

COVID-19

LES POLITIQUES SOCIALES À L'ÉPREUVE DE LA PANDÉMIE

EMILIE ROSENSTEIN ET SERGE MIMOUNI (DIR.)



Jean-Michel Bonvin, Mathilde Bourrier, Claudine Burton-Jeangros, Dolores Angela Castelli Dransart, Yann Cerf, Liala Consoli, Sandra V. Constantin, Océane Corthay, Anne-Laure Counilh, Riccardo Crivelli, Simone Dietrich, Maël Dif-Pradalier, Jörg Dittmann, Matthias Drilling, Lucas Duquesnoy, Aline Duvoisin, Julien Fakhoury, Giovanni Ferro Luzzi, Alida Gulfi, Cornelia Hummel, Yves Jackson, Sarah Lachat, Alexandre Lambelet, Jean-Marie Le Goff, Max Lovey, Christian Maggiori, Serge Mimouni, Laurence Ossipow, Alessandro Pelizzari, Geneviève Piérart, Ludivine Richner, Sabrina Roduit, Emilie Rosenstein, Sergio Rossi, Daniel Stoecklin, Michela Villani, Sylvain Weber, Eric D. Widmer, Christopher Young

COVID-19
Les politiques sociales à
l'épreuve de la pandémie

Sous la direction de
Emilie Rosenstein et Serge Mimouni

COVID-19

Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie

Sous la direction de
Emilie Rosenstein et Serge Mimouni

Seismo
Quisier

Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), du domaine Travail social de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et de l'Université de Genève (Département de sociologie et Institut de recherches sociologiques).

La maison d'Édition Seismo bénéficie d'un soutien de l'Office fédéral de la culture pour les années 2021-2024.

© 2022, Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA
Genève et Zurich
E-mail: info@editions-seismo.ch
www.editions-seismo.ch

Texte © les auteur·e·s 2022

ISBN 978-2-88351-107-1 (version reliée)
ISBN 978-2-88351-747-9 (PDF)
<http://doi.org/10.33058/seismo.20747>



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

« Les lendemains, chantants ou non, ne sont pas prévisibles avec exactitude, mais les tendances du présent déchiré, lacéré de contradictions et blessé de sourdes menaces, ne sont pas pour autant inintelligibles et indéchiffrables. Renoncer aux prédictions hasardeuses n'annule pas l'impératif de changer l'ordre existant. Là où persiste le conflit, demeure aussi le choix, la décision, le risque raisonné entre plusieurs issues, et l'obligation inéluctable d'agir. »

*Daniel Bensaid,
Le pari mélancolique. Métamorphoses de
la politique, politique des métamorphoses,
1997*

SOMMAIRE

ACRONYMES	11
AVANT-PROPOS	13
<i>Emilie Rosenstein et Serge Mimouni</i>	
PRÉFACE	15
<i>Christina Kitsos</i>	
LES POLITIQUES SOCIALES À L'ÉPREUVE DE LA PANDÉMIE : COMPRENDRE POUR AGIR	23
<i>Emilie Rosenstein et Serge Mimouni</i>	
PARTIE A : PRENDRE LA MESURE	35
LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PANDÉMIE : ANALYSE ET PROPOSITIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	39
<i>Sergio Rossi</i>	
LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LES INÉGALITÉS	57
<i>Giovanni Ferro Luzzi et Sylvain Weber</i>	
ACCÈS AUX PRESTATIONS SOCIALES ET DYNAMIQUES DE PRÉCARISATION	73
<i>Max Lovey, Emilie Rosenstein et Jean-Michel Bonvin</i>	
STRESS TEST DE L'ACCÈS AUX SOINS EN PÉRIODE DE PANDÉMIE DE COVID-19	87
<i>Riccardo Crivelli</i>	

CONFINEMENT ET CONDITIONS DE VIE DES MIGRANT·ES SANS-PAPIERS OU RÉCEMMENT RÉGULARISÉ·ES À GENÈVE	103
<i>Aline Duvoisin, Yves Jackson, Claudine Burton-Jeangros, Liala Consoli, Julien Fakbourny et Sarah Lachat</i>	
PARTIE B : FAIRE FACE	121
DROIT À L'ALIMENTATION ET AIDE ALIMENTAIRE : QUELLES LEÇONS TIRER DE LA PANDÉMIE ?	125
<i>Laurence Ossipov, Anne-Laure Counilh et Yann Cerf</i>	
LE TRAVAIL SOCIAL ET SANITAIRE FACE À LA COVID-19 : FOCUS SUR LE HANDICAP	141
<i>Alida Gulfi, Geneviève Piérart et Dolores Angela Castelli Dransart</i>	
ÊTRE SANS-ABRI EN TEMPS DE CRISE SANITAIRE FACE À LA VARIABILITÉ DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES	157
<i>Sabrina Roduit, Jörg Dittmann, Simone Dietrich, Matthias Drilling et Christopher Young</i>	
L'AIDE ALIMENTAIRE AU CŒUR DE LA GESTION DE CRISE AUX VERNETS	173
<i>Mathilde Bourrier, Océane Corthay et Lucas Duquesnoy</i>	
PROTECTION DE LA SANTÉ ET DES REVENUS : HÉSITATIONS ET RÉUSSITES SYNDICALES	193
<i>Alessandro Pelizzari</i>	
PHILANTHROPIE ET COVID-19 : LA MISE EN SUSPENS D'UNE PRÉTENTION STRATÉGIQUE ?	209
<i>Alexandre Lambelet</i>	

PARTIE C : VULNÉRABILITÉS ET PARCOURS DE VIE	221
COVID-19 ET DÉVELOPPEMENT DES VULNÉRABILITÉS : ENTRE NORMES DÉROUTANTES ET MANQUE DE RÉSERVES <i>Eric D. Widmer</i>	225
INÉGALITÉS ET CONTRIBUTIONS DES ENFANTS EN TEMPS DE PANDÉMIE <i>Daniel Stoecklin et Ludvine Richner</i>	241
LA COVID-19 COMME RÉVÉLATEUR D'ARRANGEMENTS SEXUÉS INÉGALITAIRES AU SEIN DES FAMILLES <i>Sandra V. Constantin et Jean-Marie Le Goff</i>	257
« VOUS ÊTES À RISQUE, RESTEZ À LA MAISON ». LES 65+ FACE À LA COVID-19 <i>Christian Maggioli, Maël Dif-Pradalier et Michela Villani</i>	273
LES GÉNÉRATIONS AU DÉFI DES MESURES DE PROTECTION CONTRE LA COVID-19 <i>Cornelia Hummel</i>	287
PARTIE D : POLITIQUES SOCIALES ET RECHERCHE EN ACTION	301
ÉLABORER, METTRE EN ŒUVRE, ÉVALUER : LE CYCLE DES POLITIQUES SOCIALES EN TEMPS DE COVID-19 <i>Entretien avec Stéphane Rossini, Directeur de l'Office fédéral des assurances sociales</i>	305
LA CONFIANCE COMME REMÈDE À LA CRISE <i>Entretien avec Natalia Weideli Bacci, Directrice générale de l'Office cantonal des assurances sociales de Genève</i>	315
SANTÉ MENTALE ET PANDÉMIE : LES LEÇONS DE LA SWISS CORONA STRESS STUDY <i>Entretien avec Dominique de Quervain, Professeur en neurosciences cognitives à l'Université de Bâle</i>	327

L'ACTION SOCIALE DE PROXIMITÉ FACE À L'URGENCE <i>Entretien avec Judith Bovay, Cheffe du service social de la Ville de Lausanne</i>	337
SE CONSTRUIRE EN TEMPS DE CONFINEMENT <i>Entretien avec Stéphanie Pédat, Cheffe du Service de la jeunesse de la Ville de Genève</i>	349
L'ANALYSE GÉOSPATIALE AU SERVICE DE LA PRÉVENTION <i>Entretien avec Idris Guessous, Professeur et Chef du service de médecine de premier recours des Hôpitaux universitaires de Genève</i>	359
L'ACTION COLLECTIVE PAR-DELÀ LES SILOS <i>Entretien avec Alain Bolle, Directeur du Centre social protestant Genève et Prédésent du Collectif d'associations pour l'action sociale</i>	365
HANDICAP ET PRESTATIONS SOCIALES : SAVOIR UTILISER LES LEÇONS DE LA PANDÉMIE ? <i>Entretien avec Michel Berclaz, Directeur des assurances sociales et du handicap au sein de l'Office de l'action et de l'intégration sociales du Canton de Genève</i>	375
RECHERCHE, MONDES FUNÉRAIRES, DEUILS ET PANDÉMIE : PARVENIR À CONJUGUER LES TEMPORALITÉS <i>Entretien avec Marc-Antoine Berthod, Veronica Pagnamenta et Alexandre Pillonel, Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL/HES-SO)</i>	387
PARTIE E : CONCLUSION	403
QUELQUES LEÇONS DE LA PANDÉMIE <i>Serge Mimouni et Emilie Rosenstein</i>	405
POSTFACE <i>Sandro Cattacin et Fiorenza Gamba</i>	417
AUTEUR·ES	431

ACRONYMES

- ACM** : Analyse des correspondances multiples
- AELE** : Association européenne de libre-échange
- AGPSY** : Association genevoise des psychologues
- AI** : Assurance-invalidité
- AOS** : Loi sur l'assurance obligatoire des soins
- APG** : Allocations pour perte de gain
- AS** : Assistant·e sociale
- ASLOCA** : Association suisse des locataires
- ASSM** : Académie suisse des sciences médicales
- AVS** : Assurance-vieillesse et survivants
- BAB-VIA** : La Boîte à Boulots – Vers l'Intégration et l'Autonomie
- BIS** : Bureau d'information sociale
- BNS** : Banque nationale suisse
- CAH** : Classification ascendante hiérarchique
- CAPAS** : Collectif d'associations pour l'action sociale
- CC** : Caisse cantonale de compensation
- CCT** : Conventions collectives de travail
- CDE** : Comité des droits de l'enfant
- CDPH** : Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées
- CFEJ** : Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
- CFV** : Commission fédérale pour les vaccinations
- CGAS** : Communauté genevoise d'action syndicale
- COVID-19** ou **SARS-CoV-2** : Coronavirus disease 2019 – maladie à coronavirus 2019
- CSIAS** : Conférence suisse des institutions d'action sociale
- CSP** : Centre social protestant
- CUWB** : Children's Understandings of Well-Being
- DCS** : Département de la cohésion sociale, canton de Genève
- DCSS** : Département de la cohésion sociale et de la solidarité, Ville de Genève
- EMS** : Établissements médico-sociaux
- EPH** : Établissements pour personnes handicapées
- EPT** : Équivalent plein-temps
- ETHOS** : Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement
- FAO** : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FASe** : Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle
- FEANTSA** : Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri
- FNS** : Fonds national suisse
- GGE** : Groupement genevois des entreprises

HETSL : Haute école de travail social et de la santé Lausanne

HES-SO : Haute école spécialisée de Suisse occidentale

HUG : Hôpitaux universitaires de Genève

LACI : Loi sur l'assurance-chômage

LAMal : Loi fédérale sur l'assurance maladie

LEp : Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme

Loi COVID-19 : Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19

LPP : Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité

MCG : Mouvement citoyen genevois

MSF : Médecins Sans Frontières

OAIS : Office de l'action et de l'intégration sociales

OCAS : Office cantonal des assurances sociales

OCSIN : Office cantonal des systèmes d'information et du numérique

OFAS : Office fédéral des assurances sociales

OFS : Office fédéral de la statistique

OFSP : Office fédéral de la santé publique

OIT : Organisation internationale du travail

OMS : Organisation mondiale de la santé

ORCOC : Organe communal de coordination et de conduite

PIB : Produit intérieur brut

PRO : Patient reported outcome

PSM : Panel suisse des ménages

RHT : Réduction de l'horaire de travail

RI : Revenu d'insertion – aide sociale cantonale vaudoise

RTS : Radio Télévision Suisse

SAM : Service de l'assurance maladie

SEJ : Service de la jeunesse

SPC : Service des prestations complémentaires

SRF : Schweizer Radio und Fernsehen

SRPM : Service de médecine de premier recours

SSL : Service social de la Ville de Lausanne

SSMI : Société suisse de médecine intensive

TSHM : Travail social hors murs

UDC : Union démocratique du centre

UE : Union européenne

UNIGE : Université de Genève

USS : Union syndicale suisse

AVANT-PROPOS

Il y a deux ans, paraissait le livre « COVID-19. Le regard des sciences sociales » sous la direction de Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin. Cet ouvrage quasi instantané témoignait de la sidération face à la mort et l'enfermement, tout en soulignant l'urgence et la nécessité de mettre au jour les dimensions sociales et humaines de la crise sanitaire dont nous étions à la fois victimes et témoins.

Le présent volume vient porter un regard complémentaire sur la pandémie, animé non pas tant par l'instantanéité de l'urgence que par la préoccupation d'une crise qui s'installe sur le temps long. Si les premiers mois de la pandémie de COVID-19 ont vu le déploiement de gestes de soutien, aussi bien individuels et spontanés que résultant de l'action collective, le temps long de la crise a entamé beaucoup de nos forces et des ressources indispensables à la cohésion sociale que sont la confiance, la solidarité, le bien-être physique comme psychique, parfois jusqu'à l'épuisement.

Nous avons souhaité réunir ici des travaux qui mettent en perspective les répercussions sociales de la pandémie et les dynamiques inégalitaires à l'œuvre, tout en témoignant de l'importance des réponses apportées face à celles-ci qui sont autant de leçons pour la définition des politiques sociales de demain.

À l'ensemble des collègues et ami·es – chercheur·es ou responsables de l'action sociale – qui ont trouvé le temps et l'énergie d'alimenter cette démarche par leurs travaux, leur expérience, leurs réflexions et parfois aussi leurs

doutes, nous adressons nos plus vifs remerciements. Merci de vous être rendu·es disponibles dans une période de sur-sollicitation et d'avoir partagé avec nous vos réponses autant que vos questions. Un remerciement tout particulier à Christina Kitsos qui, en acceptant de signer la préface de ce livre, illustre l'importance du dialogue entre recherche et action publique, de même qu'à Sandro Cattacin et Fiorenza Gamba qui nous ont en quelque sorte passé le flambeau et ont accepté de poser leur regard sur ce nouveau tome en le complétant d'une postface.

Notre gratitude va également à Justine Daverio et Théo Giezendanner pour leur aide indispensable dans la transcription des entretiens qui composent la Partie D de ce volume. Un merci appuyé à Justine pour sa relecture attentive.

Merci également à Laurent Guiraud et Demir Sönmez pour leurs photographies du printemps 2020 qui viennent augmenter ce manuscrit du souvenir sensible de cette période sans pareil, de trop vide et de trop plein.

Ce livre n'aurait pas pu voir le jour sans le soutien institutionnel et financier du Département de sociologie et de l'Institut de recherches sociologiques de l'Université de Genève, du Domaine Travail social de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). Merci enfin aux éditions Seismo et à Marisa Fois pour le soin apporté à la publication de cet ouvrage.

À l'heure de diffuser le fruit de notre travail, nous souhaiterions adresser une pensée reconnaissante à Jean-Pierre Fragnière, figure incontournable de l'étude des politiques sociales en Suisse. Merci cher Jean-Pierre d'avoir ouvert la voie, et aussi, d'avoir accueilli avec enthousiasme le projet de ce livre, comme tant d'autres.

Genève et Lausanne, mai 2022

Emilie Rosenstein et Serge Mimouni

PRÉFACE

La crise sanitaire et ses répercussions sociales, économiques et humaines ont exacerbé les inégalités, accentué des problématiques qui avaient pu être contenues en temps ordinaire. Le rôle du politique devient alors central dans une société où la sphère financière et économique a pris le pas au niveau international face à des systèmes politiques cantonnés au niveau local. Le politique doit pouvoir agir en urgence, mobiliser des ressources pour répondre aux besoins, parfois vitaux, de la population, adapter les prestations, se montrer agile, réactif et clairvoyant. Il se retrouve rapidement confronté à un nombre important d'interrogations et de contradictions.

L'équilibre entre responsabilité et libertés reste difficile à trouver et les décisions prises en temps T sont inévitablement jugées au fur et à mesure des avancées de la recherche. L'exercice démocratique se voit par exemple mis à mal pendant le premier semi-confinement avec l'arrêt brutal du fonctionnement du délibératif et du législatif. Des mouvements de défiance contre les institutions et le politique se mettent en place et s'accompagnent parfois d'un discours complotiste utilisant stéréotypes et préjugés. Une rupture de confiance avec l'État fédéral se ressent, nourrie par des choix de confinement perçus comme discutables et partiels. En outre, la césure entre activités "essentielles" et non essentielles a créé une onde de choc négative en Suisse, pays fondé sur la valeur du travail et le respect de la contribution de chacun et chacune.

Par le numérique et les réseaux sociaux, on assiste à une démultiplication d'informations, souvent non basées sur des faits, qui laisse peu de place à la nuance, la réflexion et l'analyse. Les réactions sont de prime abord dictées par l'inquiétude, la peur de la maladie et de la mort devenues soudainement omniprésentes, le délitement des liens sociaux, accentué par les interdits stricts posés sur la culture et d'autres rituels collectifs permettant d'échanger. Une focalisation sur la manière de diminuer le risque, voire l'illusion de vouloir l'éliminer, entraîne la société. Avions-nous à ce point oublié notre finitude, les contours de notre condition humaine dans tout ce qu'elle comporte de beau et de douloureux à la fois ? La philosophe Cynthia Fleury montre à quel point la COVID-19 marque le

« retour du biopolitique dans nos vies, par l'intermédiaire d'un plaidoyer pour la vie dans sa dimension la plus basique, c'est-à-dire biologique [...] Or, nous le savons pertinemment : diviser la vie, prioriser systématiquement la vie biologique par rapport à la vie culturelle, philosophique, relationnelle, démocratique, économique, nous rend plus vulnérables encore. Divisez la vie et la mort pénètre avant l'heure, rongant chaque moment par l'angoisse qu'elle diffuse et par les libertés qu'elle entrave » (2020 : 73).

Face à la fragmentation de la vie, lutter contre l'isolement des personnes vulnérables représente un véritable défi. Les offres numériques et téléphoniques ont permis de garder et développer une communication même si parfois ces outils ont également renforcé le sentiment de solitude. Peu de place a été laissée au besoin de raconter ce qui était vécu, de trouver des chemins de résilience par la parole. En ce sens, les dispositifs mis en place afin de garder le lien avec les personnes isolées, à titre d'exemple la ligne solidarité 65+ de la Ville de Genève, ont permis de répondre concrètement à des besoins comme faire les courses, informer et

orienter, mais ils n'ont pas pu combler le manque affectif et social tout comme les cérémonies funéraires par le biais du numérique n'ont pu apporter la dimension sacrée du moment.

Beaucoup de seniors se sont senties infantilisées par des décisions d'autorité prises pour éviter la saturation du système de santé. Celles-ci ont *de facto* valorisé la longévité de la vie au détriment de son intensité. Avoir conscience du temps qu'il reste à vivre a plongé beaucoup de personnes âgées dans un désarroi, un glissement, un découragement dont les conséquences se font encore sentir. La perception du temps a été fortement bousculée selon les contextes individuels.

Les jeunes, en plein développement, où la relation aux pairs est fondamentale, ont souvent utilisé le terme de « génération sacrifiée » suite aux périodes de confinement. La COVID-19 ou plus exactement la gestion de la pandémie sera bel et bien un marqueur de cette jeunesse. Cette période a notamment poussé de nombreuses et nombreux jeunes à investir l'espace public, ce qui a généré certaines tensions avec les différentes populations d'un quartier donné. La crise nous oblige à analyser, à chaque étape d'une vie, à chaque transition les éléments fondateurs et essentiels qui nous permettent d'avancer.

Alors que la crise a révélé certaines personnes qui ont fait preuve d'une résilience hors normes, d'autres ont vu les problématiques enfouies en elles faire brusquement surface. Les enfants, selon leur contexte familial, leurs conditions de vie de manière générale, ont été particulièrement exposés. Vivre dans un studio à plusieurs ou dans une maison avec jardin change totalement la perception du confinement tout comme se retrouver enfermée au sein d'une famille dysfonctionnelle, où les violences domestiques sont monnaie courante.

Les crèches ont non seulement un impact sur l'égalité des chances, en développant l'éveil culturel et linguistique,

en accompagnant les dépistages précoces auprès des enfants à besoins particuliers, mais répondent également à des besoins vitaux en assurant la sécurité alimentaire. En ce sens, et de manière plus large, les crèches et les restaurants scolaires ont permis d'assurer au moins un repas équilibré par jour pour les enfants. Leurs fermetures temporaires pour la majorité des enfants durant le premier semi-confinement ont eu un impact direct dans leur quotidien ainsi que sur la répartition des tâches domestiques devant être articulées avec le télétravail. Les inégalités de genre ont augmenté dans un contexte où le service public ne délivrait plus les prestations attendues, étant entendu qu'aujourd'hui encore, les tâches familiales incombent majoritairement aux femmes, même quand elles travaillent. Lorsque les prestations publiques ne sont pas assurées, l'égalité entre les femmes et les hommes régresse.

Les constats sont également sans appel en ce qui concerne les situations de précarité. La pauvreté, les failles du système de sécurité sociale, le manque de logements à prix abordables, les fluctuations du marché de l'emploi poussent chaque nuit plus de 700'000 personnes à dormir dans la rue à travers l'Europe (Fondation Abbé Pierre et FEANTSA 2020). Ces phénomènes d'exclusion se traduisent non seulement par un manque de ressources, mais aussi par une marginalisation sociale et culturelle, qui n'épargne pas la Suisse. Malgré un PIB par habitant·e de plus de 84'000 CHF, qui classe la Suisse parmi les États les plus riches du monde, 8,7% de nos concitoyen·nes vivent aujourd'hui dans une situation de pauvreté (OFS 2021). Les personnes les plus à risque d'être ou de basculer dans la pauvreté sont statistiquement connues : les mères seules avec enfant, les personnes sans certification, les personnes seules inoccupées ou au chômage, les personnes seules de plus de 65 ans.

La crise a notamment révélé au grand jour le sort des personnes sans-abri pour lesquelles il n'existe ni définitions, ni critères permettant d'établir des chiffres officiels. À l'échelle de Genève, ce sont néanmoins plusieurs centaines

de personnes qui ont été accueillies dans une caserne réaffectée pour y déployer un dispositif d'hébergement d'urgence. Cette action de la Ville de Genève a permis de limiter les déplacements des personnes sans-abri en leur offrant un accueil 24h/24. Le taux de prévalence pour cette population étant plus élevé que pour les autres personnes, il convenait également d'agir pour limiter la propagation du virus. Une étude de Médecins Sans Frontières (MSF) et des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), réalisée en mai 2020, montre que la précarité accroît l'exposition à la COVID-19. Les personnes défavorisées sont ainsi 3,5 à 4,5 fois plus exposées au virus que la population globale (MSF et HUG 2020).

L'inquiétude auprès de ces personnes ne concernait pas que la maladie en tant que telle, mais également les conséquences économiques. La COVID-19 a en effet poussé des milliers de personnes précaires, vivant sur le fil du rasoir, jusqu'alors peu visibles du grand public, hors de leurs logements, sans avoir de quoi se nourrir ou se soigner. Parmi cette population, un nombre important de personnes sans-papiers et de femmes ont perdu leur emploi du jour au lendemain, sans aucune protection sociale. Des femmes, des hommes et des enfants ont dû se résigner à recourir aux colis alimentaires fournis par les associations. À Genève, jusqu'à 3'500 personnes par semaine ont été accueillies lors des distributions alimentaires qui ont fait la une de la presse dans le monde entier.

Dans bien des cas, les villes ont été les derniers remparts contre les effets des politiques d'austérité fédérales et ont dû pallier l'hypocrisie du système actuel qui laisse de nombreuses personnes sur le bord du chemin, hors statistiques, mais qui sont bel et bien présentes dans nos villes, nos quartiers et qui participent à la prospérité de notre pays. Une éthique de l'action sociale doit donner la priorité aux politiques de prévention. Nombre d'études démontrent en effet que pour un franc investi dans l'accompagnement social, deux francs sont économisés dans les frais de santé, de

logement et de sécurité liés à la prise en charge des bénéficiaires (van Leerdaam 2013). Investir dans les politiques de prévention et d'inclusion sociale coûte moins cher, humainement et financièrement, à la collectivité que la gestion de l'urgence sociale. Les principes de justice sociale, de dignité humaine doivent nous guider pour repenser nos rapports sociaux et économiques.

Il s'agit de placer les droits fondamentaux au cœur de l'urgence sociale. En ce sens, lutter contre le non-recours aux prestations est fondamental et peut se faire en lien avec les politiques sociales de proximité en travaillant sur les facteurs suivants : manque d'information, complexité administrative, supports de communication non adaptés, multiplication des acteurs et actrices, stigmatisation, sentiment de honte.

Les faiblesses d'un système en temps ordinaire se voient accentuées par temps de crise. La question qui reste en suspens et qui mérite toute notre attention consiste à savoir de quelle manière concevoir un monde meilleur, plus juste que celui d'avant ? L'étymologie du mot « crise », du grec *krisis* qui signifie « jugement », « décision », nous rappelle bien l'importance de saisir cette opportunité pour faire le tri, remettre en question nos sociétés actuelles afin d'amorcer un changement. Les différents chapitres de cet ouvrage offrent ce temps de l'analyse et du recul si nécessaires pour voir, percevoir et repenser notamment les politiques publiques et nos conduites, tant collectives qu'individuelles. Le pouvoir de transformation tant des institutions que des individus ne peut se réaliser, à mon sens, que grâce à la connaissance, à l'éclairage précieux des chercheurs et chercheuses, par un travail introspectif porté par les valeurs d'engagement, de solidarité et de courage.

Genève, août 2021

Christina Kitsos

TEXTES CITÉS

Fleury, Cynthia (2020). Les leçons philosophiques de la Covid-19, *Soins*, octobre, 849, 72-75.

Fondation Abbé Pierre et FEANTSA (2020). 5^e regard sur le mal-logement en Europe, en ligne : www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/rapport_europe_2020_fr.pdf (accès 02.08.2021)

MSF et HUG (2020). *Connaissance, attitude et pratiques en lien avec le COVID-19 parmi les personnes en insécurité alimentaire à Genève*. Genève, mai 2020, en ligne : www.msf.ch/media/3555 (accès 02.08.2021)

OFS (2021). *La pauvreté en Suisse a continué de progresser en 2019*. Communiqué de presse, 18 février 2021, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

van Leerdam, John (2013). Analysing Costs and Benefits of Homelessness Policies in the Netherlands: Lessons for Europe, *European Journal of Homelessness*, 7(2): 157-181.

LES POLITIQUES SOCIALES À L'ÉPREUVE DE LA PANDÉMIE : COMPRENDRE POUR AGIR

Emilie Rosenstein et Serge Mimouni

Deux ans après l'émergence de la pandémie et dans la continuité du livre « COVID-19. Le regard des sciences sociales » édité par Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (2020b), le présent ouvrage propose de prolonger l'effort de documentation d'une crise inédite et de ses conséquences. La pandémie nous a en effet rappelé avec force que la production de savoirs est un processus dynamique en renouvellement constant, toujours marqué par le pluralisme et la contradiction. Qu'il s'agisse de données vaccinales, de recommandations en matière de distanciation sociale, de régulation du marché du travail et de l'accès aux activités dites « essentielles », la crise de la COVID-19 a montré combien l'identification de données probantes (ou *evidences*), à même de créer le consensus et d'orienter les politiques publiques de manière linéaire et univoque est un exercice complexe, voire illusoire.

Faut-il pour autant sombrer dans le relativisme et renoncer à l'ambition de fonder l'action publique sur des connaissances scientifiques ? Certainement pas. À ce titre, la COVID-19 a également mis en évidence l'importance de la recherche scientifique et son rôle dans la compréhension de la pandémie, de son étendue, et dans l'appréhension de ses conséquences, donnant à voir par moments de fortes tensions entre le temps de la crise – celui de l'urgence – et

le temps de la recherche et de la démarche de rigueur sur laquelle elle repose.

Centré sur l'impact social de la pandémie, ce livre poursuit un double objectif. Premièrement, il rassemble un ensemble de savoirs en sciences sociales élaborés depuis la survenance de la COVID-19 afin de mettre en lumière les conséquences sociales des crises qu'elle a engendrées. Que peut-on retenir de cette période inédite ? Quelles tendances se dessinent à moyen et long terme, en particulier parmi les groupes les plus durement touchés par la pandémie ? Basés sur des enquêtes et travaux menés en Suisse, les chapitres réunis dans cet ouvrage collectif amènent des éléments de réponse à ces questions. Il importe de souligner le pluralisme des études ici réunies. Certaines découlent de projets de recherche financés par le Fonds national suisse (FNS) et conçus la plupart du temps bien en amont de la pandémie, d'autres sont issus de recherches mandatées par des collectivités publiques ou associatives afin de documenter les conséquences de la COVID-19 pour certains publics particuliers (les personnes en grande précarité, les personnes âgées, etc.), enfin d'autres enquêtes ont vu le jour sans bénéficier de financements propres, grâce à l'ingéniosité des chercheur·es et au soutien des Hautes écoles spécialisées ou universitaires auxquelles elles et ils sont affilié·es. Ce pluralisme illustre à la fois la réactivité et la capacité d'adaptation de la recherche en sciences sociales, tout en rendant compte de son importance pour orienter les politiques publiques, en temps ordinaire, comme en temps de crise (Gamba et al. 2020a).

Deuxièmement, ce volume vise aussi à offrir un témoignage des actions entreprises et des réactions observées face à la crise. En effet, comme le virus lui-même, la gestion de la pandémie a connu des mutations fréquentes avec lesquelles il a fallu apprendre à composer. Ce qui était inenvisageable est devenu la norme – à l'image du port du masque généralisé – les priorités se sont inversées et les stratégies se sont succédées, dans des temporalités souvent très

courtes et dans des termes parfois si complexes qu'elles en deviennent inintelligibles, même pour les personnes les plus averties. Le risque est alors celui d'une perte de sens et d'une perte de confiance, délétères tant pour le bien-être individuel que pour la cohésion sociale. Nombre de travaux en attestent : le temps long de la pandémie use les individus et met à mal le collectif. Les applaudissements aux balcons et les élans de solidarités observés au printemps 2020 ont progressivement laissé la place à des manifestations de mécontentement, exprimées par des groupes d'intérêts divers et parfois disparates. Même si ces postures de défiances restent minoritaires, force est de constater que les débats se sont fortement polarisés au fil des mois. L'épuisement généralisé exprimé par tant de professionnel·les et de citoyen·nes face à la pandémie débouche sur des mouvements de colère, ou à l'inverse, sur des formes d'apathie et de repli sur soi, comme le souligne la hausse des troubles psychiques observée en Suisse en particulier depuis l'automne 2020 et la 2^e vague de la pandémie (de Quervain et al. 2020).

Face à ce risque, il importe de retracer l'histoire de la pandémie de COVID-19 et de resituer dans leur contexte d'émergence les problèmes sociaux rencontrés, tout comme les réponses apportées, aussi partielles et temporaires soient-elles. C'est pourquoi, en plus des résultats d'enquêtes qui attestent des conséquences de la crise, ce volume inclut également une collection de témoignages sous forme d'entretiens menés avec des responsables de l'action sociale à l'échelle fédérale, cantonale et municipale, issues de la sphère publique et associative, mais aussi avec des chercheur·es. Toutes ces personnes ont été directement aux prises avec la pandémie et reviennent ici sur leur expérience, livrant ainsi un matériau précieux pour penser les politiques sociales et leur étude par-delà la COVID-19.

Retenir les leçons de la pandémie sur ces deux volets, celui de la recherche et celui de l'action sociale, est certainement indispensable pour aborder les défis sociaux actuels

et à venir. Car comme le rappelle justement l'Organisation internationale du travail :

« cette crise a un visage humain et, à ce titre, exige une réponse centrée sur l'humain » (OIT 2020 : 2).

UN TRIPLE DÉFI POUR LA COHÉSION SOCIALE

L'histoire des politiques sociales est très étroitement liée à celles des crises – économiques, sociales, politiques – qui ont aussi bien contribué à leur émergence, à leur développement, qu'à leur recul (Pierson 1996). La pandémie de COVID-19 n'échappe pas à cette règle. De manière paradoxale, cette crise a contribué à mettre au jour l'importance des politiques sociales dans la prise en charge de problématiques aussi importantes que l'alimentation, le logement, le travail, la formation ou la santé et dans un même mouvement, à souligner les limites de la protection sociale offerte par ces mêmes politiques. La gestion de la pandémie requiert donc de répondre à un triple défi en matière de cohésion sociale qui, s'il n'est pas fondamentalement nouveau, a été considérablement exacerbé par la crise sanitaire et mérite à ce titre toute notre attention. Le premier défi qui se loge au cœur de la pandémie est celui des inégalités. Comme l'écrivait justement l'économiste Joseph E. Stiglitz en mai 2020 :

« COVID-19 is not an equal opportunity killer »
(2020 : 6).

Le virus ne frappe pas aveuglément. Ce constat sur le plan sanitaire est également valable sur le plan économique et social. Les mesures de protection déployées pour faire face à la pandémie s'inscrivent dans des contextes inégalitaires qu'elles tendent à renforcer. En Suisse, on observe ainsi un accroissement des inégalités socioéconomiques depuis le

début de la pandémie, les personnes ayant les plus bas revenus étant aussi celles les plus durement touchées par la crise, que ce soit en termes de perte de salaire, de perte d'emploi, d'endettement ou encore sur le plan de la santé (Martínez et al. 2021 ; Tillmann et al. 2021). Ce développement est un revers pour la cohésion sociale d'aujourd'hui et de demain. Pour y répondre de manière adéquate, le premier défi consiste donc à documenter ces inégalités, à saisir leurs formes, souvent multiples et cumulatives, ainsi que les dynamiques de précarisation pouvant découler de la pandémie à plus long terme. Ce travail de documentation, auquel cet ouvrage entend contribuer, constitue une étape incontournable de la gestion de la pandémie.

Le deuxième défi est celui du dialogue entre recherche et politiques publiques. En effet, la production de données scientifiques ne suffit pas à gérer une crise. Nous l'avons bien vu au cours des deux dernières années, le recours à des données d'enquête, aussi sérieuses soient-elles, ne suscite pas nécessairement l'adhésion collective. Des divergences apparaissent, que ce soit au niveau des décisions politiques ou au sein des communautés d'expert·es, donnant lieu à une diversité d'approches et de pratiques qui ne manquent pas de nourrir le scepticisme de certaines franges de la population à l'égard du pouvoir politique, et parfois même de la recherche. À l'ère des *fake news* et de la post-vérité, le lien entre recherche, expertise et politiques publiques est un enjeu majeur (Giraud et Warin 2020). Comme en témoigne ce livre, nous sommes convaincu·es de l'importance de ce dialogue, dans la gestion de la crise de la COVID-19, mais aussi au-delà. Celui-ci ne peut toutefois se résumer à la seule production de données dites probantes et jugées utiles à l'action publique (ce que l'on dénomme des *evidences* dans la perspective des *evidence-based policies*), mais passe aussi par la mise en discussion de ces données, de leur pertinence et de leurs limites, des conditions de leur production comme de leur réception. Ce dialogue s'inscrit dans un processus plus large qui requiert d'envisager l'évaluation des

politiques publiques comme facteur d'apprentissage et de réflexivité, au-delà de sa seule fonction de mesure.

Enfin, le troisième défi que pose la crise de la COVID-19 est celui de la reconnaissance, au sens où l'entend Axel Honneth (2000) notamment. En effet, étudier la pandémie et prendre la mesure de ses effets ne revêt pas qu'une dimension strictement instrumentale, animée par le souci de calibrer au plus juste la réponse des politiques sociales et sanitaires. Il s'agit également d'appréhender cette crise en tant qu'expérience individuelle et collective qui a bouleversé de manière inédite les rôles, les liens et les représentations sociales. En ce sens, il apparaît tout particulièrement important de rendre compte des difficultés, mais aussi des efforts déployés par chacun·e pour composer avec cette crise et la surmonter, tenter de rester fonctionnel·le tout en retrouvant du sens dans une période de profonde désorientation. Ne pas prêter une attention suffisante à ces efforts représente un risque pour la cohésion sociale, celui d'un sentiment de mépris ou d'une blessure morale dans les termes d'Honneth, qui alimente comme nous l'avons vu antagonisme, polarisation et désengagement. Documenter ces difficultés est une manière de les reconnaître, mais ce n'est pas la seule. Il s'agit aussi d'être prêt à les entendre et à créer les conditions favorables à leur expression. Donner la parole, prévoir des temps et des lieux propices à la discussion, que ce soit à l'échelle d'une famille, d'une école, d'une entreprise, d'un collectif associatif ou de la cité, la participation apparaît plus que jamais comme une réponse nécessaire à la pandémie.

À l'heure où se pose la question des modalités de la sortie de crise, voici donc trois défis pour la cohésion sociale : la mesure des inégalités, mais aussi leur mise en discussion pour définir les réponses les plus adéquates, et encore l'aménagement d'espaces discursifs permettant de rendre compte de la pandémie en tant qu'épreuve individuelle et collective. Face à chacun de ces défis, les politiques sociales et la recherche en sciences sociales ont un rôle à jouer. Les

contributions et entretiens réunis dans cet ouvrage en sont l'illustration.

PRÉSENTATION DES CONTRIBUTIONS

Ce volume est organisé en quatre parties. La première, intitulée « Prendre la mesure », pose les jalons nécessaires pour saisir l'impact social de la pandémie, sous l'angle de l'économie, de l'emploi, de l'accès aux prestations sociales et de santé, prêtant une attention spécifique aux inégalités sociales qui en découlent, notamment parmi des publics particulièrement vulnérables. Cette première partie s'ouvre par la contribution de Sergio Rossi qui analyse les reconfigurations de l'économie suisse face à la pandémie. L'auteur formule des propositions de politique économique pour une sortie de crise durable sur le plan social et environnemental. Dans le chapitre suivant, Giovanni Ferro Luzzi et Sylvain Weber discutent des effets de la crise sanitaire sur le marché du travail et sur les inégalités. Ils mettent en lumière l'ampleur inédite de cette crise et proposent un tour d'horizon des défis qui en découlent, notamment en matière d'insertion et de réinsertion sur le marché du travail. Max Lovey, Emilie Rosenstein et Jean-Michel Bonvin se penchent par la suite sur la problématique de l'accès aux prestations sociales, en temps de COVID-19 et au-delà. Leur contribution met en évidence les forces et faiblesses des réponses institutionnelles et associatives face à la pandémie et aux dynamiques de précarisation qu'elle a exacerbée. Dans le chapitre suivant, Riccardo Crivelli dresse un constat paradoxal : pour garantir l'accès aux soins à tous et toutes (*via* les hôpitaux en particulier), il a fallu en limiter l'accès. Partant de ce paradoxe, l'auteur revient sur différentes phases de la pandémie (la prise en charge des cas COVID-19 et non-COVID-19, les stratégies de *testing*, de vaccination, etc.) et nous invite à repenser la politique de santé suisse à partir d'un agenda post-pandémie. La dernière contribution

de cette section est consacrée aux effets de la crise sanitaire du point de vue des personnes migrantes sans-papiers ou récemment régularisées. Dans le cadre d'une étude longitudinale, Aline Duvoisin, Yves Jackson, Claudine Burton-Jeangros, Liala Consoli, Julien Fakhoury et Sarah Lachat montrent à la fois l'effet protecteur de la régularisation face à l'insécurité économique, domiciliaire et alimentaire engendrée par la pandémie, mais aussi le risque de non-recours aux prestations sociales auquel sont confrontées les personnes sans-papiers, ainsi que celles qui ont été récemment régularisées.

La deuxième partie du livre est intitulée « Faire face » et revient sur diverses expériences et mobilisations déployées pour parer aux conséquences économiques et sociales de la crise. Cette section commence par l'analyse de plusieurs dispositifs d'aide alimentaire en Suisse romande et discute leurs évolutions respectives dans le cadre de la pandémie. Laurence Ossipow, Anne-Laure Counilh et Yann Cerf montrent ainsi les limites d'une aide alimentaire majoritairement pensée sur le mode de l'urgence et de l'humanitaire, même en dehors du contexte de pandémie. Dans le chapitre suivant Alida Gulfi, Geneviève Piérart et Dolores Angela Castelli Dransart mettent en évidence les principaux défis de l'action sociale et sanitaire dans le champ du handicap. Pour cela, elles reviennent sur les conséquences de la crise sanitaire, tant du point de vue des professionnels de l'accompagnement sociosanitaire que du point de vue des personnes en situation de handicap et de leurs proches. Sabrina Roduit, Jörg Dittmann, Simone Dietrich, Matthias Drilling et Christopher Young proposent alors un panorama de l'hébergement d'urgence à travers la Suisse. Tout en révélant l'impact de la pandémie sur les acteurs, actrices et bénéficiaires de ces dispositifs, les auteurs se proposent de repenser à l'occasion de cette crise inédite l'adéquation entre réponses institutionnelles et besoins des personnes sans-abri. À l'aide des outils de la sociologie des organisa-

tions, Mathilde Bourrier, Océane Corthay et Lucas Duquesnoy reviennent sur le dispositif d'aide alimentaire d'urgence déployé à la patinoire des Vernets à Genève et dont les images ont fait le tour du monde. Les auteur·es mettent ainsi en évidence les dynamiques organisationnelles qui ont contribué à la mise sur pied de ce dispositif tout en soulignant les leçons qui en découlent pour les politiques sociales de demain. Dans le chapitre suivant, Alessandro Pellizzari revient sur le rôle des syndicats dans la protection de la santé et des revenus des travailleurs et travailleuses face à la menace du virus. Enfin, Alexandre Lambelet montre comment la pratique de la philanthropie s'est reconfigurée face à la COVID-19.

La troisième partie de ce volume croise la question de la vulnérabilité avec la perspective des parcours de vie, soulignant l'impact de la pandémie aux différents âges de la vie. Dans son chapitre, Eric D. Widmer revient sur des notions et mécanismes propres à la dynamique des vulnérabilités, entre normes déroutantes et manque de réserves. Daniel Stoecklin et Ludivine Richner mettent ensuite la focale sur le vécu de la pandémie et des mesures de semi-confinement en Suisse romande du point de vue des enfants. Quant à Sandra V. Constantin et Jean-Marie Le Goff, leur contribution souligne comment la COVID-19 a renforcé les arrangements sexués et inégalitaires au sein des familles. Christian Maggiori, Maël Dif-Pradalier et Michela Villani se penchent alors sur le vécu de cette crise du point de vue des seniors, ciblés comme public vulnérable durant cette pandémie. Enfin, Cornelia Hummel propose une lecture intergénérationnelle de l'expérience de la COVID-19, se demandant en quoi les relations entre générations ont été mises à l'épreuve par un traitement différencié fondé sur des normes d'âge.

La quatrième et dernière partie de l'ouvrage rassemble une collection d'entretiens menés entre avril et juin 2021, auprès de responsables de la mise en œuvre de politiques sociales à l'échelle fédérale, cantonale et communale, ainsi

qu'avec des chercheur·es qui se sont consacré·es à l'étude de la pandémie. La conclusion revient enfin sur les principales leçons de la pandémie pour les politiques sociales de demain tout en soulignant les défis de leur mise en œuvre.

TEXTES CITÉS

de Quervain, Dominique, Aerni, Amanda, Amini, Ehssan, Bentz, Dorothée, Coynel, David, et al. (2020). *The Swiss Corona Stress Study: second pandemic wave*, November 2020. doi:10.31219/osf.io/6cseh

Gamba, Fiorenza, Cattacin, Sandro, Ricciardi, Toni et Marco Nardone (2020a). Sciences sociales et humaines comme sciences de l'orientation. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 319-332). Zurich et Genève : Seismo.

Gamba, Fiorenza, Nardone, Marco, Ricciardi, Toni et Sandro Cattacin (dir.) (2020b). *COVID-19. Le regard des sciences sociales*. Zurich et Genève : Seismo.

Giraud, Olivier et Philippe Warin (2020). Avant-propos. L'expertise dans les domaines d'action publique du sanitaire et du social : de crise en crise. *Revue française des affaires sociales*, 4, 7-33. <https://doi.org/10.3917/rfas.204.0007>

Honneth, Axel (2000). *La lutte pour la reconnaissance*. Paris : Éditions du Cerf.

Martínez, Isabel, Z., Kopp, Daniel, Lalive, Rafael, Pichler, Stefan et Michael Siegenthaler (2021). *Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, KOF Studien, 161, Zurich : KOF, ETH Zurich.

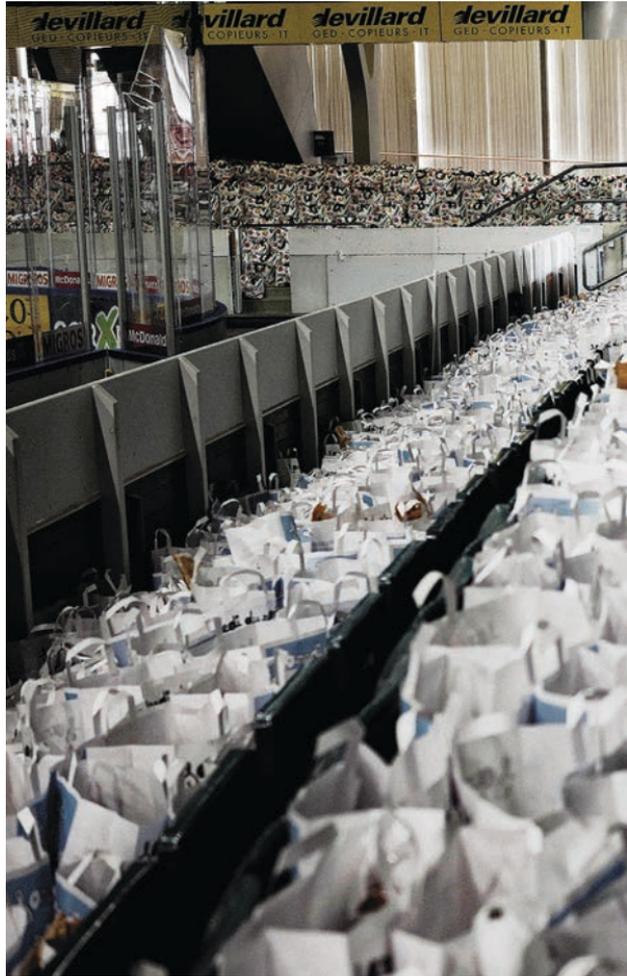
OIT (2020). *Un cadre politique pour affronter les répercussions socio-économiques de la crise du COVID-19*. Note de synthèse, mai 2020. Genève : OIT.

Pierson, Paul (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, 48(2), 143-179.

Stiglitz, Joseph (2020). *Evaluating the US policy response to Covid-19*, May, INET, en ligne : <https://www.ineteconomics.org/uploads/general/INET-Stiglitz-Webinar-Evaluating-the-US-Policy-Response-to-COVID-19.pdf> (accès 01.09.2021)

Tillmann, Robin, Kuhn, Ursina, Kühn, Judith, Thiévent, Romaric et Jean-Pierre Tabin (2021). *Effets de la pandémie de coronavirus et du semi- confinement sur les conditions de vie : une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu*. Rapport final. OFAS, FORS et Haute école de travail social et de la santé (HETSL | HES-SO).

PARTIE A : PRENDRE LA MESURE





*Distribution alimentaire, patinoire des Vernets, Genève, avril 2020.
Crédits : Laurent GUIRAUD*

LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES DE LA PANDÉMIE : ANALYSE ET PROPOSITIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Sergio Rossi

Ce chapitre analyse comment et dans quelle mesure l'économie suisse a été influencée par la pandémie de la COVID-19. Avant l'éclatement de cette pandémie, le système économique helvétique était caractérisé par une forte dépendance envers les exportations de biens et services, par l'équilibre des finances publiques, et par une politique monétaire visant l'affaiblissement des taux de change du franc suisse. Suite au confinement et à la crise économique induits par la pandémie, l'économie suisse a été secouée pour au moins deux raisons : les exportations ont souffert, suite également à l'interruption de la chaîne de production au plan global, et les finances publiques ont été très sollicitées afin de soutenir les entreprises durement frappées par le confinement et la crise économique. Ce chapitre vise à comprendre de quelles manières le système économique suisse est en train de réorienter ses activités et quels sont les scénarios les plus vraisemblables en ce qui concerne aussi les choix de politique économique. À cet égard, il propose de réorienter ces choix afin de permettre de répondre aux besoins de la population dans un souci de soutenabilité sociale et environnementale, permettant de relancer l'ensemble de l'économie nationale dans une perspective de développement durable pour l'ensemble des parties prenantes.

L'ÉCONOMIE SUISSE AVANT L'ÉCLATEMENT DE LA PANDÉMIE

La situation de l'économie suisse avant l'éclatement de la pandémie était caractérisée par plusieurs points forts et quelques faiblesses (Rossi et Vallet 2017). De nombreux indicateurs macroéconomiques représentent l'économie helvétique comme étant bien placée au niveau mondial (International Institute for Management Development 2020). Au vu du taux de croissance du produit intérieur brut en termes réels, du taux d'inflation et du taux de chômage, ainsi que de la balance des paiements, la Suisse, en général, se situe dans le peloton de tête des classements en ce qui concerne la compétitivité internationale. La crise financière globale éclatée en 2008, celle de la zone euro éclatée en 2009, ainsi que celle induite par la pandémie au début 2020 ont confirmé et en partie consolidé la position de la Suisse au sommet des classements concernant la performance économique.

Durant la période 2000-2019, l'économie suisse a été soutenue par les dépenses de consommation (Tableau 1).

Tableau 1 : Les facteurs de la croissance économique en Suisse (pourcentage)

Variabes économiques	2000	2010	2020
Consommation des ménages	56,5	53,0	51,1
Investissements des entreprises	26,9	25,1	26,8
Dépenses publiques	11,1	11,1	12,0
Solde de la balance courante	5,5	10,8	10,1
Variation des stocks des firmes	0,6	-0,2	-0,8

Source : Office fédéral de la statistique (élaboration de l'auteur).

Comme le montrent les données du Tableau 1, les dépenses de consommation en Suisse sont importantes pour la sta-

bilité et la croissance de l'économie nationale. Un autre facteur de croissance économique est celui des exportations de biens et services, grâce également au fait que l'économie suisse est très ouverte au commerce international (à peu près la moitié du produit intérieur brut suisse est exportée). À ces facteurs s'ajoutent les caractéristiques de l'économie suisse dont le tissu est très diversifié, ce qui rend cette économie performante et résiliente face aux chocs extérieurs – à l'instar de la crise financière globale éclatée en 2008 et de la crise économique induite par la pandémie.

Selon Schär et Schwarz (2012), la Suisse est le pays le plus industrialisé au monde, si l'on considère la valeur ajoutée par tête d'habitant (12'400 dollars) dans les activités industrielles. Les pays concurrents, comme le Japon (8'600 dollars), l'Allemagne (7'700 dollars), les États-Unis (6'000 dollars) et le Royaume-Uni (4'000 dollars), sont bien en dessous de la valeur ajoutée par tête d'habitant de l'économie suisse. Le secteur industriel helvétique est formé surtout par des petites ou moyennes entreprises, même s'il y a aussi des grandes entreprises comme Holcim (matériaux de construction), Nestlé (produits alimentaires), Roche (pharmaceutique) et Rolex (montres). Il s'agit d'entreprises actives au plan global et qui investissent en Suisse une partie considérable des profits gagnés dans le reste du monde. Ces investissements augmentent le degré de compétitivité des produits suisses à l'échelle internationale, comme le montre la structure de la balance des paiements de la Suisse.

Les données du Tableau 2 (ci-après) montrent en effet que le commerce international de la Suisse est largement excédentaire et lié à sa spécialisation industrielle. Cet excédent commercial a même augmenté suite à la crise financière globale éclatée en 2008, alors que l'on observe un recul considérable de la part des services, en particulier des services financiers, qui représentent en l'état moins de 10% du produit intérieur brut suisse (Département fédéral des finances 2020a).

Tableau 2 : La balance des paiements suisse (milliards de francs)

Postes de dépense	2000	2010	2020
<i>Balance courante</i>	52,1	91,7	26,8
Marchandises	2,6	45,3	63,8
Services	21,8	20,0	1,0
Revenus des facteurs	32,2	34,8	-23,6
Transferts courants	-4,5	-8,4	-14,4
<i>Transferts de capitaux</i>	-6,0	-4,6	-0,2
<i>Balance des capitaux</i>	77,6	107,2	12,9
Investissements directs	41,9	58,7	60,0
Investissements financiers	28,2	-36,8	30,0
Autres investissements	14,7	-52,5	-193,9
<i>Réserves officielles</i>	-7,3	137,8	116,7
<i>Erreurs et omissions</i>	31,4	20,4	-22,5

Source : Banque nationale suisse (élaboration de l'auteur).

L'économie suisse est également caractérisée par un degré élevé de spécialisation dans des niches de marché où les produits ont une forte valeur ajoutée et dont la demande est peu sensible à la variation de leur prix de vente. Cela permet aux entreprises qui vendent ces produits d'être à l'abri des effets négatifs de la globalisation ou de l'appréciation des taux de change de la monnaie nationale.

Il y a toutefois deux éléments problématiques qui existaient déjà avant l'éclatement de la pandémie de la COVID-19. D'un côté, le marché du travail en Suisse est affecté par plusieurs problèmes qui ont précarisé l'emploi de nombreuses catégories de personnes suite à la globalisation des activités économiques et à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne (UE). De l'autre côté,

le marché immobilier helvétique est caractérisé par une très forte surchauffe des prix, après la mise en œuvre d'une politique monétaire expansive par la Banque nationale suisse (BNS) suite à la crise dans la zone euro (Rossi 2019).

Depuis le début du XXI^e siècle, en effet, l'économie suisse a augmenté son degré d'intégration dans l'économie globale. L'accord sur la libre circulation des personnes entre l'UE et la Suisse, entré en vigueur en 2002, a permis aux entreprises en Suisse d'engager des travailleurs et travailleuses en provenance de l'UE, augmentant de cette manière la pression à la baisse sur les salaires des personnes résidant en Suisse (Losa et al. 2012). La compétitivité des entreprises suisses en a bénéficié, parce que beaucoup d'entre elles ont pu ainsi réduire leurs coûts de production, mais au détriment des dépenses de consommation des résidentes dont le salaire a été revu à la baisse suite à la libre circulation des personnes. Le marché du travail suisse a été influencé par ces dynamiques, qui ont engendré une dichotomie sur ce plan : d'un côté, les entreprises peuvent bénéficier des compétences professionnelles des travailleurs et travailleuses en provenance de l'UE, réduisant en même temps les salaires de beaucoup de personnes de la classe moyenne. De l'autre côté, beaucoup de travailleurs et travailleuses résidant en Suisse sont devenues (davantage) précaires, à cause de la pression à la baisse sur leurs salaires suite à la libre circulation des personnes, qui a fait augmenter le nombre de celles et ceux qui cherchent du travail dans l'économie suisse. Cette précarisation de la force de travail a affecté négativement les dépenses de consommation et la cohésion sociale, qui ont été réduites considérablement. Le chômage a dès lors augmenté pour des raisons structurelles, même si une partie importante de celui-ci échappe aux statistiques officielles et, dès lors, est ignorée par les responsables des choix de politique économique (Losa et al. 2014).

En ce qui concerne le marché immobilier suisse, celui-ci est caractérisé par une surchauffe remarquable des prix depuis l'éclatement de la crise financière globale en 2008. Les

investisseurs institutionnels (à savoir, les banques, les assurances et les caisses de pension) se sont tournés davantage vers ce marché, après avoir constaté l'écroulement des rendements sur les marchés financiers suite à l'éclatement de la crise en 2008. La politique des taux d'intérêt négatifs adoptée par la BNS en janvier 2015 – afin de réduire l'appréciation des taux de change du franc suisse – a poussé ces investisseurs, directement ou indirectement, à accroître leur prise de risque sur le marché immobilier, afin de compenser l'absence de rendements sur les marchés financiers. Cette stratégie des acteurs et actrices financières en Suisse a donc engendré une augmentation forte et rapide des prix immobiliers, comme l'illustre l'évolution de l'indice de bulle immobilière que UBS publie chaque trimestre (UBS 2021). De cette manière, un nombre croissant de débiteurs et débitrices hypothécaires appartenant à la classe moyenne risquent de ne plus réussir à refinancer leurs propres hypothèques, *a fortiori* pour celles et ceux qui perdent leur place de travail ou qui sont moins rémunérés aussi à cause de la crise économique induite par la COVID-19. En effet, les problèmes sur le marché du travail et sur le marché immobilier sont largement interdépendants au sein de l'économie suisse, où l'appréciation des taux de change du franc suisse a été utilisée par plusieurs managers comme prétexte pour exercer des pressions à la baisse sur la rémunération d'une partie importante de leurs collaborateurs et collaboratrices et pour réduire la force de travail au sein de nombreuses petites ou moyennes entreprises en Suisse – en particulier dans les branches d'activité liées à l'exportation (y compris les services touristiques) et dans le commerce de détail, où un nombre considérable de magasins continuent de souffrir à cause de la concurrence étrangère, surtout dans les cantons proches de la frontière (Rossi 2019).

Cette situation a duré jusqu'à l'éclatement de la crise de la COVID-19. Par la suite, le confinement de nombreuses activités économiques et la conséquente interruption de la chaîne de production dans de nombreuses branches ont

exacerbé les problèmes de l'économie suisse, qui ont été ainsi mis en lumière encore plus clairement.

LES PROBLÈMES DE L'ÉCONOMIE SUISSE DURANT LA PANDÉMIE

Depuis mars 2020, l'économie suisse a beaucoup souffert de l'arrêt des activités dans plusieurs branches. Cette interruption a frappé tant l'offre que la demande de biens et services, entraînant une diminution forte, rapide et inattendue des bénéfices des entreprises impliquées directement ou indirectement dans le confinement. Cette situation et les perspectives de moyen terme qu'elle a induites ont amené beaucoup d'entreprises à réduire le niveau d'emploi et la masse salariale, exerçant ainsi une pression à la baisse sur la rémunération de plusieurs catégories de travailleurs et travailleuses dont beaucoup devaient déjà faire face à des difficultés financières, qui par conséquent se sont aggravées et souvent de manière dramatique.

Face à cette situation, la Confédération suisse a décidé de verser des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, permettant ainsi aux travailleurs et travailleuses de recevoir 80% de leur propre salaire durant la période de confinement et jusqu'à ce que la situation économique ne s'améliore. Le Conseil fédéral a aussi décidé de cautionner entièrement les crédits que les banques décident d'octroyer aux entreprises jusqu'à une somme de 500'000 CHF, avec un taux d'intérêt égal à zéro, tandis que les crédits bancaires dépassant cette somme jouissent d'un cautionnement à hauteur de 85% de la somme octroyée et devront être rémunérés avec un taux d'intérêt de 0,5%, permettant ainsi aux banques de gagner des intérêts et de réduire les coûts qu'elles auraient dû supporter si le nombre d'entreprises mises en faillite augmentait beaucoup suite au confinement. Pour le secteur bancaire, il s'agit d'aides à fonds perdu, dans le cas où les entreprises n'arrivent pas à rembourser leurs

dettes aux banques, tandis que les entreprises concernées devront rembourser leurs dettes dans un délai de cinq ans (avec une dérogation de deux ans pour les cas de rigueur), durant lesquels elles devront payer des intérêts sur les sommes dépassant 500'000 CHF (Département fédéral des finances 2020b). Pour leur part, les travailleurs et travailleuses indépendant·es ont pu demander des indemnités pour pertes de gain dans la mesure où elles et ils ont été frappé·es par le confinement suite à la pandémie. Ces indemnités ont l'objectif de limiter les pertes financières de ces travailleurs et travailleuses, même si pour beaucoup, les perspectives continuent à être inquiétantes suite à la forte diminution des activités économiques durant la pandémie et la réduction du pouvoir d'achat des personnes appartenant à la classe moyenne qui s'en est suivie. Pour les entreprises qui ont été obligées d'arrêter leurs activités pour une période d'au moins 40 jours, le Conseil fédéral a décidé de leur verser des aides à fonds perdu équivalant à 20% de leur chiffre d'affaires, avec une limite maximale de 750'000 CHF pour ces aides durant le deuxième confinement (du 22 décembre 2020 au 28 février 2021).

Les branches d'activité le plus lourdement frappées par le confinement sont celles des événements (culturels, sportifs ou récréatifs), des services touristiques (comme les hôtels), de la restauration, de la construction et du commerce de détail, au-delà des activités de soins personnels (coiffeurs et coiffeuses, esthéticien·es, etc.). Durant les périodes de fermeture de ces activités, les entreprises concernées ont dû continuer à payer leurs coûts fixes (salaires, loyers, leasing des voitures, assurances) sans pouvoir compter sur des recettes provenant de la vente de leurs biens ou services. L'interruption de la chaîne de production pour les entreprises globalisées (entendez celles dont les fournisseurs et fournisseuses se trouvent à l'étranger) a obligé beaucoup d'entre elles à faire face à des difficultés remarquables pour respecter les délais de livraison de leurs propres produits. Cela a contribué – au-delà du renchérissement des exportations

helvétiques suite à l'appréciation des taux de change du franc suisse à cause de la pandémie – à réduire le chiffre d'affaires des entreprises situées en Suisse, créant également un risque réputationnel dû à ces retards de livraison et surtout à l'utilisation d'intrants provenant de Chine (qui a été l'épicentre de la pandémie).

Par ailleurs, beaucoup de propriétaires immobiliers ont dû faire face à des difficultés pour encaisser le loyer de leurs surfaces commerciales, à cause de l'arrêt des activités durant la phase la plus aiguë de la pandémie. Dans plusieurs cantons, les autorités publiques ont dû intervenir pour compenser au moins une partie de ces loyers perdus durant la période de confinement. Les répercussions négatives sur le pouvoir d'achat (donc sur les dépenses de consommation) d'une partie importante de ces propriétaires immobiliers ont contribué à la réduction du produit intérieur brut suisse en 2020. Le niveau d'emploi et les finances publiques ont ainsi été affectés de manière négative, péjorant la situation économique.

L'ÉCONOMIE SUISSE APRES LA PANDÉMIE : VIRAGE OU RADICALISATION ?

La pandémie a mis en lumière les problèmes de l'économie suisse, qui sur le fond concernent le marché du travail, avec des répercussions évidentes sur les dépenses de consommation. Au-delà de l'augmentation du chômage (capturé seulement en partie par les statistiques officielles), beaucoup de travailleurs et travailleuses ont subi une perte de leur pouvoir d'achat, parce que leur degré d'emploi et/ou leur salaire ont été réduits, suite à la crise économique éclatée au début 2020, ou parce que les indemnités pour la réduction de l'horaire de travail qu'elles et ils ont obtenues ne représentent que 80% du salaire perçu avant la pandémie. Le marché du travail suisse a donc subi une évidente radicalisation de sa propre situation (Sheldon 2020). Cela a

donné lieu à une forte augmentation du nombre de personnes ayant fait appel aux aides sociales, surtout dans les cantons proches de la frontière.

Tout cela a déjà affecté les finances publiques, en ce qui concerne tant les ressources fiscales que les dépenses publiques. L'augmentation des déficits publics induira d'abord la Confédération, ensuite les cantons suisses à vouloir retrouver un équilibre budgétaire, réduisant les dépenses publiques, surtout là où il y a peu d'opposition par les groupes d'intérêt sur le plan politique. Il semble d'ores et déjà évident que les politiques sociales vont être sacrifiées au nom de la rigueur budgétaire, avec probablement une autre réduction des barèmes d'impôt sur le bénéfice des entreprises, afin d'amener les entreprises à investir davantage pour soutenir l'ensemble du système économique. En fait, les entreprises se dirigeront davantage vers les marchés financiers, pour y placer non seulement leurs bénéfices, mais aussi l'argent emprunté auprès des banques ou sur le marché des capitaux, lorsqu'elles ne s'attendent pas à gagner des bénéfices sur le marché des produits suite à la baisse ou à la stagnation de la demande sur ce marché. Au lieu d'un virage, il y aura donc une radicalisation des stratégies d'entreprises durant les prochaines années. Cela continuera à faire augmenter les prix sur les marchés financiers, qui dans la plupart des cas n'ont aucun fondement dans les activités économiques des entreprises qui ont émis des titres. Cette déconnexion entre l'économie « réelle » et la finance de marché sera alors une autre composante de la radicalisation de l'économie suisse, dans le sillage de ce que l'on peut déjà observer.

En ce qui concerne le commerce international, on peut remarquer un virage, même si de faible ampleur, dans la mesure où certaines entreprises envisagent de « relocaliser » dans l'UE ou en Suisse une partie des activités qu'elles menaient à bien en Asie et en particulier en Chine avant l'éclatement de la pandémie. Ce virage fait suite à l'interruption de la chaîne de production à cause de la pandémie et au

risque réputationnel qui s'en est suivi. Les conséquences favorables de cette « relocalisation » pourraient alors être au nombre de deux : d'un côté, il y aura une diminution du trafic international de marchandises, avec des retombées positives pour l'environnement ; de l'autre côté, il y aura une augmentation de l'offre de places de travail en Suisse, surtout pour les emplois qui nécessitent des compétences moyennes ou élevées. L'emploi de travailleurs et travailleuses peu qualifiés en Suisse en bénéficiera aussi dans le secteur industriel, qui avant la crise avait délocalisé à l'étranger une partie de ses activités, surtout dans les pays asiatiques où la pandémie de la COVID-19 a éclaté. Or, vraisemblablement, il s'agira d'un phénomène transitoire, c'est-à-dire que quelques années après la pandémie, un nombre croissant d'entreprises décidera de délocaliser à nouveau une partie importante de leurs activités dans les pays où les coûts de production sont significativement inférieurs à ceux de la Suisse. Quelques entreprises, tant dans le secteur industriel que dans celui des services, resteront néanmoins en Suisse car elles auront pu remarquer les avantages découlant de leurs activités dans ce pays. Au-delà d'une fiscalité somme toute faible, aussi bien pour les entreprises que pour leurs propriétaires et managers, en Suisse les avantages de position sont nombreux : ce pays se trouve dans une position centrale au sein du continent européen, permettant d'atteindre facilement les principaux marchés de l'UE (Allemagne, France et Italie), pour lesquels la Suisse représente également un marché intéressant pour tester la vente de biens ou services, étant donné qu'elle coiffe trois régions linguistiques (Suisse alémanique, Suisse romande et Suisse italienne) où les entreprises qui envisagent de vendre leurs produits dans l'UE peuvent récolter des informations utiles pour pénétrer ces marchés dans la zone euro. De surcroît, le pouvoir d'achat des consommateurs et consommatrices en Suisse est relativement plus élevé que celui dans le reste de l'Europe : plusieurs entreprises européennes ont donc l'intérêt d'être présentes sur le marché suisse, où les

occasions de fusions et acquisitions ne manquent pas, permettant d'avoir des perspectives de rendement intéressantes, grâce aussi à la disponibilité de travailleurs et travailleuses qualifiées et d'un réseau académique de premier ordre, y compris en ce qui concerne les activités de recherche et développement avec la collaboration des entreprises – parfois réunies dans un *cluster* à l'instar de la branche horlogère et de celle pharmaceutique (Rossi et Vallet 2017).

En ce qui concerne les finances publiques de la Suisse, la situation après la pandémie pourrait amener à une radicalisation des choix de politique économique, visant l'équilibre budgétaire par des mesures d'austérité (Rühli 2020). Les dépenses courantes et celles pour les investissements du secteur public, en réalité, devraient être toujours séparées car leurs bénéficiaires ne sont pas nécessairement les mêmes : les dépenses courantes sont celles que le secteur public fait pour satisfaire les besoins de la population durant l'année courante, tandis que les investissements publics permettent de satisfaire les besoins de plusieurs générations de contribuables (par exemple, la construction d'un hôpital permet de soigner la population pour bien des années après sa réalisation). Pour cette raison, les investissements publics ne doivent pas être considérés lorsque l'on vise l'équilibre budgétaire, parce que dans le cas contraire ils sont imputés entièrement aux contribuables de l'année courante, alors qu'en fait ils bénéficient aussi aux contribuables des années suivantes (Dafflon 1996).

QUELQUES PROPOSITIONS DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE POUR BIEN SORTIR DE LA PANDÉMIE

La crise économique qui a éclaté suite à la COVID-19 n'est pas due à cette pandémie, mais au régime économique contemporain. Celui-ci n'est pas viable au plan économique,

social et environnemental. Ladite crise l'a bien montré et doit être l'occasion de faire en sorte que l'État s'approprie à nouveau son propre rôle pour le fonctionnement ordonné de l'ensemble de l'économie. Le secteur public doit être un acteur majeur dans le domaine de la santé et sur le marché du travail, veillant à faire en sorte que tous les besoins de la population soient satisfaits par l'ensemble des parties prenantes.

Or, les mesures de politique économique adoptées par le Conseil fédéral afin de faire face à la crise induite par la pandémie ne répondent pas à ces attentes et sont inadéquates. Elles se concentrent trop sur l'offre de biens et services, négligeant la demande sur le marché des produits, sans laquelle toute incitation à produire (comme le cautionnement des crédits bancaires offerts aux entreprises) est inutile car celles-ci ne produisent pas si elles ne s'attendent pas à pouvoir écouler leur production.

Si le secteur public souhaite faire face correctement à la crise économique liée à la pandémie, les politiques économiques qu'il doit mettre en œuvre sont différentes de celles décidées. Trois mesures urgentes doivent être adoptées au niveau fédéral en Suisse (Rossi 2021) :

- distribuer à toute personne adulte dont le revenu mensuel disponible est inférieur à 4'000 CHF des bons d'achat (à dépenser au niveau local) dont le financement peut être assuré par une micro-taxe sur le trafic des paiements scripturaux, permettant à tout individu de mener une existence digne et participer à la vie publique ;
- prélever un impôt sur les gros patrimoines et les revenus élevés, qui ont profité des politiques économiques menées depuis le début des années 1980 et qui sont à l'origine de la pandémie de la COVID-19 ;
- investir l'argent public dans des activités économiques favorables à l'environnement et avec l'appui

de la BNS dont les choix de portefeuille doivent servir l'intérêt général et financer une partie des investissements publics par l'achat des obligations de la Confédération lors de leur émission sur le marché primaire.

Les politiques fiscale, budgétaire et monétaire permettront ainsi de répondre aux besoins de l'ensemble de la population en respectant les critères assurant la soutenabilité sociale et environnementale des activités économiques.

CONCLUSION

Dans ce chapitre nous avons présenté la situation dans laquelle se trouvait l'économie suisse lors de l'éclatement de la pandémie de COVID-19, afin d'en illustrer par la suite les changements et les défis majeurs. Les avantages de position de l'économie suisse ont été en partie préservés, voire se sont renforcés, au niveau global, comme le montre l'appréciation tendancielle des taux de change du franc suisse après l'éclatement de cette pandémie. Les problèmes dont l'économie suisse souffrait déjà avant celle-ci (à savoir, les difficultés sur le marché du travail en ce qui concerne à la fois l'emploi et la rémunération de plusieurs catégories de personnes) ont été aggravés, souvent de manière dramatique, pour bien des travailleurs et travailleuses, réduisant de ce fait les dépenses de consommation dans l'économie nationale et, de là, aussi le niveau d'activité des entreprises et le commerce international. Cela a comporté une diminution considérable des investissements dans l'appareil de production, vu que les entreprises ont placé une partie importante de leurs profits sur les marchés financiers, visant des rendements leur permettant de compenser au moins en partie les pertes de gain sur le marché des produits. Cela a fait augmenter la fragilité financière de l'ensemble du sys-

tème économique helvétique, accroissant l'écart entre l'économie « réelle » et la finance de marché. Une partie importante des capitaux a été investie dans le marché immobilier, surtout par les investisseurs institutionnels qui sont affectés par l'introduction d'un taux d'intérêt négatif par la BNS – dont l'effet attendu sur les taux de change du franc suisse est faible et insuffisant pour relancer les activités économiques en Suisse. La politique économique de la Confédération et des cantons a partiellement soutenu l'économie nationale, mais beaucoup de ressources financières du secteur public ont été utilisées à mauvais escient, parce qu'elles n'ont pas soutenu la demande sur le marché des produits, préférant soutenir l'offre suivant la « loi de Say » (selon laquelle « l'offre crée sa propre demande » sur ce marché) – ce qui s'avère être un vœu pieux lorsque les entreprises craignent de ne pas réussir à vendre la totalité de leur production et dès lors n'investissent pas pour produire davantage.

L'économie suisse après la pandémie sera donc caractérisée par la radicalisation des stratégies entrepreneuriales et des choix de politique économique : les premières vont s'orienter davantage vers les marchés financiers, essayant de gagner sur ces marchés (avec une prise de risque conséquente) ce que les entreprises n'arrivent plus à gagner sur le marché des produits ; les seconds vont imposer des mesures d'austérité pour faire en sorte d'atteindre un équilibre budgétaire des finances publiques qui ne permettra pas de satisfaire les besoins de la population en ce qui concerne les services publics et qui, en fin de compte, ne pourra pas être atteint à cause des conséquences macroéconomiques négatives des coupes budgétaires dans les dépenses publiques – *a fortiori* s'il y a de nouveaux cadeaux fiscaux à travers, par exemple, la réduction des barèmes d'impôt sur les bénéfices des entreprises (qui ne pourront pas amener celles-ci à investir pour créer des places de travail, aussi longtemps que la situation et les perspectives sur le marché des produits seront négatives).

Si l'on continue sur cette trajectoire, dans une décennie l'économie suisse sera dans une situation similaire à celle dans laquelle se trouve à présent le système économique de l'UE et en particulier celui de la zone euro, caractérisée par un chômage involontaire très élevé, par une stagnation des dépenses de consommation et, de là, des investissements dans l'appareil de production. Le commerce international ne pourra pas compenser ces lacunes, qui vont grever sur les finances publiques et, par là, sur la cohésion nationale, déjà affaiblie après plus de trente années de néo-libéralisme effréné au détriment du bien commun.

Remerciements :

L'auteur tient à remercier la directrice et le directeur de cet ouvrage collectif pour leur invitation à rédiger ce chapitre ainsi que Carryl Oberson et Maurizio Solari pour leurs commentaires à l'égard d'une version préliminaire de celui-ci.

TEXTES CITÉS

Dafflon, Bernard (1996). The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience. In Giancarlo Pola, George France and Rosella Levaggi (dir.), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy* (pp. 228-250). Cheltenham: Edward Elgar.

Département fédéral des finances (2020a). *Place financière suisse : indicateurs avril 2020*. Berne : Département fédéral des finances.

Département fédéral des finances (2020b). *Ordonnance concernant l'octroi de crédits et cautionnements solidaires suite au coronavirus*. Berne : Département fédéral des finances.

International Institute for Management Development (2020). *IMD World Competitiveness Yearbook 2020*. Lausanne: International Institute for Management Development.

Losa, Fabio B., Bigotta, Maurizio e Oscar Gonzalez (2012). *Libera circolazione: gioie e dolori. Valutazione degli impatti sul mercato del lavoro svizzero dell'abolizione della priorità d'impiego ai lavoratori indigeni*. Giubiasco : Office de statistique du canton du Tessin.

Losa, Fabio B., Bigotta, Maurizio, Stephani, Eric et Gilbert Ritschard (2014). *Da dove veniamo? Che siamo? Dove andiamo? Analisi delle traiettorie di vita dei disoccupati di lunga durata in Svizzera*. Giubiasco : Office de statistique du canton du Tessin.

Rossi, Sergio (2019). The dangerous ineffectiveness of negative interest rates: the case of Switzerland. *Review of Keynesian Economics*, 7(2), 220-232.

Rossi, Sergio (2021). D'autres politiques économiques. In Michel Bühler et Nago Humbert (dir.), *Manifeste 2020. Urgence : pour un autre monde et ne pas revenir à l'a-normalité* (pp. 79-80). Lausanne : Éditions d'en bas.

Rossi, Sergio et Guillaume Vallet (2017). Evoluzione, stato e prospettive dell'economia elvetica. In Sergio Rossi (dir.), *L'economia elvetica nella globalizzazione: problemi e opportunità di un sistema-paese* (pp. 19-38). Locarno: Armando Dadò Editore.

Rühli, Lukas (2020). Les séquelles du Covid-19 sur la politique budgétaire. *Avenir Suisse Analyse*, décembre, en ligne : www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-sequelles-du-covid-19-sur-la-politique-budgetaire/ (accès 19.04.2021)

Schär, Markus, et Gerhard Schwarz (2012). Le pays le plus industrialisé à l'échelle mondiale. *Avenir Suisse*, juin, en ligne : www.avenir-suisse.ch/fr/18865/18865/ (accès 19.04.2021)

Sheldon, George (2020). Unemployment in Switzerland in the wake of the Covid-19 pandemic: an intertemporal perspective, *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 156(8). doi 10.1186/s41937-020-00058-6

UBS (2021). *Swiss real estate bubble index*, en ligne : www.ubs.com/global/en/wealth-management/insights/chief-investment-office/life-goals/real-estate/ubs-swiss-real-estate-bubble-index.html (accès 19.04.2021)

LES EFFETS DE LA CRISE SANITAIRE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LES INÉGALITÉS

Giovanni Ferro Luzzi et Sylvain Weber

La pandémie de la COVID-19 qui a touché la planète depuis le début de l'année 2020 ne cesse de paralyser les économies de nombreux pays confrontés au risque de saturation de leur système de santé. Les mesures de confinement partiel ou intégral s'enchaînent et mettent à mal non seulement l'activité productive de nombreux secteurs, mais aussi la santé mentale de personnes qui se retrouvent isolées ou angoissées par les risques que cette crise véhicule (tomber malade, perdre son emploi, etc.) et le manque d'activités physiques, culturelles ou simplement de loisirs. Cette crise restera sans aucun doute longtemps dans les mémoires de celles et ceux qui l'auront vécue, mais surtout subie en tombant malades, en perdant un proche ou encore son emploi. Le traumatisme principal causé par la pandémie reste bien entendu le nombre de décès très important, mais les préjudices sont multiples et touchent le domaine de la santé mentale, mais aussi les pertes importantes subies par les jeunes générations en matière de formation ou de socialisation et de manière générale la réduction des échanges économiques avec les conséquences que l'on sait sur le produit intérieur brut et l'emploi. La présente contribution se limitera à proposer un tour d'horizon des effets que la pandémie a eus sur le marché du travail et tentera de fournir quelques pistes de réflexion pour améliorer le sort de celles et ceux qui sont confrontés à des difficultés de (ré-)insertion sur le marché de l'emploi.

Ce chapitre évalue le choc produit sur le marché du travail depuis le début de la crise en identifiant les différences de la situation actuelle avec les récessions du passé récent, en particulier celle de 2008, dite des *subprimes*. Il revient sur

les mesures mises en place et analyse leur efficacité, mais aussi leur impact sur l'équité du système. Enfin la conclusion fournit des recommandations pour la sortie de crise aux différents échelons de la puissance publique.

PANDÉMIE ET CHÔMAGE : QUEL DIAGNOSTIC ?

Pratiquement tous les pays touchés par la pandémie ont subi une contraction marquée de leur activité économique, que des mesures de confinement aient été édictées ou non.

Au niveau mondial, l'Organisation internationale du travail (OIT) estime que l'équivalent de 255 millions d'équivalents plein-temps (EPT) ont été perdus la première année de la pandémie, dont une moitié sous forme d'emplois et l'autre sous forme de réductions d'horaires de travail (ILO 2021). La baisse des heures travaillées est de 8,8% par rapport à 2019 ce qui correspond à une baisse quatre fois plus importante que celle subie lors de la crise des *subprimes*. Une partie substantielle des emplois perdus l'ont été vers l'inactivité (70%), et un peu moins d'un tiers s'est transformé en chômage. Ces chiffres suggèrent que les employeurs et employeuses ont eu recours à des mises en retraite anticipées, mais aussi que des personnes se sont retirées du marché du travail par manque d'espoir de retrouver un emploi dans cette situation, enfin et surtout, que nombre de personnes ayant perdu leur emploi n'ont formellement même pas pu chercher d'emploi dans leur secteur en raison de la fermeture de ce dernier.

À la lumière de cette chute brutale de l'activité économique, la crise de la COVID-19 est la plus grave que la Suisse ait connue depuis les années 1970 lors du premier choc pétrolier avec une baisse de 2,9% du PIB. Comparativement à d'autres pays, la Suisse s'en sort cependant plutôt bien, notamment en raison de mesures de confinement moins strictes que dans d'autres pays. Cependant, la nouveauté de cette crise réside dans les grandes différences que

l'on a pu observer entre secteurs d'activité. Pour l'année 2020, les pertes les plus lourdes ont été subies par l'hôtellerie et la restauration (-35,3% des emplois), les arts, spectacles et activités récréatives (-18,8%), mais d'autres secteurs ne sont pas en reste dans l'industrie. Les entreprises du commerce de détail ont quant à elle vécu une période plus ou moins difficile selon la nature essentielle ou non des articles vendus. Fort heureusement, l'impact de la deuxième vague et des mesures de re-confinement attendues a été bien moindre que celui de la première. Enfin, l'arrivée des vaccins permet d'envisager l'avenir avec un certain optimisme qui se traduit déjà par une reprise de l'activité économique et une baisse graduelle du chômage. Selon l'OFS (2021), l'ensemble de l'économie offrait 4'000 places vacantes de plus (+6,0%) au premier trimestre 2021 par rapport au premier trimestre 2020 et tous les indicateurs prévisionnels liés à l'emploi sont à la hausse. Cette récession laissera toutefois des traces durables sur le marché du travail et il conviendra que les autorités restent attentives à la fragilisation de la situation financière des ménages les plus précarisés par la crise.

DES INÉGALITÉS EN HAUSSE

Les crises économiques renforcent généralement les inégalités et la crise de la COVID-19 semble effectivement avoir entraîné une hausse des inégalités dans la plupart des pays. Au niveau mondial cependant, Deaton (2021) montre que la pandémie a possiblement réduit les inégalités, ou du moins ralenti sa tendance haussière. La prise en charge rapide de la pandémie en Chine et la croissance économique en 2020 sont un des facteurs explicatifs. Des facteurs démographiques peuvent également expliquer que les pays avancés (où la population est relativement âgée) aient été plus durement frappés par la maladie que les pays en voie

de développement (où la population est relativement jeune).

La hausse des inégalités causée par la COVID-19 est un phénomène largement documenté dans de nombreux pays. En réalité, on peut relier ce phénomène à des facteurs plus structurels, les inégalités ayant déjà commencé à croître avant la fin du millénaire dans de nombreux pays. La dérégulation du marché du travail, la mondialisation et le progrès technologique sont autant de facteurs ayant pu contribuer à la hausse des inégalités sur ce quart de siècle. Les États-Unis et la Grande-Bretagne témoignent des plus fortes hausses des inégalités. En Suisse, la hausse a été nettement moins marquée mais sensible tout de même.

Une spécificité de la crise actuelle est très certainement le cumul des facteurs de précarisation qui dépassent le simple marqueur classique lié au revenu. Elle a mis en évidence combien les personnes pouvaient être touchées de manière très distincte (mais parfois liée) sur plusieurs dimensions : le revenu et le risque de chômage bien sûr, mais aussi la santé, le mode de transports, l'accès au télétravail, l'éducation et la formation, la mobilisation de l'épargne et la garde des enfants. Martínez et al. (2021) démontrent par exemple que les ménages les moins aisés sont ceux pour qui le revenu a subi la plus forte contraction, au contraire de leurs dépenses, qui se sont moins réduites que celles des ménages du haut de la distribution des revenus. D'autre part, on constate que l'exposition des employé·es au virus de la COVID-19 dans les secteurs essentiels ou dont les postes ne permettent pas le télétravail a été notablement plus marquée (DREES 2020 ; Blundell et al. 2020 ; Marti et Ferro Luzzi 2021).

Les récessions ont de manière assez classique toujours contribué à accentuer les inégalités. En effet, ce sont surtout les personnes ayant le moins de qualifications qui sont le plus à risque de tomber au chômage pendant une récession, la formation et l'expérience jouant un rôle de tampon

amortisseur pour les employé·es qui en sont doté·es en raison des investissements que les entreprises ont réalisés dans leur « capital humain » et parce que les palettes des possibilités de se reposer sur le marché du travail s'agrandit avec le niveau de formation.

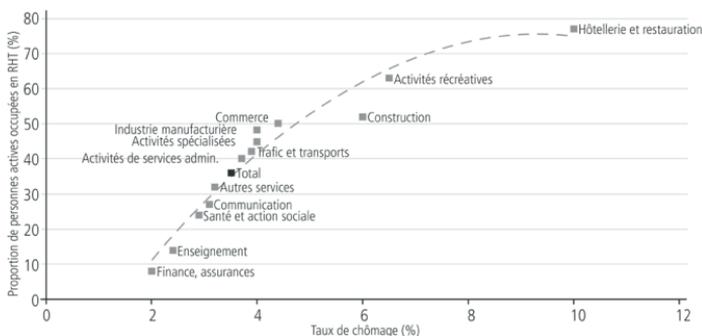
Toutefois, la particularité de la crise actuelle est sans doute d'avoir eu un impact très différent selon le secteur ou la profession, voire l'entreprise et le poste de travail. Ces différences ne transparaissent pas de manière flagrante dans les données du chômage, en raison du recours massif des secteurs impactés aux réductions d'horaires de travail (RHT), un dispositif qui a été allégé au niveau administratif, étendu dans son périmètre des bénéficiaires et qui a vu sa période d'indemnisation rallongée jusqu'à 24 mois par le Conseil fédéral.

Les données sur l'emploi confirment cet impact très hétérogène (voir par exemple OFS 2021). C'est sans surprise le secteur de l'hôtellerie et restauration qui subit la plus grande chute avec 35'000 emplois perdus entre le premier trimestre de 2020 et le même trimestre de 2021 (soit une baisse de 13,9%). Les secteurs du transport aérien et des arts, spectacles et activités récréatives sont également fortement touchés (respectivement -11,2% et -5,1%). Dans l'industrie manufacturière, la baisse est de 2,0% et la construction subit une chute de 1,6%. À l'inverse, certains secteurs ont vécu une croissance de l'emploi sur cette même période : activités informatiques (+2,2%), assurance (+4,7%), activités immobilières (+2,9%), administration publique (+4,0%), santé humaine (+3,4%) et action sociale (+4,4%).

L'emploi massif des RHT pendant cette crise a très certainement permis d'éviter une hausse substantielle du nombre de personnes au chômage. La corrélation marquée que l'on observe entre les RHT et les entrées au chômage à partir d'avril 2020 (voir Figure 1) suggère que le chômage aurait effectivement atteint des niveaux inégalés en regard

des précédentes crises économiques. Au plus fort de la crise financière des *subprimes*, les RHT totalisaient environ cinq millions d'heures perdues par mois, alors que pour le seul mois d'avril 2020, c'est plus de 90 millions d'heures qui ont été perdues. À titre de comparaison, on peut signaler que pendant la crise de 2008-2010, c'est environ 150'000 employé·es qui étaient concerné·es, alors que ce chiffre se montait à 1,9 million d'employé·es en avril 2020 (SECO 2020). En février 2021, le total était toujours à un niveau extrême, avec 30 millions d'heures perdues.

Figure 1 : Taux de chômage et proportion d'employé·es en RHT en avril 2020



Source des données : SECO (2020).

La question de savoir si le chômage partiel permet de sauver des emplois a été abondamment discutée dans la littérature avec des résultats contrastés. En effet, certain·es auteur·es ont identifié des « effets d'aubaine » : les employeurs et employeuses ne prévoyant pas de licenciement peuvent en effet bénéficier d'un subside à l'emploi pendant la chute de l'activité alors que celles et ceux qui se trouvent en difficulté finissent parfois par se séparer malgré tout de leurs employé·es une fois les RHT arrivées à terme, la mesure ne permettant dans ce cas que de retarder le licenciement et non de l'éviter. Cependant, pour la Suisse, Kopp et Siegenthaler (2017) ont mis en évidence un clair effet de

sauvegarde des emplois du système de RHT, avec un bénéfice net pour le système d'assurance-chômage. En comparant les entreprises ayant vu leur demande de RHT acceptée à celles ayant essuyé un refus, Kopp et Siegenthaler montrent qu'entre 2009 et 2014, les premières ont procédé à des licenciements six mois après la période de RHT pour environ 1% à 2% de leurs effectifs, alors que pour les secondes la proportion dépassait 4% avec des licenciements plus nombreux durant deux voire trois ans après la demande de RHT.

En extrapolant les résultats de cette étude à la crise actuelle de la COVID-19, on peut raisonnablement affirmer que les mesures d'extension du cercle des bénéficiaires, de facilitation administrative et de prolongation de la durée autorisée des RHT jusqu'à 24 mois ont sauvé nombre d'employé·es du licenciement. Kopp et Siegenthaler (2017) estiment qu'en temps normal environ une demande de RHT sur six est refusée par l'autorité cantonale. Il est toutefois difficile de chiffrer le nombre d'emplois préservés du licenciement, car cela dépend du profil des entreprises ayant essuyé un refus.

Il est par ailleurs à signaler que le système des RHT a engendré des conséquences administratives particulières pour les travailleurs et travailleuses frontaliers. Alors qu'elles et ils sont habituellement indemnisé·es par l'assurance-chômage de leur lieu de domicile en cas de chômage, les RHT impliquent que le contrat de travail reste valable, de sorte que c'est l'assurance suisse qui a dû prendre (en partie) le salaire des travailleurs et travailleuses frontaliers à sa charge en cas de RHT. Dans les cantons où le nombre de travailleurs et travailleuses frontaliers est important (notamment Genève, Bâle-Ville et le Tessin ; voir par exemple Weber et al. 2019), cela représente évidemment des enjeux financiers conséquents.

La crise de la COVID-19 a également agi comme révélateur d'une « précarité invisible » ou « précarité radicale »

(voir Kammermann 2020). L'économie domestique est un secteur mal documenté et pour lequel les statistiques officielles peinent à révéler l'ampleur du choc économique, avec de nombreuses personnes qui ont des faibles rémunérations et n'ont souvent pas droit aux indemnités chômage ou à l'aide sociale (en raison du type de permis ou de l'absence d'autorisation de séjour). Le secteur de l'économie domestique n'a pas été considéré comme astreint à des mesures de confinement, ce qui aurait ouvert des droits, du moins pour une partie des employé·es éligibles. En revanche, et de manière assez conséquente au début de la pandémie, nombre de ces personnes ont perdu leur emploi de manière temporaire ou définitive. En raison de salaires déjà bas en situation normale permettant tout juste de joindre les deux bouts, la crise a brutalement exposé ces personnes à une situation de détresse extrême, les obligeant à de longues attentes pour l'obtention d'un colis alimentaire, et dont les images ont révélé au monde les conditions très difficiles. Que ce soit en termes de logement, de santé et d'accès aux soins, ou simplement de relations de travail, cette catégorie de personnes échappe en grande partie au filet de sécurité sociale traditionnelle. La puissance publique a alors dû affronter cette nouvelle précarité dans l'urgence, l'improvisation et l'innovation en collaborant avec des partenaires du monde associatif pour des résultats mitigés. À Genève, par exemple, le dispositif de distribution de colis alimentaires a pu répondre de manière efficace et rapide à la forte demande qui s'est exprimée dès le début de la pandémie. En revanche, les autorités du canton n'ont pas pu fournir l'aide d'urgence de 15 millions de francs dans l'immédiat, en raison d'un référendum qui a mis en suspens le processus (voir à ce propos le chapitre de Pelizzari dans ce volume).

QUALIFICATIONS, TÉLÉTRAVAIL ET SECTEURS ESSENTIELS

Le télétravail n'est de loin pas une innovation liée à la crise de la COVID-19, et une tendance assez nette se dégagait déjà ces dernières années en faveur de cette forme de travail qui mobilise un accès à l'internet pour communiquer avec ses collègues, son employeur ou employeuse ou un·e mandant·e. L'office du personnel de l'État de Genève avait par exemple déjà mis en place un processus formel de télétravail pour certain·es collaborateurs et collaboratrices, mais il ne concernait qu'une toute petite partie des employé·es. Par ailleurs, le télétravail n'implique pas nécessairement qu'il se fasse depuis la maison, mais simplement d'un autre site que le lieu usuel.

Une étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS 2016), fondée sur l'enquête sur la population active, mettait déjà en évidence des évolutions dans ce domaine. Bien que le lieu fixe de travail hors domicile concerne environ quatre personnes sur cinq en Suisse, les 20% restant se partagent entre 5% environ pour le travail à domicile et 15% environ pour le travail en déplacement sur un lieu changeant. Cette proportion était plutôt stable depuis le début du millénaire. En revanche, l'étude pointe le quasi quadruplement du télétravail à proprement parler (utilisation de l'internet) sur cette même période. Ainsi entre 2001 et 2015, la proportion de personnes utilisant le télétravail de manière occasionnelle est passée de 248'000 à 931'000. La tendance au télétravail était donc déjà bien amorcée grâce à l'avènement des technologies de l'information et de la communication. L'étude montre également la grande hétérogénéité sectorielle, professionnelle et surtout de qualifications qui caractérise le passage au télétravail. Sans grande surprise, les secteurs qui occupaient le plus de personnes en télétravail étaient ceux de l'information et la communication, l'ensei-

gnement, les activités spécialisées, scientifiques et techniques et les activités financières et d'assurance. Si on se penche sur le niveau de formation, les personnes ayant un niveau de formation obligatoire ne recourent pratiquement jamais au télétravail. Du côté des personnes ayant une formation secondaire ou tertiaire, la progression a été très forte, passant de 90'000 à 284'000 pour les premiers et de 152'000 à 631'000 pour les seconds entre 2001 et 2015. Enfin, presque deux tiers des télétravailleurs et télétravailleuses occasionnelles (ou pour qui le télétravail compte pour moins de 50%) à la maison étaient des hommes, ce qui traduit vraisemblablement leur prédominance dans les secteurs et professions dans lesquels cette forme de travail est plus répandue.

La crise de la COVID-19 a surtout mis en exergue la facilité que certains secteurs et professions ont eue pour passer du travail en lieu fixe au télétravail depuis la maison et la correspondance avec l'étude de l'OFS est flagrante. Certaines entreprises ont même fait état d'une réorganisation au long cours de leur activité, privilégiant le télétravail et réduisant ainsi leurs besoins en surface de bureau. La nouveauté de cette crise a donc été de démontrer à quel point les inégalités pouvaient se multiplier et se décliner bien au-delà de simples comparaisons salariales.

L'ÉDUCATION ET LA FORMATION

Une particularité de la crise de la COVID-19 a été le confinement partiel ou intégral et donc les effets que ce dernier a eus sur les ménages. La scolarité et la formation duale constituent les sésames obligatoires d'une bonne insertion sur le marché du travail. En Suisse, l'école a été ralentie, voire interrompue pendant pratiquement deux mois en 2020 au niveau primaire et même trois mois pour les niveaux supérieurs professionnel et gymnasial. Nombre d'apprenti·es ont été mis·es au chômage partiel ou licencié·es,

et un nombre encore plus important de candidat·es à une place d'apprentissage n'ont pas trouvé d'entreprises formatrices. La Confédération et les Cantons sont intervenus dans ce domaine également, en mettant en place une *Task Force* « Perspectives Apprentissage », dont l'objectif était de faire en sorte qu'un maximum de jeunes trouve une place d'apprentissage malgré la crise (voir Task Force 2020). Des programmes incitant les entreprises à créer des postes d'apprentissage malgré les difficultés et l'incertitude ont ainsi été mis sur pied, par exemple à Genève où les trois premiers mois de salaires des apprenti·es pouvaient être remboursés et une prime de 3'000 CHF était proposée aux nouvelles entreprises formatrices.

Il est donc évident qu'une proportion importante de jeunes endurera les effets de cette crise de manière durable (voir également Stoecklin et Richner dans cet ouvrage). De nouveau, les effets sont inégalement distribués entre types de ménages. Grâce à des logements spacieux, un équipement adapté à l'enseignement à distance, et des parents en télétravail et/ou en mesure de financer des solutions de garde, les enfants des ménages les plus aisés ont pu bénéficier de conditions nettement plus favorables que les enfants des ménages modestes, au logement plus petit et un équipement informatique rudimentaire ou inexistant, mais surtout des connaissances techniques clairement plus limitées de leur entourage pour accompagner leur scolarité.

Si la période de trois mois peut sembler courte, les études montrent qu'elles peuvent faire une différence très sensible dans l'apprentissage des compétences. Burgess et Sievertsen (2020) rappellent en effet que la perte de trois à quatre heures hebdomadaires d'enseignement de mathématiques pendant 12 semaines est équivalente à la perte d'une heure hebdomadaire de mathématiques sur 30 semaines. Ces mêmes auteurs fournissent une estimation approximative de cette perte d'acquisition de compétences et la chiffrent à environ 6% d'un écart-type de la distribution de la

mesure des savoirs acquis, ce qui n'est de loin pas négligeable et peut avoir des effets négatifs durables sur les parcours scolaires des jeunes ayant subi l'éloignement de leur école ou lieu d'apprentissage. Bien entendu, il s'agit d'un impact moyen mais Burgess et Sievertsen (2020) mettent en garde sur les disparités importantes que cette moyenne peut masquer.

Plusieurs études (Kahn 2010 ; Liu et al. 2016 ; Oreopoulos et al. 2012) ont mis en évidence le caractère durable, voire permanent associé à la fin d'un parcours éducatif survenant pendant une récession. Ces personnes tendent à accepter des emplois moins bien rémunérés et/ou moins adaptés à leurs compétences, ce qui cause une pénalité salariale qui persiste parfois jusqu'à plus d'une décennie après la récession. Il est vraisemblable que la récession actuelle aura des effets très différents selon le type de parcours suivi par les jeunes de cette génération qui a dû affronter cette fermeture de l'économie, et de l'activité sociale avec une formation compliquée par les mesures de distanciation spatiale. Le seul effet bénéfique potentiel réside dans le possible prolongement des études de personnes qui auraient renoncé à compléter leur formation dans une situation normale, renforçant au passage leurs compétences pour une entrée ultérieure sur le marché du travail. Il est cependant difficile à ce stade de mesurer l'ampleur de ce phénomène.

ASPECTS TERRITORIAUX

Une manière complémentaire d'analyser les effets différenciés de la crise consiste à en évaluer les effets territoriaux. Dans une étude consacrée à la crise sanitaire, Schaerer et Ferro Luzzi (2020) identifient les quartiers ayant été le plus touchés dans le canton de Genève avec une comparaison des chiffres disponibles pour la crise des *subprimes*. Une cartographie des colis du cœur est également proposée pour montrer la concentration des bénéficiaires dans certains

sous-secteurs du canton (voir également à ce propos l'entretien avec Idriss Guessous ci-après).

L'identification de ces poches de précarité permet aux personnes en charge de l'aide d'urgence d'organiser leur distribution de manière plus efficace. En particulier, une décentralisation des lieux de distribution a vu le jour à partir de juin 2020, ce qui a permis un rapprochement des sites vers les lieux d'habitation des bénéficiaires. Elle permet surtout de mettre en œuvre une approche transversale et multi-dimensionnelle de l'aide sur des aspects de logement, de santé ou de garde des enfants.

ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE ET CONCLUSION

Plusieurs dispositifs ont été mis en place dès les prémices de la crise et certains d'entre eux ont déjà été évoqués comme l'extension rapide, plus étendue et plus durable des RHT, dont on peut raisonnablement supposer qu'elles ont sauvé de nombreux emplois, même si l'on peut craindre que des licenciements surviendront malgré tout au terme de la période des RHT.

D'autres mesures plus financières semblent ne pas avoir rencontré le même succès, ou du moins avoir répondu à un réel besoin du tissu économique. En premier lieu, la crise de la COVID-19 n'ayant pas une origine financière (liée par exemple à l'éclatement d'une bulle spéculative comme lors de la crise des *subprimes*), on est en droit de se demander si le choix d'une politique de prêts inconditionnels était absolument indispensable. En second lieu, un prêt, même à taux zéro pour faire face à des charges courantes, ne permet pas véritablement de rassurer les entreprises obligées de cesser temporairement leurs activités, puisque la perspective du remboursement grève inévitablement leurs revenus futurs. Enfin, les prêts COVID-19 octroyés par les banques commerciales mais garantis par la Banque nationale suisse

(BNS) n'ont pas été sollicités par les entreprises des secteurs les plus touchés par la crise. Ce sont visiblement surtout les entreprises ayant un passé d'endettement plus important qui y ont eu recours (cf. Brülhart et al. 2020).

Plus localement, les cantons et les communes ont rapidement mis en œuvre des mesures de soutien aux entreprises directement touchées par le confinement. Cette approche active, rapide et ciblée se justifie par le caractère très particulier de cette crise. En effet, dans les récessions précédentes, l'État intervenait de manière « classique » par des programmes de dépenses généraux plus fournis couplée d'une politique monétaire accommodante d'inspiration keynésienne. Or, la chute de l'activité économique de cette crise de la COVID-19 était directement due à des mesures sanitaires de confinement imposées par l'État et touchant directement certains secteurs sans que les entreprises concernées n'aient pu évaluer ce type de risque en amont. Dans la situation actuelle, une intervention ciblée était donc parfaitement logique et justifiée.

Tous les enseignements de la crise de la COVID-19 que l'économie suisse a vécu en 2020 et 2021 ne peuvent pas encore être tirés. Il faudra plusieurs années pour évaluer les dégâts sur l'emploi et en particulier les « cicatrices » plus ou moins marquées qui affecteront les jeunes générations dont l'entrée sur le marché du travail a été particulièrement chamboulée.

TEXTES CITÉS

Blundell, Richard, Costas Dias, Monica, Joyce, Robert and Xiaowei Xu (2020). COVID-19 and Inequalities. *Fiscal Studies*, 41(2), 291-319.

Brülhart, Marius, Lalive, Rafael, Lehmann, Tobias and Michael Siegenthaler (2020). COVID-19 financial support to small businesses in Switzerland: Evaluation and outlook. *Swiss Journal of Economics Statistics*, 156, 15.

- Burgess, Simon and Hans Henrik Sievertsen (2020). Schools, skills, and learning: The impact of COVID-19 on education. *VOX, CEPR Policy Portal*, 1st April 2020.
- Deaton, Angus (2021). *COVID-19 and global income inequality*, NBER Working Paper 28392.
- DREES (2020). Les inégalités sociales face à la pandémie de COVID-19. *Dossiers de la DREES*, 62, juillet 2020.
- ILO (2021). *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*. 7th edition – Updated Estimates and Analysis. 25 January 2021.
- Kahn, Lisa B. (2010). The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy. *Labour Economics* 17(2), 303-316.
- Kammermann, Rémy (2020). C'est quoi, la précarité ? *Nouvelles – Journal du Centre social protestant – Genève*, 02 juin 2020.
- Kopp, Daniel and Michael Siegenthaler (2017). *Does short-time work prevent unemployment?* SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik, 49, 12. 2017.
- Liu, Kai, Salvanes Kjell, G. and Erik Ø. Sørensen (2016). Good skills in bad times: Cyclical skill mismatch and the long-term effects of graduating in a recession. *European Economic Review* 84, 3-17.
- Marti, Joachim et Giovanni Ferro Luzzi (2021). *COVID-19 : Une double peine pour les ménages les plus vulnérables en Suisse*. *Revue médicale suisse*, 17, 248-253.
- Martínez, Isabel, Z., Kopp, Daniel, Lalive, Rafael, Pichler, Stefan und Michael Siegenthaler (2021). *Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, KOF Studien, 161, Zurich : KOF, ETH Zurich.
- OFS (2016). *Le télétravail à domicile en Suisse, 2001-2015*. Actualités OFS, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- OFS (2021). *Baromètre de l'emploi au 1^{er} trimestre 2021*. Communiqué de presse, 27 mai 2021, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Oreopoulos, Philip, von Wachter, Till and Andrew Heisz (2012). The short- and long-term career effects of graduating in a recession. *American Economic Journal: Applied Economics*, 4(1): 1-29.

Schaerer, Caroline et Giovanni Ferro Luzzi (2020). *Résilience, crise sanitaire et précarité à Genève*. Chapitre réalisé pour le compte du Département des infrastructures de l'État de Genève, octobre 2020.

SECO (2020). *Tendances conjoncturelles*, Été 2020, Secrétariat d'État à l'économie.

Task Force « Perspectives Apprentissage 2020 » (2020). *Rapport sur les actions menées et sur les perspectives*, Rapport à l'intention du Sommet national de la formation professionnelle du 9 novembre 2020.

Weber, Sylvain, Ramirez, José V. et Giovanni Ferro Luzzi (2019). Travail frontalier et maux du marché du travail : le cas suisse. In Isabelle Pigeron-Piroth et Christian Wille (dir.), *Les travailleurs frontaliers au Luxembourg et en Suisse : Emploi, quotidien et perceptions* (pp. 73-84). Luxembourg : UniGR-Center for Border Studies.

ACCÈS AUX PRESTATIONS SOCIALES ET DYNAMIQUES DE PRÉCARISATION

Max Lovey, Emilie Rosenstein et Jean-Michel Bonvin

En même temps que la pandémie de COVID-19 a rappelé la nécessité des régimes de protection sociale, elle a également mis à l'épreuve leur capacité d'adaptation pour faire face au besoin des plus vulnérables. En effet, comme l'ont montré de nombreux travaux, y compris ceux inclus dans ce volume et le précédent (Gamba et al. 2020), le virus ne frappe pas aveuglément. Il s'inscrit dans des dynamiques d'inégalités qu'il tend à exacerber. À ce titre, il importe de lire l'impact social de la pandémie à travers un double questionnement : celui de l'accès aux prestations sociales depuis l'émergence de la COVID-19 – qui inclut à la fois les phénomènes de recours mais aussi de non-recours aux droits sociaux (Warin 2016) ; et celui des inégalités, en sondant la capacité de l'État social à prévenir et endiguer sur le long terme les dynamiques de précarisation qui découlent de cette crise inédite. C'est précisément l'objet de ce chapitre qui se fonde sur des données collectées au printemps 2020 dans le cadre d'une étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur, portant sur l'impact de la pandémie sur les populations précaires dans le canton de Genève (Bonvin et al. 2020).

Cette crise a tantôt mis en lumière l'État social et sa réactivité face à l'urgence, tantôt exacerbé ses limites et questionné sa capacité à offrir une protection suffisante à chacun.e. Tout d'abord, dans un contexte de semi-confinement, c'est la question de l'accès concret aux prestations sociales – c'est-à-dire la possibilité effective d'entrer en contact avec les organismes prestataires – qui s'est posée. Derrière un défi logistique aux premiers abords (réorgani-

ser le travail social à distance), se trament des questions fondamentales pour l'action sociale : le maintien de la relation d'accompagnement en l'absence de contact physique, le risque de fracture numérique et d'inégalités liées aux outils de communication digitale, l'accueil des nouvelles demandes face aux multiples risques de non-recours, etc. Ces quelques exemples illustrent les répercussions des mesures sanitaires qui, loin d'être anodines, on conduit à revoir en profondeur les canaux et modalités d'accès aux prestations sociales, qu'elles soient publiques ou associatives.

Deuxièmement, la crise a révélé avec force la situation de pans entiers de la population non couverts par la protection sociale, que ce soit par défaut d'éligibilité aux prestations existantes, ou tout simplement par absence de couverture à l'égard de certains risques. On pense en particulier aux personnes sans permis de séjour, que la pandémie a contribué à visibiliser dans les files d'attente de l'aide alimentaire notamment, mais aussi aux nombreuses et nombreux indépendant·es dont la vulnérabilité révélée a donné lieu à des ajustements majeurs en matière de protection sociale, du moins le temps de traverser cette crise. Ces deux exemples illustrent non seulement comment la crise de la COVID-19 a brutalement mis au jour certaines lacunes de la couverture sociale, mais aussi d'importantes différences dans la manière d'y répondre.

Finalement, la pandémie a aussi mis en lumière la réalité de personnes qui, bien qu'ayant droit à des aides étatiques, demeurent dans une situation de précarité financière. Cette problématique de l'insuffisance des prestations disponibles recouvre deux réalités complémentaires : d'une part, le cas des personnes qui percevaient des prestations sociales déjà en amont de la pandémie (aide sociale, rentes AVS ou AI, etc.), mais qui ne suffisent pas toujours à maintenir un niveau de vie suffisant ; d'autre part, les personnes qui, bien qu'éligibles, renoncent à activer leurs droits sociaux (non-recours par non-demande – Warin 2016).

Nous allons revenir dans ce qui suit sur la manière dont ces trois limites de l'accès à la protection sociale se sont manifestées pendant la pandémie, puis nous verrons comment elles s'imbriquent dans des dynamiques de précarisation plus larges qu'elles tendent à exacerber.

DÉFIS DE L'ACCÈS PHYSIQUE

Le semi-confinement promulgué par le conseil fédéral en mars 2020 a tout d'abord posé la question du maintien de l'accès effectif aux prestations. Comment répondre aux nombreuses nouvelles demandes engendrées par l'arrêt soudain de plusieurs pans de l'économie tout en garantissant la continuité des prestations pour les personnes déjà suivies ? Centrés sur les missions jugées prioritaires, des plans de continuité ont été déployés, visant généralement à assurer le versement de prestations financières indispensables, alors que d'autres missions, telles que l'insertion professionnelle, le désendettement, et tout ce qui relève de l'accompagnement social plus généralement, ont dû être interrompues ou mises en retrait. Ainsi, si de nombreux dispositifs, publics comme privés, ont été reconnus comme des services essentiels, bénéficiant plus ou moins rapidement de dérogations leur permettant de réintégrer partiellement leurs locaux pour assurer cette continuité, l'accès des bénéficiaires aux locaux a quant à lui été intégralement suspendu dans la plupart des cas, parfois au-delà même de la période de semi-confinement.

Des solutions originales ont dû alors être improvisées : certains services ont par exemple installé des boîtes aux lettres à l'extérieur de leurs locaux afin de permettre aux personnes d'y déposer les documents nécessaires au versement des prestations. D'autres ont cherché à pallier le risque d'isolement des personnes suivies en maintenant un lien avec elles par le biais d'appels téléphoniques. Le téléphone a également été la solution toute désignée pour la

réception des nombreuses nouvelles demandes d'aide dans un contexte où l'accès physique aux locaux des différents organismes prestataires était devenu impossible. Seulement, la capacité de traitement des appels des permanences téléphoniques n'était souvent pas adaptée à un tel volume de demandes, ce qui a eu pour effet de décourager certaines personnes qui ont fini par renoncer à l'aide à force de voir leurs appels rester sans réponse.

Des témoignages que nous avons récoltés auprès des bénéficiaires des Colis du Cœur laissent transparaître une certaine amertume et incompréhension face à cette situation dans une période de détresse. Un gérant de boutique indépendant qui a dû stopper son activité pendant le semi-confinement nous racontait :

« Tout mon entourage, des indépendants, des gens comme moi, on a vécu tous le même cauchemar. On parlait entre nous pour voir s'il y avait des solutions mais c'était toujours la même chose, toutes les portes étaient fermées ».

L'urgence avec laquelle il a fallu repenser le fonctionnement des organisations pour l'adapter aux exigences sanitaires a rendu ce genre de situation quasiment inévitable. Dans bien des cas, le simple fait de faire passer toutes les équipes en télétravail a constitué un défi logistique qui a nécessité des semaines d'adaptation. Par rapport aux permanences téléphoniques, plusieurs responsables de structures aussi bien publiques qu'associatives estiment avec le recul que la mise en place de *hotlines* aurait dû être une priorité, tout en rappelant qu'en mars 2020 personne ne savait combien de temps durerait cette situation de crise, et que cette incertitude rendait toutes formes d'anticipations particulièrement compliquées.

Au final, si beaucoup s'accordent à considérer que la pandémie a en quelque sorte accéléré le virage numérique de la protection sociale, les acteurs et actrices rencontrés soulignent le fait que ce cap ne s'est pas fait sans heurts,

pour les bénéficiaires comme pour les professionnel·les de l'action sociale. Et si la pandémie a permis de mettre sur pied et d'expérimenter des solutions inédites en un temps record, la pérennisation de certains nouveaux canaux de communication, notamment digitaux, pose la question de leur accessibilité à plus long terme.

ACCÈS INEXISTANTS

Au-delà de ce premier constat, l'arrêt soudain de secteurs entiers de l'économie a également mis en lumière la réalité de catégories de la population qui ne sont pas protégées par les aides institutionnelles lorsqu'en incapacité d'obtenir un revenu du travail. Ces catégories comprennent notamment les indépendant·es et les personnes sans permis de séjour.

En Suisse, les indépendant·es ne cotisent pas à l'assurance chômage et ne peuvent donc pas bénéficier d'un revenu de substitution en cas d'arrêt de leur activité. Elles et ils ne peuvent en principe compter que sur leur prévoyance personnelle. Dans la situation de mars 2020 où des milliers d'indépendant·es ont dû cesser leur activité du jour au lendemain et se sont retrouvés sans revenus, il a été jugé nécessaire de mettre en place une solution étatique pour leur venir en aide. Si, pour les personnes salariées, il a été relativement aisé d'élargir le droit à des prestations existantes comme les indemnités de réductions d'horaires de travail (RHT), mettre en place rapidement une nouvelle prestation destinée aux indépendant·es a constitué un défi inédit pour l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). De concert avec la Conférence des Caisses cantonales de compensations, c'est la voie des allocations perte de gain (APG) qui va rapidement être empruntée pour compenser cette lacune. En l'espace d'une semaine, les APG COVID voient le jour et permettent de couvrir 80% du manque à gagner des indépendant·es frappés par la pandémie. La mise en œuvre de cette nouvelle prestation requiert toutefois de

composer avec des injonctions contradictoires. Dans son communiqué de presse du 1^{er} avril 2020, le Conseil fédéral indique :

« Il importe de bâtir une stratégie de soutien [...] qui tienne compte dans une juste mesure de la double exigence de mettre en place un soutien ciblé et efficace, d'une part, et de préserver la stabilité des finances publiques, d'autre part ».

Cette tension a nourri une dynamique de révision quasi permanente du dispositif au fil des mois qui ont suivi (voir à ce propos l'entretien avec Natalia Weideli Bacci).

Parallèlement, une autre population non protégée par les dispositifs existants et qui s'est retrouvée au centre des débats depuis le début de la pandémie est celle des personnes sans permis de séjour. Celles-ci, travaillant souvent sans contrat de travail, ne cotisent que rarement aux assurances sociales. Or, elles exercent dans des domaines qui ont justement été fortement impactés par la crise (économie domestique, hôtellerie et restauration, voir également le chapitre de Ferro Luzzi et Weber dans cet ouvrage). Nos données récoltées auprès des bénéficiaires des Colis du Cœur ont en effet montré qu'au printemps 2020, près de la moitié (45,5%) des personnes sans ou dans l'attente d'un permis de séjour avaient perdu leur emploi (contre 24% parmi l'ensemble des répondant·es, indépendamment de leur statut de séjour).

Il est ici intéressant de relever que ces deux populations pour lesquelles l'État ne prévoyait pas d'aide au moment de la crise – les indépendant·es et les personnes sans permis de séjour – ont fait l'objet de réponses étatiques très différentes. Alors que la première a bénéficié en quelques jours d'un nouveau dispositif déployé à l'échelle nationale, la seconde n'a pu compter que sur ses propres ressources, souvent très limitées, ainsi que sur des aides ponctuelles, le plus souvent délivrées par le secteur associatif. L'histoire récente du canton de Genève est emblématique de ce décalage et

de la difficulté à inclure les personnes sans permis de séjour dans le giron de l'État social. Alors que le Conseil d'État s'est saisi de la question proposant en mai 2020 un projet de loi dit « urgent » visant à constituer un fonds cantonal de 15 millions de CHF pour l'indemnisation des travailleurs et travailleuses précaires (indépendamment de leur statut légal), celui-ci a été contré presque aussitôt par la voie d'un référendum. Au final, c'est un autre projet de loi qui a passé la rampe en décembre 2020, dotant de 12 millions de CHF les associations locales chargées de participer aux paiements des frais des personnes précarisées par la pandémie (loyers, primes d'assurance, etc.), avant que le projet de loi initial ne soit finalement plébiscité en votation populaire en mars 2021, soit un an après le début de la crise (voir à ce propos le chapitre de Pelizzari dans ce volume).

ACCÈS INSUFFISANTS

Finalement, la crise a aussi rendu visible le fait que l'existence de prestations sociales ne suffit pas toujours à prévenir des formes de précarité. Tout d'abord, les prestations s'avèrent parfois insuffisantes sur le plan matériel. Pour l'illustrer, rappelons que parmi les bénéficiaires des Colis du Cœur qui ont répondu à notre enquête, 20,2% percevaient des prestations de l'aide sociale (déjà en amont de la pandémie le plus souvent) et 15,1% des prestations de l'assurance chômage, ce qui ne les a pas empêchés de devoir recourir à une aide alimentaire. Si la crise de la COVID-19 a contribué à visibiliser ces situations, l'enjeu de l'insuffisance des prestations disponibles n'est donc pas strictement conjoncturel, mais questionne de manière structurelle leur capacité à couvrir les besoins essentiels.

Parallèlement, pour une part importante de travailleurs et travailleuses, passer de l'entier de leurs revenus aux 80% qu'accordent les indemnités de RHT ou les APG COVID a été synonyme de basculement dans la pauvreté. À ce titre,

il est intéressant de noter que la Confédération avait budgété pour l'année 2020 une somme de 5,3 milliards de CHF pour le versement aux indépendant·es des APG COVID. À l'issue de l'année, c'est moins de la moitié (2,2 milliards) qui a été utilisée, soit en raison des seuils d'accès (% de perte de gain) introduits et ajustés à mesure des révisions de la loi COVID, soit en raison du faible montant des revenus engendrés ou déclarés par une part importante d'indépendant·es en amont de la pandémie, se traduisant en des indemnités COVID de niveau relativement bas et insuffisantes pour couvrir leurs besoins. De nombreux responsables de services, à l'échelle cantonale comme fédérale soulignent ainsi comment la crise de la COVID-19 a révélé une large méconnaissance des conditions de vie et de revenus de certain·es petit·es indépendant·es (voir à ce propos l'entretien avec Stéphane Rossini).

Parallèlement, plusieurs structures associatives font état d'une augmentation de ces situations depuis mars 2020, ainsi que d'une hausse de l'endettement chez les personnes concernées qui laisse présager d'autres problèmes sociaux à moyen terme. Pour soutenir cette population de *working poor*, qui se situe juste au-dessus du revenu déterminant pour avoir droit à l'aide sociale, il n'existe pas d'autres outils formels que les subsides à l'assurance maladie. Pour l'heure, plusieurs acteurs et actrices s'accordent à penser que la prolongation des mesures de RHT et les aides aux indépendant·es ont permis d'éviter à l'échelle suisse une hausse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, des craintes importantes sont formulées concernant les mois à venir, que ce soit en raison de l'arrivée en fin de droits des bénéficiaires d'indemnités chômage licencié·es durant la crise, ou plus généralement suite à la suspension des diverses prestations COVID mises en œuvre à l'échelle fédérale ou cantonale.

Enfin, l'insuffisance ne fait pas uniquement référence au montant des prestations, mais également à leur accessibilité. Les données que nous avons récoltées, mais aussi d'autres

travaux menés récemment ont montré que le recours aux aides étatiques est souvent considéré comme inenvisageable pour certaines catégories de populations, c'est notamment le cas parmi les personnes détenant un permis de séjour B (voir à ce propos le chapitre de Duvoisin et al. ci-après). Bien que le recours à l'aide sociale leur soit formellement possible, nombre d'entre elles ne le considèrent pas comme une option viable au vu des potentielles conséquences administratives. En effet, la Loi fédérale sur les étrangers stipule que le fait de dépendre durablement et dans une large mesure de l'aide sociale peut entraîner la révocation de l'autorisation d'établissement. Bien que cette clause ne soit que très peu activée dans le canton de Genève, cette législation engendre des phénomènes de non-recours (voir Lucas et al. 2019). Les dispositions prises durant la pandémie par l'Hospice général et l'Office cantonal de la population et de la migration (OCPM) – suivant les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) –, n'ont pas suffi à désamorcer ces mécanismes. C'est ce qu'illustre le cas de cette femme, détenant un permis de séjour B, qui justifiait son refus de faire appel à toute forme d'aide étatique en dépit de la perte de son emploi dans l'économie domestique :

« Je préfère ne pas avoir à manger que de perdre mon permis ».

DYNAMIQUES DE PRÉCARISATION

Les défis de l'accès aux prestations sociales énumérés ci-dessus ne sauraient être circonscrits à une problématique « de crise » observée au cœur de la pandémie. Les inégalités d'accès à la protection sociale s'imbriquent en effet dans des dynamiques de précarisation plus larges et dont les répercussions s'inscrivent non seulement sur le court, mais aussi sur le long terme. Ceci renvoie à la problématique du

cumul des désavantages théorisée par la sociologie des parcours de vie (Dannefer 2003), selon laquelle dès lors qu'un individu est confronté à un désavantage (qui peut-être de nature très diverse – la perte d'emploi, la baisse de revenu, problème de santé, etc.), celui-ci va l'exposer au fil du temps à d'autres formes de vulnérabilités et ainsi contribuer à dessiner des trajectoires d'inégalités sur le long terme.

Notre étude a mis en évidence certains facteurs contribuant à ces dynamiques de précarisation parmi les bénéficiaires des Colis du Cœur. Ainsi, nous avons observé que les personnes sans permis de séjour travaillent dans l'immense majorité sans contrat de travail et dans les secteurs qui sont à la fois les moins rémunérateurs et les plus exposés à la pandémie. C'est en effet parmi cette catégorie de population que nous avons relevé les plus grandes proportions de perte d'emploi et de revenu au moment de la crise. Or, ces personnes qui sont les moins à même de tirer avantage et protection du marché du travail sont aussi celles pour qui l'accès aux prestations étatiques est le plus limité.

Au-delà de l'accès aux prestations sociales, nous avons également interrogé les bénéficiaires des Colis du Cœur sur leurs stratégies personnelles pour faire face à la crise (effectuer de petits travaux informels, vendre des effets personnels, solliciter l'aide de proches, etc.). Il est intéressant de relever que dans bien des cas, le recours à ces stratégies personnelles est apparu de manière cumulative par rapport aux recours aux aides publiques ou associatives. En d'autres termes, les personnes mobilisant des stratégies de résilience personnelle sont aussi celles qui bénéficiaient le plus souvent d'aides institutionnelles. Inversement, un nombre important de personnes qui ne bénéficiaient d'aucune aide ne mobilisaient pas non plus la moindre stratégie de résilience. Près de 10% de notre échantillon étaient dans une situation que nous avons qualifiée de « non-recours extrême » : sans emploi, sans revenu de substitution, sans recours aux prestations sociales et associatives et sans stratégie de résilience personnelle.

L'accès aux prestations sociales et les phénomènes de non-recours qui le caractérisent sont des facteurs explicatifs essentiels des dynamiques cumulatives de vulnérabilisation à l'œuvre. Notre enquête auprès de bénéficiaires des Colis du Cœur montre que le statut et la durée du séjour ainsi que la présence d'un contrat de travail influencent positivement la propension à connaître les aides existantes et le recours à celles-ci. Par ailleurs, il convient de souligner avec quelle rapidité ces dynamiques de cumul des désavantages se sont données à voir. Nos données ont été collectées entre mai et juin 2020, soit peu après la promulgation du premier semi-confinement. Or, comme nous l'avons vu, l'octroi d'aides financières à l'échelle locale est intervenu bien plus tard, ce qui laisse présager une aggravation des problématiques individuelles rencontrées au printemps 2020 et un risque de précarisation durable à plus long terme.

CONCLUSION

La pandémie de la COVID-19 a mis en lumière les potentiels et limites de l'État social dans sa capacité à subvenir aux besoins de la population lorsque celle-ci n'est plus en mesure d'obtenir un revenu du travail. Certains sous-groupes de la population apparaissent mieux protégés que d'autres, c'est notamment le cas des personnes qui ont un contrat de travail. Nous avons également montré les forces et faiblesses des réactions déployées face à la crise. Ainsi, si les indépendantes ont vu la mise en place rapide d'un nouveau dispositif de protection sociale, les travailleurs et travailleuses précaires de même que les personnes sans permis de séjour n'ont pu compter que sur des aides ponctuelles. Finalement, nous avons rendu compte de dynamiques de cumul des désavantages recouvrant à la fois le type d'emplois occupés, les prestations sociales accessibles ou non, et la disposition plus générale à déployer des stratégies personnelles de résilience.

Ces constats invitent à repenser l'accès aux prestations sociales et leur contribution à la cohésion sociale à moyen et long termes. En effet, leur capacité à répondre de manière appropriée aux formes de vulnérabilités révélées par la crise est un enjeu crucial, le risque étant de voir se renforcer ces dynamiques de précarisation et qu'elles s'inscrivent durablement dans les parcours de vie (voir à ce propos le chapitre de Widmer dans cet ouvrage). Les réponses esquissées dans le cadre de la pandémie empruntent deux voies complémentaires qu'il importe d'explorer, au-delà de la COVID-19 (voir également à ce propos Bonvin et al. 2021).

D'une part, il s'agit de penser les lacunes de la protection sociale et les risques qui ne sont pas ou insuffisamment couverts. L'épreuve de la COVID-19 a par exemple ouvert la voie à un débat autour de la protection sociale des indépendant·es, débat qu'il convient certainement de poursuivre, y compris après la levée du régime d'urgence propre à la pandémie. Un autre exemple nous a été donné à voir à travers le cas des personnes sans-papiers. La voie de la régularisation a un impact positif sur leur vécu de la pandémie et de ses répercussions, notamment en termes de revenu (voir Duvoisin et al. dans ce volume). Même si elle est généralement confrontée à une faible adhésion de la population (Van Oorschot 2006 ; Bonoli et al. 2020 pour le contexte suisse), cette voie mérite d'être poursuivie comme l'illustrent l'expérience récente et le plébiscite de la loi genevoise sur l'indemnisation des travailleurs précaires.

D'autre part, les leçons de la pandémie se dégagent également sous l'angle des adaptations nécessaires pour que les prestations existantes soient pleinement accessibles et suffisantes pour réaliser leur potentiel d'inclusion. Ce deuxième volet inclut une réflexion sur le montant des aides disponibles et sur leur accessibilité, qu'elle soit conditionnée sur le plan logistique (selon les canaux de communication privilégiés et en tenant compte de l'accès au numérique tout particulièrement) ou sur le plan réglementaire ou légal

(par exemple, la durée des cotisations pour ouvrir un droit, le montant minimal de la perte de gain, mais aussi les attentes comportementales comme faire preuve de sa motivation, rechercher assidûment un emploi, etc.). En miroir de ces différentes facettes de l'accès aux prestations sociales se dessine l'enjeu du non-recours. À ce titre, il est intéressant de relever que la pandémie a débouché à Genève sur la mise sur pied, en novembre 2020, d'une structure d'information et d'orientation des demandes inédite, le Bureau d'information sociale (BIS), porté conjointement par les principales instances de l'action sociale locale, aussi bien de la sphère publique qu'associative. Il importe de poursuivre cet élan en considérant aussi bien les conditions formelles d'accès aux prestations sociales que les déterminants du sentiment d'éligibilité des usagers et usagères potentiel·les (Rosenstein 2021).

Ces quelques exemples illustrent aussi bien la réactivité de la protection sociale en temps de crise que la nécessité de poursuivre cet effort de réflexivité sur le plus long terme, gage d'une plus grande adéquation entre offre de prestations sociales et accès à celles-ci.

TEXTES CITÉS

Bonoli, Giuliano, Fossati, Flavia, Gandenberger, Mia et Carlo Knotz (2020). Quelle solidarité pendant la crise sanitaire ? Résultats d'un sondage sur les aides prévues pour ceux qui passent à travers les mailles du filet social, *En bref*, 17.

Bonvin, Jean-Michel, Lovey, Max, Rosenstein, Emilie et Pierre Kempeneers (2020). *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience*. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Genève : Université de Genève.

Bonvin, Jean-Michel, Lovey, Max, Rosenstein, Emilie and Pierre Kempeneers (2021). Social policies put to test by the pandemic: food banks as an indicator of the inadequacies of contemporary

labour markets and social policies. *Social Policy Review*, 33, 99-117.

Dannefer, Dale (2003). Cumulative advantage/disadvantage and the life course: Cross-fertilizing age and social science theory. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 58(6), 327-S337.

Eurofound (2015). *Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up*. Luxembourg: Publications office of the European Union.

Gamba, Fiorenza, Nardone, Marco, Ricciardi, Toni et Sandro Cattacin (dir.) (2020). *COVID-19. Le regard des sciences sociales*. Zurich et Genève : Seismo.

Lucas, Barbara, Ludwig, Catherine, Chapuis, Jérôme, Maggi, Jenny et Eric Crettaz (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité*. Rapport de Recherche. Genève : Haute école de travail social et Haute école de santé, HES-SO//Genève.

Rosenstein, Emilie (2021). Activation, Non-Take-Up and the Sense of Entitlement: A Swiss Case Study of Disability Policy Reforms. *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 241-260.

Van Oorschot, Wim (2006). Making the Difference in Social Europe: Deservingness Perceptions among Citizens of European Welfare States. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23-42.

Warin, Philippe (2016). *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

STRESS TEST DE L'ACCÈS AUX SOINS EN PÉRIODE DE PANDÉMIE DE COVID-19

Riccardo Crivelli

L'accès aux soins pendant la pandémie de COVID-19 a été mis à l'épreuve et a montré la nécessité de perfectionner un *instrumentarium* suffisamment clair pour prendre des décisions en régime de pénurie de ressources. Nous avons en effet traversé une période paradoxale où pour garantir l'accès aux soins à tous et toutes – « Il faut à tout prix éviter le collapse des hôpitaux ! » – il a fallu limiter l'accès aux soins à certain·es. Les instances en charge se sont employées à ce que ce droit soit garanti, même dans des circonstances particulièrement difficiles. Pour cela, des critères et principes ont été mis au point pour répondre presque au cas par cas aux exigences des décideurs, des décideuses et des professionnel·les de la santé confronté·es à une situation de rationnement ou de quasi-rationnement. La question de l'accès aux prestations de soins est de fait apparue sous un nouveau jour, tant pour les malades COVID-19, les malades non-COVID-19, que sous l'angle de l'accès aux vaccins.

LES TERMES D'UN DILEMME

Selon le Larousse, on peut définir une situation de dilemme comme l'obligation de choisir entre deux parties qui comportent l'une et l'autre des inconvénients. L'accès aux soins pendant la pandémie de COVID-19 a configuré une telle situation : garantir l'accès aux soins à tous et toutes en le limitant à certain·es paraît incompatible – ou pour le moins contradictoire – et ce choix comporte certainement des inconvénients. Précisons les termes. Le droit d'accès aux soins vient de la Constitution, qui prévoit que :

« la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que [...] (b) toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé » (art. 41b).

« La Confédération et les cantons veillent à ce que chacun ait accès à des soins médicaux de base suffisants et de qualité » (art. 117a, al.1).

Pas d'équivoque possible. Et surtout, pas de distinction entre périodes ordinaires et extraordinaires. Ce droit vaut en principe en tout temps. Sa mise en œuvre peut toutefois différer d'ordinaire, et d'autant plus en période extraordinaire. On peut se demander si la fameuse *inverse care law* de Tudor Hart (1971) – selon laquelle celles et ceux qui nécessitent le plus de soins en reçoivent le moins et réciproquement – vaut dans les deux cas.

Le véritable *stress-test* de l'accès aux soins a lieu justement dans des situations de crise sanitaire, telles une pandémie ou une épidémie. C'est dans ces moments que l'engagement public est mis à l'épreuve et sa portée concrète est fortement conditionnée par sa capacité à activer les ressources nécessaires pour y faire face. La pandémie de COVID-19 a ainsi testé l'engagement de la Confédération et des cantons en matière de santé. On peut même dire que c'est le fédéralisme sanitaire lui-même et son fonctionnement qui ont été mis à l'épreuve. La problématique ainsi posée, revenons sur quelques pistes d'analyse.

ACCÈS À QUOI ET POUR QUI ?

Le principe d'accès aux soins implique de préciser son sujet (« toute personne/chacun ») et son objet (« les soins nécessaires à la santé/les soins médicaux de base suffisants et de qualité »).

Généralement, l'équilibre du système de santé se mesure à l'aune de sa capacité à satisfaire l'ensemble des besoins des citoyen·nes en matière de soins. Si l'offre est insuffisante ou mal allouée, il y a déséquilibre et l'accès aux soins n'est pas garanti. On peut légitimement se demander si cet équilibre existait avant la pandémie de COVID-19. Une publication récente mandatée de l'Office fédéral de la santé publique (Spiess et Schnyder-Walser 2018) nous donne un aperçu : entre 2007 et 2014, 5% de la population a renoncé à une consultation médicale ou dentaire. Quelques années auparavant, une autre étude mandatée par l'OFSP (Sottas et al. 2014) décrivait l'accès aux soins en Suisse comme étant garanti par l'assurance maladie obligatoire. Toutefois, toute une série de difficultés et d'obstacles à l'accès sont mentionnés, tant du côté de l'offre que du côté de la demande de soins. Ces constats ont un écho tout particulier pour le système suisse de santé, réputé pour être l'un des plus performants au monde, qui emploie beaucoup de ressources (11,2% du PIB en 2018 – OFS 2021) et est même soupçonné de gaspillage et d'inefficacité (Rapport du groupe d'experts 2017). Voici donc la toile de fond concernant l'accès aux soins en Suisse avant la pandémie de COVID-19.

ACCÈS AUX SOINS DES MALADES COVID-19, PHASE 1

L'arrivée de la pandémie a été très virulente. Bien que la Suisse ait réussi à se doter d'une nouvelle loi spécifique entrée en vigueur en 2016 (Loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme – Lep), elle n'était pas prête à un tel scénario, comme presque tout le monde par ailleurs. Son système de santé, basé sur la Loi sur l'assurance obligatoire des soins (AOS), repose sur une gouvernance mixte entre liberté économique et régulation étatique, ainsi que sur le fédéralisme sanitaire, le tout ayant été

périlleusement mis en danger. Si tout le système a été frappé, c'est surtout l'offre – notamment hospitalière – qui a été mise sous pression, au point de risquer l'implosion. Les lits disponibles, précisément les lits en soins intensifs – avec leur corollaire indispensable, à savoir le personnel spécialisé nécessaire – n'étaient pas suffisants. Pour sauver le système, il a fallu réguler, et prévoir de limiter l'accès aux soins.

Ainsi, l'Académie suisse des sciences médicales (ASSM) et la Société suisse de médecine intensive (SSMI) ont mis au point la directive « Pandémie COVID-19 : Triage des traitements de soins intensifs en cas de pénurie des ressources » (2020). Bien qu'un ensemble d'autres mesures adoptées (limitation des interventions électives, augmentation des capacités des unités de soins intensifs, prescriptions comportementales aux citoyens, etc.) ont permis d'éviter une application pure et simple de ces directives, celles-ci ont représenté un guide indispensable pour la prise de décision concernant le triage des patient·es (COVID-19 ou non) dans les unités de soins intensifs. Rappelant une dimension éthique incontournable, ces directives ont mis au jour le fait que la garantie d'une offre suffisante est d'abord et avant tout une responsabilité politique et sociale. Dans les circonstances de la pandémie et face à la surcharge, des critères de triage ont dû être fixés et c'est « le pronostic de survie à court terme » qui a été établi comme facteur décisif. Il s'agit en somme de critères de rationnement, basés sur une interprétation des quatre principes bien connus de l'éthique médicale : bienfaisance, non-malfaisance, respect de l'autonomie et équité.

Depuis novembre 2020 et pendant quelques mois, les unités de soins intensifs – qui traitent en temps normal environ 600 patient·es à l'échelle de la Suisse – ont dépassé le seuil de 850 patient·es, correspondant au nombre de lits de soins intensifs certifiés. En dépit des lits supplémentaires non certifiés qui ont été ajoutés, la *Swiss National COVID-19 Science Task Force* (2021) a émis l'hypothèse qu'un certain

nombre de patient·es COVID-19 n'auraient pas eu accès aux soins intensifs sur la base d'un triage informel suite à la saturation des services hospitaliers. En tout cas, si ce dispositif de triage a peut-être permis d'éviter un certain nombre de situations extrêmes de discrimination concernant l'accès aux soins des patient·es COVID-19, reste à considérer l'impact des conditions socioéconomiques des citoyen·nes tout au long de leur parcours de soin, que ce soit en amont (en termes d'accès aux tests) ou en aval (en termes d'hospitalisation, de guérison ou de décès). Ce parcours en « cascade » (Riou et al. 2021) a été décrit par plusieurs études (voir à ce propos l'entretien avec Idris Guessous ci-après). Les résultats montrent non seulement une plus haute prévalence de comorbidités et d'infection au SARS-CoV-2 parmi les personnes vivant dans des quartiers à statuts socioéconomiques moins élevés, mais aussi que ces inégalités caractérisent l'entier des parcours d'accès aux soins. Ainsi, c'est dans les quartiers à statut socioéconomique plus élevés que la probabilité d'être testé était la plus haute, alors que la probabilité d'être testé positif, d'être hospitalisé ou de décéder y était moindre.

ACCÈS AUX SOINS DES MALADES NON-COVID-19

La limitation des interventions électives (jugées non urgentes) et l'augmentation des capacités en unités en soins intensifs ont permis de limiter le recours aux directives ASSM/SSMI pour les patient·es COVID-19 et les autres patient·es nécessitant des soins intensifs. Ce faisant, ces mesures ont impacté l'accès aux soins d'autres catégories de citoyen·nes. La Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (Loi COVID-19) du 25 septembre 2020, anticipée par l'Ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 19 juin 2020, a donné aux autorités fédérales et cantonales le pouvoir de prendre des mesures

pour garantir le maintien des capacités nécessaires au traitement des malades COVID-19, parmi lesquelles : interdire, limiter, suspendre ou restreindre des examens et traitements médicaux non urgents, et obliger les hôpitaux et cliniques à mettre à disposition ou à libérer des lits dans le domaine stationnaire.

On trouve ici en quelque sorte la légitimation d'une limitation de l'accès aux soins pour garantir les capacités nécessaires au traitement des malades COVID-19. Sur la base d'une distinction entre malades COVID-19 et non-COVID-19, ces dernier·es ont pu être privé·es des examens et traitements jugés non urgents. Ainsi, de nombreuses prestations électives ont été suspendues ou reportées (le Conseil fédéral ayant interdit toute intervention élective entre le 17 mars et le 26 avril 2020 – cf. Ordonnance 2 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus du 13 mars 2020, art. 1a, al. 2). En janvier 2021, la *Swiss National COVID-19 Science Task Force* estimait que depuis le début de la 2^e vague, 19'000 patient·es non-COVID-19 qui auraient dû être admis·es aux soins intensifs suite à une intervention médicale planifiée à l'avance n'ont pas pu l'être (Task Force 2021). À cela s'ajoutent encore les soins différés suite à la mise à disposition de lits hospitaliers standards pour faire face à la situation de crise, mais aussi des problèmes d'accès à certaines prestations, en particulier pour certains groupes vulnérables, sans oublier les limitations plus sournoises, mais pas moins douloureuses liées à la suspension des visites dans les Établissements médicaux sociaux (EMS) ou les institutions pour personnes handicapées (voir à ce propos le chapitre de Gulfi et al. ci-après).

ACCÈS AUX VACCINS

Sur une période comprenant presque les deux premières vagues, aucun vaccin n'était disponible. Leur arrivée a été à la fois rapide et chaotique, révélant des intérêts variés, des

enjeux géopolitiques et des problèmes logistiques et organisationnels. L'évolution de la pandémie, avec son corollaire de mutations du virus, a rendu la course au vaccin aussi folle que vitale. La demande dépassait une offre en devenir et insuffisante raison pour laquelle l'accès au vaccin a également été fortement limité. À nouveau se sont posées les questions : qui vacciner en premier ? Qui pourrait ou devrait attendre ? Au plan international, malgré les efforts louables de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la proposition de suspendre la propriété intellectuelle sur les brevets, la course au vaccin semble avoir presque inhibé toute tentative de coordination et de solidarité. Le 24 mai 2021, le directeur général de l'OMS déclarait à l'occasion de l'ouverture de la 74^e Assemblée mondiale de la santé que 10 pays à eux seuls avaient bénéficié de plus de 75% des vaccins administrés depuis le début de la pandémie.

En Suisse, les distributions ont commencé début janvier 2021, après l'approbation des premiers vaccins par *Swiss-medic*, sur la base d'une stratégie de vaccination mise au point par l'OFSP et la Commission fédérale pour les vaccinations (CFV). La priorisation prévue se basait principalement sur ce qu'on appelle « le fardeau de la maladie » par tranches d'âge, et selon lequel le risque d'une forme grave de la maladie SARS-CoV-2 augmente avec l'âge. Comme pour les directives ASSM/SSMI pour le triage des traitements de soins intensifs, la stratégie OFSP/CFV de vaccination se voulait basée sur des critères éthiques : de par la situation de pandémie, l'accent a été mis sur le principe d'utilitarisme, c'est-à-dire sur la maximisation du bénéfice général. Une sorte de charte de principes et de critères s'est ainsi dessinée pour garantir l'accès aux soins dans un contexte de pénurie afin d'orienter les décideurs et décideuses, ainsi que les professionnel·les de la santé dans l'archipel d'une réalité difficile, délicate et compliquée.

ACCÈS AUX SOINS DES MALADES COVID-19, PHASE 2 : SOINS POST-COVID-19 ET AU-DELÀ

Les incertitudes liées à la COVID-19 sont nombreuses et même les spécialistes ne savent pas exactement comment la situation évoluera à moyen et à long terme. À l'heure actuelle, on ne sait pas si le virus disparaîtra, ni quand ou comment, on ne sait pas jusqu'où les vaccins seront efficaces, on ne sait pas si la science trouvera de nouvelles thérapies et on ne sait presque rien sur les séquelles pour les personnes infectées et (apparemment) guéries. Deux situations peuvent être distinguées : d'une part, celle des malades COVID-19 susceptibles de développer à moyen et long terme des problèmes de santé (*long COVID syndrome*). Pour cette catégorie, le maintien de l'accès aux soins va rester un enjeu – même si les soins en question n'ont pas encore été bien définis – et des coûts importants sont à prévoir, en particulier si de nouveaux médicaments ou traitements voient le jour.

D'autre part, l'accès aux soins pour tout un chacun inscrit dans la Constitution devra continuer d'être garanti – et bien sûr amélioré – à l'issue de la pandémie. Cela concerne tout d'abord l'offre de prestations de santé qui doit être adéquate, durable et économiquement supportable pour satisfaire les anciens et nouveaux besoins de santé des citoyen·nes, y compris en termes d'accès aux vaccins. Il s'agit plus généralement de trouver un nouvel équilibre pour notre système de santé.

PETIT AGENDA POST-PANDÉMIE

La certitude initiale qui voulait qu'on ait appris des leçons de la pandémie, qu'on ne soit plus les mêmes, qu'il y ait eu un « avant » et un « après » a cédé le pas, peu à peu, au scepticisme désabusé, voire au désenchantement. Pourtant, il est nécessaire de dépasser la rhétorique et la résignation.

C'est pourquoi il faut relancer des pistes de réflexion et d'action possibles entre les extrêmes d'une garantie totale mais illusoire et dogmatique de l'accès aux soins pour tous et toutes et en tout temps, et celui d'un accès éclairé mais possible, fruit de la responsabilité et des choix de la société, de la science et de la politique. Six pistes nous paraissent importantes à explorer en ce sens.

1. Redéfinir un concept de santé adéquat

Le premier pas est la redéfinition du concept de santé comme suggéré par l'OMS. Sur ce plan, la pandémie a produit un pas en arrière, tout particulièrement aiguë lors de la première vague. D'une définition large – la santé qui ne se réduit pas à l'absence de maladie physique, mais qui concerne aussi notre bien-être psychique, social et mental – nous sommes passés à une définition étroite, presque exclusivement axée sur la dimension physique.

Ainsi, on a décompté quotidiennement les personnes infectées et les morts, sans se rendre compte que la santé est plus vaste et qu'elle peut être affectée par le contexte de pandémie plus largement ainsi que par les mesures – de nature administrative, telle le *social distancing* – mises en place qui ont non seulement affectées nos libertés individuelles, mais aussi une part non négligeable de notre santé. Ce n'est qu'après plusieurs mois, et à la lumière de nouvelles études, qu'on a commencé à considérer certaines dimensions oubliées de la santé (voir l'entretien avec Dominique de Quervain ci-après, ou l'étude mandatée par l'OFSP sur la santé psychique de la population – Stocker et al. 2020).

Répondre de manière adéquate à une pandémie exige une définition adéquate de la santé et des soins nécessaires, même si cela induit de voir les coûts de la santé augmenter. En se basant sur une définition restreinte plutôt que sur une approche de santé globale, on encourt le risque de reporter sur d'autres composantes de la santé les effets d'actions menées exclusivement pour préserver la santé physique.

2. Inscrire la santé publique dans la Constitution

Aussi surprenant que cela puisse paraître, la santé publique n'est pas mentionnée dans la Constitution suisse. Or, si la Constitution entend être notre boussole, l'absence de la santé publique est une lacune grave, alors qu'on n'y trouve d'autres principes et concepts qui, bien qu'importants, n'ont vraisemblablement pas la même portée.

Pourquoi la santé publique devrait-elle être explicitement mentionnée dans la Constitution ? Tout d'abord, parce que cela affirmerait la valeur de la santé comme bien commun pour tous et toutes et en toute circonstance et le principe de l'accès aux soins en serait renforcé. Deuxièmement, parce qu'on vit dans une société complexe où les valeurs peuvent facilement entrer en conflit. L'inscription de la santé publique dans la Constitution lui conférerait un poids supérieur par rapport à d'autres valeurs. Troisièmement, parce qu'en inscrivant la santé publique dans la Constitution, toutes les législations y afférentes – dont l'organicité est aujourd'hui assez discutable et floue – pourraient gagner en ordre, en précision, en efficacité et en transparence. Enfin, préciser le concept de santé publique permettrait plus facilement de faire le lien, toujours plus évident, avec d'autres dimensions importantes pour la société, telles l'environnement et l'économie, qui concourent ensemble au bien-être de la collectivité.

3. Réviser la législation sur les épidémies

La Suisse s'est dotée d'une législation spécifique sur les épidémies dès la fin du XIX^e siècle (1886). Malgré cela, ce n'est que tout récemment qu'elle a procédé à sa mise à jour, la nouvelle Lep étant entrée en vigueur en 2016. En un sens, la Suisse a eu de la chance puisqu'elle a anticipé de peu la pandémie. Mais cette soudaine mise à l'épreuve de la loi en a montré toutes les limites et le risque d'une crise institutionnelle entre Confédération et cantons d'une part, et entre Conseil fédéral et Parlement d'autre part, a été évitée

de peu. De plus, les mesures de soutien économique prises par le Conseil fédéral n'ont pas pu s'appuyer sur la Lep, mais sur le droit de nécessité à durée limitée prévu par la Constitution en cas de crise et danger, débouchant sur une autre loi, la Loi COVID-19, qui a été elle-même soumise à référendum.

Les limites de la Lep se retrouvent dans le titre même de la loi qui traduit une certaine incertitude, notamment en regard de la distinction entre les situations dites « particulières » et celles qualifiées « d'extraordinaires ». Peu d'éléments éclairent la loi à ce propos et sont confondus parmi l'ensemble des mesures prévues pour prévenir et combattre l'apparition et la propagation de maladies transmissibles. Relevons par ailleurs qu'il n'y a pas de mention explicite des concepts d'épidémie ou de pandémie, mais un renvoi à une « urgence sanitaire de portée internationale menaçant la santé de la population en Suisse » et constatée par l'OMS (art. 6, al. 1, let. B). Ainsi, même le passage d'une situation particulière à une situation extraordinaire apparaît ambigu. À partir des leçons de la pandémie de COVID-19, une révision de la loi permettrait de lever un certain nombre de ces ambiguïtés à l'avenir, à condition toutefois que les plans de pandémie prévus par la loi soient pris un peu plus au sérieux que par le passé.

4. Réorienter les sciences médicales et la politique de santé

Parallèlement aux développements socioéconomiques, la médecine et la santé publique ont changé radicalement au cours du temps. Une belle étude (Ruckstuhl et Ryter 2017) permet de distinguer trois phases au cours des deux derniers siècles :

- d'abord, au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, on observe une consolidation de la santé publique à travers l'application par l'État et la société civile des principes d'hygiène dans la lutte contre le

choléra, le typhus, la variole, mais aussi contre l'alcoolisme, la mortalité infantile ou la tuberculose ;

- puis, la médecine dite « curative » gagne du terrain après la Deuxième Guerre mondiale, conjuguée à l'arrivée de la médecine préventive en lien avec les maladies dites « de civilisation ». Durant cette période, c'est l'approche du *Risikofaktoren-modell* qui prédomine ;
- enfin, la fin du XX^e siècle voit l'essor d'une vision individualisée et individualisante de la médecine et de la santé, sous la double impulsion de la pensée néo-libérale et des nouvelles connaissances en génétique.

Au fil de ce processus d'individualisation, nous avons en quelque sorte baissé la garde par rapport au risque d'épidémie ou de pandémie, en particulier sous l'angle de l'accès aux soins. La science est aujourd'hui appelée à réfléchir sur elle-même, sur ses orientations, *modus operandi*, méthodologies de recherche et modalités de transmission des connaissances auprès des décideurs et décideuses politiques et du monde productif, de sorte à garantir une offre sanitaire qui tienne compte des leçons de la crise actuelle.

5. *Restructurer l'offre sanitaire*

En Suisse l'offre sanitaire ne manque pas. Comme partout, elle doit constamment s'adapter aux besoins, et donc à une demande de prestations de santé qui évolue en permanence. Le système de santé est par nature dynamique. La question est maintenant de savoir comment celui-ci devrait évoluer après la pandémie de COVID-19.

L'hypothèse d'une vie permanente sous menace pandémique obligeant toute la société à se réinventer est peu probable. Les moyens nécessaires seraient énormes, peut-être insoutenables pour la société. À l'opposé se trouve l'option de la résignation, ou du retour à la « normale », dans un

contexte plus ou moins identique à la période pré-COVID-19, disposant d'une offre de soins certes abondante, mais pas préparée aux situations extraordinaires. La voie à suivre se situe certainement entre les deux. Comment relever ce défi et quels dispositifs imaginer pour le mettre en œuvre ? Les hôpitaux, les services d'assistance et de soins à domicile, les EMS et autres établissements de soins, les médecins et autres professionnels de la santé, bref, l'offre de santé dans son ensemble est appelée à revoir ses fondements pour être mieux préparée à l'urgence, sans oublier la recherche et l'industrie pharmaceutique qui doivent faire leur part. Sur ce plan, il y a sans doute un potentiel de développement important dans les nouvelles technologies médicales et informationnelles. Toutefois, les principaux défis ne seront certainement pas strictement médicaux ou technologiques, mais plutôt de nature politique et économique puisqu'il faudra, d'une manière ou d'une autre, trouver et allouer de façon durable les ressources nécessaires pour assurer la pérennité d'un système de santé adéquat et prêt à faire face à l'urgence, sans vaciller.

6. Renforcer l'assurance maladie de base

La Loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal) du 18 mars 1994 est une assurance sociale obligatoire. Que dit-elle en matière d'épidémie ou de pandémie ? Rien. Pourtant, on comprend facilement qu'en cas de situation particulière ou extraordinaire, la quantité et le type de prestations de soins et d'assistance sont bouleversés. Le coût social d'une épidémie étant énorme, il appelle par principe la responsabilité de tous et toutes : les citoyen·nes, l'État, l'économie, et donc aussi les assureurs maladie. Sur la base de l'Ordonnance 3 COVID-19 du 19 juin 2020 – et après concertation de l'OFSP avec les acteurs et actrices du système de santé – la Confédération a émis des directives pour régler les prestations et leur prise en charge pendant la pandémie.

Mais la portée de la LAMal dépasse les solutions contingentes de ce type. Rappelons que celle-ci avait des problèmes pré-COVID-19 – en particulier sous l’angle de la maîtrise des coûts – qui n’ont pas encore trouvé de réponses adéquates et qu’on retrouvera certainement après la crise.

En ce sens, il faudrait tout d’abord souder l’ancrage constitutionnel de cette loi. En reprenant le principe de santé publique dans la *magna carta*, on pourrait ainsi mieux préciser son lien avec l’assurance maladie. De plus, il serait opportun de définir dans la LAMal les situations d’urgence sanitaire – aujourd’hui absentes – de façon à renforcer l’implication des assureurs maladie comme partenaires institutionnels dans la gestion de crise. Un régime extraordinaire serait à prévoir, assorti de mécanismes de compensation des risques, de prescriptions sur la mise à disposition de réserves obligatoires, de l’utilisation et extension de l’instrument du budget global. Un autre volet pourrait concerner les franchises et la participation des assuré·es pendant l’urgence sanitaire qui, dans ces circonstances, n’auraient plus aucune raison d’être étant donné l’absence de risque moral lié à la consommation de prestations de santé pour lesquels les citoyen·nes n’ont aucune responsabilité directe. Pour finir, tout le chapitre concernant la prévention – dont la place dans la LAMal est aujourd’hui assez réduite – devrait être revu.

Ces quelques pistes, qui devraient être approfondies, permettraient de renforcer la LAMal en tant que pilier fondamental de la régulation du système suisse de santé et garant de l’accès aux soins.

CONCLUSION

L’expérience de la crise pandémique nous invite à repenser l’application du principe d’accès aux soins et à envisager les réformes nécessaires à un système de santé cohérent et

porté par la société. L'agenda pourrait s'avérer complexe et impliquer de nombreux ajustements : redéfinir un nouveau concept de santé, inscrire la santé publique dans la Constitution, réviser la législation sur les épidémies, réorienter les sciences médicales et la politique de santé, restructurer l'offre sanitaire, renforcer le système d'assurance maladie. Cependant, au sortir de la pandémie, tout comme auparavant, la tenue des engagements constitutionnels nous apparaît être un enjeu majeur du débat.

TEXTES CITÉS

ASSM/SSMI (2020). *Pandémie COVID-19 : Triage des traitements de soins intensifs en cas de pénurie des ressources*. Version 3.1, mise à jour le 17 décembre 2020.

Groupe d'experts (2017). *Mesures visant à freiner la hausse des coûts dans l'assurance obligatoire des soins*. Rapport du groupe d'expert. Berne : DFI.

Hart, Julian, T. (1971). *The Inverse Care Law*. *The Lancet*. 297, 405-412.

Riou, Julien, Panczak, Radoslaw, Althaus, Christian L., et al. (2021). *Socioeconomic position and the cascade from SARS-CoV-2 testing to COVID-19 mortality: Analysis of nationwide surveillance data*. Bern: Institute of Social and Preventive Medicine.

Ruckstuhl, Brigitte und Elisabeth Ryter (2017). *Von der Seuchenpolizei zu Public Health*. Zürich: Chronos.

Sottas, Bear, Jaquier, Adrienne et Sarah Brügger (2014). *Problèmes d'accès aux soins ? Une étude exploratoire par entretiens avec des professionnels*. Synthèse. Berne : Confédération suisse/Sottas formative works.

Spiess, Manuela et Katja Schnyder-Walser (2018). *Égalité des chances et santé – Chiffres et données pour la Suisse*. Document de base. Berne : OFSP.

Stocker, Désirée, Jäggi, Jolanda, Liechti, Lena, et al. (2020). *L'influence de la pandémie de COVID-19 sur la santé psychique de la population et sur les soins psychiatriques et psychothérapeutiques en Suisse*. Synthèse du premier rapport intermédiaire. Berne : OFSP.

Swiss National COVID-19 Science Task Force (2021). *Les conséquences de la saturation des unités de soins intensifs*. 20 janvier 2021 – Policy Brief.

CONFINEMENT ET CONDITIONS DE VIE DES MIGRANT·ES SANS-PAPIERS OU RÉCEMMENT REGULARISÉ·ÉS À GENÈVE

*Aline Duvoisin, Yves Jackson, Claudine Burton-Jeangros,
Liàla Consoli, Julien Fakebourny et Sarah Lachat*

L'expérience de l'illégalité place les migrant·es résidant dans un pays donné sans autorisation de séjour valable (ci-après sans-papiers) dans une situation de vulnérabilité que nous pouvons qualifier d'institutionnelle. En effet, l'absence de statut reconnu par les institutions étatiques établit *de facto* un séjour en dehors du système régissant la collectivité et constitue un frein dans l'accès à certaines ressources ainsi qu'un risque de sanctions se traduisant par l'expulsion du territoire. L'intériorisation de ce risque incite les sans-papiers à développer des stratégies de « camouflage » (Chauvin et Garces-Mascareñas 2014 : 424). Ces stratégies reposent sur un processus d'intégration à la société d'accueil, passant notamment par l'apprentissage de la langue ou la participation au marché de l'emploi, tout en limitant les interactions avec les institutions étatiques.

Un tel processus a des répercussions sur les conditions de vie. En termes d'emploi, beaucoup de sans-papiers résidant en Europe sont occupés dans des activités précaires et sont confrontés à un manque de protection au travail et aux abus d'employeurs et d'employeuses. En matière de santé, l'accès aux soins est souvent limité aux situations d'urgence et ne permet pas de répondre aux besoins dans leur globalité, notamment en ce qui concerne la prévention (Chauvin, Parizot et Simonnot 2009). Enfin, l'accès au logement, à la formation et aux droits sociaux sont entravés par l'absence d'autorisation de séjour valable. La régularisation du statut de séjour favoriserait donc l'accès à des ressources pouvant

améliorer l'ensemble des conditions de vie et amènerait davantage de sécurité et de résilience.

Selon les dernières estimations, 10'000 à 15'000 migrant·es, originaires de pays en dehors de l'UE ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), résidaient dans le canton de Genève sans autorisation de séjour valable (Morlok et al. 2015). Ce décompte incluait les personnes ayant reçu une décision d'asile négative, celles dont le titre de séjour avait expiré et enfin, celles n'ayant jamais reçu d'autorisation de séjour. En 2017-2018, près de 2500 personnes appartenant à cette troisième catégorie ont obtenu un permis de séjour annuel renouvelable (permis B) avec, ce qui constitue aujourd'hui l'unique politique de régularisation mise en œuvre en Suisse, l'opération Papyrus.

Si ce projet pilote de régularisation a été révélé publiquement en février 2017, il est issu de nombreuses années de négociation entre les milieux syndicaux et associatifs de soutien aux sans-papiers, les autorités cantonales genevoises et fédérales. Plusieurs interpellations des autorités fédérales avaient en effet été lancées depuis le début des années 2000 pour trouver une solution à ce que les mouvements de défense des sans-papiers dénonçaient comme une hypocrisie du système migratoire, à savoir une pratique étatique tolérant le travail au noir ou au gris de personnes dépourvues d'autorisation de séjour valable (pour une analyse détaillée de la mise en œuvre de l'opération Papyrus, voir Fakhoury 2018). Basée sur le cadre légal existant, l'opération Papyrus n'a pas consisté en une amnistie ou une régularisation collective. En effet, chaque demande a été examinée individuellement en fonction de cinq critères se rapportant à la durée de séjour, l'intégration, l'emploi, l'indépendance financière et l'absence d'antécédents pénaux. La légitimation principale de l'opération Papyrus étant la lutte contre le travail au noir, sa mise en place s'est accompagnée de mesures visant à sanctionner les employeurs et employeuses ne se mettant pas rapidement en règle avec les prescriptions légales.

La crise de la COVID-19 a fourni l'opportunité d'observer les effets à court terme d'un stress économique et social inédit sur les conditions de vie de cette population et les stratégies développées pour y faire face. Le présent chapitre vise ainsi à évaluer comment des migrant·es sans-papiers et récemment régularisé·es ont été affecté·es et fait face aux mesures de confinement instaurées en mars 2020. Nous verrons si et comment des stratégies de camouflage subsistent dans ces deux groupes même dans un contexte inédit de crise.

CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Le projet « Parchemins : étude prospective de l'impact du programme de régularisation Papyrus sur la santé et les conditions de vie des migrants sans-papiers à Genève » est une étude interdisciplinaire et longitudinale visant à évaluer l'impact de la régularisation du statut de séjour sur la qualité de vie, le bien-être et la santé de migrant·es sans-papiers à Genève. Elle a été lancée en 2017 alors que les autorités genevoises mettaient en œuvre l'opération Papyrus. En suivant durant quatre années des personnes sans statut légal, dont la moitié ont entrepris la procédure de régularisation Papyrus, le projet Parchemins vise d'une part à décrire l'évolution des trajectoires de cette population qui restent largement méconnues et d'autre part, à évaluer les effets à moyen terme d'une politique publique de normalisation du statut de résidence. L'étude a recruté 464 participant·es lors de sa première vague de récolte de données en 2017-2018, dont 379 ont pris part à une seconde récolte de données en 2018-2019 (pour plus d'informations sur le projet Parchemins, voir Jackson et al. 2019).

En avril 2020, ces 379 participant·es ont été invités à répondre à un questionnaire en ligne évaluant les conséquences sur leurs conditions de vie des mesures de confi-

nement liées à la COVID-19 édictées par les autorités fédérales (Burton-Jeangros et al. 2020). Cent quinze personnes ont participé entre le 19 avril et le 10 mai 2020. Cet échantillon réunit majoritairement des femmes (78%), des personnes originaires d'Amérique latine (63%) et l'âge médian des répondant·es est de 47,5 ans. Par ailleurs, 29% d'entre eux ne détenaient pas de permis de séjour, tandis que 71% avaient déposé une demande de régularisation *via* l'opération Papyrus, cette dernière ayant abouti ou étant toujours en cours d'examen par les autorités. Enfin, entre le 4 et le 8 mai 2020, des entretiens approfondis par téléphone ont été menés avec dix-sept participant·es ayant répondu au questionnaire. Ils visaient à mieux comprendre leurs préoccupations et besoins durant le confinement mais aussi leurs stratégies pour faire face à l'émergence de certaines difficultés. Les résultats obtenus reflètent la situation après quatre à six semaines de la première période de confinement.

DES VARIATIONS DE L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE COMME SOURCE D'ANXIÉTÉ ACCRUE

Sur le plan sanitaire, 5,5% des personnes interrogées avaient été infectées par la COVID-19. Par ailleurs, une altération de l'état de santé ressenti était largement répandue. En effet, près d'une personne sur sept estimait que son état de santé général s'était dégradé depuis le début de la pandémie et nombreuses étaient celles mentionnant des troubles psychiques. Ainsi, 68% ressentaient de l'anxiété ou de la tristesse dont plus de la moitié percevaient une aggravation depuis le début des mesures de confinement. En outre, si l'anxiété atteignait les personnes sans-papiers et celles en processus de régularisation de manière relative-

ment semblable, un sentiment d'aggravation depuis le début de la crise de la COVID-19 était plus fréquent chez les premières.

Cet accroissement de l'anxiété était associé à différents facteurs opérant notamment au sein des ménages. À ce titre, la moitié des répondant·es ne vivant pas seul·es (i.e. trois quarts de l'échantillon partageaient leur logement) rapportaient l'apparition de tensions liées au confinement avec leurs co-habitant·es et 16% déclaraient avoir subi ou été témoin de violences psychologiques et/ou physiques.

Outre cette source de stress, les variations de l'activité professionnelle et leurs répercussions sur le revenu ont joué un rôle central dans l'amplification de l'anxiété durant cette période. Interrogé·es sur leurs préoccupations principales, 77% des répondant·es citaient le travail et leur situation financière. Cette large prédominance des préoccupations professionnelles et financières se retrouve également dans d'autres études auprès des populations précaires à Genève durant la crise, indépendamment du statut de séjour (voir Bonvin et al. 2020). Les autres préoccupations recouvraient la situation générale liée à la pandémie et à la situation de leur famille dans le pays d'origine (58%), la crainte d'être contaminé·e par la COVID-19 (56%) et les difficultés liées à la vie à Genève, soit l'accès à la nourriture, les conditions de logement et la peur pour l'obtention ou le renouvellement du permis de séjour (41%). Dans une moindre mesure, 14% des répondant·es se sont déclaré·es préoccupé·es par l'isolement et la solitude générés par les mesures de confinement.

Dans les faits, une importante baisse de l'activité économique dans cette population a été observée, puisqu'après seulement quatre à six semaines de confinement, 76% des personnes en emploi avant la crise avaient perdu des heures de travail, dont 15% n'occupaient plus aucun emploi.

La soudaineté de la baisse de l'activité professionnelle s'est répercutée de manière aussi subite et marquée sur les

finances, puisqu'elle était, dans la majorité des cas, non compensée. En effet, trois quarts des répondant·es occupaient une activité dans le secteur de l'économie domestique. Or, ce dernier se caractérise d'une part, par une relative précarité des conditions d'emploi (bas salaires, horaires irréguliers, travail sur appel) impliquant généralement la nécessité économique des employé·es de cumuler plusieurs emplois. D'autre part, les ménages privés sont surreprésentés parmi les employeurs et employeuses de ce secteur. Ces caractéristiques induisent alors de plus grandes difficultés pour l'État à administrer ce secteur. Dans le contexte du confinement, cette complexité intrinsèque à l'économie domestique a justifié l'absence de mesures de soutien économique mises en place par les autorités fédérales dans ce secteur d'activité. Lors de la conférence de presse du 8 avril 2020, Guy Parmelin, à la tête du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, déclarait à propos de la mise en place de mesures de chômage partiel dans ce secteur :

« La complexité de la tâche fait que nous avons renoncé à poursuivre l'analyse. »

En outre, les entretiens qualitatifs ont révélé que des employeurs et employeuses avaient réduit les heures de travail contractuelles ou s'étaient subitement séparé·es de leurs employé·es sans respecter les versements des salaires ou les délais de préavis prévus par le Code des obligations. Si de telles réductions ou résiliations des rapports de travail sont considérées comme abusives et que des compensations peuvent être exigées par l'employé·e, ces procédures s'avèrent souvent complexes et coûteuses en temps pour celles et ceux qui voudraient faire valoir leurs droits. Or, dans le contexte du confinement, ceci n'était pas la priorité.

« Je sais que je pourrais faire valoir mes droits mais ça va prendre du temps et j'ai quand même mon loyer à payer, le téléphone, la nourriture. On est

toujours dans ce cercle : soit on revendique ses droits, soit on mange » (femme, économie domestique, processus de régularisation).

D'autres renonçaient également à faire valoir leurs droits pour ne pas compromettre leurs relations avec des employeurs et employeuses qui pouvaient être amené·es à leur redonner des heures de travail à l'issue du confinement.

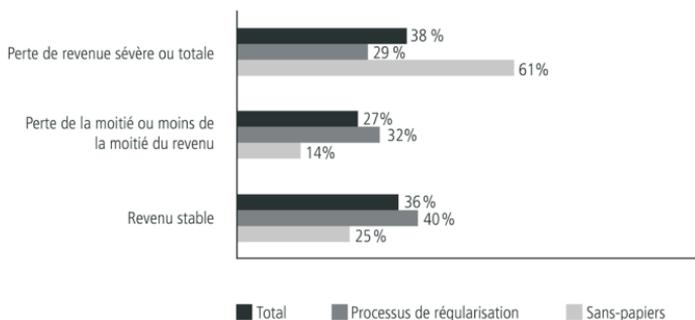
« J'ai demandé à mes employeurs s'ils allaient me payer, car normalement l'employeur doit me payer même si je n'ai pas travaillé, mais rien. Et moi je préfère conserver leur confiance donc je ne fais pas de démarches car je préfère qu'ils me réengagent plutôt que réclamer de l'argent » (femme, économie domestique, processus de régularisation).

L'absence de mesures de soutien économique conjuguée au non-respect du droit du travail par certain·es employeurs et employeuses a créé une importante insécurité financière. 70% des répondant·es avaient ainsi vu leur revenu diminuer, dont 17% n'avaient plus aucune source de revenus.

« Ma plus grosse préoccupation c'est que je n'ai pas d'emploi... Je viens d'être renvoyée. Il me reste 20% de budget. Ils [les employeurs] ne veulent pas qu'on vienne à cause du corona. Elle m'a demandé de cesser de venir car elle est à la maison, elle peut tout gérer. Sans préavis sans rien. Je n'ai rien, pas d'aide non plus, je vis sur mes économies. Je n'ai pas pu toucher le chômage technique, donc c'est vraiment difficile » (femme, économie domestique, processus de régularisation).

De manière importante, notre étude révèle que les personnes sans-papiers ont été davantage affectées par une perte de revenu sévère (soit une perte de plus de la moitié du revenu d'avant crise) ou totale que les personnes ayant un permis B (Figure 2).

Figure 2 : Variations de revenu suite aux mesures de confinement liées à la COVID-19 en fonction du statut légal (taux de réponses=88%)



Si les réductions de revenus ont pu dans un premier temps être compensées par l'épargne personnelle, cette stratégie n'a pas été pérenne. En effet, au moment de la passation du questionnaire, soit quelques semaines après les premières mesures de confinement, la durée des réserves financières s'élevait à un ou deux mois pour la majorité des personnes interrogées, tandis que près d'un tiers d'entre elles estimait que leur épargne et/ou revenu actuel ne leur permettraient pas de subvenir à leurs besoins durant le mois en cours. L'insécurité financière était donc généralisée et la moitié de l'échantillon interrogé faisait face à des difficultés pour payer certaines factures, en particulier le loyer et l'assurance maladie.

CUMUL DES INSÉCURITÉS

L'insécurité financière et les préoccupations qu'elle a entraînées se sont répercutées sur d'autres aspects de la vie, notamment en termes de logement et de nourriture. Ainsi, 70% des répondant·es déclaraient avoir peur de perdre leur logement dans un proche avenir, traduisant une insécurité domiciliaire et une source de stress importante.

En outre, 61% des personnes interrogées avaient modifié leur comportement alimentaire en achetant de la nourriture moins chère, de moins bonne qualité ou en réduisant la quantité de nourriture durant les repas, ce qui montre qu'une majorité s'est retrouvée dans une relative insécurité alimentaire depuis le début de la crise de la COVID-19. Par ailleurs, environ une personne sur sept se trouvait dans une situation d'insécurité alimentaire aggravée, soit avoir dû manquer au moins un repas ou rester une journée entière sans manger. Les personnes sans-papiers étaient deux fois plus exposées à cette insécurité alimentaire aggravée que les personnes en procédure de régularisation, qui elles, souffraient moins d'insécurité alimentaire de manière générale.

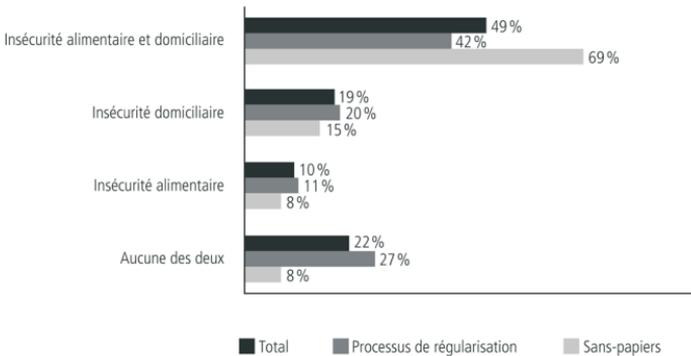
Les entretiens ont révélé une évolution des insécurités au fil des semaines de confinement et la nécessité de négocier les priorités pour y répondre. Le règlement du loyer était une préoccupation généralisée. Cette dépense incompressible ne peut en effet guère faire l'objet d'arrangement de paiements et son non-acquittement peut avoir des conséquences majeures (déménagement, perte du domicile). Au contraire, les dépenses compressibles comme les soins ou l'alimentation étaient jugées moins immédiatement essentielles par certain·es répondant·es qui avaient réduit ces dernières pour faire face à la réduction de leur revenu.

« Ce n'est pas l'alimentation qui m'a préoccupée le plus. C'est qu'à la fin avril, j'ai réussi à payer le loyer. Mais ce mois-ci, je n'y arriverai pas. Il est plus important pour moi de réussir à payer le loyer que de penser à l'alimentation » (femme, économie domestique, processus de régularisation).

« Oui, c'est en train de m'affecter c'est pour ça que je pensais demander de l'aide alimentaire... parce qu'à partir du moment où je devrai payer mon loyer, je ne pourrai plus payer l'alimentation » (femme, économie domestique, sans-papiers).

Ces témoignages suggèrent que les insécurités ont eu tendance à se cumuler au fil du temps. De cette façon, après seulement quatre à six semaines de confinement, une majorité de l'échantillon était affectée par de l'insécurité à la fois domiciliaire et alimentaire et ce, d'autant plus parmi les personnes sans-papiers (Figure 3). *A contrario*, seul·es 21% des répondant·es n'étaient concerné·es par aucune de ces insécurités.

Figure 3 : Cumul d'insécurité alimentaire et domiciliaire en fonction du statut légal (taux de réponses=87%)



AIDES ET MÉCANISMES DE (NON-)RECOURS

Durant ces premières semaines de confinement, plus de la moitié des répondant·es (53%) avaient sollicité des ressources financières, matérielles ou alimentaires auprès de leur réseau personnel et/ou recouru à des aides institutionnelles. Parmi ces sollicitations, effectuer un emprunt dans son entourage était la plus fréquente (29,5%, voir Tableau 3). En outre, 19% des personnes interrogées envisageaient d'y recourir prochainement.

Tableau 3 : Ressources sollicitées auprès du réseau personnel et/ou associatif

Emprunt auprès de proches	
Emprunt effectué	29,5%
Emprunt envisagé	18,8%
Ni l'un, ni l'autre	51,8%
Aide d'un employeur (parmi les personnes en emploi)	
Aide financière et/ou matérielle	24,7%
Autre : Recevoir son salaire sans se rendre au travail	16,0%
Aucune aide	59,3%
Aide institutionnelle ou associative	
Aide alimentaire	19,5%
Aide financière et/ou matérielle	9,9%

Par ailleurs, près d'un quart des répondant·es en emploi, soit 19% de l'échantillon total, avaient reçu une aide financière et/ou matérielle de l'un·e de leurs employeurs ou employeuses. Sur ce plan, environ une personne en emploi sur sept a mentionné, parmi les aides reçues, avoir continué à recevoir le salaire d'au moins l'un·e de ses employeurs ou employeuses alors qu'elle n'avait pas effectué ses heures de travail. Le respect du Code des obligations, en vertu duquel les employeurs et employeuses doivent assurer le paiement du salaire si elles ou ils demandent à leur employé·e de ne pas travailler ou en cas de maladie, était donc perçu comme une aide par certain·es répondant·es. Le fait qu'elles aient jugé important de le mentionner dans les aides perçues (l'ensemble des réponses recueillies parmi les modalités « autre » mentionnaient ce point) suggère d'ailleurs l'ampleur de tels comportements illicites.

En outre, près de 20% des répondant·es avaient déjà recouru à une aide alimentaire auprès des Colis du Cœur (fondation d'aide alimentaire à Genève), d'une autre association ou d'initiatives communautaires, au moment de la passation du questionnaire. En revanche, moins de 10% avaient sollicité une aide financière ou matérielle d'une association

ou institution. Ces résultats montrent que malgré les difficultés induites par le confinement, les répondant·es ont peu sollicité les aides à disposition (voir également à ce propos le chapitre de Lovey et al. ci-avant).

À ce sujet, les entretiens révèlent que certaines personnes avaient rencontré des difficultés pour obtenir les informations quant aux critères d'accès, aux démarches à entreprendre et aux types d'aide auxquelles elles auraient pu recourir et ce, d'autant plus dans le contexte où les bureaux des associations et des institutions étaient fermés.

Toutefois, la difficulté d'accès à l'information ne constituait pas l'unique frein. Les motifs de non-recours à une aide associative ou institutionnelle (financière et/ou matérielle) variaient en fonction du statut légal : parmi les personnes ayant soumis un dossier de régularisation, 53% n'avaient pas demandé d'aide car elles estimaient qu'un tel recours n'était pas nécessaire, tandis que quasiment la moitié des personnes sans-papiers déclarait préférer se débrouiller seules.

Si la sélection financière opérée par les critères d'octroi d'un permis de séjour peut expliquer qu'un recours à de l'aide soit moins souvent nécessaire parmi les personnes régularisées, le fait de préférer se débrouiller seul rappelle les stratégies de camouflage mises en œuvre par les sans-papiers. Ces personnes, qui vivent à Genève depuis plusieurs années en ayant peu accès à des aides, ont en effet sans doute internalisé leur manque d'éligibilité.

« On ne se sent pas légitime de demander quoi que ce soit parce qu'on est en situation irrégulière. J'essaie de me rendre invisible, je ne sais pas s'il y a des aides destinées à des personnes dans ma situation. Je n'en ai pas cherché parce que je ne me sens pas tout à fait légitime de demander quoi que ce soit » (homme, secteur tertiaire, sans-papiers).

Le fait de déclarer vouloir se débrouiller seul·e traduit également un faible sentiment d'éligibilité aux prestations sociales (Rosenstein 2021) qui peut provenir du stigmate associé aux bénéficiaires d'aides étatiques ou caritatives, dans des contextes prônant l'indépendance et l'autonomie.

« Pour nous, c'est la honte... Mes collègues de chantier ont des enfants et c'est dur. Mais ils n'y vont pas. Je leur dis que c'est mieux que de crever de faim, mais c'est non » (homme, bâtiment, processus de régularisation).

En Suisse, ce stigmate lié à l'assistance publique est renforcé par un discours marqué sur les abus, dans lequel les personnes d'origine étrangères sont particulièrement visées (Frauenfelder et Togni 2007). Le recours à l'assistance publique est ainsi associé à un manque d'intégration économique qui s'incarne d'ailleurs dans la législation, puisque la Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20) stipule qu'une autorisation de séjour peut être révoquée si « l'étranger lui-même ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale » (art. 62, al. 1, let. E).

L'intériorisation de ce stigmate par les sans-papiers, mais aussi par les personnes au bénéfice d'un permis B s'étend le plus souvent au-delà de l'aide sociale publique, à tout type d'aides, y compris associatives. Nous avons observé par ailleurs qu'un tiers dans chacun des deux groupes déclarait que la peur de ne pas obtenir ou de ne pas pouvoir renouveler son permis de séjour avait été un frein au recours à une aide associative ou institutionnelle. Les témoignages recueillis à ce sujet confirment une peur partagée face à la législation en vigueur.

« À chaque fois qu'une personne prépare sa demande de permis, on entend : attention ! Ne demande pas d'aide parce que sinon, ils vont le voir, et une fois que tu voudras renouveler ton permis,

ils vont le refuser » (femme, économie domestique, processus de régularisation).

Ils révèlent aussi une forte intériorisation des valeurs d'autonomie comme condition d'intégration.

« Les gens ne voient pas que tu existes mais tu dois exister trois fois plus car tu dois faire un travail sans aide. Je n'ai pas voulu prendre l'aide de l'hospice, j'ai essayé au maximum de dire non à ce qui était gratuit pour ne pas mettre en difficulté mon dossier [de régularisation]. [...] J'ai besoin d'argent, mais mon Dieu, mais comment tu veux avoir un permis si tu demandes déjà tout ça avant ? Alors ça me bloque parce que je pense comme ça » (femme, secteur tertiaire, processus de régularisation).

L'ensemble des résultats suggère que les stratégies de recours et de non-recours se sont transformées au fil des semaines. Dans un premier temps, les réserves individuelles et l'aide des proches ont été mobilisées. Toutefois, elles ont progressivement été épuisées par les répercussions continues et collectives des mesures de confinement. Au fil des semaines, il était donc devenu de plus en plus nécessaire de chercher de l'aide auprès des associations ou d'institutions publiques, que ce soit sous la forme de demandes alimentaires ou d'aides au paiement du loyer. Dans les faits seule une minorité avait entrepris de telles démarches au moment de notre enquête.

CONCLUSION

Les résultats indiquent que les premières mesures fédérales de confinement contre la propagation de la COVID-19 ont eu un impact rapide et important sur les conditions de vie des personnes sans-papiers ou récemment régularisées qui ont pris part à notre enquête. Nous avons ainsi observé une

détérioration de la santé psychique largement répandue, se traduisant par un accroissement de l'anxiété et du stress. Parmi les différents facteurs associés à cette dégradation, la baisse soudaine et rapide de l'activité économique des personnes interrogées était centrale. Ses effets ont été accentués par l'absence de mesures de soutien étatiques dans le secteur de l'économie domestique, dans lequel la plupart des répondant·es étaient employé·es, couplée au non-respect du Code des obligations de certain·es employeurs et employeuses. L'insécurité financière qui en a découlé a ainsi progressé rapidement et s'est insensiblement cumulée avec d'autres types d'insécurités, notamment alimentaire et domiciliaire.

Néanmoins, les répondant·es n'ont que peu sollicité les aides disponibles, qu'elles soient formelles ou non. Comme les insécurités, les stratégies développées pour surmonter ces dernières ainsi que le (non-)recours aux différents types d'aides ont évolué au fil du temps. Ainsi, face à la perte d'emploi(s), les mécanismes de *coping* étaient d'abord internes puis, avec le cumul des difficultés, se sont externalisés. Toutefois, cette externalisation s'est davantage tournée vers le réseau personnel que vers des aides institutionnelles ou associatives. L'aide alimentaire fait figure d'exception puisque près d'un quart des répondant·es y avait déjà recouru durant les premières semaines de confinement.

Différentes hypothèses se dessinent pour expliquer cette différence dans le (non-)recours aux aides formelles. En premier lieu, la médiatisation des distributions alimentaires a pu largement informer de la mise en place d'un tel dispositif, contrairement aux possibilités d'aides financières ou matérielles, dont les conditions d'accès et démarches à entreprendre pouvaient être moins aisément appréhendées. En second lieu, la sollicitation d'une aide alimentaire peut être perçue comme moins à risque pour l'obtention ou le renouvellement d'un permis de séjour qu'une aide financière pouvant être associée au stigmate du recours à l'assistance publique et au risque légal de non-renouvellement du

permis. De ce fait, si le manque d'accès à l'information, dû notamment à la fermeture des bureaux administratifs, explique en partie le faible taux de recours, la crainte interiorisée des répercussions négatives que peut avoir la sollicitation de l'aide sociale sur l'obtention ou le renouvellement d'un permis de séjour représente un frein non négligeable dans le recours à toute forme d'aide financière formelle.

Nous constatons ainsi que les prescriptions légales entretiennent la persistance de stratégies de camouflage au-delà de la régularisation. De cette façon, même si les personnes récemment régularisées ou en cours de procédure ont été moins exposées au cumul d'insécurité que les personnes sans-papiers, la régularisation ne prémunit pas d'un sentiment d'illégitimité pouvant produire un (non-)recours durable (Rosenstein 2021). La vulnérabilité institutionnelle de la vie sans-papiers ne disparaît donc pas avec la régularisation, mais se transforme et invite à questionner les politiques d'inclusion.

TEXTES CITÉS

Bonvin, Jean-Michel, Lovey, Max, Rosenstein, Emilie et Pierre Kempeneers (2020). *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève : conditions de vie et stratégies de résilience*. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Genève : Université de Genève.

Burton-Jeangros, Claudine, Duvoisin, Aline, Lachat, Sarah, Consoli, Liala, Fakhoury, Julien and Yves Jackson (2020). The Impact of the Covid-19 Pandemic and the Lockdown on the Health and Living Conditions of Undocument-ed Migrants and Migrants Undergoing Legal Status Regularization. *Frontiers in Public Health*, 8.

Chauvin, Pierre, Parizot, Isabelle and Nathalie Simonnot (2009). *Access to healthcare for undocumented migrants in 11 European countries*. Paris : Médecins du Monde.

Chauvin, Sébastien and Blanca Garcés-Mascareñas (2014). Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation. *Sociology Compass*, 8(4), 422-432.

Fakhoury, Julien (2018). *L'opération Papyrus : analyse historique et politique d'un processus de décriminalisation des sans-papiers*. Mémoire de Master. Genève : Université de Genève.

Frauenfelder, Arnaud et Carola Togni (2007). Les « abus » à l'aide sociale : Une rhétorique au cœur du gouvernement de la misère. *Carnets de bord en sciences humaines*, 13, 43-55.

Jackson, Yves, Courvoisier, Delphine, Duvoisin, Aline, Ferro Luzzi, Giovanni, Bodenmann, Patrick, Chauvin, Pierre, Guessous, Idris, Wolff, Hans, Cullati, Stéphane and Claudine Burton-Jeangros (2019). Impact of legal status change on undocumented migrants' health and well-being (Parchemins): protocol of a 4-year, prospective, mixed-methods study. *BMJ Open*, 9(5).

Morlok, Michael, Oswald, Andrea, Efonayi-Mäder, Denise, Ruedin, Didier, Bader, Dina et Philippe Wanner, P. (2015). *Les Sans-Papiers en Suisse en 2015*. Bâle : BSS Volkswirtschaftliche Beratung.

Rosenstein, Emilie (2021). Activation, Non-Take-Up and the Sense of Entitlement: A Swiss Case Study of Disability Policy Reforms. *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 241-260.

PARTIE B : FAIRE FACE





1^{er} mai, Pont du Mont-Blanc, Genève, mai 2020.

Crédits: Demir SÖNMEZ

DROIT À L'ALIMENTATION ET AIDE ALIMENTAIRE : QUELLES LEÇONS TIRER DE LA PANDÉMIE ?

Laurence Ossipow, Anne-Laure Counilh et Yann Cerf

Même si les deux notions sont très souvent confondues, l'aide alimentaire ne correspond pas au « droit à l'alimentation » défini par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) comme :

« un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement ou au moyen d'achats financiers, à une alimentation quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, et qui lui procure une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et exempte de peur » (De Schutter 2014).

Elles sont en réalité contradictoires : la première ne devrait relever que de l'urgence alors que la seconde doit être inscrite dans une loi et dans des politiques sociales. En nous intéressant aux dispositifs d'aide alimentaire à Genève et Fribourg, nous mettrons en avant les différences de fonctionnement en temps ordinaire et de pandémie. L'aide conditionnelle est différemment considérée dans les deux cantons alors que l'aide inconditionnelle rassemble des structures plus ou moins identiques en vertu de l'aide d'urgence qui devrait être accordée à toute personne dans la détresse pour mener une vie aussi digne que possible comme le stipule l'article 12 de la Constitution fédérale. C'est pourquoi après avoir décrit les principaux dispositifs d'aide conditionnelle et inconditionnelle, nous reviendrons sur les conséquences en termes de droits d'une aide alimentaire majoritairement pensée sur le mode de l'urgence et de l'humanitaire, même hors pandémie.

DROIT À L'ALIMENTATION ET JUSTICE SOCIALE

Les chercheur·es, souvent activistes, qui se penchent sur l'aide alimentaire la critiquent en expliquant que si elle est utile en cas d'urgence (pandémie notamment), elle ne respecte pas le droit à l'alimentation (Riches 2018) et ne permet pas de réduire les inégalités produites par le système alimentaire mondial et ses différentes formes de néo-libéralisme (Herman et al. 2018). Dans ce sens, l'aide alimentaire ne devrait pas être un moyen de combattre la pauvreté car elle ne conduit qu'à compenser une aide sociale insuffisante. Cette critique dénonce un certain désengagement de l'État qui se reposerait plus ou moins sur la philanthropie et la générosité d'un public citoyen, laissant se développer des dispositifs d'aide alimentaire qui tendent à se professionnaliser et à s'institutionnaliser au point de sembler être la solution à la précarité. Des chercheur·es moins radicales soutiennent par ailleurs que les dispositifs d'aide alimentaire devraient proposer des prestations s'assimilant à un *more than food*, comme une convivialité entre bénéficiaires (et avec des client·es ordinaires), des offres de soin et d'hygiène, des espaces diurnes de repos, des activités récréatives et des formes d'accompagnement social ayant pour objectifs une écoute empathique autant que le rétablissement dans des droits sociaux lorsque cela est possible.

À partir d'une enquête qualitative fondée sur deux études de cas à Genève et Fribourg (Ossipow et al. 2020), nous analyserons trois formes de dispositifs d'aide alimentaire et leur évolution pendant la pandémie pour comprendre de quelles façons ils contribuent à ce débat propre au droit à l'alimentation et, plus largement, à la justice sociale.

STRUCTURE ET FINANCEMENT DE L'AIDE ALIMENTAIRE À FRIBOURG ET GENÈVE

Les dispositifs d'aide alimentaire peuvent être différenciés selon trois critères : le type d'alimentation, la conditionnalité de l'aide, le type d'organisation la prodiguant. Les banques alimentaires, ou organismes assimilés, récupèrent des invendus en vue de la redistribution à des organisations en lien avec des bénéficiaires. Le but de ces dernières peut être directement lié à l'aide alimentaire ou plus largement dédié à diverses problématiques sociales auxquelles s'intègre l'aide alimentaire. Ces dispositifs recourent principalement à trois modalités de distribution de nourriture : les colis alimentaires, les repas chauds servis à table et les épiceries solidaires gratuites ou payantes. L'accès à ces structures peut être inconditionnel (ouvert à tous et toutes) ou conditionnel (sur critères de minima sociaux et de statut de séjour).

À Fribourg, le fonctionnement de l'aide alimentaire est décentralisé et s'appuie sur une multiplicité de petits dispositifs indépendants, sur quelques dispositifs cantonaux mandatés par l'État (pour l'accueil bas seuil) et sur des antennes locales de dispositifs nationaux, notamment pour la récupération des invendus (Table Couvre-Toi et Table Suisse). Excepté les dispositifs prenant en charge l'accueil inconditionnel de jour et de nuit qui reçoivent des fonds publics (15 à 50% du budget de fonctionnement), la plupart des associations sont financées uniquement par des dons privés de citoyen·nes et d'entreprises, souvent complétés par de généreuses dotations de la Loterie romande et d'organisations religieuses (paroisses, congrégations, Conférences St-Vincent-de-Paul). Les dispositifs bas seuil mandatés par l'État emploient des professionnel·les du social et de la restauration, souvent aidé·es par des bénéficiaires bénévoles ou en contrat de réinsertion. Ces lieux proposent fréquemment du *more than food*, contrairement à la plupart

des associations non mandatées par l'État (Cartons du Cœur, Table Couvre-Toi, etc.) qui se cantonnent à offrir des colis alimentaires et ne fonctionnent qu'avec des bénévoles. Les plateformes logistiques régionales de *Table Suisse* et *Table Couvre-Toi* ont quant à elles des employé·es pour gérer les entrepôts et superviser la récupération-redistribution des invendus et des chômeurs et chômeuses participant·es à des programmes de réinsertion pour les activités de tri, manutention et livraison des produits.

À Genève, la structure de l'aide alimentaire est plus centralisée avec une banque alimentaire (Partage) qui approvisionne la plupart des dispositifs, dont une association principale de colis alimentaires (Colis du Cœur), des structures bas seuil associatives ou mandatées par l'État, diverses petites associations locales qui oeuvrent à l'échelle du quartier et les épiceries sociales qui s'intègrent au tissu économique local. Le fonctionnement de l'aide alimentaire genevoise repose davantage sur un modèle mixte de subventions publiques et privées, bien que certaines petites associations ne dépendent que de fonds privés. Contrairement à Fribourg, l'aide alimentaire y est largement soutenue par des fonds publics et moins par les institutions religieuses. En effet, Partage œuvre grâce à des fonds publics et privés, à une subvention indirecte mais conséquente de fonds publics (locaux et salaires des emplois de Solidarité) et également grâce à du bénévolat (volontaire ou en contre-prestation de l'aide sociale reçue par l'Hospice général) ainsi qu'à du volontariat d'entreprises. Les Colis du Cœur fonctionnent à partir de fonds presque identiques à ceux de Partage (environ cent mille francs de fonds publics des communes genevoises, en particulier de la Ville de Genève et environ un million par année de fonds privés). Le travail bénévole est monétarisé depuis 2019 et représente environ un tiers des frais de fonctionnement. Genève a aussi la particularité de pouvoir bénéficier des largesses de la philanthropie grâce à la Fondation Hans Wilsdorf, qui consacre au secteur social, *via* les pouvoirs publics, 50% de ses 250 millions de fonds.

LES BANQUES ALIMENTAIRES

Les banques alimentaires sont présentes en Suisse depuis les années 2000 : Table Couvre-Toi et Table Suisse organisent sur la majorité du territoire, sauf à Genève, la récupération des invendus en vue de leur redistribution. Les invendus sont des produits frais ou secs, proches de la limite de vente, récupérés, ou parfois achetés, par une banque alimentaire dans les industries agroalimentaires ou les grandes surfaces, mais il peut également s'agir d'articles au packaging défectueux ou appelé à être modifié pour des raisons commerciales.

Pour le canton de Fribourg, Table Couvre-Toi récupère et trie ces invendus dans sa plateforme logistique de Grenchen avant de les envoyer dans les trois centres de distribution de Fribourg, Bulle ou Morat pour la composition de colis alimentaires. Table Suisse organise également depuis son centre de Flamatt des tournées de récupération des invendus (produits frais principalement) pour les livrer directement à des associations d'aide alimentaire qui les redistribueront ensuite à des bénéficiaires de manière conditionnelle ou inconditionnelle.

Genève possède son propre dispositif de récupération alimentaire. Créée en 2005 par cinq associations fondatrices : l'Armée du Salut, le CARE, Caritas Genève, les Colis du Cœur et Emmaüs, l'association Partage est devenue la Fondation Partage en 2016. Elle occupe une place centrale dans l'aide alimentaire genevoise. En plus de la récupération alimentaire, elle complète ses stocks par des articles d'hygiène donnés par des entreprises et achète certains aliments. Elle bénéficie enfin de dons citoyens achetés durant les Samedis du Partage dans les grandes surfaces. À l'heure actuelle, depuis la pandémie, c'est la Fondation Partage qui achète des vivres destinés aux Colis du Cœur.

LES COLIS ALIMENTAIRES

Les colis alimentaires relèvent généralement de l'aide conditionnelle et reposent sur le principe d'un accès contrôlé par une attestation assez facilement remise par des associations agréées (Colis du Cœur à Genève ou Table Couvre-Toi à Fribourg) ou selon les critères de l'association (Cartons du Cœur à Fribourg). L'attribution conditionnelle des colis alimentaires se fait sur des critères de revenus aux personnes qui sont en dessous des minimas sociaux. Cela concerne à la fois les Suisses·ses et les titulaires de permis B et C touchant l'aide sociale, mais aussi les titulaires de permis B n'osant pas la demander de peur de ne pas se voir renouveler cette autorisation de séjour et, à Fribourg, celles et ceux qui craignent l'endettement lié à l'obligation du remboursement de l'aide sociale. À la différence de Fribourg, où les titulaires de permis N, F, L, les débouté·es et les sans-papiers reçoivent des colis alimentaires d'un lieu d'accueil associatif qui leur est spécifiquement dédié (Point d'Ancre), à Genève, ces personnes qui ne reçoivent pas ou très peu d'aide sociale peuvent demander l'aide des Colis du Cœur, comme les autres résident·es genevois.

Avant la pandémie, les Colis du Cœur contenaient des produits frais devant être réfrigérés ou non, des produits secs ainsi que certains articles d'hygiène et des couches. Ces sacs de vivres nécessitent que les bénéficiaires aient un toit pour cuisiner, ils ne sont donc généralement pas distribués à celles et ceux ne disposant pas d'un lieu pour préparer des repas. À Fribourg, Table Couvre-Toi distribue toutes les semaines à ses bénéficiaires des colis composés de nombreux produits frais, des produits industriels et parfois quelques produits de base achetés directement par les centres locaux de distribution. Les Cartons du Cœur, offerts deux à quatre fois par année, ont, quant à eux, l'objectif d'apporter un panier de denrées de base pour deux ou trois semaines afin de soulager les budgets serrés en cas d'imprévu, le principe est donc davantage celui d'un

« coup de pouce » que d'une aide régulière. En plus de couvrir les besoins alimentaires (féculents, fruits et légumes frais en conserve, poisson en conserve, viande, œufs, laitages) et d'hygiène de base (liquide vaisselle, savon, shampoing, brosses à dents, dentifrice, couches), les Cartons du Cœur sont également composés de produits liés aux « petits plaisirs » rarement possibles si l'on est démunie (chocolat, biscuits, préparation pour crème dessert, moutarde, café, thé, viande de boucherie, etc.). Ce choix de produits « superflus » lié au plaisir de manger est intéressant puisque l'on confine généralement les démunies à l'essentiel.

Les Colis genevois s'axent, eux, plutôt sur des produits dits essentiels, dans un certain respect de la production locale (cultures maraîchères) ou défendant certaines formes d'écologie (thon issu de pêche durable), s'appliquant ainsi à fournir des colis respectant *a minima* la pyramide alimentaire dessinée par les nutritionnistes et fournissant des protéines animales (poisson, lait, oeufs) et végétales (insistance sur les légumineuses), des céréales ainsi que des fruits et des légumes. Des fiches glissées dans les colis ou distribuées par la Fédération « Fourchette verte » indiquent comment préparer certaines recettes.

Aux Cartons du Cœur, c'est le comité de l'association qui juge du bon équilibre entre nourriture saine et plaisirs sans avoir à répondre à un conseil de fondation, ce qui explique peut-être en partie cette liberté dans la composition des colis alimentaires. Enfin à Table Couvre-Toi, l'importance des partenariats avec l'agro-industrie ne laisse *a priori* que peu de place à ce débat puisque les distributions se font d'abord avec les produits envoyés depuis Grenchen (fruits et légumes, laitages mais aussi un grand nombre de produits industriels biscuits sucrés ou salés, sucreries, boissons sucrées, plats surgelés). Cependant, chaque centre de distribution s'organise pour compléter le contenu des colis en récupérant localement des invendus ou en achetant des produits afin de pouvoir distribuer davantage de fruits, légumes et viande et quelques produits de base.

Dans ces trois dispositifs de colis alimentaires, les bénéficiaires ne choisissent pas librement les produits, bien qu'il existe tout de même parfois la possibilité de se prononcer entre plusieurs alternatives (le type de viande à Table Couvre-Toi) ou le type de céréales ou légumineuses (en projet aux Colis du Cœur).

DISTRIBUTIONS D'URGENCE ET BONS ALIMENTAIRES PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Durant le premier confinement (mars-juin 2020), les bénéficiaires de colis alimentaires (notamment les Colis et Cartons du Cœur) ont reçu des bons d'achat pour faire leurs courses dans des grandes surfaces, la distribution de colis étant rendue très difficile pendant l'état d'urgence.

Depuis l'été 2020 à Genève, les distributions des Colis ont été réparties dans cinq lieux, pour éviter les longues files d'attente du site des Vernets et l'opprobre dont elle a fait l'objet dans les médias nationaux et internationaux (voir également à ce propos le chapitre de Bourrier et al. ci-après). Le contenu des colis a dû être adapté à ces sites de distribution n'ayant pas tous des réfrigérateurs et les produits devant suivre une chaîne du froid ont été supprimés. La disparition de la viande et du poisson congelés a été remplacée par du poisson en conserve. Pour des raisons financières, cette disparition des produits frais s'est également produite aux Cartons du Cœur distribués pendant l'été 2020 à Fribourg mais dès l'automne, le contenu des colis est revenu à sa forme habituelle, offrant ainsi une stabilité de l'aide en temps ordinaire comme de pandémie, comme cela fut le cas pour Table Couvre-Toi, une fois la réouverture de l'association à la fin du semi-confinement. Pour plusieurs associations, le principal changement réside dans la modalité de constitution des colis alimentaires, en temps ordinaire remplis par des duos bénéficiaires-bénévoles, laissant une certaine marge de manœuvre dans le choix des

produits, et désormais préparés à l'avance par les bénévoles et distribués déjà remplis aux bénéficiaires.

Contrairement à Genève où la principale organisation de distribution de colis alimentaire a pris en charge l'aide d'urgence avec un soutien de manière relativement coordonnée des pouvoirs publics, à Fribourg, la réponse principale des organisations publiques à la crise a été le soutien à l'économie. Ne suffisant plus, les distributions des associations traditionnelles d'aide alimentaire aux populations précaires ont été complétées par la mise en place temporaire d'une aide alimentaire d'urgence par des structures étrangères au milieu (une association de travail social, REPER de juin à août 2020, et une association créée à l'occasion de la pandémie, RécupeR-Action de décembre 2020 à mai 2021).

En parallèle, la distribution de bons a été abandonnée sitôt que les nouveaux sites de distribution ont été mis en place à Genève et que les lieux de distribution des Cartons du Cœur et de Table Couvre-Toi ont pu rouvrir à Fribourg. Toutefois, la question des bons alimentaires reste centrale dans l'aide alimentaire. Comme le montre Zelizer (2005) pour les États-Unis, à partir de 1870, avec le développement des organismes de charité privés, l'argent donné aux pauvres est considéré comme un danger, les nécessiteuses et nécessiteux étant soupçonné·es de commettre des choix jugés inadéquats. Depuis, les secours en argent liquide sont de plus en plus rares et les aides en nature sont privilégiées. Pourtant, l'ensemble des bénéficiaires interviewé·es pensent que c'est la meilleure solution pour les aider. L'idée des bons ou du cash est actuellement aussi considérée dans l'aide humanitaire comme la solution adéquate, notamment pour faire fonctionner l'économie locale. Il n'en reste pas moins que cette solution n'a pas été adoptée définitivement dans l'aide alimentaire en Suisse pour au moins quatre raisons essentielles aux yeux des instances organisatrices : premièrement les bons offriraient à leurs bénéficiaires une moindre capacité d'achat que la commande en gros aux en-

treprises ; deuxièmement les bons sont difficiles à distribuer par la poste comme ce fut le cas durant la pandémie ; troisièmement les distributions sont conçues comme fournissant sur place de l'information en matière de prestations sociales plus globales (des professionnel·les du social sont désormais présentes sur chaque site de distribution depuis l'été 2020 à Genève, mais ce n'est pas le cas sur les différents lieux de distribution fribourgeois) et quatrièmement, persiste le soupçon que les bénéficiaires ne sauraient pas réguler leur budget ni opérer les bons choix d'aliments. On ajoutera que l'aide alimentaire en nature semble mieux correspondre à la volonté des organismes en place et des bénévoles qui préfèrent « nourrir » directement les personnes nécessiteuses.

Pourtant, la distribution de bons permettrait d'économiser une série de démarches très coûteuses et peu écologiques (commandes de marchandises, stockage puis livraison de celles-ci, constitution des colis et livraison de ceux-ci dans les sites ; récupération des produits non acceptés par les bénéficiaires, planification des distributions et du bénévolat, récupération des invendus dont la part est actuellement minime, sauf pour ce qui est des dons de produits non alimentaires). En somme, la remise de bons s'inscrit contre la logique charitable ou compassionnelle des distributions alimentaires telles que pensées aujourd'hui.

LES RESTAURANTS « SOCIAUX », LA COMMENSALITÉ ET LA SOLLICITUDE

Les restaurants « sociaux » relèvent de l'aide inconditionnelle. À Genève, plusieurs restaurants sociaux existent, notamment le CARE, le Club Social Rive Gauche, le Phare, Carrefour-rue, et le Bateau, mais d'autres associations plus marginales (groupes d'entraide communautaire, religieuse, étudiante et militante) offrent aussi des repas. À Fribourg,

les principales organisations ayant un rôle de restaurant social sont Banc Public, La Tuile, Le Tremplin, Le Tunnel, mais des repas hebdomadaires ouverts à tous et toutes sont également organisés par des associations religieuses ou laïques (Caritas, Point d'ancrage, La Red).

Durant la pandémie, pendant laquelle les repas ne pouvaient plus être pris à table avec d'autres convives afin de respecter les distances sociales, de nombreuses organisations ont mis en place des distributions de sacs alimentaires ou de nourriture prête à être mangée sur le pouce. À Fribourg, les lieux d'accueil à bas seuil ont continué d'assurer leur soutien au public le plus précaire, souvent sans logement, contraint de limiter l'accès à des locaux pour des raisons sanitaires liées à la pandémie, mais en continuant à mettre en avant leur offre *more than food* d'accueil, de discussion et de soutien social, bien que dans un format plus limité qu'en temps ordinaire. Pour compenser la diminution de leur offre alimentaire, ces associations ont distribué de nombreux sacs alimentaires. Durant l'hiver 2021 en Ville de Genève, un lieu de restauration a également été mis en place par le Club Social Rive Gauche afin que les bénéficiaires puissent petit-déjeuner et déjeuner au chaud tout en respectant les nouvelles normes sanitaires. C'est le seul lieu dans le canton de Genève où un accueil en intérieur et à table a été maintenu. Le Club Social Rive Gauche permet un moment de répit et de confort aux personnes sans logis ou logées dans des établissements collectifs qu'elles sont obligées de quitter durant la journée (voir à ce propos le chapitre de Roduit et al. ci-après). Toutefois, les convives doivent s'en aller une fois le repas terminé. En ce sens la structure ne peut pas laisser de place au *more than food* tel qu'il existe en temps ordinaire en parallèle aux repas. Les bénéficiaires des repas à table ou à l'emporter ainsi que de tournées de rue peuvent néanmoins bénéficier d'un accompagnement social et de la convivialité qui font du lieu un espace de rencontres entre bénéficiaires mais aussi avec des bénévoles ou professionnel·les du travail social.

LES ÉPICERIES SOCIALES OU LE CHOIX DES PRODUITS

Relevant de l'aide conditionnelle, deux types d'épicerie solidaires coexistent à Genève. Le premier, correspondant à une épicerie subventionnée par des fonds communaux et tenue par des professionnel·les de l'aide sociale et des bénévoles, propose un certain choix dans les produits et offre généralement un accompagnement social. Ces épicerie bénéficient de l'aide de Partage et des Colis du Cœur. Le second type correspond à une épicerie payante (comme celle de Caritas) pour que celles et ceux qui la fréquentent demeurent une clientèle libre de choisir ses produits. Genève compte deux épicerie sociale et Caritas Fribourg ouvrira la sienne en septembre 2021. Caritas procure aussi des prestations financières et juridiques à celles et ceux qui les consultent. La clientèle se voit proposer un large choix de produits à prix très modérés (choix de viandes pour la clientèle respectant l'interdit du porc, de produits à base de tofu ou autres légumineuses pour la clientèle végétarienne). Si l'épicerie propose une très large palette de fruits, légumes, graines et oléagineux grâce au subventionnement d'une fondation pour la santé, elle dispose aussi d'un important rayon de boissons gazeuses sucrées, ne s'arrogeant pas, disent ses responsables, le droit de juger du choix de sa clientèle.

La structure de ces épicerie est intéressante puisqu'elle fonctionne sans bénévoles et sans professionnel·les du travail social, mais avec des professionnel·les de la vente, parfois des personnes ayant été au chômage de longue durée. L'association Caritas, très soucieuse de réintégrer sur le premier marché de l'emploi, les jeunes ayant rencontré des problèmes sociaux et scolaires, engage aussi des apprenti·es pour une formation en emploi. Les épicerie Caritas doivent faire fonctionner leur entreprise grâce à un modèle marchand basé sur la vente des produits qu'elles se procurent auprès de leur propre centrale d'achat. Toutefois, elles reçoivent aussi des soutiens philanthropiques ainsi que des

formes de sponsoring qui leur permettent de proposer à la vente des produits au prix cassé. Les salarié·es sont payé·es par l'association, mais l'épicerie peut aussi bénéficier de travailleurs et travailleuses en réinsertion ou en contreprestation de l'aide sociale reçue. Les épiceries Caritas sont les seuls dispositifs d'aide qui n'ont rien modifié durant la pandémie, exception faite des consignes liées à la COVID-19, leurs échoppes ayant été en effet ouvertes comme tous les commerces de nécessité.

DROIT À L'ALIMENTATION ET JUSTICE SOCIALE À L'ÉPREUVE DE LA PÉRENNISATION DES SOLUTIONS D'URGENCE

Même s'ils sont très utiles en temps de crise, pour l'action de proximité qu'ils offrent en termes d'accompagnement social de longue durée et pour l'aide inconditionnelle à bas seuil, les dispositifs alimentaires que nous avons brièvement présentés ne correspondent pas vraiment aux principes d'un droit à l'alimentation souhaité par les chercheur·es et militant·es spécialistes de la question. Ces dispositifs ont d'abord tous pour fonction de compenser les effets (et non pas les causes) des inégalités sociales conduisant à la précarité et à la pauvreté. Leur organisation s'efforce certes de respecter la dignité des bénéficiaires : elles et ils sont bien accueilli·es, mais doivent néanmoins se rendre dans des espaces semi-publics qui ne leur garantissent pas toujours la confidentialité et très peu de détermination personnelle puisqu'en principe elles et ils n'ont pas ou très peu le choix des aliments distribués ou des repas servis. Seules les épiceries sociales payantes font exception puisqu'elles considèrent les bénéficiaires comme une clientèle libre du choix de ses produits. La distinction entre aide conditionnelle et inconditionnelle contribue par ailleurs à la catégorisation, voire à la stigmatisation, des personnes dé-

munies migrantes, laissant les unes avoir accès à l'aide conditionnelle, si elles sont détentrices de documents de légitimation leur permettant de s'y rendre tandis que les autres doivent se contenter de l'aide inconditionnelle pour des raisons structurelles et sociales (les sans-logis, les personnes de passage et certaines migrantes). Même si la pandémie a souvent limité leur fonctionnement, certains lieux dits « bas seuil » dispensant du *more than food*, se présentent même parfois avant tout comme des lieux d'accueil, proposant des repas parmi d'autres prestations (suivi social, santé, internet, journaux, logement) et ambitionnent d'aller au-delà de l'aide d'urgence liée aux dispositifs inconditionnels vers un rétablissement de droits.

Pourtant, la plupart du temps, l'aide alimentaire n'est pas pensée dans la perspective critique d'un néo-libéralisme produisant d'importantes inégalités sociales. Bien sûr, la précarité ne peut pas être éliminée d'un coup de baguette magique ou par des mouvements de solidarité citoyenne. De même, faire accéder des migrantes en situation de résidence illégale à des droits n'est guère pensable pour les pouvoirs publics dans le contexte sociopolitique tendu par la crise et le chômage. En l'état, c'est probablement la distribution de bons à faire valoir dans des épiceries sociales (notamment celles de Caritas) qui permettrait à leurs bénéficiaires d'effectuer des achats à bas prix mais de qualité. Pour celles et ceux qui ne peuvent pas bénéficier de l'aide sociale ou ne veulent pas la demander, les bons laisseraient faire face aux dépenses alimentaires tandis que d'autres aides caritatives permettraient de couvrir d'autres dépenses (aide au paiement du loyer, de l'assurance maladie). Pour celles et ceux qui bénéficient du forfait « d'entretien » octroyé par l'aide sociale, le budget serait moins juste car en sus de l'alimentation, il sert à couvrir maintes autres dépenses. L'aide alimentaire ne représente qu'une petite pièce du puzzle des politiques sociales destinées aux personnes vivant en dessous des minimas sociaux. Toutefois, la ré-

flexion sur l'aide alimentaire et *a fortiori* sur le droit à l'alimentation, pourrait permettre de reconsidérer les formes de charité et de solidarité mises en place avant et durant la pandémie.

TEXTES CITÉS

De Schutter, Olivier (2014). *Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'Homme de l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 janvier 2014, A/HRC/25/57.

Herman, Agatha, Goodman, Michael, K. and Colin Sage (2018). Six questions for food justice. *Local Environment*, 23(11), 1075-1089.

Ossipow, Laurence, Counilh, Anne-Laure, Cerf, Yann, Martenot, Aude et Juliette Renevier (2020), en ligne : <https://civies20.com/2020/06/15/avoir-faim-en-suisse-les-dispositifs-alimentaires-a-geneve-et-a-fribourg-au-temps-de-la-covid-19/> (accès 26.05.2021)

Riches, Graham (2018). *Food Bank Nations. Poverty, Corporate Charity and the Right to Food*. London : Routledge.

Zelizer, Viviana (2005). *La signification sociale de l'argent*. Paris : Seuil.

LE TRAVAIL SOCIAL ET SANITAIRE FACE À LA COVID-19 : FOCUS SUR LE HANDICAP

*Alida Guffi, Geneviève Piérart et
Dolores Angela Castelli Dransart*

Selon un rapport de l'ONU (2020), les personnes en situation de handicap constituent un groupe particulièrement exposé aux risques sanitaires de la pandémie de la COVID-19. Elles sont aussi fortement désavantagées par les mesures socioéconomiques, éducatives et sociales prises en réponse à la pandémie (Fougeyrollas 2020 ; Rosenstein 2020 ; Unia 2020). Dans certains pays, la crise sanitaire s'est accompagnée également d'un recul des droits des personnes en situation de handicap et de leurs proches, souvent oubliés des autorités dans les processus décisionnels les concernant (ONU 2020).

Ce chapitre présente et discute les principaux défis que les personnes en situation de handicap et leurs proches ont dû relever depuis le début de la crise sanitaire, leurs besoins ainsi que les ressources mobilisées. Il éclaire également les conséquences de la crise sanitaire sur les pratiques professionnelles et l'accompagnement des bénéficiaires de la part des professionnel·les du handicap. Il prend appui sur les résultats intermédiaires d'une recherche par questionnaire (été 2020) et entretiens approfondis (printemps 2021) qui visait à mieux comprendre la nature et les spécificités de l'impact de la COVID-19 sur les professionnel·les et les publics du domaine sociosanitaire en Suisse romande. L'expérience des personnes en situation de handicap relatée dans le présent chapitre est située du point de vue des professionnel·les qui les accompagnent. Au total, 135 participant·es à l'enquête par questionnaire sur 443 et 10 participant·es aux entretiens sur 23 étaient actifs et actives dans le champ du handicap ; seul un participant s'est exprimé en

tant que personne concernée. Dans un premier temps, les impacts liés à la période de semi-confinement du printemps 2020 seront présentés, suivis de ceux qui concernent la deuxième vague de la COVID-19 (de l'automne 2020 au printemps 2021).

LE SEMI-CONFINEMENT : ENTRE DIFFICULTÉS ET BESOINS

Du point de vue des professionnel·les interrogé·es, la majorité des bénéficiaires en situation de handicap faisaient partie des groupes à risque pour la COVID-19. La plupart de ces personnes ont également relevé des défis spécifiques liés au semi-confinement. Au niveau organisationnel, les bénéficiaires qui vivaient habituellement dans une structure résidentielle sont soit rentré·es volontairement et temporairement dans leurs familles, soit resté·es dans l'institution, isolé·es lorsqu'elles ou ils présentaient des symptômes ou avaient contracté le coronavirus, sans visites des proches, pendant toute la durée du semi-confinement. Ces personnes ont également subi les conséquences des mesures sanitaires : la fermeture totale ou partielle des écoles spécialisées et des ateliers protégés, l'accompagnement à distance, ainsi qu'un accès réduit ou impossible aux lieux et/ou aux activités habituelles, aux prestations sociales, thérapeutiques, éducatives et/ou de santé ainsi qu'aux biens et services. Au niveau personnel et relationnel, elles ont été confrontées principalement à la raréfaction des contacts voire à l'isolement strict, à des difficultés psychologiques, des problèmes relationnels avec l'entourage ainsi qu'à la péjoration de leur qualité de vie.

Ces difficultés ont été vécues par l'ensemble de la population durant le semi-confinement, mais leur intensité semble avoir été exacerbée par les situations de handicap. Selon les professionnel·les, les mesures sanitaires ont eu un impact particulièrement important sur la santé mentale des

personnes concernées : l'absence de contacts sociaux a engendré une profonde souffrance psychique. Lors du semi-confinement, de nombreuses personnes ont dû vivre avec leur famille dans des espaces parfois réduits, ce qui a apporté son lot d'incompréhensions, de tensions, de difficultés de gestion ainsi qu'un certain épuisement des proches. Les personnes qui ont continué à vivre en institution – lorsque le retour en famille n'était pas possible ou souhaité – ont éprouvé des difficultés à vivre sans contacts physiques avec leurs proches (et vice-versa). Les personnes isolées dans leur chambre car testées positives ou malades ont vécu des situations particulièrement éprouvantes :

« Les quarantaines étaient au niveau psychique une catastrophe, [...] c'était impossible à tenir ».

Le manque de contacts sociaux a également été souligné par les personnes en situation de handicap vivant seules. La perte de routine et de structure quotidiennes, avec notamment la suspension de l'enseignement spécialisé et du travail en présentiel ou la réduction voire l'annulation des activités à l'extérieur, a également créé un stress psychologique supplémentaire chez les personnes concernées, laissant place à des sentiments d'anxiété, lassitude, frustration, voire une certaine angoisse et un renfermement sur elles-mêmes.

Plusieurs professionnel·les ont également fait part de leur inquiétude au regard de l'arrêt des apprentissages des jeunes en situation de handicap et du manque de contacts sociaux dont elles et ils ont fait l'objet :

« Les dégâts scolaires ont quand même été assez importants : les élèves ont très peu appris pendant ce confinement. [...] je pense qu'au niveau des acquisitions, il ne faut pas se faire trop d'illusions ».

De même, les professionnel·les ont relayé les désagréments liés à l'annulation des soins médicaux, des thérapies (physiothérapie, logopédie, kinésiologie, etc.) ainsi que du soutien psychologique par des psychiatres ou psychothérapeutes. Même si un certain suivi a pu être maintenu par téléphone ou visioconférence, cette alternative n'a pas toujours répondu adéquatement aux besoins des personnes en situation de handicap.

Des problèmes de communication sur la pandémie et les mesures sanitaires ont également été mentionnés par les professionnel·les. D'une part, il n'était pas aisé pour elles et eux de transmettre des informations actualisées et en constante évolution aux bénéficiaires et à leurs proches. D'autre part, elles et ils ont souligné les difficultés éprouvées par un grand nombre de personnes en situation de handicap (en particulier en cas de déficience intellectuelle et de troubles psychiques sévères) à comprendre la situation pandémique ainsi qu'à intégrer et respecter les règles sanitaires en vigueur. Par ailleurs, le port du masque obligatoire dans les institutions et les gestes barrières ont entraîné une modification de la relation d'accompagnement, liée à l'impossibilité de déchiffrer les expressions faciales et au manque de contact physique avec les bénéficiaires. Finalement, les professionnel·les ont relevé que les mesures sanitaires liées à la COVID-19 ainsi que les restrictions de sorties et de visites au sein des institutions ont parfois limité fortement les possibilités et compétences d'autodétermination, sans parler de la qualité de vie et du bien-être.

SOUTIENS SPÉCIFIQUES, RESSOURCES ET COMPÉTENCES PERSONNELLES

Selon les professionnel·les, les bénéficiaires ont reçu des soutiens spécifiques de la part des institutions du handicap en lien avec le semi-confinement, principalement du soutien psychologique et émotionnel, du conseil aux proches,

de l'appui dans les activités du quotidien pour celles et ceux vivant à domicile (ménage, garde des enfants, etc.), de l'information sur leurs droits et les aides existantes, des soins médicaux ou paramédicaux ainsi qu'une aide matérielle et des biens de première nécessité (nourriture, masques, etc.). Un certain nombre de ces soutiens ont permis de soulager les bénéficiaires et leurs proches, les aider à faire face au semi-confinement et éviter l'isolement pour une partie d'entre elles et eux :

« Les parents ont été touchés qu'on n'abandonne pas les gosses à la maison, mais que la prise de contact téléphonique soit régulière et soutenable ».

Les contacts réguliers par téléphone ou visioconférence avec les bénéficiaires et les proches, le prêt de matériel (ordinateurs, tablettes, fiches, pictogrammes, etc.), l'organisation d'activités alternatives (promenades, cours en ligne, sorties, etc.) avec les personnes se trouvant dans des situations individuelles ou familiales complexes ont été particulièrement appréciés. En dépit de cet engagement important, les professionnel·les ont évalué qu'un·e bénéficiaire sur cinq n'a pas vu ses besoins satisfaits.

Les professionnel·les estiment que la majorité des personnes en situation de handicap qu'elles et ils accompagnent ont développé des ressources et des compétences personnelles pour relever les défis liés au semi-confinement. Tout d'abord, elles et ils évoquent la capacité d'adaptation des bénéficiaires face aux nombreux changements survenus dans leur vie quotidienne, en termes d'acceptation de ces changements, de prises d'initiative, d'acquisition de nouvelles habitudes et d'accroissement de leur autonomie sur différents plans. Les personnes concernées ont aussi développé de nouvelles compétences relationnelles et de communication (utilisation d'outils informatiques, etc.) avec la famille, les ami·es, le voisinage ou le réseau professionnel qui les accompagne. Durant le semi-confinement,

elles ont également fait preuve de ressources telles que la gestion des émotions, la solidarité avec les pairs, la résilience, la patience, la créativité, la confiance en soi et la souplesse, ainsi que la compréhension, l'acquisition de nouveaux apprentissages (en lien avec les nouvelles normes et règles sanitaires notamment), la prise de décision et la gestion du temps.

DES IMPACTS QUI PERDURENT LORS DE LA DEUXIÈME VAGUE

À la fin du printemps 2020, la plupart des institutions du handicap sont sorties du semi-confinement et ont pu rétablir partiellement leurs services habituels, en rouvrant les écoles spécialisées, les ateliers protégés et les accès aux prestations sociales, thérapeutiques, éducatives et/ou de santé. À l'automne, elles ont subi de plein fouet la deuxième vague de la COVID-19 et les mesures sanitaires y afférentes, qui les a obligées à s'organiser à nouveau. La plupart des réaménagements étaient encore en vigueur lorsque les entretiens d'approfondissement ont été réalisés, début 2021. Comme pour l'ensemble de la population, la deuxième vague est caractérisée par une inscription dans la durée, avec une diminution des mouvements de solidarité qui ont marqué la première vague, ainsi que par un nombre plus important de personnes touchées par le coronavirus et de cas contacts.

Même si le déconfinement a apporté un semblant de normalité aux personnes en situation de handicap, les mesures sanitaires en vigueur dans les institutions au moment des entretiens continuent à avoir un impact important sur leur quotidien. Les institutions ont dû maintenir et faire respecter l'application de mesures strictes telles que la distanciation, les désinfections systématiques, le port du masque, le traçage ou la limitation des visites. Pour répondre aux normes d'occupation des locaux, le nombre de jours de

présence en atelier ou en centre d'occupation a été réduit pour la plupart des bénéficiaires, ce qui ne répond plus aux besoins de certain·es. Les activités à l'extérieur sont restées en majorité suspendues, de même que les projets individualisés ou interinstitutionnels et les événements inter-groupes ou de grande envergure au sein des structures mêmes. Les personnes concernées qui sont très autonomes ont dû acquérir de nouveaux réflexes, par exemple informer le personnel de leurs sorties pour permettre le traçage. Elles ont parfois été limitées dans leur vie affective et sexuelle, notamment celles qui forment des couples vivant dans des lieux différents et celles faisant appel à des assistantes sexuelles, une prestation qui a dû être interrompue.

De manière générale, les professionnel·les relèvent chez les bénéficiaires de l'inquiétude, de la tristesse, de la lassitude, du mécontentement, de la frustration, voire un sentiment d'injustice liés aux mesures sanitaires qui changent tout le temps, au chamboulement des occupations quotidiennes et des activités de loisirs internes ou externes à l'institution, à l'incertitude concernant l'avenir ainsi qu'à l'isolement. Le manque de contacts physiques avec les proches a été particulièrement difficile à vivre pour les personnes qui n'ont pas pu rendre visite à leur famille lors des fêtes de fin d'année. Au sein des institutions, le port obligatoire du masque pour les professionnel·les et l'absence imposée de contacts physiques, au-delà des soins corporels de base, a également entravé la communication et les relations interpersonnelles, engendrant un stress supplémentaire voire des tensions avec les autres résident·es et les professionnel·les.

Cependant, une certaine variété existe dans les réactions. D'aucun·es semblent apprécier d'avoir moins d'activités alors que d'autres souhaitent un retour à la normale (sorties en ville, reprise des ateliers à plein temps, contacts avec les pairs au sein de l'institution). Les bénéficiaires qui pensent que les mesures sont prises dans leur propre intérêt les to-

lèrent globalement bien. Comme durant le semi-confinement, certaines personnes ayant des limitations cognitives rencontrent des difficultés à comprendre le sens des mesures et donc à les accepter : par exemple, plusieurs ne saisissent pas pourquoi elles doivent rester isolées en cas de test positif alors qu'elles n'ont pas de symptômes. D'autres semblent s'y conformer sans trop de difficultés, mais les professionnel·les s'interrogent sur cette apparente docilité, qui pourrait cacher un mal-être ayant de la peine à s'exprimer :

« Je n'ai pas beaucoup d'échos, mais ils subissent, mais c'est la partie... muette, qu'il ne faut pas oublier non plus, hein ? Mais c'est plus difficile de percevoir comment ils vivent les choses ».

Les mesures sanitaires semblent avoir également un impact durable sur l'autodétermination et la participation des personnes accompagnées, du fait que la majorité des décisions qui les concernent sont prises en cette période par leurs parents, les institutions et les représentant·es légales et légaux. Finalement, des proches ont fait part aux professionnel·les de leur crainte que les bénéficiaires ne perdent des compétences préalablement acquises, craintes confirmées par les professionnel·les qui ont effectivement constaté une diminution de compétences chez certain·es d'entre elles et eux, par manque d'opportunités et d'entraînement.

DES DÉFIS AUSSI POUR LES PROFESSIONNEL·LES

Pour les professionnel·les, les défis demeurent également importants durant cette deuxième vague. Au niveau personnel, la reprise des activités s'est accompagnée d'une peur de constituer un risque d'infection pour les personnes qu'elles et ils accompagnent ou d'être soi-même contaminé·e. Cette crainte semble s'être atténuée au fil du temps.

À ce titre, l'obligation du port du masque a constitué une mesure de protection rassurante.

Professionnellement, elles et ils ont exprimé un besoin d'informations plus claires de la part des autorités :

« J'ai le sentiment que les éducateurs sont un peu des oubliés ».

Certaines institutions ont mis en place des protocoles très stricts, d'autres plus flexibles. Les ressources mises à disposition par les directions pour soutenir les professionnel·les dans leur activité ont varié fortement d'une structure à l'autre. Le rôle de médiation des professionnel·les entre les directions, les bénéficiaires et les familles s'est complexifié avec la pandémie et ses multiples contraintes ou incertitudes :

« Oui, on est là pour faire respecter les normes dites par les institutions, le canton, la Confédération, mais moi, en tant que sujet, en tant qu'individu, je ne suis pas toujours au clair avec ce que j'entends et ce que je dois redire aux gens dont je m'occupe ».

Les directions, quant à elles, doivent aussi gérer la surinformation, la crainte des professionnel·les d'être manipulés·es par les autorités, les résistances à la vaccination, et assurer une information claire et cohérente dans un contexte qui évolue rapidement. Finalement, la réduction des activités et des projets institutionnels a exercé un impact négatif sur la motivation des professionnel·les et la durée des restrictions est devenue pesante.

Les cas de COVID-19, plutôt rares lors du semi-confinement, ont été relativement nombreux durant la deuxième vague. Du côté du personnel, cela a provoqué un absentéisme important et, partant, la surcharge des professionnel·les restant·es. Celles et ceux-ci ont dû s'habituer à travailler avec des remplaçant·es et à organiser le travail au

sein d'équipes fluctuantes. Il a fallu aussi gérer les soins aux bénéficiaires et organiser la vaccination. L'accompagnement des personnes en quarantaine a représenté un réel défi pour le personnel socio-éducatif, peu habitué aux pratiques de protection sanitaire. Les professionnel·les ont été très touché·es par le fait que certain·es résident·es ayant contracté le coronavirus en sont ressorti·es fortement affaibli·es et ont parfois frôlé la mort. Pour les directions, ces situations ont été aussi extrêmement stressantes :

« Un truc qu'on n'avait jamais vécu, c'est : et si on avait fait faux ? Et si on était coupable ? Alors à ruminer des heures pendant la nuit ».

Les professionnel·les doivent également faire face à une intensification de l'anxiété et d'autres difficultés psychiques chez les personnes accompagnées, de même qu'à une augmentation de demandes ou de revendications qu'elles et ils ne peuvent satisfaire.

Les ressources institutionnelles permettant de soutenir psychologiquement les bénéficiaires sont considérées comme insuffisantes. Les thérapeutes, de leur côté, expriment la difficulté de poursuivre leur travail auprès des bénéficiaires sans que tout soit systématiquement ramené à la pandémie. Enfin, une partie des professionnel·les du handicap sont amené·es à jouer un rôle de soutien important auprès des proches en situation de vulnérabilité, notamment des familles précarisées :

« Un père me disait : 'Que voulez-vous que je fasse ? Il me faut de l'argent. Si je n'ai pas d'argent, je ne peux pas aller chercher de panier, je ne peux pas acheter de cadeaux de Noël pour mes enfants' ».

Certain·es prêtent une attention particulière aux familles migrantes allophones, parfois plus en difficulté que les autres pour mettre des mots sur leur vécu émotionnel et affectif en lien avec la COVID-19 et pour comprendre les

mesures sanitaires mises en place. Comme les besoins de l'ensemble de la population ont augmenté durant la pandémie et que les ressources à disposition sont limitées, les professionnels ne savent pas toujours vers quels services orienter ces proches plus vulnérables.

DES EFFETS POSITIFS

Toutefois, les impacts de cette deuxième vague ne sont pas que négatifs. La réouverture partielle des ateliers et des centres de jours a permis de renouer avec des activités hors du lieu de vie. Les institutions et les équipes socio-éducatives se sont mobilisées pour repenser leurs prestations et leurs modalités d'intervention afin de relever les nouveaux défis :

« Il y a un peu tout qui a été remis en question, tout qui a été revu ».

Par exemple, des moyens de communication alternatifs ont été développés pour les personnes vivant mal l'absence de contacts physiques, de nouvelles activités sportives et récréatives ont été proposées et le rythme institutionnel a été réorganisé pour s'adapter aux besoins actuels des bénéficiaires.

Même si des mesures de protection sont mises en œuvre pour les personnes concernées et le personnel, la plupart des institutions semblent privilégier la flexibilité et la prise en compte des besoins exprimés par les bénéficiaires, notamment en ce qui concerne les visites, en créant des espaces spécifiques, en permettant des rencontres à l'extérieur ou en autorisant exceptionnellement des visites en chambre. Certaines personnes concernées sont dispensées du port du masque. Comme l'organisation de certaines activités demeure réduite durant cette deuxième vague, le tra-

vail socio-éducatif peut être davantage axé sur l'accompagnement individuel des résident·es et travailleurs et travailleuses en situation de handicap et sur les projets personnels, avec comme effets davantage d'échanges et des liens plus rapprochés entre professionnel·les et personnes accompagnées. De plus, suite au retour des personnes en hébergement et à la reprise de certaines activités quotidiennes (écoles, ateliers), les proches peuvent à nouveau avoir du répit.

Les ressources personnelles mobilisées par les bénéficiaires sont toujours soulignées par les professionnel·les dans le cadre de la deuxième vague :

« Je pense qu'on pourra toute notre vie prendre exemple sur eux, sur leur capacité d'adaptation. Tout le temps, je dirais, mais presque encore plus dans cette période-là ».

Plusieurs relèvent la bienveillance et la reconnaissance dont certain·es bénéficiaires font preuve à leur égard, et qui les touche beaucoup.

Pour les professionnel·les, cette période singulière est aussi l'occasion d'exprimer leur créativité, de ralentir et de faire un pas de côté par rapport aux pratiques habituelles. Dans certaines structures, elles et ils ont pu bénéficier d'un soutien psychologique spécifique grâce à la création d'espaces d'écoute et/ou la sollicitation d'intervenant·es externes spécialisés·es. Les remises en question du rythme effréné de l'avant-COVID sont fréquentes :

« On faisait avant trop d'activités et peut-être il faudra maintenant revoir ça à la baisse ».

Certain·es envisagent aussi l'avenir en y intégrant le risque sanitaire, ce qui peut être anxiogène mais également stimulant car cela les oblige à sortir de leur routine.

CONCLUSION

Plusieurs travaux et événements scientifiques ont souligné l'invisibilité des personnes en situation de handicap et de leurs proches dans le cadre de la pandémie de la COVID-19 (Di Poi et al. 2021 ; ONU 2020 ; Unia 2020). Cela peut s'expliquer par le fait qu'elles sont confrontées aux mêmes difficultés que l'ensemble de la population : isolement, restrictions touchant leurs activités et lieux de vie habituels, accès problématique à certaines prestations sociales et sanitaires et vulnérabilité accrue sur le plan psychique. Cependant, ces difficultés sont souvent amplifiées par le handicap, parfois en raison des particularités des déficiences ou incapacités (par exemple des difficultés de compréhension et/ou de communication), parfois en raison des réalités structurelles liées au champ du handicap, telles que la prévalence de lieux de vie collectifs et la forte dépendance à des soutiens externes. De plus, les personnes en situation de handicap se sont retrouvées davantage exclues que d'autres catégories sociales, notamment sur les plans de l'éducation et du travail (Conus et Durler 2021 ; ONU 2020 ; Piérart, Gulfi et Castelli Dransart 2021). Les professionnel·les qui les accompagnent ont développé de nombreuses ressources pour pouvoir faire au mieux leur travail, sans autre soutien spécifique que celui fourni par leurs directions. Celles-ci doivent composer avec des mesures fédérales et cantonales qu'il leur faut réadapter au fur et à mesure aux réalités de leur structure, en gérant simultanément les risques et le besoin de flexibilité propres à celles-ci.

Encore à l'heure actuelle, les réponses adaptatives à la pandémie dans le champ du handicap sont principalement portées par les individus (personnes concernées, proches, professionnel·les et cadres). La prochaine étape consistera probablement à ce que ces différent·es acteurs et actrices se rencontrent afin de partager leurs expériences et les expertises qu'elles et ils ont développées dans ce contexte exceptionnel, afin de les rendre visibles et de les consolider

pour un avenir avec ou sans pandémie (voir à ce propos l'entretien avec Michel Berclaz ci-après). La levée des mesures tant attendue pourrait représenter un défi non négligeable à moyen terme : comment revenir « à une certaine normalité » tout en misant sur les apprentissages acquis mais en tenant compte également des impacts émotionnel et psychologique ou de la perte de certaines compétences que les mesures ont engendrée ?

TEXTES CITÉS

Conus, Xavier et Héloïse Durler (2021). L'inclusion, oubliée de la crise ? Les élèves à besoins éducatifs particuliers prétérités par une « école à la maison ». *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, 1, 19-25.

Di Poi, Giona, Dukes, Daniel, Tran, Michel et Andrea C. Samson (2021). Comment les familles d'enfants avec besoins éducatifs particuliers ont vécu la crise de la COVID-19. *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, 1, 9-18.

Fougeyrollas, Patrick (2020). *Le scandale de l'invisibilité des personnes en situation de handicap au sein de la pandémie du Coronavirus : la résurgence de la société de l'exclusion*, en ligne : <https://ripph.qc.ca/wp-content/uploads/2020/04/invisibilite-des-personnes-en-situation-de-handicap.pdf> (accès 31.05.2021)

ONU (2020). *Inclusion du handicap dans la riposte à la COVID-10*. *Note de synthèse*, en ligne : www.un.org/sites/un2.un.org/files/covid-19_inclusion_du_handicap.pdf (accès 31.05.2021)

Piérart, Geneviève, Gulfi, Alida et Dolores Angela Castelli Dransart (2021). Vulnérabilité et résilience des personnes en situation de handicap dans la pandémie de COVID-19. *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, 1, 26-32.

Rosenstein, Emilie (2020). Handicap, confinement et l'expérience de la vulnérabilité. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 215-225). Zurich et Genève : Seismo.

Unia (2020). *COVID et droits humains : impact sur les personnes handicapées et leurs proches*, en ligne : www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Resultats_consultation_impact_COVID_sur_les_personnes_handicapees_et_leurs_proches.pdf (accès 31.05.2021)

ÊTRE SANS-ABRI EN TEMPS DE CRISE SANITAIRE FACE À LA VARIABILITÉ DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES

*Sabrina Roduit, Jörg Dittmann, Simone Dietrich,
Matthias Drilling et Christopher Young*

Depuis mars 2020, la crise sanitaire est venue bouleverser le fragile équilibre du quotidien des personnes sans-abri. En l'absence d'une politique nationale garantissant un droit au logement, leur situation en Suisse s'avère de longue date mal connue et peu documentée. La base légale définie par la Confédération se limitant à des articles constitutionnels peu contraignants, les cantons assument la responsabilité des politiques d'aide au logement pour les personnes en situation de précarité. Lorsqu'ils ne les mettent pas en œuvre, ces mesures se retrouvent à la charge des villes et communes (Drilling et al. 2021). Cette situation complexe a pour conséquence l'existence de réponses institutionnelles morcelées : celles-ci diffèrent largement selon les villes, cantons et régions. Par ailleurs, la prise en compte des besoins des personnes en situation de logement précaire se structure essentiellement autour d'une aide d'urgence : solution d'hébergement de courte durée, distribution de repas, accueil social en journée. Même si certaines villes budgétisent et organisent le soutien aux personnes en situation précaire, les réponses reposent également sur le secteur privé et l'action associative. Cette logique de subsidiarité, typique à la Suisse, est attribuable à un faible niveau de prise en charge étatique (Cattacin 2006).

Aussi, à l'heure où le mot d'ordre pendant le confinement était : « restez chez vous », comment faire lorsque l'on ne dispose pas d'un « chez-soi » ? Comment les réponses institutionnelles ont-elles été pensées pour garantir la protection de ce groupe hétérogène et vulnérable que sont les

personnes sans domicile ? Comment pallier les contraintes sanitaires restreignant la capacité des structures existantes tout en augmentant le nombre de places disponibles ou leur accès parfois insuffisant avant même la crise ?

Pour répondre à ces interrogations, nous nous appuyons sur les données de l'enquête nationale *Obdachlosigkeit in der Schweiz – Sans-abrisme en Suisse**. Cette étude quantitative, menée durant un à deux jours dans huit grandes villes de Suisse (six en décembre 2020 et deux en mars 2021), vise à mesurer l'ampleur du sans-abrisme en Suisse et à mieux appréhender les conditions de vie des personnes sans-abri**. Des enjeux inhérents aux recherches sur ce phénomène peu visible ont conduit à renoncer à une méthode de « comptage » du groupe concerné, mais à procéder par questionnaire en face-à-face auprès des usagers et usagères de structures bas-seuil de jour et de nuit. La préparation et l'administration de cette enquête s'étant déroulées en période de crise sanitaire, les conditions d'hébergement et d'accueil ont subi des changements, contexte qui a dû être pris en considération.

Dans un premier temps, nous présentons et interrogeons les réponses apportées par les institutions et les structures de soutien dans les villes étudiées en temps de pandémie. Puis, nous questionnons dans quelle mesure la crise liée à l'épidémie de COVID-19 a impacté la situation quotidienne et de logement des femmes et hommes sans domicile en Suisse. Finalement, nous discutons en quoi cette gestion de la mise à l'abri des personnes sans-abri en temps de pandémie s'opère en mode dégradé (Bourrier 2020). Parallèlement, nous nous demandons si cette situation nouvelle impliquant une « gouvernance transformationnelle » en Suisse, qui comprendrait entre autres des éléments « d'inclusion de diverses perspectives et d'expérimentation » (Willi et al. 2020 : 311, notre traduction), rend possibles des innovations sociales qui obligent à reconsidérer le mode de fonctionnement de ces dispositifs institutionnels.

Cette épidémie agit comme un révélateur des inégalités vécues par des personnes généralement invisibilisées dans la société suisse ; peut-être donne-t-elle également l'occasion de repenser l'adéquation entre réponses institutionnelles et besoins des personnes sans-abri.

DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES EXCEPTIONNELLES ?

Dans le contexte de la survenue de la pandémie et des mesures restreignant les déplacements, les réponses face à ce devoir de mise à l'abri des personnes sans domicile ont été plurielles. Soulignons la diversité des situations des villes étudiées ; leur population varie de 63'000 personnes pour Lugano à 428'000 pour la ville de Zurich. De plus, les personnes sans domicile ainsi que les migrant·es sans-papiers sont davantage présent·es dans les grandes villes (en particulier Zurich, Genève et Lausanne). Finalement, les réponses locales, politiques et associatives, sont d'une grande diversité.

Aussi, dans la mesure où la problématique du sans-abrisme n'est pas gérée au niveau national en Suisse, la situation est complexe à évaluer. La Constitution fédérale garantit une aide pour quiconque se trouve dans une situation de détresse, donnant le droit de recevoir les moyens indispensables à mener son existence, tels que nourriture, habits, assistance médicale et logement (art. 12). Néanmoins, bien que l'accès au logement apparaisse dans les buts sociaux (art. 41), ceux-ci ne constituent pas un droit au logement opposable. En raison de la variation préalablement mentionnée de l'organisation entre cantons et communes, nous pouvons trouver autant de politiques sur le sans-abrisme en Suisse que de communes. Toutefois, les stratégies communales sont amplement influencées par un discours politique national. Ce discours se résume par une mise en récit du « nous » (les ayants droit) et du « eux » (les autres) : ce qui

questionne la reconnaissance ou non des personnes sans domicile comme ayant droit aux mesures de l'État social suisse. Les communes ou organisations qui se réfèrent à un droit au logement en tant que droit humain – au sens de la Déclaration internationale des Droits de l'Homme ou du Pacte I de l'ONU – et fournissent ainsi un logement à toutes les personnes touchées, indépendamment de leur statut de résidence, agissent à la limite de la légalité et ont tendance à dissimuler cette assistance.

Nous nous intéressons ici à la mise en œuvre de mesures d'aide aux personnes sans-abri pour faire face à la crise, parfois impensées en amont et réalisées dans l'urgence (voir à ce propos l'entretien avec Judith Bovay dans ce volume). Dès le premier confinement (mars à mai 2020), des solutions ont rapidement été mises en place au niveau local pour subvenir aux besoins des plus démunies. Les dispositifs d'aide pour l'hébergement, l'alimentation, l'hygiène et l'accueil social ont dû être réorganisés.

En lien avec les directives sanitaires, la plupart des hébergements d'urgence à Genève, Lausanne et Bâle ont dû envisager, dans un premier temps, de réduire leur capacité en lits pendant le confinement. Certains établissements ont cessé d'accepter de nouveaux usagers et nouvelles usagères. Dans d'autres villes comme Berne, la capacité des nuitées n'a pas été réduite car les lieux ont pu être réaménagés. À St-Gall, les lieux d'hébergement n'ont pas été contraints de refuser des personnes, malgré le passage de chambres partagées à des chambres individuelles. Notons que le nombre de personnes étant hébergées au moment de l'enquête variait de quatre (à St-Gall) à deux cent cinquante (à Genève) (cf. Figure 5 ci-après). Les villes romandes font face, en proportion de leur population, à beaucoup plus de demandes et offrent davantage de places d'accueil.

En raison de ces nouvelles contraintes, des solutions alternatives ont dû être trouvées par les villes ou des associations locales pour garantir, voire élargir, l'offre d'hébergement de nuit des personnes sans-abri. La ville de Berne a

rapidement mis à disposition trente chambres individuelles de quarantaine dans des centres pour requérant·es d'asile pour accueillir les personnes sans-abri positives à la COVID-19. Les lits de quarantaine étant peu utilisés, certains ont été attribués à des personnes non porteuses du virus. À Genève, la ville a fourni un hébergement pour trois cent cinquante personnes dans une ancienne caserne (Vernets). Lausanne a ouvert de nouveaux lieux (halles de sport ou d'exposition) pour augmenter sa capacité d'accueil. Plusieurs hôtels, notamment à Genève et Bâle, ont mis des chambres à disposition pour un nombre limité de sans-abri.

La plupart des établissements ont étendu leurs heures d'ouverture pendant le confinement, de sorte que l'accès aux installations a été garanti 24h/24, ce qui était rarement la règle auparavant. Le coût des nuitées dans les abris d'urgence a également été réduit : à Lausanne, elles sont devenues gratuites, tout comme dans une structure à Berne. Ces ajustements ont concouru, du moins un temps donné, à alléger certaines restrictions au droit fondamental au logement qui s'appliquaient dans la situation pré-pandémie.

Dans le domaine de l'aide alimentaire, les services de restauration, assimilés à des restaurants, ont dû fermer ou appliquer des restrictions. Les mesures sanitaires ont entraîné une adaptation de l'offre, à savoir le passage d'une restauration à l'intérieur des lieux à des repas à emporter dans la majorité des structures, et ce dans toutes les villes. Ceci a permis de maintenir une offre alimentaire relativement abondante. En contrepartie, l'impossibilité d'accéder à l'intérieur des lieux a entraîné la perte de nombreux espaces de socialisation, d'échanges, de détente ou de repos.

La ville de Berne a répondu à ces mesures en prolongeant les heures d'ouverture d'une offre municipale pour les sans-abri et en proposant également le déjeuner. Ailleurs, plusieurs locaux ont été agrandis ou déplacés, comme à Bâle. Un service d'accueil et de repas de la ville de Genève a été déplacé temporairement dans une salle communale en

novembre 2020, pouvant accueillir jusqu'à deux cents personnes sur place, soit plus du double qu'avant. Le maintien de ces espaces intérieurs a permis de prendre un repas au chaud et d'avoir un peu de répit.

Les personnes vivant « à la rue » ont également fait face à d'autres restrictions dans l'ouverture des services. Certains services sociaux, d'hygiène (douches), ou médicaux, n'étaient accessibles que sur rendez-vous. Néanmoins, des villes et institutions ont compensé par de nouvelles offres d'accès aux douches, toilettes et la possibilité de faire ses lessives dans les structures.

Des différences apparaissent entre les villes. Les mesures sont allées d'une offre globalement inchangée, comme dans les structures d'urgence à Berne, à de nouvelles possibilités d'hébergement systématique dans des chambres individuelles à Bâle ou St-Gall, qui n'existaient pas auparavant. Des disparités s'observent également dans la durabilité des mesures : alors que dans certaines villes, comme St-Gall, les mesures sont toujours en vigueur au printemps 2021 (par exemple les heures d'ouverture de 24h/24), elles ont déjà été levées ailleurs. Genève a vu son offre varier au fil des mois : d'une augmentation de la capacité d'accueil lors du premier confinement pour pallier une demande forte, cette capacité a été réduite de cent cinquante places dès le mois de septembre 2020 ; par la suite, de nouvelles places ont été disponibles pour la période hivernale. Ces différences montrent que les exigences apparemment impératives de la gestion de la pandémie n'ont pas conduit à des mesures uniformes et que la marge de manœuvre préexistante pour l'assistance aux sans-abri a été mobilisée différemment. L'éventail des mesures illustre toutefois qu'une amélioration significative des services aux sans-abri est possible.

Ainsi, si cette situation de crise a précarisé de nombreuses personnes, elle a également concouru à la mise en place de mesures inédites, parfois réclamées de longue date par des organisations œuvrant auprès des personnes en

grande précarité. Toutefois, malgré ces innovations par rapport à la situation antérieure organisées dans l'urgence, beaucoup ne se sont révélées que temporaires. Ces restrictions produisent inévitablement un impact sur la vie sociale des individus. La partie suivante explore la manière dont cette crise et ces bouleversements ont été vécus par les personnes concernées.

UNE SITUATION PERÇUE COMME DÉTÉRIORÉE PAR LES PERSONNES SANS-ABRI

Parmi l'ensemble des thèmes abordés dans l'étude mentionnée plus haut, l'impact de la pandémie de COVID-19 et des mesures prises dans ce contexte a pu être intégré. Afin de clarifier la distinction entre « sans-abrisme » et situation de « logement précaire », nous nous appuyons sur la typologie ETHOS, élaborée par la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Aabri (FEANTSA 2017). Les personnes qui dorment en extérieur ainsi que les utilisateurs et utilisatrices d'hébergements d'urgence seront considérées dans ce qui suit comme « sans-abri ».

Parmi les 892 répondant·es qui fréquentaient les centres d'hébergement d'urgence et les accueils de jour où s'est déroulée l'enquête, 186 personnes avaient passé la précédente nuit dehors (21%) et 291 personnes étaient logées dans des hébergements d'urgence (33%). Plus de la moitié étaient donc sans-abri. Un quart des répondant·es (24%) ont déclaré vivre dans leur propre logement, tout en fréquentant les lieux sociaux enquêtés. Un sixième des répondant·es (15%) étaient hébergé·es chez des amis ou de la famille, dans un logement « non adéquat » (camping, garage, voiture) ou dans des logements sociaux ; 7% dans d'autres lieux (notamment hors des villes citées). Nous nous centrons principalement sur les réponses des 477 personnes sans-abri dans la suite du texte, dont 81% sont des

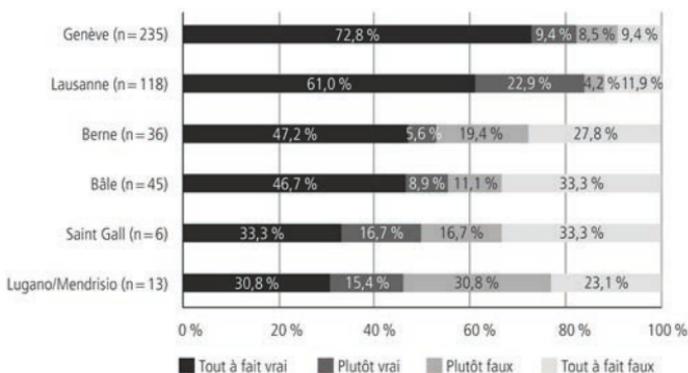
hommes, 17% des femmes et 2% ont déclaré ne pas se reconnaître dans ces catégories.

Nous proposons aux participant·es d'évaluer subjectivement l'impact de la pandémie sur leur propre vie quotidienne. Cette évaluation est basée sur une comparaison entre la période avant la pandémie et le moment de l'enquête ; il n'est donc pas possible de distinguer ici les différentes phases du confinement. Le constat est sans appel : plus de trois quarts des personnes actuellement sans domicile (76%) perçoivent une détérioration de leur vie quotidienne. Le groupe « sans-abri » perçoit, de manière significative, une plus grande détérioration que le groupe en difficulté de logement. Cela peut s'expliquer par le fait que les personnes sans-abri sont particulièrement dépendantes des services institutionnels pour leurs besoins de base. Ces services ont précisément été réduits ou ont évolué pendant la pandémie et surtout pendant le confinement. Des différences notables existent en fonction du genre et de l'âge : les femmes déclarent plus que les hommes vivre dans des conditions détériorées. Les jeunes sans-abri (18-25 ans) sont également plus nombreux à déclarer que leur vie quotidienne se trouve altérée, ce qui est corroboré pour cette tranche d'âge par d'autres recherches. De manière concomitante, plus de la moitié des répondant·es sans-abri déclarent avoir passé plus à beaucoup plus de temps à l'extérieur depuis la pandémie, conséquence de la fermeture de nombreux lieux sociaux habituellement fréquentés.

La comparaison entre les villes révèle des différences notables (Figure 4) : à Genève et Lausanne, l'ensemble des participant·es perçoivent une détérioration de leur quotidien significativement plus élevée que dans les quatre autres villes ($p < 0,01$). Ce sont les répondant·es de Genève qui perçoivent la plus grande dégradation de leur vie quotidienne depuis le début de la pandémie (73% tout à fait vrai et 9% plutôt vrai). Ce constat est valable aussi pour Lausanne (tout à fait vrai pour 61% et plutôt vrai pour 23%). Bâle et à Berne suivent dans l'évaluation. En revanche, les

évaluations du quotidien à St-Gall et à Lugano sont moins négatives. Dans ces deux villes, une moitié des personnes concernées perçoit une détérioration de leur quotidien depuis la pandémie, alors que certaines répondant·es perçoivent une relative amélioration.

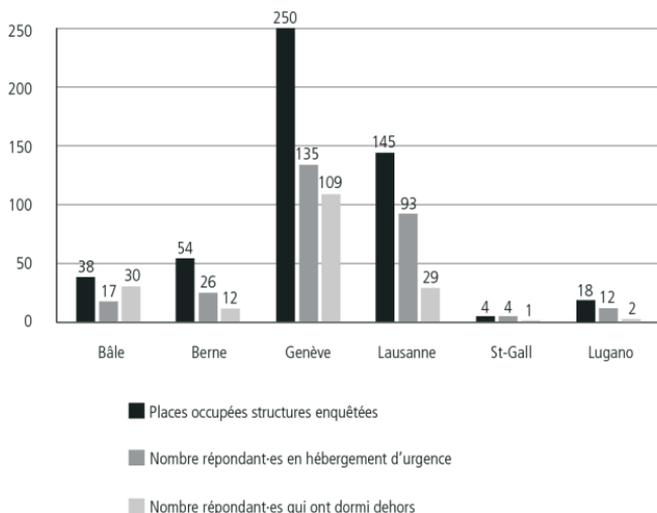
Figure 4 : Réponses des personnes sans-abri à « Depuis la pandémie de coronavirus, ma vie quotidienne est devenue plus difficile (dans la ville étudiée) »



Ces chiffres interpellent quant aux causes de cette différence de perception entre les personnes sans-abri de Suisse romande et des autres villes. Il convient de rappeler que l'ampleur du sans-abrisme diffère largement entre ces villes (Figure 5). Le graphique se lit ainsi : la première colonne indique le nombre de personnes ayant dormi dans les structures enquêtées le jour de l'enquête ; la seconde, le nombre de répondant·es dans la ville étudiée qui ont répondu avoir dormi en hébergement d'urgence ; et la troisième, le nombre qui a indiqué avoir dormi dehors. Genève et Lausanne comptent ainsi le plus grand nombre de sans-abri interrogé·es (cumul 2^e et 3^e colonnes), mais également la plus grande capacité d'accueil en hébergements d'urgence (1^{re} colonne) ; Bâle et Berne forment un second groupe homogène en nombre, là où les chiffres sont très bas à St-Gall et

au Tessin. Rapporté à la population, le taux de sans-abrisme serait bien plus élevé dans les villes romandes.

Figure 5 : Comparaison entre le nombre de places occupées dans les structures le jour de l'enquête et le nombre de répondant-es sans-abri (dehors ou en hébergement d'urgence)



Les résultats d'une évaluation sur l'aide financière fournie par la Chaîne du Bonheur pendant le confinement (Tabin et al. 2021) nous permettent de suggérer une hypothèse. Le manque de protection des personnes sans-abri, largement révélé par la pandémie, s'est transformé en crise sociale, surtout dans les plus grandes villes de Suisse. Genève et Zurich, mais aussi Lausanne, ont dû fournir nourriture et assistance à un grand nombre de personnes qui vivaient jusque-là loin des structures de soutien. Aux personnes déjà contraintes de vivre dans la rue s'ajoutent de nouvelles personnes sans-papiers, travailleurs et travailleuses du sexe,

employé·es de maison, mais aussi des personnes âgées vivant seules. Nombre d'entre elles ont perdu leur emploi, leur logement ou leur réseau de soutien en raison des restrictions sanitaires. La Suisse romande et les grandes villes suisses semblent être exposées à une plus forte pression dans le champ du sans-abrisme et du logement précaire, pression qui s'est transformée en crise sociale pendant la pandémie.

De manière concomitante, la situation de logement d'une majorité des répondant·es sans-abri s'est aggravée : les deux tiers déclarent que leur situation de logement s'est détériorée (59%) ; pour un tiers, elle est restée inchangée (31%) ; seule une minorité des répondant·es indiquent une amélioration de leur situation (8%). Pour comprendre le problème de l'accès aux hébergements d'urgence, les raisons de non-recours à ces structures d'urgence ont été questionnées auprès des 182 personnes qui avaient passé la nuit dehors. La peur d'attraper la COVID-19 n'était pertinente que pour 11% de ces répondant·es. En revanche, la raison majoritairement invoquée était d'avoir subi un refus de la part de l'institution (pour 50%). Il est toutefois impossible de clarifier si le refus était lié à des obstacles d'accès antérieurs à la pandémie (par exemple : forte occupation, demande d'accès hors horaires d'ouverture, statut de résident·e l'empêchant, exclusion du dispositif) ou s'il était lié aux mesures mises en place pour lutter contre la COVID-19, comme une réduction du nombre de places. La deuxième raison, pour 39% des personnes, est financière ; en effet, en Suisse, les hébergements d'urgence sont loin d'être systématiquement gratuits. Genève a étendu depuis 2019 la gratuité à toutes les structures d'hébergement d'urgence et Lausanne demandait une contribution de cinq CHF. *A contrario*, à Bâle ou Zurich il n'est pas rare de devoir payer plusieurs dizaines de francs pour une nuit. La troisième raison citée était un sentiment général d'insécurité et de malaise à l'égard de ces établissements (34%).

L'accès se trouve ainsi réglementé ou limité selon d'autres critères : statut de séjour, activité professionnelle, facteurs de vulnérabilité, comportement. Le non-recours aux hébergements est imputable à des causes structurelles, liées à l'offre (refus, coût), mais également aux relations entre les usagers et usagères (sentiment d'insécurité).

De manière générale, les personnes sans-abri ont indiqué avoir passé davantage de temps à l'extérieur qu'avant la pandémie. Elles avaient moins d'endroits à leur disposition pour se réchauffer, socialiser et se reposer pendant la journée. Celles qui perçoivent leur situation comme davantage dégradée sont également celles qui passent moins de temps dans les institutions et plus de temps dans les espaces publics. Comme l'affirme un homme en situation de sans-abrisme par rapport à la fermeture des lieux sociaux :

« C'est maintenant qu'on est vraiment sans abri ! ».

La fermeture d'autres lieux publics, comme les bibliothèques ou centres commerciaux, fréquentés par les personnes sans-abri, a contribué sans doute à ce ressenti d'une détérioration de leur quotidien. Les échanges sociaux structurent la vie au-delà de simples besoins physiologiques (manger, dormir, se laver). Or, ces besoins sociaux semblent avoir été insuffisamment considérés comme une urgence. L'extension du temps passé en extérieur, là où existaient de nombreuses structures d'accueil de jour auparavant, pourrait constituer une partie de l'explication de la différence d'évaluation du quotidien entre les villes romandes et alémaniques.

POLITIQUES DU SANS-ABRISME : UN FONCTIONNEMENT NORMAL EN MODE DÉGRADÉ

L'analyse qui précède permet de questionner non seulement les réponses à la problématique du sans-abrisme en

Suisse en temps de crise sanitaire, mais également de proposer une lecture critique du fonctionnement et des politiques du sans-abrisme habituellement à l'œuvre.

La crise sanitaire a concouru à révéler au grand public l'existence de personnes vivant en situation de grande précarité, entraînant en 2020 un élan de solidarité envers ce groupe vulnérable. Or, pour bon nombre, cette situation de précarité de logement est bien antérieure à la crise sociale et sanitaire qui a traversé le monde à cette période. À Genève par exemple, la moitié des répondant·es a déclaré être en situation de sans-abrisme depuis une ou plusieurs années. Pourtant, les réponses politiques ne s'organisent qu'autour de dispositifs d'urgence (mise à l'abri temporaire, aide alimentaire au jour le jour), en particulier pour les personnes sans permis de résidence. Cela correspond à la réalité qualifiée « d'urgence chronicisée » par Stéphane Rullac dans son analyse du Samu social en France, à savoir l'utilisation au long cours de dispositifs pensés initialement pour parer à des besoins d'urgence (2015 : 89).

Cette chronicité de l'urgence vient questionner les modalités « normales » de fonctionnement de la politique d'aide aux personnes sans-abri. L'étude des organisations en temps de crise fournit une clé de lecture intéressante, celle du fonctionnement en mode dégradé (Bourrier 2020). Celui-ci s'oppose au fonctionnement normal, habituel, d'un dispositif ou d'une structure. Pensé initialement dans le contexte de la sécurité des centrales nucléaires, il se transpose aisément à d'autres situations, comme les centres de soins, ou dans notre contexte, à l'analyse des dispositifs de soutien aux personnes sans domicile fixe. Ainsi, on peut distinguer le fonctionnement d'une organisation dans ses modalités normales, celles qui sont prévues, du fonctionnement en mode dégradé, c'est-à-dire une adaptation, anticipée ou non, face à une situation de crise, ici la pandémie de COVID-19.

À cet égard, les réponses institutionnelles pendant la pandémie n'apparaissent pas structurées par un soutien au niveau national. Du fait de l'absence d'une réponse unifiée, les réactions ont eu lieu au niveau local et la mise en œuvre s'est opérée de manière non systématique. Dans certaines villes, le dispositif s'avérait parfois insuffisant bien avant la crise sanitaire (manque de places par rapport à la demande, coûts élevés pour accéder aux structures). Cela laisse à penser que les acteurs et actrices sociales agissaient dès lors en mode bousculé, voire dégradé (Bourrier 2020). Le mode normal pré-pandémie se trouverait alors déjà dégradé. Nous avons pu observer que certaines des nouvelles mesures, sous couvert d'urgence de mise à l'abri, étaient plus respectueuses des besoins des personnes et avaient pu être mises en œuvre (ouverture 24h/24, hôtels remplaçant les abris souterrains). Peut-on apprendre de cette crise pour les politiques à venir ?

Dans cette optique, les réactions des autorités fédérales et cantonales suisses à la crise de la COVID-19 pourraient constituer une opportunité pour que « l'expérimentation aille au-delà des activités pilotes et devienne une nouvelle norme d'élaboration des politiques » (Willi et al. 2020 : 313, notre traduction). Ces expérimentations, élaborées dans l'urgence par les villes et que l'on peut qualifier d'innovations, permettraient d'améliorer les politiques initiales de lutte contre l'exclusion du logement. Néanmoins, les premiers constats sont plutôt pessimistes quant à un potentiel changement de paradigme ; là où les possibilités de logement ont été étendues en termes quantitatifs et qualitatifs au plus fort de la crise, ces services sont restés exceptionnels et ont globalement été supprimés par la suite. Les personnes concernées ont majoritairement constaté une détérioration de leur quotidien. Au lieu d'une transformation durable vers une amélioration des dispositifs pour les personnes sans-abri, un *statu quo* robuste semble de retour dès la fin de la crise amorcée.

Il est temps de questionner les politiques d'assistance qui ont poussé à mettre à l'abri ces personnes d'ordinaire moins protégées. Alors que les communes ont été contraintes de soustraire les personnes sans-abri de la rue dans le contexte de la pandémie, était-ce en premier lieu dans l'optique de les protéger face au risque sanitaire qu'elles encourraient, ou davantage pour préserver l'ordre social avec ses restrictions (dont l'obligation de confinement) ? Ou était-ce avant tout dans une perspective de santé publique, dès lors qu'elles risquaient de propager une épidémie qui devait être jugulée ? Ou encore, face à une visibilité inédite, un nouvel enjeu moral ? À l'instar de Julien Damon qui décrypte les politiques françaises menées auprès des sans-abri « inconfinables » (2020), il importe de repenser les politiques conduites en Suisse dans le domaine du sans-abrisme. Pour éviter le renforcement des inégalités et soutenir les politiques locales, les réponses gagneraient à être structurées au niveau national autour du principe d'un droit au logement pour tous et toutes.

** Cette recherche est réalisée par la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse (FHNW) sur financement du Fonds national de la recherche suisse : www.obdachlosigkeit.ch/obdachlosigkeit-ch*

*** Les résultats présentés ici sont ceux de Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lugano/Mendrisio et St-Gall. En raison de la situation sanitaire, l'enquête à Zurich et Lucerne a été réalisée en mars 2021.*

TEXTES CITÉS

Bourrier, Mathilde (2020). Le mode dégradé à marche forcée. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 83-101). Zurich et Genève : Seismo.

Cattacin, Sandro (2006). Retard, rattrapage, normalisation : L'État social suisse face aux défis de transformation de la sécurité sociale. In Gérald Arlettaz, Adriano Bazzocco et Andreas

Kellerhals (dir.), *L'histoire des assurances sociales* (pp. 49-77). Zurich : Chronos.

Damon, Julien (2020). *Inconfinables ? Les sans-abri face au coronavirus*. Paris : Éditions de l'Aube.

Drilling, Matthias, Mühlethaler, Esther, Iyadurai, Gosalya and Jörg Dittmann (2021). Homelessness Research and Policy in Switzerland – A First Country Report Embedded in the UN and European Framework. *European Journal of Homelessness*, 15(1), 183-210.

FEANTSA (2017). *ETHOS - Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement*. Consulté le 20 mai 2021, en ligne : www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf (accès 05.06.2021)

Rullac, Stéphane (2018). *SDF, une trilogie*. Paris : L'Harmattan.

Tabin, Jean-Pierre, Lequet, Marie, Drilling, Matthias, Böhnel, Martin et Jörg Dittmann (2021). *Étude sur l'impact de l'aide financière apportée à des organisations par la Chaîne du Bonheur pendant la pandémie de Covid-19*. Rapport final. HETSL / FHNW : Lausanne et Muttenz.

Willi, Yasmine, Nischik, Gero, Braunschweiger, Dominik and Marco Pütz (2020). Responding to the COVID-19 Crisis: Transformative Governance in Switzerland. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 111(3), 302–17.

L'AIDE ALIMENTAIRE AU CŒUR DE LA GESTION DE CRISE AUX VERNETS

Mathilde Bourrier, Océane Corthay et Lucas Duquesnoy

« *A mile-long line for free food in Geneva, one of the world's richest cities* » titre le *New York Times* le 30 mai 2020. Une image presque impossible à concevoir dans une ville d'importance mondiale, plus connue pour ses banques, son industrie horlogère et les organisations internationales qui y sont localisées, que pour la précarité d'une partie de sa population. Ces images de personnes faisant la queue pendant des heures pour un colis alimentaire sont inscrites dans la mémoire collective suisse comme l'un des moments emblématiques des ravages de la crise sanitaire. Au-delà du choc provoqué par la crise mettant en lumière des inégalités persistantes dans la deuxième ville du pays, les événements de la patinoire des Vernets ont mis sous tension le système d'aide sociale genevois, qui a dû répondre à l'urgence alimentaire dans les plus brefs délais.

Ce chapitre montre comment cette crise appréhendée à travers plusieurs régimes (alerte, crise, humanitaire) a permis de reconfigurer la coordination de l'action sociale. En cela, elle a représenté une opportunité à saisir en vue d'apporter des améliorations durables au système de politiques sociales genevois dont les failles ont été mises en évidence par la crise. Poussé au bout de ses limites, le système social a néanmoins réussi à trouver une manière inédite de s'adapter et pour partie de se transformer. C'est dans cette transformation que s'est joué le test de robustesse du système, sans doute bien plus que dans la réponse en tant que telle.

Cette réponse d'urgence s'inscrit dans la logique de double subsidiarité caractéristique du système social suisse. Cette dernière s'articule autour de deux grands principes : la territorialité des politiques sociales et le rôle important

dévolu aux acteurs et actrices non étatiques du secteur privé ou parapublic (Cattacin et Vitali 1997 ; Cattacin 2006 ; Soulet 2010). L'initiative privée prime par rapport à l'action publique. Concrètement l'aide alimentaire est déléguée à une association appelée les Colis du Cœur, assurés par des dons et animés par des bénévoles (voir à ce propos le chapitre d'Ossipow et al. dans cet ouvrage). Les personnes dans le besoin lui sont référées par des institutions agréées.

Cette organisation bien rodée n'élimine cependant pas la précarité en Suisse. L'OFS (2021) estime que 8,7% de la population suisse vit en dessous du seuil de pauvreté et 13% de la population genevoise touche au moins une prestation (DGAS 2016). Cette précarité serait principalement liée au coût extrêmement élevé de la vie à Genève mais également à une mauvaise connaissance du système de prestations sociales de la part de la population, principalement en raison d'un manque d'information (Lucas et al. 2019).

Nous entendons poursuivre cet effort de documentation à partir du cadre de Karl Weick autour des rapports entre sens de l'action et structure organisationnelle et de la notion de régulation conjointe de Jean-Daniel Reynaud. Notre analyse se base sur 12 entretiens semi-directifs avec 11 acteurs et actrices directement impliqués dans la logistique et les prises de décision autour des distributions alimentaires des Vernets. Avec l'accord des participant·es, nous avons fait le choix de ne pas anonymiser ces entretiens, les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues n'étant pas uniquement des représentant·es de leur organisation, mais plutôt des protagonistes animés par une nécessité de répondre à l'urgence.

LE SYSTÈME GENEVOIS DE POLITIQUES SOCIALES ADOSSÉ À UN RÉSEAU DENSE ET FRAGMENTAIRE

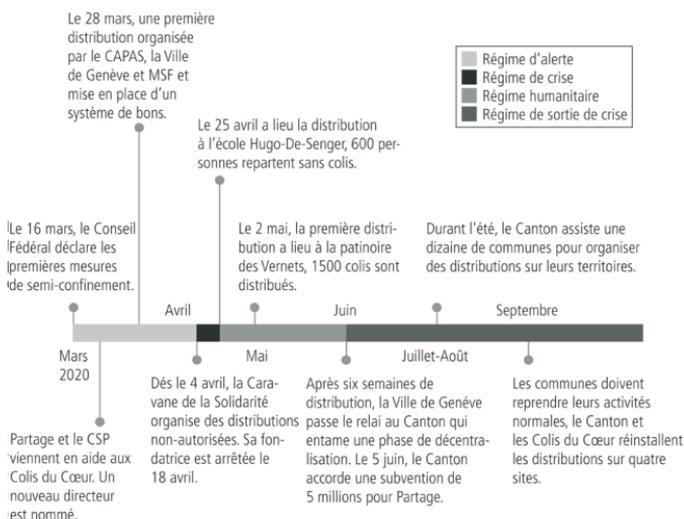
Dans le domaine des politiques sociales, le Canton et les communes bénéficient de larges prérogatives dans leur définition et leur mise en œuvre. Ce réseau touffu de prestations sociales est fragmentaire. Aussi dense et généreux soit-il, ce système ne parvient pas pleinement à prendre en charge des situations de précarité de plus en plus complexes (DGAS 2016), laissant ainsi passer un certain nombre de personnes entre les mailles du filet. Le non-recours est un facteur clé dans la compréhension de cette précarité grandissante. Ce dernier s'explique par le manque de communication autour des prestations pouvant être délivrées, par la complexité et la densité du réseau d'institutions délivrant ces prestations, par la difficulté à se reconnaître en tant qu'ayant droit, notamment pour les personnes âgées et les personnes étrangères (Lucas et al. 2019) ou bien évidemment pour les personnes sans-papiers.

Dans ce contexte, l'aide alimentaire offre un cas paradigmatique. L'absence de législation, et donc de politique publique sur la question, offre une belle illustration du principe de subsidiarité tout en questionnant la manière dont est pensée l'aide alimentaire dans un pays riche comme la Suisse. Œuvrant dans une logique de complémentarité vis-à-vis des structures publiques cantonales, les organisations sociales privées – et dans certains cas les communes – interviennent sur un terrain encore vierge de toute action étatique. Cette solution associative de distributions d'aide en nature, principalement permise par des dons et l'engagement de bénévoles, s'est progressivement institutionnalisée, jusqu'à devenir une norme tant aux yeux de la société civile que du politique (Ossipow et Cuénod 2019).

La structure subsidiaire du système de politiques sociales pose un certain nombre de défis à son bon fonctionnement. Pourtant, cette subsidiarité a été une source d'agilité

dans la manière dont la réponse s’est mise en place. Afin d’analyser la manière dont cette gestion de crise s’est construite, nous avons découpé la chronologie des événements en quatre régimes : i) un régime d’alerte, ii) un régime de crise, iii) un régime humanitaire, et iv) un régime de sortie de crise. Nous nous concentrerons ici sur le régime humanitaire et sur la sortie de crise (pour de plus amples développements, voir Corthay et Duquesnoy 2022).

Figure 6 : Chronologie de la crise des Vernets



DU RÉGIME D'ALERTE À CELUI DE CRISE

Le 16 mars 2020, lorsque le Conseil Fédéral décrète le semi-confinement, les protagonistes de l’action sociale, tant institutionnel·les que du secteur associatif se montrent inquiet·es. L’état des lieux de la précarité sur le Canton est en

effet connu. Les associations s'activent et captent les premiers signaux d'une crise en devenir. Les Colis du Cœur, organe principal de l'aide alimentaire vacille.

Dans un premier temps, un noyau dur d'acteurs et actrices historiques de l'aide alimentaire – le directeur de la section genevoise du Centre Social Protestant (CSP) et Président du Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), ainsi que le directeur de la Fondation Partage (la banque alimentaire genevoise) – se structure autour du sauvetage de la Fondation Colis du Cœur, organe central de l'aide alimentaire et dont la pandémie menace l'existence. Un unique poste salarié à mi-temps, des bénévoles en grande partie âgés – qui doivent se confiner – et des infrastructures inadaptées ne lui permettent plus d'assurer ses distributions auprès de personnes précaires.

Un premier système B est réfléchi par le trio associatif et deux autres instances clés sont contactées : la Ville de Genève et Médecins Sans Frontières (MSF). Face à la nécessité de trouver des locaux permettant le respect des mesures sanitaires, la cheffe du service des écoles de la Ville de Genève, forte d'une expérience passée dans l'humanitaire, peut mettre à disposition les préaux des écoles. Sur une base volontaire, les employé·es du service des écoles sont mobilisé·es pour pallier les ressources manquantes des Colis du Cœur. Le 28 mars 2020, quatre écoles accueillent des distributions par un système de bons, coordonnées par les Colis du Cœur. Une logique de complémentarité entre les expertises de chacun·e s'instaure.

« Le concept » comme l'appellent les interviewé·es est donc celui d'un circuit de distribution dans une école. Cette expertise logistique est complétée par celle de MSF, appelé en renfort par Pierre Philippe, directeur des Colis du Cœur, lui aussi passé par l'humanitaire. Emblème de l'ampleur de la crise sanitaire, MSF vient d'ouvrir pour la première fois de son histoire une mission à Genève, afin de mettre à disposition de toute organisation qui le souhaite son expertise

en matière de gestion des flux de personnes en contexte de crise.

Dans ce régime d'alerte qui voit déjà l'apparition de certains changements, une chose persiste : les conditions d'accès aux prestations. À mi-chemin entre des aides institutionnelles (à l'accès complexe et conditionné) et des aides rudimentaires ou inconditionnelles, répondant à une urgence vitale, les colis alimentaires des Colis du Cœur sont distribués aux personnes ayant été adressées par un service social ou une association agréée. C'est une des limites majeures du système.

LA CARAVANE DE LA SOLIDARITÉ PUNIE : PREMIER DÉRAPAGE DE LA CRISE

Ailleurs sur le terrain, une autre antenne capte des signaux de la crise, alors invisibles aux associations traditionnelles. Petite association, composée de deux couples d'amis bénévoles et habituellement active auprès des réfugiées et des sans-papiers, la Caravane de la Solidarité anticipe les besoins croissants d'une frange de la population qui n'accède pas au dispositif d'aide alimentaire des Colis du Cœur.

La fondatrice de cette jeune organisation distribue dès le 4 avril 2020, de manière complètement autonome, des colis alimentaires dans les rues de Genève. Pendant trois week-ends consécutifs, la Caravane de la Solidarité – qui n'est alors qu'une remorque remplie de denrées, attelée à une voiture – informe et mobilise, *via* son réseau personnel, donateurs et donatrices et personnes précarisées par la crise. N'ayant pas obtenu d'autorisation, ces attroupements de personnes (jusqu'à 460 personnes) en pléines restrictions sanitaires valent finalement à l'initiatrice de l'opération d'être arrêtée par la police, le samedi 18 avril 2020. Cette arrestation marque une étape clé dans le processus de décisions qui mènera à terme aux Vernets.

« Ça a ému beaucoup de monde dans la République » (Alain Bolle, directeur, CSP, 18.11.2020).

L'onde de choc que provoque cet événement au sein de la population témoigne d'un décalage profond entre le cadrage « crise sanitaire », qui justifie l'intervention policière, et le cadrage « enjeu humanitaire », qui justifie la prise de risque de la Caravane de la Solidarité.

Au sentiment d'aberration que suscite l'événement en soi, s'ajoute le constat de l'incapacité du système de bons d'achat des Colis du Cœur, et plus largement du système social, à atteindre une population de personnes sans statut légal, invisible jusqu'ici mais que l'arrêt brutal de l'économie – principalement des secteurs de la restauration et de l'économie domestique – est en train de faire sortir dans la rue. Peut-on laisser des gens mourir de faim dans la Ville de l'humanitaire ?

UN PREMIER EFFORT VAIN DE CENTRALISATION

La Ville de Genève face à la crise humanitaire qui guette, décide de prendre les choses en main. À cela s'ajoute, l'entrée en scène d'organes non conventionnels. Un noyau d'acteurs et d'actrices au cœur des événements qui vont suivre émerge cette fois-ci de relations contingentes – fruit des circonstances particulières de la crise. Elles suivent toutefois une logique de mise en réseau et bénéficient de liens déjà établis. La fondatrice de la Caravane de la Solidarité est déterminée à poursuivre sa mission auprès des personnes précarisées et appelle son contact chez MSF, Naoufel Dridi, pour savoir ce qu'il est possible de faire. Déjà actif sur les premières distributions, MSF fait office de pont entre la Caravane de la Solidarité et le réseau institutionnel et associatif. Parallèlement, Tatiana Lista, directrice des actions culturelles à la Comédie de Genève, propose de mettre à disposition les ressources en infrastructure de

l'institution culturelle alors à l'arrêt. Elle entre d'abord en contact avec la Caravane de la Solidarité, puis avec le directeur du Département de la Cohésion sociale et de la solidarité (DCSS) de la Ville de Genève. Présidée par la Ville de Genève, un comité de pilotage regroupe des acteurs et actrices dont certaines se connaissent déjà et que la situation de crise a mobilisées bien au-delà de leur rôle habituel. Avec la Ville comme garante des opérations, la Caravane de la Solidarité organise la semaine suivante, le 25 avril 2020, une distribution de colis à l'école Hugo-de-Senger.

Le « plan » dont il est question ici, et qui ressemble au « concept » déjà mis en place au mois de mars, mobilise le réseau des premières distributions, à la fois institutionnel et issu de la société civile, tandis que le système de bons d'achat continue de mobiliser les acteurs et actrices traditionnelles de l'aide alimentaire. Ces expertises se complètent, pourtant rien n'est acquis. Le risque politique pour la Ville n'est pas négligeable, et l'opportunité donnée à la Caravane de la Solidarité d'organiser cette distribution est également une manière de tester sa fiabilité. Une logique de complémentarité et la poursuite d'un but commun cimentent la collaboration. Ce socle solide servira ensuite aux Vernets, construit sur une reconnaissance mutuelle des expertises de chacune.

Si l'organisation de la distribution est une réussite, l'issue de cette journée constitue un échec. En effet, la moitié des personnes repartent les mains vides. Le système de bons d'achat nécessite encore de passer par un·e intermédiaire agréé·e. L'accès au système de bons d'achat des Colis du Cœur présente des obstacles pour une frange de la population, la Ville de Genève manifeste sa volonté de mettre en place une aide alimentaire inconditionnelle.

« C'était une opération qui devait commencer à 13h30, moi je suis arrivé à 9h30 et il y avait une file d'attente incroyable. C'est ça qui m'a vraiment surpris. Vous voyez les gens faire la queue pour un

sac à 20 CHF [...]. On avait 600 sacs et 1'200 personnes sont venues » (Serge Mimouni, directeur adjoint, DCSS, Ville de Genève, 25.11.2020).

La situation est critique. Prévisible ou pas, la crise prend dès lors une tout autre ampleur.

LE RÉGIME HUMANITAIRE : UNE CONVERGENCE DES FORCES À LA PATINOIRE DES VERNETS

En l'espace d'une semaine, la crise jusqu'ici perçue au prisme de l'urgence sociale est désormais conceptualisée par les acteurs et actrices du réseau mobilisé comme une urgence humanitaire. Dès lors, regroupé sur le site des Vernets, le cercle des protagonistes s'élargit à nouveau, les expertises nécessaires sont de plus en plus nombreuses et diversifiées. La liste des prestations s'allonge en même temps que leur accès se simplifie.

Le 2 mai 2020 a lieu la première distribution géante de colis alimentaires à la patinoire des Vernets. Dans le comité de pilotage mis en place pour l'occasion et présidé par la Ville de Genève, on retrouve le réseau constitué jusqu'ici. Le noyau dur du régime d'alerte fusionne avec celui du régime de crise, et se cristallise pour former le socle solide de la coordination des distributions des Vernets. Un impressionnant dispositif est mis en place. Il assurera, durant six samedis consécutifs, la distribution de 1'500, puis de 3'400 colis alimentaires.

L'aide financière et en nature dont dépend l'aide d'urgence provient de sources privées – de fondations, d'entreprises (voir à ce propos le chapitre de Lambelet ci-après). De la même manière, les ressources en capital humain sont essentiellement bénévoles et volontaires. La solidarité apparaît donc au fondement de l'aide d'urgence à Genève. Aux Vernets, la mobilisation massive de la société civile à différents niveaux de l'organisation corrobore l'idée d'un

« habitus culturel » suisse (Soulet 2010 : 37) imprégné de l'idée de responsabilité citoyenne. La patinoire des Vernets devient donc le centre névralgique de l'action sociale à Genève, et plus largement le centre d'attention d'une grande partie de la société genevoise. C'est la même impression de « jamais vu » et de démesure qui caractérise l'état d'esprit des personnes impliquées dans l'organisation. Leurs expertises respectives n'ont pas été préparées à ce format. Les Vernets constituent donc pour chacun·e – même les plus expérimenté·es – un moment d'apprentissage, d'improvisation au-delà de leur savoir-faire préexistant.

AU-DELÀ DE L'URGENCE VITALE : ÉLARGIR LE CHAMP DES PRESTATIONS

Urgence humanitaire oblige, l'aide alimentaire est inconditionnelle. Toutefois, un enjeu important s'impose rapidement : comment dépasser l'aide d'urgence absolue ? Comblent les lacunes du système social autrement qu'en répondant uniquement à l'urgence vitale mais aussi en offrant de l'information sociale – ressource si difficilement accessible en temps normal – devient une priorité. Les Services sociaux, syndicats, Association suisse des locataires (ASLOCA), Groupe Sida, planning familial, HUG, sont autant d'acteurs et actrices qui saisissent l'opportunité pour apporter une aide plus globale, s'inscrivant dans une logique de long terme. Il s'agit dès lors de trouver un moyen de sortir de la crise par le haut.

La suspension des activités habituelles dans bon nombre de secteurs permet, en effet, la disponibilité d'infrastructures et de personnes, dont l'organisation des Vernets n'aurait pu se passer. Ces facteurs contextuels vont se dissiper avec la fin du semi-confinement et la reprise de certaines activités. De plus, politiquement et logistiquement le maintien d'un tel dispositif d'urgence n'est pas envisageable sur le long terme. Particulièrement réactive sur l'aide d'urgence,

« *la Ville ne peut pas tout porter* » (Serge Mimouni, directeur adjoint, DCSS, Ville de Genève, 25.11.2020). En partie critiqué pour son absence au moment fort de la crise, le Canton entre en scène et requiert la mobilisation des communes afin de conférer une forme de stabilité à l'urgence sociale, qui, si elle perd en visibilité, persiste dans les faits. Il s'agit dès lors de penser cette urgence au prisme de la sortie de crise.

LE RÉGIME DE SORTIE DE CRISE : DÉCENTRALISER L'URGENCE ET PÉRENNISER L'ACQUIS

Décentraliser les sites de distributions et transmettre les savoir-faire acquis aux Vernets, sont les maîtres-mots de ce nouveau chapitre qui s'ouvre dans l'histoire de cette gestion de crise. Les régimes précédents se caractérisent par une urgence palpable, une forme d'effervescence exponentielle qu'il s'agit de canaliser à travers des efforts de coordination qui aboutiront aux Vernets – point culminant de la crise. Le régime de sortie de crise prend le contrepied de cette dynamique, et se caractérise par la recherche d'une stabilité dans l'urgence. Concrètement, cela se traduit par un début de retour à la normale, en termes d'instances impliquées, d'expertises sollicitées et d'accessibilité aux prestations. Un retour à la normale toutefois très relatif : les Vernets marquent un « avant » et un « après », et ce régime de sortie de crise en est fortement imprégné.

Illustration du principe de complémentarité, la phase de décentralisation qui débute dès la deuxième quinzaine de juin est marquée par l'apparition du Canton *via* le Département de la Cohésion sociale (DCS) qui reprend à sa charge la coordination de la suite des opérations, et débloque une subvention de cinq millions de CHF (Projet de loi permettant de répondre à l'urgence du droit à l'alimentation ; PL

12725) à destination de la banque alimentaire Partage, chargée d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires des sites de distributions décentralisés. Face à l'impératif de trouver une alternative aux Vernets, le Canton sollicite la participation des communes. Les communes suburbaines reconnaissent la nécessité de leur implication ; certaines d'entre elles, à l'exemple de la commune de Vernier, hébergeant une part importante de population en situation de précarité (CATI-GE 2020). Canton et communes s'allient, et ces dernières mettent en place huit sites de distributions réparties sur huit communes : la Ville de Genève, Vernier, Lancy, Carouge, Versoix, Grand-Saconnex, Thônex et Meyrin. Sur ces sites, ce sont les acteurs et actrices traditionnelles de l'aide alimentaire qui reprennent le flambeau des distributions. Partage installe un centre de conditionnement dans une halle de Palexpo, alimente les Colis du Coeur, qui retrouve leur identité première du colis et assure les distributions, le tout toujours permis par une forte mobilisation bénévole.

On retrouve donc, au cœur de ce régime de sortie de crise, des acteurs et actrices du système social ordinaire. Des relations de complémentarité entre Canton, communes et associations qui composent habituellement le filet de politique sociale avec les défauts que nous lui connaissons, notamment en termes de coordination globale.

SORTIR DE L'INCONDITIONNALITÉ ET MAINTENIR L'ACCESSIBILITÉ

Malgré le passage à un régime de sortie de crise, l'urgence sociale perdure pendant cette période qualifiée de « semi-urgence ». Toutefois, le cadrage « sortie de crise » des acteurs et actrices les amène à abandonner l'inconditionnalité des aides, justifiée lorsque la situation est pensée au prisme de la crise sociale – puis humanitaire. Dès lors, c'est le retour des aides associatives, qui nécessite de transiter par un

service social, mais aussi des aides institutionnelles dont l'objectif – dans une optique de lutte contre la précarité sur le long terme – est de faciliter l'accès, *via* une amélioration de l'information sociale.

Face à la demande d'informations sociales que l'expérience des Vernets a confirmée, des pôles sociaux sont aménagés. Il s'agit de diriger les personnes dans les méandres du système de politiques sociales genevois. L'aide alimentaire passe au second plan – l'objectif premier étant de pouvoir amener ces personnes vers des aides institutionnelles leur permettant une plus grande autonomie. En ce sens, la crise des Vernets est vécue comme une opportunité pour rebattre des cartes, puiser des arguments pour réformer le système de l'aide sociale.

Pendant la période qui suit, durant laquelle les huit sites de distributions sont regroupés sur quatre lieux gérés par les Colis du Cœur suite au retrait des communes à la fin de l'été, cette tendance à penser le temps long s'affirme encore un peu plus. Le dossier de l'aide alimentaire pendant la crise de la COVID-19 s'est définitivement avéré être « révélateur de faiblesses dans l'organisation des politiques sociales et dans la coordination des politiques » (Florian Kettenacker, chef du service de la cohésion sociale, Ville de Vernier, 17.11.2020), et des conséquences de ces lacunes sur la population. En même temps, la gestion de la crise a témoigné de la richesse du tissu social genevois, et de son grand potentiel lorsque les forces s'unissent. Ainsi, au-delà des problématiques sociales en elles-mêmes, ce sont les failles organisationnelles de ce système qui sont au cœur de cette réflexion sur le long terme.

MAINTENIR LE SENS ET ADAPTER LA STRUCTURE

L'approche du psychosociologue Karl Weick (2003) et son concept de *sensemaking* présentent à cet effet des pistes d'analyse intéressantes. Selon lui, une catastrophe survient

lorsqu'il y a, face à un événement inattendu, un effondrement du sens de l'action. Ce sens – partagé ou pas par les acteurs et actrices d'une organisation – est constitutif du cadre qui structure l'action collective.

« Plus le sens échappe à l'entendement, plus la structure organisationnelle sert à tenir ensemble les individus, tandis que plus l'interprétation et les buts communs sont aisés à formuler et plus la structure peut être floue, voire lâche » (Bourrier 2020 : 89-90).

Face à une perturbation qui rompt le flux de l'action connue et suscite potentiellement des émotions fortes, l'enjeu est donc de parvenir à maintenir ou à reconstruire, par l'action et malgré la confusion, cet équilibre entre sens et cadre, vital à la résilience (Weick 2003).

Dans l'histoire des Vernets, deux épisodes inattendus font basculer le système social dans l'incertitude et la confusion : l'arrestation de la fondatrice de la Caravane de la Solidarité et le débordement de l'opération de distributions à l'école Hugo-de-Senger. Pourtant, si le constat peut être fait que d'un système poussé à bout, sa résilience peut être comprise à l'aune de cette idée d'un équilibre entre sens et structure. En effet, la définition d'un objectif commun – d'un sens partagé par tous et toutes – s'est imposée face à la soudaine visibilisation de cette précarité. L'enjeu humanitaire permet donc un dépassement des frontières du champ d'action habituel de chacune, et une forme de neutralisation des intérêts divergents et des tensions préexistantes. De la même manière, les acteurs et actrices que la seule contingence des événements a embarqués dans cette gestion de crise trouvent, dans la poursuite de ce but commun, la légitimité de leur engagement. Subvenir aux besoins de cette population en situation de grande précarité s'impose donc dans les esprits comme « un but d'ordre supérieur [...] dépassant les intérêts de chacun » (Weick 2003 : 77).

Ce sens partagé très développé rend possible une structuration informelle de l'action collective. Dès lors, la structure formelle – les règles, rôles et procédures – n'a pas lieu d'être particulièrement contraignante. Le cadre formel représenté par le comité de pilotage, malgré la présidence établie du DCSS de la Ville de Genève, est d'ailleurs davantage présenté par les acteurs et actrices comme un canal privilégié pour une communication fluide, plutôt que comme une structure contraignante. S'ajoute à cela la capacité à improviser et à bricoler – en somme à faire preuve de créativité ; notion à comprendre selon la définition que Weick emprunte à Bruner :

« Imaginer comment utiliser ce que vous savez déjà de sorte à aller au-delà de ce que vous avez à l'esprit à un moment donné » (Bruner 1983 in Weick 2003 : 71).

Muni·es de leur expertise et expérience spécifique, tous et toutes sont confronté·es à l'inconnu de la situation pour laquelle les règles et procédures n'existent pas, et font sens de cette incertitude en actionnant des plans B. Inventer une coordination a sans aucun doute représenté un grand succès de l'entreprise. Elle s'est peut-être adossée à ce que Weick appelle « la sagesse comme attitude » (2003 : 73), soit le juste équilibre entre la prudence et l'excès de confiance, qui passe notamment par l'acceptation des limites de ses propres connaissances ; une attitude largement adoptée aux Vernets, où la complémentarité des expertises, doublée de confiance s'est avérée fondamentale.

Penser le long terme revient donc à se poser la question des possibilités de pérennisation des dynamiques bénéfiques nées dans la crise. Quels nouveaux principes établir pour que l'efficacité du système de politique sociale ne dépende pas de la présence de personnalités spécifiques au sein des institutions politiques ou associatives ? À la lumière de notre analyse, la solution d'un maintien du sens et d'une adaptation de la structure semble être une piste à suivre.

Les Vernets ont en effet constitué un moment fort de redéfinition d'un but commun qui dépasse les enjeux spécifiques à chaque organisation : les besoins des bénéficiaires.

UNE OPPORTUNITÉ UNIQUE DE REDÉFINIR LES RÈGLES DU JEU

À la lumière des travaux de Jean-Daniel Reynaud (1988) – ce moment d'histoire sociale et politique genevoise cristallisée dans la « crise des Vernets » peut être compris comme un temps de régulation sociale, une opportunité de redéfinir les règles sociales dans une logique d'amélioration du système organisationnel. Pour Reynaud, négocier et faire accepter un compromis autour de la définition de ces règles est l'enjeu central du bon fonctionnement d'un système organisationnel. Ce consensus sur les règles émerge par l'ajustement entre des règles de contrôle – prescrites et formelles – et des règles autonomes – improvisées et suivant une logique d'usage.

Les dysfonctionnements du système de politique sociale préexistant à la crise peuvent être considérés comme le fruit d'un décalage entre règles formelles – le cadre législatif de la répartition des compétences dans un régime subsidiaire – et règles autonomes – celles qui régissent dans les faits les rapports entre les différentes entités, cantonale, communale ou associative. Le moment de la crise des Vernets se caractérise par la prévalence de l'improvisation et des règles d'usage sur les règles formelles, et souligne par-là l'inadéquation entre le prescrit et le réel. La sortie de crise – et la volonté qui la caractérise de penser l'amélioration du système social – peut donc être comprise comme un moment de régulation conjointe, un réajustement des règles de contrôle et des règles autonomes permettant de pallier certaines failles du système social.

À la question de savoir ce qu'ont changé pour eux les événements des Vernets, la majorité des acteurs et actrices

ont en effet exprimé le sentiment d'assister à une reconfiguration de leurs relations professionnelles au sein du réseau et de leurs manières de travailler ensemble. On passe donc d'une situation d'interconnaissance marquée par des rapports parfois tendus, parfois inexistantes, impliquant souvent pour les associations un manque de reconnaissance, à une situation empreinte d'un nouvel esprit de collaboration. Ce dialogue, à la fois vecteur de cette régulation et nouvelle règle implicite de la coordination, se déploie dans le cadre de nouvelles structures résultant des efforts mis en place pour inscrire ces améliorations dans la durée.

La pérennisation d'une *Task force* d'urgence sociale réunissant la Ville de Genève et diverses associations actives dans différents domaines est l'une d'entre elles. Le Bureau d'information sociale (BIS) constitue un autre *output* de la crise des Vernets, peut-être le plus important. Cette mutualisation des ressources des différentes actrices et acteurs vise une simplification de la prise en charge des personnes en situation de précarité, *via* un accès facilité à l'information. Concrètement, il s'agit d'un guichet d'informations mobile, coordonné par le Canton et regroupant une diversité d'instances : les Colis du Coeur, les HUG, le CAPAS, l'Hospice général, l'ASLOCA, les services sociaux communaux ou encore l'Association genevoise des psychologues (AGPSY).

« Un tel projet, il y a encore un an, ça aurait été unimaginable. Pas en termes de moyens, mais en termes de fonctionnement institutionnel, ce n'était pas envisageable de créer un bureau derrière une barrière neutre » (Hossam Adly, secrétaire général adjoint, DCS, Canton de Genève, 25.02.2021).

Cette structure témoigne à la fois de cette nouvelle dynamique collaborative rendue possible par la crise qui se cristallise autour d'un projet coordonné visant un but commun : répondre aux besoins des personnes en situation de

précarité (voir à ce propos l'entretien avec Alain Bolle dans la dernière section de cet ouvrage).

Enfin, cette crise a indéniablement souligné l'absence de législation en matière de droit à l'alimentation. Ce qui se joue derrière le développement d'un nouveau cadre législatif (Projet de loi constitutionnelle visant à inscrire dans la constitution genevoise un droit à l'alimentation, PL12811), c'est la possibilité de faire sortir des domaines d'intervention du registre de l'urgence et du système bricolé, en mettant en place un cadre de gouvernance adéquat, régissant le rôle et les responsabilités de chacune.

La redéfinition des règles sociales de l'engagement des acteurs et actrices et de leur coordination autour de l'action sociale se pose comme l'enjeu majeur du maintien des dynamiques de collaboration développées aux Vernets. Le retour à une forme de normalité post-COVID, qui coïncide avec celui des contraintes budgétaires et des agendas propres à chacun pose, en effet, un défi : celui de saisir l'opportunité que représente cette crise en matière d'enseignements pour resserrer durablement les mailles du filet social.

CONCLUSION

Au terme de cette recherche, il apparaît que l'organisation du système de politique sociale genevois produit à la fois les failles qui le fragilisent et les facteurs de résilience qui le renforcent. La crise des Vernets en le mettant sous pression en dit autant de ses faiblesses que de ses forces. Elle survient donc comme une opportunité d'identifier ses dysfonctionnements organisationnels et de penser des solutions pour les pallier.

Le constat d'une coordination réussie aux Vernets pose la question des conditions de la pérennisation des facteurs organisationnels favorables qui y ont émergé. Dès lors, à la lumière du concept de *sensemaking* de Weick (2003), il nous

apparaît que le maintien d'un sens partagé redéfini très clairement aux Vernets comme étant la réponse aux besoins vitaux de personnes précarisées par la crise est un enjeu crucial à l'inscription sur le long terme de l'esprit collaboratif des Vernets. Il semble alors nécessaire d'adapter la structure. Son adaptation peut être lue à la lumière de la théorie de la régulation sociale de Reynaud (1988). L'émergence du BIS et le développement d'une législation sur le droit à l'alimentation comme résultats de ce moment de régulation de redéfinition des règles sociales de l'action collective s'incarnent dans la crise des Vernets. Elle fait apparaître au grand jour les failles du système, mais constitue également un moment clé de reconfiguration des rapports professionnels et une opportunité à saisir pour apporter des améliorations durables à ce dispositif de politique sociale.

Remerciements :

Nous souhaiterions remercier, pour leur disponibilité et leur collaboration, Hossam Adly Alain Bolle, Naoufel Dridi, Florian Kettenacker, Tatiana Lista, Serge Mimouni, Marc Nobs, Pierre Philippe, Philippe Sprauel, et Isabelle Widmer. Nous remercions également Emilie Rosenstein pour son précieux éclairage.

TEXTES CITÉS

Bourrier, Mathilde (2020). Le mode dégradé à marche forcée. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 83-98). Zurich et Genève : Seismo.

Corthay, Océane et Lucas Duquesnoy (2022). Quand l'aide alimentaire rebat les cartes de l'action sociale : au cœur de la gestion de crise aux vernets. In Mathilde Bourrier, Michael Deml et Leah Kimber (dir.), *Inventer le quotidien au temps du Covid-19 : Communiquer, Soigner, Organiser* (pp. 309-342). Genève : Université de Genève (Sociograph - Sociological Research Studies, 55)

CAPAS (2012). *Investigation sur le report de charges entre l'État et les associations composant le CAPAS*. Genève : CAPAS.

CATI-GE (2020). *Analyse des inégalités dans le canton de Genève dans le cadre de la politique de cohésion sociale en milieu urbain*. Genève : Centre d'Analyse Territoriale des Inégalités à Genève.

Cattacin, Sandro (2006). Retard, rattrapage, normalisation. L'État social suisse face aux défis de transformation de la sécurité sociale, *Studien und Quellen*, 31, 49-78.

Cattacin, Sandro et Rocco B. Vitali (1997). La Suisse entre subsidiarité et étatismes : quelques réflexions sur les instances non-étatiques productrices de bien-être en Suisse. *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, 76(263), 35-47.

DGAS (2016). *Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève*, Genève : Direction générale de l'action sociale.

Lucas, Barbara, Ludwig, Catherine, Chapuis, Jérôme, Maggi, Jenny et Eric Crettaz (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève : quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?* Rapport de recherche. Genève : Haute école de travail social et Haute école de santé, HES-SO//Genève.

OFS (2021). *Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) 2019*. Neuchâtel : OFS.

Ossipow, Laurence et Béatrice Cuénod (2019). Banques alimentaires et right to food en Suisse, *Dissidences alimentaires*, 61, 36-43.

Reynaud, Jean-Daniel (1988). Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome. *Revue française de sociologie*, 29(1), 5-18.

Soulet, Marc-Henry (2010). Y a-t-il un État social suisse ? Ou les enseignements d'un régime atypique. In Daniel Verba (dir.), *Interventions sociales et rôle de l'État : Regards croisés* (pp. 29-39). Rennes : Presses de l'EHESP.

Weick, Karl (2003). L'effondrement du sens dans les organisations : l'accident de Mann Gulch. In Hervé Laroche (dir.), *Sens de l'action. Karl E. Weick : Sociopsychologie de l'organisation* (pp. 59-83). Paris : Vuibert.

PROTECTION DE LA SANTÉ ET DES REVENUS : HÉSITATIONS ET RÉUSSITES SYNDICALES

Alessandro Pelizzari

Lors du premier anniversaire de la pandémie, le ministre de la Santé Alain Berset a comparé la pandémie à « une longue catastrophe naturelle qui dure » (Radio Télévision Suisse – RTS, 15 mars 2021). Il est probablement vrai de qualifier le Coronavirus de fait naturel peu maîtrisable. Mais la pandémie, elle, est un fait social. Pour le dire avec l'historien Frank Snowden :

« Les épidémies ne sont pas des événements aléatoires qui assaillent les sociétés de manière capricieuse et inattendue. Au contraire, chaque société produit ses propres vulnérabilités spécifiques » (2019 : 7).

Le monde du travail suisse a dévoilé ses vulnérabilités spécifiques de manière particulièrement virulente et rapide. Préexistants à la pandémie, et renforcés par celle-ci, les carences en matière de protection de santé sur les lieux de travail et les lacunes dans les dispositifs de sécurité sociale se sont traduites par des taux d'infection élevés, simultanés aux longues queues d'attente pour les paniers d'aliments de base. Dans des cas isolés, elles ont été l'objet de mobilisations des salarié·es et de revendications syndicales, dont il sera traité dans ce chapitre.

L'analyse des hésitations et réussites syndicales face à ces vulnérabilités permet de comprendre la gestion politique de la pandémie, ou d'une partie de celle-ci, comme l'expression de « la structure de la société, son niveau de vie et ses priorités politiques » (Snowden 2019 : 7). Elles reflètent un rapport de force social largement défavorable aux intérêts des salarié·es, surtout dans des domaines qui touchent le

cœur même de l'organisation de la production capitaliste : la protection de la santé (donc les limites à l'exploitation de la main-d'œuvre) et des revenus (donc la répartition des richesses produites).

« L'ANGLE AVEUGLE DE LA CRISE COVID-19 » : PANDÉMIE ET SANTÉ AU TRAVAIL

Les personnes ne sont pas exposées au virus et aux comorbidités de la même manière selon leur classe sociale et leur situation socio-économique. Pour les personnes âgées de 20 à 65 ans, ces inégalités sont étroitement liées à leur activité professionnelle, et ce pour au moins trois raisons, comme l'ont relevé de nombreuses études récentes (pour une revue de la littérature internationale cf. Purkayastha et al. 2021 ; parmi les rares études portant sur la Suisse cf. Tillmann et al. 2021).

Premièrement, parce que les gens passent une grande partie de leur journée dans un environnement (souvent fermé) de travail. Elles et ils y sont en interaction constante avec des matières, d'autres collègues ou des publics. Les normes de protection peuvent s'y heurter à la réalité de l'organisation du travail et des flux de marchandises, ou simplement à l'absence d'équipements adéquats. Quant au télétravail obligatoire, décidé par la plupart des gouvernements occidentaux, il n'a couvert qu'une minorité privilégiée de salariées : Un tiers a pu travailler exclusivement à domicile, dont une majorité des cadres (Eurofound 2020 : 33). La COVID-19 se transmettant essentiellement par contacts sociaux, les taux d'infection et de mortalité se sont ainsi retrouvés particulièrement élevés auprès du personnel soignant, des services sociaux, des transports collectifs, des vendeuses et vendeurs ou encore du personnel des pharmacies.

Deuxièmement, parce que des mauvaises conditions de travail telles que des contrats précaires, des horaires de travail interminables ou un fort taux de rotation de main-d'œuvre peu formée renforcent le risque de contamination (moins d'équipements, formation lacunaire aux questions de sécurité, peu de marge d'autonomie dans l'organisation du travail, etc.). L'apparition de *clusters* dans l'industrie alimentaire l'a démontré, tout comme les nombreuses études qui ont identifié des hauts lieux de contamination dans le travail agricole saisonnier, le nettoyage, les livraisons de repas ou les call center – des branches avec une forte présence de femmes et de migrant·es.

Troisièmement, parce que ces mêmes populations cumulent souvent des vulnérabilités socio-économiques connexes. Elles ne peuvent pas prendre congé pour se faire tester, elles ne se font pas dépister pour ne pas être mises en quarantaine et perdre leurs revenus, elles vivent dans des quartiers défavorisés et utilisent des transports publics bondés, et elles sont inégalement touchées par la fermeture des services d'accueil des enfants, des personnes handicapées ou âgées, aggravant la double journée de travail, notamment pour les femmes.

Face au 44% des salarié·es européen·es qui craignent d'avoir été exposés au risque de contracter le virus sur leur lieu de travail (Eurofound 2020 : 3), on ne peut que s'étonner, en Suisse, du peu d'indicateurs qui portent sur l'activité professionnelle et les lieux de travail des personnes affectées. Les seuls chiffres disponibles de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), se basant sur des questionnaires des services du médecin cantonal, indiquent que 8,7% de contaminations seraient survenues sur les lieux de travail, en troisième position après « membre de la famille » et « divers », loin devant les lieux publics, les fêtes de famille ou les discothèques (OFSP, 2 août 2020). L'OFSP juge la question elle-même non pertinente et affirme que « l'important n'est pas de savoir si l'infection s'est faite sur le lieu de travail, mais de protéger les personnes à risque » (*Le Courrier*,

21 avril 2020). Le travail a constitué en Suisse un véritable « angle aveugle dans la crise [de la] COVID-19 » (Vogel 2020 : 4), réduit au mieux à un lieu de concentration d'individus au même titre que peut l'être une cérémonie religieuse, alors qu'il s'agit de l'élément fondamental de structuration de notre société.

« ON N'A PAS L'ARGENT POUR SAUVER TOUT LE MONDE » : LES PRIORITÉS POLITIQUES

Il existe un lien étroit entre l'absence de données socio-professionnelles et la volonté des autorités politiques de ne pas placer la question du travail au centre de la prévention contre la COVID-19, car cela impliquerait d'intervenir sur le procès habituel d'accumulation et de rentabilité capitalistes et donc sur le rapport de forces entre les travailleurs et travailleuses et le patronat dans les entreprises.

Certes, comme toute crise, la pandémie a ouvert des espaces d'intervention dans de multiples domaines de l'action sociale et même en matière de travail, où partout en Europe la liberté économique a été temporairement limitée. Ces décisions étaient surtout dictées par la crainte de voir le système sanitaire s'effondrer, mais en partie aussi par des mobilisations sociales, telles en Italie du Nord, où des grèves ont obligé en mars 2020 à fermer un certain nombre d'usines. En Suisse, les actions sur les lieux de travail ont été plus rares, mais elles ont existé, surtout à Genève et au Tessin. Parmi les plus spectaculaires, la grève déclenchée sur un chantier à l'aéroport de Genève par peur d'être contaminé, ou un arrêt de travail dans une grande enseigne du commerce de détail, qui interdisait le port du masque à son personnel.

La première est partie spontanément et sans l'appui syndical au début, avant même que le Conseil fédéral décide des premières mesures de semi-confinement, simplement par souci de sauvegarder la santé des ouvrières et ouvriers

du bâtiment et de leurs familles, dans un contexte où l'absence de mesures élémentaires de protection dans les baraques et sur les chantiers contrastait étrangement avec les images télévisées d'une pandémie qui se répandait rapidement à l'échelle mondiale. La deuxième, quant à elle, est intervenue quelques jours plus tard et était minutieusement orchestrée par les vendeuses et vendeurs et leur syndicat, prouvant que les actions collectives sur les lieux de travail étaient tout à fait compatibles avec les gestes barrières. Fort de ces expériences et de la médiatisation de leur résolution (le chantier est resté fermé et le magasin a commencé à distribuer de l'équipement de protection), d'autres initiatives s'en sont suivies. Ainsi, le canton de Genève a vu, durant les premières semaines de la pandémie, des salarié·es s'organiser efficacement et se battre dans le secteur des livraisons, du nettoyage ou des Établissements médico-sociaux (EMS).

Ces actions ont contribué à pousser une partie du mouvement syndical à revendiquer un *lockdown solidaire* comme moyen de sauver des vies humaines (cf. Communauté genevoise d'action syndicale – CGAS 2020) – ce que diverses études ont par ailleurs confirmé *a posteriori* : les pays qui ont suivi la stratégie « zéro COVID » affichent aujourd'hui un bilan sanitaire et économique largement meilleur que les pays qui ont choisi, comme la Suisse, la stratégie du yo-yo (Oliu-Barton et al. 2021).

Mais au-delà des gouvernements genevois et tessinois, qui ont décidé d'arrêter mi-mars 2020 une partie des activités économiques, la question de la santé au travail a été gérée sans grands égards pour les salarié·es. Au-delà des campagnes virulentes des associations patronales pour continuer à travailler le plus longtemps possible, les syndicats à l'échelle nationale étaient pris en étau entre la volonté de protéger la santé et la peur du coût économique des fermetures. Ces hésitations ont finalement amené l'Union syndicale suisse (USS) à se prononcer contre un *lockdown*, « car les coûts seraient trop élevés » (*Schweizer Radio und Fernsehen*

- *SRF*, 24 octobre 2020). Or, avec une dette publique de 25,8% du produit intérieur brut (PIB) et la possibilité de financer les dépenses à des taux d'intérêt négatifs, la Suisse aurait largement eu les moyens de financer une perte de gain à sa population laborieuse (Dittli 2020).

Ainsi, les autorités fédérales ont décrété fin mars que les mesures prises par certains gouvernements cantonaux étaient contraires au droit supérieur. Il fallait, en somme, éviter que « certaines personnes soient tentées de s'habituer à la situation actuelle, voire de se laisser séduire par ses apparences insidieuses : beaucoup moins de circulation sur les routes, un ciel déserté par le trafic aérien, moins de bruit et d'agitation, le retour à une vie simple et à un commerce local, la fin de la société de consommation », ainsi que le Centre patronal (2020 : 1) imaginait les contours de l'enfer dantesque.

Les mesures de semi-confinement ont été limitées à des branches à faible plus-value et aux activités de loisir. En clair : on interdisait aux gens de passer du temps à l'extérieur pendant leur temps libre et on confinait les personnes âgées dans les EMS, mais aucune ressource supplémentaire de contrôle pour les inspectorats du travail n'a été décidée, ni de mesure contraignante à l'encontre des entreprises. Au contraire, plusieurs cantons ont démobilisé les inspectorats durant la pandémie, à l'image de Genève qui a assigné son personnel au traitement des réductions de l'horaire de travail (RHT), et le Conseil fédéral a levé fin mars 2020 les protections du personnel vulnérable et du personnel soignant, et ce n'est qu'en janvier 2021, quand la deuxième vague a propulsé la Suisse en tête des statistiques internationales de mortalité, qu'il a décidé d'une obligation de télétravail (peu suivie dans les faits), de quelques précisions concernant l'obligation du port du masque et... d'une ligne téléphonique pour le monde du travail ! Pendant ce temps, le ministre des Finances Ueli Maurer déclarait qu'« on n'a pas l'argent pour sauver tout le monde » (*SRF*, 21 novembre 2020) et le député du Centre Alois Gmür affirmait

que « le nombre élevé de morts est le prix que nous payons pour maintenir l'économie en marche » (20 minutes, 30 décembre 2020).

Certes, une autre issue politique semble difficilement imaginable dans un pays où les droits syndicaux et l'organisation des salarié·es dans les entreprises faisaient défaut avant la pandémie. Néanmoins, le choix de l'USS de rester « très en retrait concernant les mesures épidémiologiques [...] notamment par le fait qu'elle ne dispose pas d'autant d'expertise que la Confédération » (USS 2021 : 1), est étonnant. On aurait pu s'attendre à ce que le mouvement syndical fasse siennes au moins les interrogations que certain·es chercheur·es, tel Nicola Cianferoni, posaient à la sortie de la première vague :

« Que [se] serait-il passé si le Conseil fédéral avait institué un droit de retrait, la possibilité de dénoncer anonymement ou collectivement le non-respect des mesures sanitaires ou encore le pouvoir de fermer la production si les consignes de sécurité ne peuvent pas être respectées ? » (2020 : 278).

Des vies auraient pu être sauvées, indéniablement, et un espace démocratique s'ouvrir avec une réflexion collective sur la nécessité d'instaurer en Suisse un vrai droit à la santé au travail. Les hésitations syndicales s'inscrivent dans une continuité historique : avec leur focalisation sur le partenariat social et les Conventions collectives de travail (CCT) de droit privé, les syndicats en Suisse ont *de facto* accepté leur exclusion du champ de la santé au travail qui est régi par le droit public (Loi fédérale sur le travail) et ne prévoit quasiment aucun droit de participation pour les salarié·es et leurs organisations.

« UNE MAIN-D'ŒUVRE DONT PERSONNE NE VEUT VOIR LE VISAGE » : PRÉCARITÉ ET FILET SOCIAL

Le bilan est plus nuancé pour les salarié·es sur le terrain de la protection des revenus, où l'intervention syndicale est plus communément admise. Les mesures de semi-confinement, couplées au ralentissement économique, ont rapidement fait croître le nombre de licenciements ou de personnes en chômage partiel (RHT) à des taux record. Face à cette « situation extraordinaire », le Conseil fédéral a été obligé de verser des dizaines de milliards de francs d'aides publiques sous forme de cautionnement de crédits aux entreprises (42 milliards en 2020), de financement de la réduction de l'horaire de travail et de la prolongation des indemnités de chômage (20 milliards en 2020) et de l'extension de l'assurance perte de gain notamment aux indépendant·es (cinq milliards en 2020) – des « mesures impensables avant la pandémie » (Tabin 2020 : 7) (voir également à ce propos le chapitre de Ferro Luzzi et Weber dans cet ouvrage).

Tout le monde n'a toutefois pas profité de la même manière de ces aides, et la pandémie s'est avérée là aussi être un puissant vecteur qui révèle et creuse les inégalités existantes. Si les salarié·es et indépendant·es à hauts revenus ont pu obtenir des prestations d'assurance proches de leur revenu antérieur, pour les personnes à bas salaire (soit la grande majorité des bénéficiaires des RHT), la perte de 20% de leurs revenus en a fait basculer bon nombre dans la précarité (Tillmann et al. 2021). Il fallait néanmoins attendre décembre 2020 avant que le Parlement ne décide d'indemniser à 100% les très bas salaires.

Mais surtout, la plupart des assurances sociales se basent sur le modèle normatif d'un contrat stable à durée indéterminée. La pandémie a mis en lumière une vulnérabilité structurelle liée à la multiplication de situations de travail précaires qui ne sont pas ou peu protégées. Le Conseil fédéral l'a partiellement admis en intégrant provisoirement les travailleuses et travailleurs temporaires au régime RHT,

duquel elles et ils sont exclus, ou en envisageant l'ouverture de la Loi sur l'assurance-chômage (LACI) aux intermittentes culturelles. Mais des dizaines de milliers de personnes avec des contrats atypiques ou sans statut légal sont passées à travers les mailles, plongeant dans des conditions de vie dramatiques.

Certaines salariées ont alors eu recours à l'aide sociale ou, pour les personnes n'y ayant pas accès, aux aides directes. En effet, la pandémie a aussi rendu visible l'important taux de non-recours à l'aide sociale, par crainte de perdre son permis ou parce que les ajustements et simplifications entrepris par les autorités de l'aide sociale n'ont pas suffi pour en faciliter l'accès. Et c'est ainsi que la Suisse, pays parmi les plus riches au monde, a rejoint le groupe des nations ayant dû renforcer le système de distribution de nourriture.

D'autres ont choisi la voie de la lutte collective, à l'image d'une partie de cette « main-d'œuvre dont personne ne veut voir le visage » (*Le Courrier*, 5 mai 2020) qui a entamé, à Genève, un long cycle d'actions syndicales dès mi-mars 2020. On y retrouvait des intérimaires licenciés avant l'extension du droit aux RHT et des personnes ayant cotisé moins d'un an à la LACI, ou ayant cotisé sans pouvoir bénéficier de ses prestations (car sans titre de séjour). Ou encore des salariées avec un taux d'activité de moins de 20% auprès de la même entreprise ou avec des grandes variations horaires (et donc inéligibles aux RHT). Finalement, des femmes sans-papiers ayant été remerciées par les familles dont elles gardaient les enfants, des personnes avec des activités intermittentes, des faux indépendant·es type livreurs et livreuses de repas ou autres chauffeurs et chauffeuses Uber ou des auxiliaires de la fonction publique.

« NOUS VOULONS DES DROITS PLUTÔT QUE LA CHARITÉ » : UNE VICTOIRE EMBLÉMATIQUE

La concomitance de ces mobilisations syndicales à Genève avec une opinion publique qui découvrait l'existence de situations d'extrême précarité a donné lieu à des discours paradoxaux. D'un côté, une multitude d'initiatives privées ont vu le jour pour pallier la crise alimentaire, portées par un formidable élan de bénévoles. Le financement partiel par le canton de ces actions « fondées sur l'humanitaire et la compassion et non plus sur la justice sociale et l'égalité », selon les termes du sociologue et médecin Didier Fassin (2010 : 3), a permis aux autorités cantonales pendant des longs mois d'éviter un traitement structurel des vulnérabilités apparues sur le marché du travail local.

De l'autre, les travailleuses et travailleurs précaires en lutte ont développé, par le biais de leurs syndicats, un discours alternatif, construit autour de la notion du droit à un revenu de substitution basé sur le salaire antérieur. Il impliquait la reconnaissance d'un rapport salarial, nié notamment par le système des RHT, mais néanmoins ayant contribué à la richesse de la collectivité. Derrière un slogan simple (« contre la précarité, nous voulons des droits plutôt que la charité »), les syndicats genevois ont réussi à fédérer une large coalition sociale, allant des œuvres d'entraide jusqu'aux associations patronales. Les premières ont adhéré à la « Plateforme pour une sortie de crise sans exclusion » dans le cadre de laquelle un projet de loi a été rédigé, proposant l'instauration d'une indemnisation pour les précaires. L'Union des associations patronales genevoises quant à elle – à quelques mois d'une votation populaire pour un salaire minimum de 23 CHF – a soutenu le principe d'un tel dispositif d'aide, beaucoup moins onéreux que le salaire minimum.

Après de longs mois, le Conseil d'État a finalement accepté la mise en place d'une *Task force* intégrant les partenaires sociaux, et le 25 juin 2020, le Grand Conseil genevois

a voté le dispositif d'indemnisation. Celui-ci, quelque peu rabouté dans sa portée par rapport au projet initial (avec des montants réduits, une durée raccourcie et un champ d'application limité), assumait pleinement le principe qu'il « n'opère pas de discrimination selon le métier ou le statut légal » (Département de la Cohésion sociale – DCS 2020 : 12). En d'autres mots : de manière inédite et tout à fait remarquable, les mobilisations syndicales du printemps 2020, dans le sillage du consensus social préexistant à Genève, qui avait permis en 2017 une opération de régularisation à large échelle (opération Papyrus), ont abouti à l'instauration d'un nouveau droit pour les salarié·es précaires, sans en exclure les sans-papiers.

Immédiatement après le vote parlementaire, les partis d'extrême droite (Mouvement citoyen genevois – MCG et Union démocratique du centre – UDC), soutenus par une association patronale dissidente proche de ces milieux (le Groupement genevois des entreprises – GGE), ont lancé le référendum. L'argumentation contre la loi mélangeait des attaques xénophobes, la dénonciation d'une légitimation étatique du travail au noir et le discours de l'austérité budgétaire. Mais une fois de plus, l'enjeu n'était pas financier, mais politique : il s'agissait pour ces forces de cristalliser le débat public autour des hiérarchies sociales entre populations, et de réintroduire des oppositions là où les luttes syndicales avaient créé du collectif face aux conséquences de la pandémie. Les référendaires ont tenté de diviser les « Genevoises et Genevois [qui] se battent jour après jour contre une situation économique difficile alors qu'ils se sont astreints à respecter la loi et à payer leurs impôts » et les « personnes en situation irrégulière [pour lesquelles] une simple déclaration leur permettra de recevoir de l'État jusqu'à 4'000 francs par mois » (UDC 2021, tiré du site internet).

En réalité, ce n'était pas contre la reconnaissance du travail clandestin que portait le référendum, mais contre la reconnaissance du travail tout court, fait par des milliers de personnes du canton, qui servent dans les restaurants et qui

gardent les enfants. Il fallait leur nier un statut de citoyen·ne en les renvoyant aux procédures humiliantes d'un « traitement compassionnel » (Fassin 2010 : 3) qui reproduit tous les effets de domination et de distance sociale.

Mais la population genevoise a tranché, non une fois, mais deux fois. Elle a plébiscité en septembre 2020 l'introduction du salaire minimum à 63%, et accepté le 7 mars 2021 par 68,8% des votes, la mise en place de l'indemnité pour travailleuses et travailleurs précaires.

CONCLUSION

Le champ des politiques de gestion de la crise sanitaire est un champ éminemment contesté, et ce de manière particulièrement âpre dans le monde du travail. La bataille perdue pour protéger la santé au travail et la lutte gagnée pour garantir l'indemnisation des précaires montrent que la pandémie a pu canaliser les aspirations de justice, de solidarité et de progrès social autant qu'elle a renforcé globalement les inégalités existantes. En ce sens, elles reflètent bien les contradictions inhérentes à « la structure de la société, son niveau de vie et ses priorités politiques » (Snowden 2019 : 7) que la pandémie a contribué à faire ressortir. Les trois remarques conclusives visent à contribuer à mieux les cerner.

Premièrement : les principaux enjeux autour de la gestion de pandémie ne sont pas d'ordre financier. Il a été plus facile de trouver des milliards pour financer la perte de gain que de faire accepter le principe, même très limité, d'une ingérence dans le processus d'accumulation du capital au nom de la santé publique. Et pour cause : la protection des revenus profite largement aux entreprises elles-mêmes ; directement, car les RHT sont en première ligne un instrument par lequel l'État se substitue à l'obligation des employeurs et employeuses de continuer à payer le salaire en

cas d'arrêt imposé du travail, et indirectement, car les indemnités sont réinjectées dans le circuit économique (*via* notamment les loyers).

Deuxièmement : la faiblesse des mesures prises pour protéger la santé sur les lieux de travail est directement corrélée avec l'absence de droits syndicaux et de collectifs de salarié·es organisé·es dans les entreprises. Pallier ces lacunes historiques nécessite un changement de rapport de force autrement plus important que ce qui a pu être provoqué par quelques actions ponctuelles. Surtout, cela exige un changement de paradigme de la part des centrales syndicales elles-mêmes afin qu'elles considèrent le terrain de la santé au travail comme un terrain politique. Les hésitations constatées démontrent que ce changement n'a pas eu lieu.

Troisièmement : pour les syndicats, il est plus simple de réussir là où les contours d'une solution sont purement locaux. Au-delà de l'exemple genevois, d'autres expériences originales en matière d'indemnisation des populations les plus précarisées ont vu le jour dans des villes comme Berne, Bâle ou Zurich. À Genève, canton où historiquement les syndicats ont su instaurer un partenariat social conflictuel, basé sur des mobilisations collectives résolues par des négociations directes avec le patronat et l'État, des discours compassionnels ou stigmatisants peinent à être majoritaires.

Reste à voir si les syndicats genevois, suite à l'élan provoqué par les réussites en votation et, dans leur sillage, le changement de majorité au Conseil d'État genevois, pourront contribuer à asseoir une amélioration durable des conditions de santé et de travail des salarié·es au-delà de la pandémie.

TEXTES CITÉS

Centre Patronal (2020). « Vers une stratégie de sortie de crise ». *Publication hebdomadaire*, 3284, 15 avril 2020.

CGAS (2020). *Plan d'urgence syndical : Protéger la santé des salarié-e-s, leurs revenus et leurs emplois*, en ligne : www.cgas.ch/SPIP/IMG/pdf/cgas_com_presse_2020-03-18_plan_urgence_syndical_covid19.pdf (accès 07.06.2021)

Cianferoni, Nicola (2020). Saisir la pandémie pour repenser la santé au travail. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 271-282). Zurich et Genève : Seismo.

DCS (2020). *Projet de loi sur l'indemnisation pour perte de revenu liée aux mesures de lutte contre le coronavirus*. Genève : Chancellerie d'État.

Dittli, Mark (2020). Der dogmatische Blick auf die Schulden wird für die Schweiz zur Falle. *The Market*, 16 novembre 2020.

Eurofound (2020). *Living, working and COVID-19*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Fassin, Didier (2010). *La raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*. Paris : Ed. de l'EHESS.

OFSP (2020). *Rectificatif : les lieux de contamination sont les contextes familiaux et non les boîtes de nuit*. Communiqué de presse du 2 août 2020.

Oliu-Barton, Miquel, Pradelski, Bary S. R., Aghion, Philippe, Artus, Patrick, Kickbusch, Ilona, et al. (2021). «SARS-CoV-2 elimination, not mitigation, creates best outcomes for health, the economy, and civil liberties». *The Lancet*, 397(10291), 2234-2236.

Purkayastha, Damini, Vanroelen, Christophe, Bircan, Tuba, Vanthygem, Marthe Andrea and Clara Gantelet Adsera (2021). *Work, Health and Covid-19: a literature review*. Brussels: ETUI.

Snowden, Frank (2019). *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*. New Haven, CO: Yale University Press.

Tabin, Jean-Pierre (2020). Politique sociale en temps de crise. *Services publics*, 12(101), 7.

Tillmann, Robin, Kuhn, Ursina, Kühr, Judith, Thiévent, Romaric et Jean-Pierre Tabin (2021). *Effets de la pandémie de coronavirus et du semi-confinement sur les conditions de vie : une analyse de l'enquête « COVID-19 » du Panel suisse de ménages selon les catégories de revenu*. Rapport final. OFAS, FORS et Haute école de travail social et de la santé (HETSL|HES-SO).

UDC (2021). *Le 7 mars, dites NON à la loi l'indemnisation pour les travailleurs illégaux*, en ligne : www.udc-ge.ch/le-7-mars-dites-non-a-la-loi-lindemnisation-pour-les-travailleurs-illegaux-loi-12723 (accès 07.06.2021)

Vogel, Laurent (2020). Le travail, angle aveugle dans la crise du COVID-19. *HesaMag*, 22(2), 4-9.

USS (2021). *Crise du Coronavirus : la situation des travailleuses et travailleurs*. Document à l'attention de l'Assemblée des délégué-es du 28 mai 2021. Berne : USS.

PHILANTHROPIE ET COVID-19 : LA MISE EN SUSPENS D'UNE PRÉTENTION STRATÉGIQUE ?

Alexandre Lambelet

Pratique contestataire par rapport à l'action publique (Lambelet 2014), la philanthropie contemporaine, comme pratique collective et organisée, repose sur une revendication : faire mieux que l'État (Porter et Kramer 1999). Participant de ce que Charles Tilly (1986) a appelé le répertoire d'action moderne, elle se distingue de la charité en ce qu'elle peut être définie, dans ses intentions, comme : 1. pro-active, c'est-à-dire comme à même de résoudre les causes des problèmes sociaux ; 2. délocalisée, c'est-à-dire qu'elle s'est autonomisée de la dimension interpersonnelle de la charité pour devenir, sous la forme des fondations, une véritable bureaucratie de la vertu civique, gérée à l'image des entreprises par un conseil d'administration et un président ; de même, avec la construction des États-nations, la révolution industrielle et la nationalisation des champs politiques et économiques, elle devient nationale, remettant ainsi en cause les solidarités communautaires à la base de l'action charitable ; 3. enfin, elle est autonome, c'est-à-dire que la philanthropie, comme mode d'action, se construit contre les œuvres caritatives émanant d'une culture sociale imprégnée de motifs religieux pour valoriser, au contraire, une laïcisation et une rationalisation du traitement de la question sociale. Si dans sa dimension religieuse la charité avait son calendrier, souvent articulé à la fête des saints ou aux actions de Carême, la philanthropie s'affranchit, elle, de tels patronages. Ce n'est plus le salut de l'âme qui guide l'action des philanthropes, mais la volonté d'appliquer à la gestion des problèmes sociaux les méthodes rationnelles propres aux modes d'organisation industriels et post-industriels du travail.

Ces notions de pro-action, de nationalisation et d'autonomisation sont caractéristiques du répertoire d'action propre à la modernité démocratique et industrielle qui prend forme au début du XIX^e. L'expansion numérique du corps électoral, comme la nationalisation du pouvoir ont contribué à la mise en place de nouvelles formes et de nouveaux enjeux de contestation collective répondant au droit de faire campagne, de s'organiser, de se réunir en faveur de programmes politiques et de candidats. Et si la césure de 1850 avancée par Tilly pour l'émergence de ce nouveau répertoire d'action porte d'abord et avant tout sur la manifestation et est essentiellement théorique, elle éclaire simultanément et de manière admirable la dimension politique de la philanthropie moderne telle qu'elle se constitue au XIX^e. Partie prenante de ce changement de répertoire, la philanthropie constitue une réponse, pour les élites, à ce changement de répertoire. En effet, ce sont ces élites qui, destituées de leurs prérogatives par la nationalisation de l'espace politique et par le suffrage censitaire qui remet en cause les règles prévalant jusque-là dans le champ du pouvoir, distinguant désormais les élites politiques des élites sociales (quand dans l'Ancien Régime les élites politiques étaient les élites sociales) vont s'investir dans la philanthropie.

LA PHILANTHROPIE COMME PROFESSIONNALISATION DU DON

À la charité qui représente le souci de venir en aide aux plus démunies en leur accordant tantôt un toit, un bol de soupe ou du réconfort, les philanthropes se sont ainsi construits comme groupe sur un programme différent : l'usage de la raison et de la science pour répondre aux causes mêmes de ces malheurs, l'objectif n'étant plus tant d'aider les personnes dans le besoin que de résoudre les problèmes sociaux à l'origine de ces besoins. La philanthropie s'est ainsi

développée sur un projet fort : par le progrès de la connaissance, éliminer les problèmes qui touchent des groupes sociaux particuliers. Contestant le monopole de l'État sur l'action publique et revendiquant leur propre légitimité à agir dans le domaine de l'action sociale, les philanthropes ont conçu ce qu'ils appelaient, au XIX^e siècle, une « philanthropie scientifique » et qu'ils appellent aujourd'hui une « philanthropie stratégique ». À savoir une philanthropie dans laquelle « les philanthropes ou les fondations s'engagent en faveur d'objectifs clairs, sur la base de stratégies pilotées par des données, où leur responsabilité est engagée, et qui donne lieu à des évaluations rigoureuses, autant de principes qui doivent augmenter les chances de succès » (Kania, Kramer et Russel 2014 : 26).

Cette orientation « scientifique » puis « stratégique » a connu différents renforcements, que ce soit dans les années 1980 avec l'arrivée dans les fondations de détenteurs et détentrices de *Master in Business Administration* (MBA) et la promotion des sciences du management (Hwang et Powell 2009), mais également, au tournant des années 2000 et en Europe, avec la création des associations de fondations (comme l'European Foundation Center, SwissFoundations, le Centre français des fonds et des fondations, ou l'European Venture Philanthropy Association) qui promeuvent l'« impact », la « bonne gouvernance » et la « transparence » dans le secteur philanthropique.

Un document comme le *Guidelines for impact-oriented reporting* proposé par le Social Reporting Standard, qui est une référence dans ce champ, montre bien les attendus d'une telle philanthropie. Il s'agit d'être à même de rendre compte d'une action menée en renseignant autant le problème social que cette action veut résoudre, sur la base d'un état des lieux des actions déjà tentées ici ou ailleurs pour résoudre ce même problème, et d'explicitier et d'argumenter l'approche retenue, ses développements potentiels mais aussi ses risques, pour faire, *a posteriori*, un bilan des actions entreprises, en termes d'efficacité et d'impact social à travers

une analyse des ressources mobilisées, du travail réalisé, et des résultats à court et long termes.

On retrouve également ces attendus dans les présentations que peut faire la Fondation Optimus d'UBS des huit critères qu'elle mobilise pour la sélection des projets qu'elle soutient et qui doivent présenter des « opportunités de haute qualité » dans son domaine d'intervention privilégié qu'est l'enfance vulnérable. Ces huit critères sont en effet : 1. l'« impact social » (les projets doivent être faisables, évolutifs, reproductibles) ; 2. l'« innovation » (les interventions proposées doivent être distinctes des interventions existantes et « être capables de catalyser un changement de paradigme qui pourrait changer le domaine ») ; 3. l'« évidence » (les projets doivent pouvoir être codifiés et répliqués et se prêter à une évaluation continue) ; 4. le « renforcement des capacités » (les projets doivent renforcer les ressources humaines et/ou construire des infrastructures ; ils doivent améliorer à long terme des politiques, des pratiques et des financements) ; 5. le fait de « combler un fossé » (c'est-à-dire de combler un vide critique et faire en sorte que des idées importantes reçoivent l'attention qu'elles méritent) ; 6. le fait de « laisser quelque chose derrière » (les projets doivent non seulement donner des bénéfices immédiats mais avoir aussi des impacts positifs durables pour les bénéficiaires de l'action et les autres parties prenantes) ; 7. le critère « Facile à expliquer » (les projets doivent pouvoir être faciles à expliquer et à comprendre, attrayants) ; et 8. le critère « UBS/Optimus compatible » (les projets doivent correspondre à l'expertise professionnelle, aux ressources financières et à la portée mondiale de la Fondation Optimus et d'UBS).

On retrouve enfin de tels questionnements au sein des associations et fondations qui développent des plans stratégiques afin d'orienter leur action. Ces organisations peuvent alors réfléchir sur les différentes pratiques possibles en termes de philanthropie, entre une simple charité, l'expéri-

mentation de solution innovante et/ou un travail de plaidoyer en faveur de changements dans des politiques publiques. Et on observe ces dernières décennies, avec la professionnalisation de ce champ, une revendication toujours plus forte à s'éloigner de la charité au profit d'autres modes d'intervention comme le plaidoyer et le changement de législation.

CE QUE LA COVID-19 FAIT À LA PHILANTHROPIE

Penser la philanthropie en temps de COVID-19 ouvre une double question : ce que la philanthropie fait à la COVID-19 et ce que la COVID-19 fait à la philanthropie. Dans le premier cas, il peut s'agir, par exemple, de dénombrer les nombreux dons faits par des organisations philanthropiques en faveur de la recherche d'un vaccin ou en faveur des populations touchées par la pandémie, que ce soit en termes de santé, de revenus, ou d'accès à différents services. Et on verrait combien, en complément à l'action publique, les organisations philanthropiques ont mis en œuvre différents programmes devant œuvrer à la sortie de la pandémie. Dans le second cas, il s'agit de réfléchir à ce que la COVID-19, comme pandémie, a eu comme effet sur les pratiques philanthropiques, sur les modes d'action privilégiés par les acteurs et actrices philanthropiques, et sur la professionnalisation et l'autonomisation de ce secteur. C'est à cette deuxième question que nous allons tenter de répondre ici : analyser ce que la COVID-19 a fait à la philanthropie comme pratique spécifique, et en particulier aux fondations donatrices. C'est que ces dernières, disposant d'un patrimoine propre et déployant le plus souvent leurs actions à travers le financement de projets portés par différentes associations, connaissent, moyennant le respect des buts de la fondation, une grande liberté dans leur action. Elles occupent par ailleurs, pour les plus importantes d'entre elles, une

place de choix dans le champ de la philanthropie, comme dans les médias.

Pour ce faire, nous nous intéressons plus spécifiquement aux discours des entrepreneurs et entrepreneuses de cause que sont tant les associations de fondations (SwissFoundations, ProFonds pour la Suisse, le Centre français des fonds et des fondations pour la France, the European Foundation Center pour l'Europe), des journaux ou sites internet centraux dans ce champ (*The NonProfit Times*, *The Chronicle of Philanthropy* ou *The Philanthropy Roundtable*) ou encore quelques publications emblématiques comme les *Blueprint* de Lucie Bernholz, Professeure à Stanford. C'est sur les publications de ces structures ou de ces personnes que repose ce chapitre.

L'intérêt de partir de ces prises de positions, de ces articles ou de ces sites internet est qu'ils sont autant de lieux où s'affirment un certain nombre de valeurs identitaires. À travers la sélection des projets cités en exemple, on peut y voir ce qui, à un moment donné, est considéré comme exemplaire ou digne d'être publicisé. Ce sont des lieux où des bonnes pratiques sont présentées comme devant inspirer les autres acteurs et actrices du champ. On y voit également le positionnement des organisations philanthropiques, vis-à-vis d'autres instances de l'action publique, qu'elles soient collectivités publiques ou entreprises. Ces articles, sites et prises de position donnent ainsi à voir les attendus comme les limites d'une discussion acceptable au sein de ce secteur, ils diffusent les pratiques désirables, les cultures d'engagement ou les perspectives que devraient adopter les acteurs et actrices du secteur. Ce sont des lieux où s'expriment des visions communes d'engagement, et qui viennent cadrer et spécifier les pratiques dites philanthropiques.

En l'occurrence, il convient de noter que ce matériau n'est pas exhaustif et que sa collecte n'a pas été systématique. Mais venant compléter des données antérieurement acquises sur ces différents terrains (Lambelet 2014), elles

permettent de proposer un certain nombre d'hypothèses sur les effets qu'a eus la COVID-19 sur la philanthropie.

UN RETOUR À UNE PHILANTHROPIE RÉACTIVE, LOCALISÉE ET CHARITABLE ?

Lire les publications des promoteurs d'une philanthropie stratégique en temps de COVID-19 a de quoi étonner au regard de la dimension disruptive recherchée et annoncée, d'ordinaire, pour leurs actions. Si la philanthropie se caractérise, dans sa modernité, comme pro-active, délocalisée et autonome, ces trois dimensions semblent largement s'atténuer, ou du moins être moins revendiquées, en temps de pandémie. Face à la COVID-19, l'UBS Optimus Fund a ainsi financé la Croix-Rouge Suisse pour son « soutien au personnel hospitalier par la réalisation de tests COVID-19, la mise en place d'un centre de dépistage à Berne et la fourniture de services d'achat pour les personnes à haut risque (plus de 65 ans) en coopération avec Coop sur 20 sites en Suisse ». La Fondation Roger Federer, elle, et en partenariat avec le Secours suisse d'hiver, a lancé un « Fonds d'aide transitoire pour familles en détresse au temps du corona » dont le but a été « d'aider les familles enregistrées et domiciliées en Suisse qui vivent dans le même ménage que des enfants mineurs et dont le revenu est fortement affecté par la crise du coronavirus ». Ce fonds a pu offrir, sous condition, une « aide transitoire d'urgence d'un montant maximum de 500 CHF par ménage », des « bons d'achat pour denrées alimentaires », une « aide à la garde d'enfants (paiement direct aux prestataires de services) » ou « un soutien adapté individuellement en fonction de la situation ».

Un peu comme les entreprises, à l'exemple des entités suisses de Nestlé ou de Coca-Cola qui ont soutenu des associations actives dans l'aide et les soins aux populations (Croix-Rouge, associations locales d'entraide) ou des personnels de services de l'État très actifs dans le cadre de la

lutte contre la pandémie (personnel hospitalier et militaire) et face à la COVID-19, voilà les fondations philanthropiques qui, loin de modèles innovants le plus souvent revendiqués, se tournent vers des acteurs et actrices connus et reconnus de l'entraide en Suisse, que cela soit la Croix-Rouge Suisse ou le Secours d'hiver, mais également vers des outils classiques de la charité : le financement de bons alimentaires par exemple.

DE NOUVELLES BASES POUR LE PARTENARIAT AVEC LES ASSOCIATIONS DU TIERS SECTEUR

La COVID-19 questionne également le type de rapport entretenu par les fondations donatrices avec les organisations qu'elles financent. Si la professionnalisation du secteur a conduit à la mise en place d'outils de gestion de projet toujours plus sophistiqués dans le domaine de la philanthropie et à la mise en concurrence des organisations du tiers secteur comme prestataires possibles dans le cadre d'objectifs définis par les fondations, là encore la pandémie semble mettre en suspens cette perspective managériale au profit d'un partenariat renouvelé entre organisations financeuses et financées. C'est d'ailleurs en premier lieu sur la nature des liens entre les fondations et les autres organisations du tiers secteur qu'interviendront les associations de fondations, à l'image de SwissFoundations qui encouragera ses membres à rompre avec les bonnes pratiques en usage en temps ordinaire et à soutenir les associations alors financées pour différents projets, indépendamment de la réalisation de ceux-ci. Comme cette association l'écrit à ses membres en mars 2020, sa recommandation est que « les dons déjà engagés en faveur des organisations non gouvernementales sont versés même si l'activité prévue est annulée ou reportée, et qu'il n'y ait pas de restitution des contributions déjà versées », que « les fondations adaptent leurs délais pour la soumission des rapports de projet et font

preuve de souplesse en ce qui concerne le contenu et les modalités », et que « les fondations sont prêtes à examiner, conformément à leurs possibilités juridiques et au cas par cas, si le financement lié aux projets peut être adapté ou si son affectation peut être supprimée afin de permettre aux bénéficiaires de réagir avec suffisamment de flexibilité à la crise ».

C'est également ce qu'observe Lucie Bernholz qui, dans son *Blueprint 2021*, veut voir dans la crise liée à la pandémie une opportunité pour un changement structurel à plus long terme du champ de la philanthropie : celle de voir les organisations donatrices agir différemment, en ne finançant plus seulement des projets, mais en accordant des financements également pour le fonctionnement général des associations, et en réduisant le travail nécessaire à l'obtention de fonds. Comme si la pandémie avait mis en évidence de nouvelles nécessités : celle, pour les fondations donatrices de faire confiance aux autres acteurs et actrices du tiers secteur, de les financer en tant que telles, pour l'ensemble de leur utilité sociale et démocratique, plutôt que de financer que des projets ; et celle d'atténuer les rapports parfois asymétriques entre organisations donatrices et organisations bénéficiaires, pour refaire des associations locales des partenaires plutôt que des prestataires à contrôler.

UN ALTRUISME RENOUVELÉ

Surtout, la crise semble avoir fait redécouvrir, aux organisations philanthropiques, les inégalités sociales. McKinsey & Company, dans un rapport publié en 2020 et intitulé *Reimagining European Philanthropy*, écrit ainsi que « la pandémie COVID-19 a amplifié les vulnérabilités et les inégalités préexistantes de nos systèmes sociaux ». Lucy Bernholz préfère d'ailleurs le terme de « syndémie » à celui de « pandémie » pour parler de la COVID-19. Une syndémie ren-

voie en effet à ce qui se passe lorsqu'une menace indépendante (comme un coronavirus pandémique) trouve un hôte dans un système défini par des affections endémiques à long terme et qu'il a un effet amplificateur. Il n'y a alors pas un empilement des maladies, mais un enlacement et des mutations qui deviennent mortelles. Et c'est ce que représente, pour elle, l'arrivée de la COVID-19 : la pandémie est arrivée et a amplifié les problèmes déjà existants de nos états sociaux, en particulier ceux d'inégalité des revenus.

Cette visibilité nouvelle d'une pauvreté locale semble alors obliger les organisations philanthropiques à questionner leurs objectifs et leurs priorités. Elles ont, en partie, adapté leurs offres aux changements de besoins. Elles ont renforcé leurs aides budgétaires et assisté les personnes dans des situations de vie précaires. Elles ont organisé de nouvelles offres comme des aides pour faire des achats, mis en place des centres de tests mobiles, aidé à rechercher des contacts ou distribué des masques. Comme si l'altruisme, en période de pandémie, était redevenu, comme au début du XX^e siècle, l'aide aux plus pauvres.

C'est que la notion d'altruisme, au cours du siècle dernier, a largement évolué comme nous le montrons ailleurs (Lambelet et al. 2021). Si au début du XX^e siècle, c'était le domaine de l'assistance aux plus âgées, pauvres, malades, invalides et autres qui constitue le domaine d'activité initial de l'utilité publique, l'exonération fiscale n'étant accordée qu'aux institutions philanthropiques qui avaient pour but de venir en aide à des tierces personnes, qu'elles soient nécessiteuses, malades ou très âgées, tout cela a changé par la suite. Dès la moitié du XX^e siècle, l'altruisme n'est plus défini comme le secours matériel à des personnes tierces mais inclut également le dévouement à une cause scientifique ou culturelle. De la même manière, si au début du XX^e, toutes les activités qui déchargeaient l'État d'une de ses tâches légalement prescrites étaient considérées d'utilité publique par les autorités fiscales, par la suite, une déconnexion entre

affaires de l'État et utilité publique est apparue. Aujourd'hui, et en temps ordinaires, ne relèvent plus seulement de l'utilité publique les tâches légalement prescrites de l'État, mais également les activités que l'État pourrait faire siennes s'il en avait les moyens. On peut se demander si, pour détourner quelque peu les analyses de Ronald Inglehart dans son célèbre ouvrage *The Silent Revolution* (1977), la pandémie n'a pas causé, même temporairement, une contre-révolution, de par la visibilité qu'elle a donnée à la précarité de larges pans de la population, mettant entre parenthèses des projets à visées plus post-matérialistes (centrées sur l'autonomie et l'expression individuelle) comme semble le montrer d'ailleurs un rapport de la fondation Zewo sur la destination des dons en Suisse en temps de COVID-19.

CONCLUSION

Ce chapitre, dans sa première version, a été écrit et présenté à l'occasion d'un colloque intitulé « Pandémie, pauvreté, politique sociale et intervention » organisé par le comité de recherche 34 (Intervention et politiques sociales) de l'Association internationale des sociologues de langue française, qui s'est tenu à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSU), les 11 et 12 février 2021. Quatre mois plus tard, en mai 2021, et dans l'édito de la newsletter mensuelle de son association, le directeur de SwissFoundations écrit :

« La pandémie a donné une sorte de coup de poing au monde des fondations. Nombreux sont celles et ceux qui se sont demandé si la manière dont nous accordons nos soutiens est encore en phase avec notre temps. Y aurait-il d'autres domaines qui mériteraient notre attention ? Devrions-nous agir plus vite ? Faut-il en faire plus ? »

Il est peu probable que sur le long terme – et malgré ce « coup de poing » – les discours tenus par les promoteurs et promotrices de la philanthropie changent radicalement, comme leur revendication d’une efficacité qui serait propre à ce secteur. S’il y a une mise en suspens, celle-ci semble devoir être provisoire. La COVID-19 a néanmoins ébranlé, pour un temps, l’entre-soi de la philanthropie, questionnant de manière inédite, peut-être, le regard que porte cette philanthropie sur elle-même et le rôle qu’elle veut se donner vis-à-vis des autres acteurs et actrices de la société, ainsi que vis-à-vis des plus précaires.

TEXTES CITÉS

Hwang, Hokyoo and Walter Powell (2009). The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector. *Administrative Science Quarterly*, 54(2), 268-298.

Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Kania, John, Kramer, Mark and Patty Russel (2014). Strategic Philanthropy for a Complex World. *Stanford Social Innovation Review*, Summer, 26-33.

Lambelet, Alexandre (2014). *La philanthropie*. Paris : Presses de Sciences Po.

Lambelet, Alexandre, Balsiger, Philip, Carnac, Romain et Caroline Honegger (2021). *Reconnaître l’utilité publique. Parlementaires et personnel des administrations fiscales face à la philanthropie en Suisse*. Lausanne : HETSU.

Porter, Michael and Mark Kramer (1999). Philanthropy’s New Agenda: Creating Value. *Harvard Business Review*, November-December, 121-130.

Tilly, Charles (1986). *La France contestée de 1600 à nos jours*. Paris : Fayard.

**PARTIE C : VULNÉRABILITÉS
ET PARCOURS DE VIE**





File d'attente de la distribution alimentaire, quartier des Vernets, Genève, avril 2020. Crédits : Laurent GUIRAUD

COVID-19 ET DÉVELOPPEMENT DES VULNÉRABILITÉS : ENTRE NORMES DÉROUTANTES ET MANQUE DE RÉSERVES

Eric D. Widmer

Les différents développements, sanitaires, économiques, relationnels et politiques, de la crise COVID-19 sont générateurs de vulnérabilités multiples qui s'expriment différemment selon la position des personnes dans le parcours de vie. Dans ses travaux des dix dernières années et sans attendre la crise de la COVID-19, le Centre LIVES* a été à l'origine d'un effort collectif de conceptualisation et d'opérationnalisation empirique de la vulnérabilité dans une perspective de parcours de vie, effort synthétisé dans quelques articles clés (Spini et al. 2017 ; Widmer et Spini 2017 ; Cullati, Kliegel et Widmer 2018). Il est vrai que la période de crise engendrée par la diffusion du coronavirus à partir de l'automne 2019, a pris de court nombre de chercheur·es s'inscrivant dans le paradigme du parcours de vie, tant la question de l'impact des chocs collectifs sur la vulnérabilité individuelle n'avait pas été anticipée. Pourtant, le paradigme des parcours de vie, par sa sensibilité aux dimensions historiques, a fait une place à ce qu'il dénomme des « effets de période », tels que ceux associés aux deux conflits mondiaux ou à la crise de 1929.

Cependant, ce sont les effets de long terme de ces périodes, souvent appréhendés rétrospectivement, qui ont pris le dessus dans les recherches portant sur le parcours de vie, et non les dimensions plus immédiates de vulnérabilisation, et le rôle que jouent les parcours antérieurs pour médiatiser les effets de la crise, ou au contraire les aggraver. Il est vrai que des tentatives méritoires (Settersten et al. 2020) d'établir un état des connaissances sur le parcours de vie utile à la compréhension et gestion de la crise ont été

proposées. Nul doute également que de nombreux travaux empiriques viendront prochainement compléter le panorama, bien que l'insistance du paradigme du parcours de vie sur les données longitudinales repousse à quelques années sans doute des réponses empiriques précises à la question des effets de la crise sur les vulnérabilités individuelles.

Ce chapitre entend, de manière différente, souligner quelques points issus des recherches LIVES passées pour comprendre, voire anticiper, les nouvelles formes de vulnérabilité générées par la période COVID-19. Elle souligne deux processus fondamentaux rendant les individus vulnérables dans leur parcours de vie. Le premier tient à des effets contextuels passant par l'imposition par les institutions ou les réseaux de relations interpersonnelles, de normes déroutantes, c'est-à-dire mal ajustées au développement des individus sur le long terme de leur parcours. Le second se réfère à la faible accumulation de réserves de diverses natures (économiques et éducatives, relationnelles, identitaires, de santé, d'employabilité, etc.) dans les parcours de vie de nombreux individus qui, confrontés à un événement non normatif ou à une transition stressante, ont donc des difficultés à activer des ressources au moment de la crise, et à les reconstituer ensuite. Notre contribution propose une mise en perspective de l'effet différentiel de la période COVID sur les vulnérabilités individuelles en partant de ces deux processus et de leur interaction avec les positions variables qu'occupent les individus dans le parcours de vie.

DES VULNÉRABILITÉS EN CRISE

Les conséquences sanitaires, sociales et économiques de la pandémie sont des facteurs de stress qui vulnérabilisent potentiellement les individus, selon la définition de la vulnérabilité tirée des travaux du Centre LIVES :

« On parle de vulnérabilité, quand les ressources à disposition d'un individu ne suffisent pas à faire face au stress d'un changement soudain ou d'une transition du parcours de vie. La vulnérabilité est un processus dynamique entre stress et ressources qui se joue au croisement entre des domaines variés de la vie (travail, famille, santé, migration, etc.), sur plusieurs niveaux (individu, groupe, collectif) tout au long du parcours de vie » (Spini, Bernardi et Oris 2017 : 5).

Étudier la vulnérabilité dans une perspective de parcours de vie, c'est faire référence à des effets d'âge et de cohorte. Les effets d'âge se rapportent au fait que le parcours de vie est structuré par une séquentialisation et une chronologisation institutionnelles qui définissent un certain nombre d'étapes, telles que l'enfance, l'adolescence, le jeune âge adulte, la vieillesse, et de transitions, telles que la mise en couple, l'entrée sur le marché du travail ou au contraire sa sortie. En d'autres termes, des normes d'âge relatives à l'école, au marché du travail mais aussi à l'État et à ses divers règlements et attentes structurent puissamment, en temps normal, la manière dont les vies se déclinent à travers l'âge chronologique des individus (Sapin et al. 2007). La crise COVID-19 a de toute évidence perturbé cette séquentialisation et chronologisation en remettant en question l'obtention des diplômes, l'acquisition d'un premier emploi ou d'un logement indépendant, la chronologie d'un divorce ou d'un passage en maison de retraite, suite au ralentissement ou à l'arrêt d'un grand nombre d'activités. L'étape ultime a également été perturbée, par les restrictions imposées aux cérémonies funéraires et à l'accompagnement des mourants (voir à ce sujet l'entretien avec Marc-Antoine Berthod, Veronica Pagnamenta et Alexandre Pillonel).

C'est donc la chronologisation et la séquentialisation (Kohli 2007) d'un très grand nombre de parcours de vie individuels qui ont été fondamentalement remises en question par cette période. Reste à voir combien de temps il

faudra pour revenir, du point de vue de ces deux mécanismes structurant les parcours de vie, à la situation antécédente, déjà marquée, par rapport aux trente glorieuses, par une très grande pluralisation (Sapin et al. 2007). On peut faire l'hypothèse que la période COVID démultipliera encore la variabilité interindividuelle des parcours de vie. Cette variabilité est susceptible de générer une cumulation des désavantages et avantages créatrice d'une augmentation des inégalités de classe et de genre, sans parler de celles associées à la citoyenneté ou au pays d'origine.

Les effets de cohortes tiennent quant à eux au fait que les individus nés dans les mêmes années partagent une sorte de destin des générations, à savoir qu'ils connaissent au même âge les mêmes conditions structurelles, liées par exemple, au marché de l'emploi. Ils sont également confrontés aux contraintes imposées par la période de la même manière compte de la similitude d'âge. Des résultats semblent se dévoiler progressivement, pour l'essentiel encore dans la presse et par l'observation directe, qui frappent par leur ressemblance avec des résultats classiques de l'analyse des parcours de vie. Ainsi, tout comme certaines cohortes ont été beaucoup plus durement touchées que d'autres par la grande dépression ou la Deuxième Guerre mondiale (Elder 2018), ce sont les jeunes adultes et les personnes âgées qui ont été le plus impactées, à des titres divers, jusqu'à présent, par la crise COVID-19. On voit donc toute l'actualité de placer la notion de cohorte au centre de l'interrogation sur les effets d'une crise.

Le modèle d'analyse de la vulnérabilité proposé par LIVES met l'accent sur trois dimensions centrales (Spini et al. 2017) :

- la multidimensionnalité de la vulnérabilité : le fait que la vulnérabilité dans un domaine de vie a tendance à se diffuser dans les autres domaines de vie de l'individu ; la période COVID-19 est une illustration depuis fort longtemps inégalée de cette multidimensionnalité.

mensionnalité, tant elle a mis en lumière les interactions existant entre problèmes économiques, relationnels, et de santé, au niveau individuel.

- La directionnalité de la vulnérabilité : connaître une situation de vulnérabilité à une étape antérieure du parcours de vie fait augmenter la probabilité de l'expérimenter à nouveau plus tard ; il y a un lien systémique entre les différentes séquences qui constituent un parcours ; nous voyons dès maintenant, par exemple par les problèmes psychiques et d'employabilité des jeunes adultes, des situations dont les effets pourraient perdurer sur le long terme pour cette génération.
- L'entrecroisement des niveaux : le fait que la vulnérabilité générée par les institutions ou les groupes intermédiaires (niveaux macro ou meso) a tendance à se reporter sur les individus et leurs relations intimes (niveau micro). De même, la vulnérabilité au niveau microsociologique (relations familiales, amitiés, définition et estime de soi, etc.) a tendance à influencer les orientations que développe l'individu vis-à-vis de son contexte (par exemple son niveau de confiance dans les institutions, sa participation au marché du travail ou à la famille). La multiplication des politiques de santé publique et de soutien économique durant la période de crise, en lien avec les problèmes rencontrés par les individus dans leur vie personnelle démontre très clairement aujourd'hui déjà la force de cet enchevêtrement.

La conjonction de ces trois dimensions, quand elle est rapportée aux effets d'âge et de cohorte offre une clé de lecture des effets potentiels de la période COVID-19. On peut penser que la crise COVID-19 a un effet très différent sur la vulnérabilité des individus selon leur cohorte de naissance car celles et ceux qui sont fragilisés le sont sur plu-

sieurs dimensions interreliées (principe de multidimensionnalité) ; ces effets se prolongeront au-delà de la période de crise proprement dite (principe de directionnalité) et la vulnérabilité sera orchestrée à plusieurs niveaux.

NORMES DOMINANTES, NORMES DÉROUTANTES

La période COVID-19 a engendré en effet de nouveaux contextes vulnérabilisants. De fait, la fluidité et complexité des circonstances durant la période de crise, tant du point de vue des informations disponibles (par exemple sur l'état de la pandémie dans différents pays ou différentes régions) que des mesures prises par les États ou les régions (par exemple quant à la forme et l'étendue du confinement mis en place), génère une grande incertitude et labilité des contextes. Ceux-ci ont donc dû, durant la période de crise, être réévalués par les individus de manière quotidienne. Ainsi, le contexte n'est plus autant figé que dans les temps de fonctionnements sociaux usuels aux sociétés occidentales, et la distinction entre acteurs, actrices et contraintes sociales externes disparaît partiellement. Pour gérer ces environnements mouvants, les individus doivent en effet se montrer très agentiques car les informations officielles perdent souvent rapidement de leur actualité. On a par exemple vu, dans la population des sans-papiers à Genève, des différences dans l'accès aux soins selon le réseau familial à disposition et le parcours de vie antérieur (Roduit 2020), différences que la période de pandémie ne semble n'avoir que renforcées (voir à ce propos le chapitre de Duvoisin et al. ci-avant).

Une dimension contextuelle centrale qui structure les parcours dans les périodes de stabilité concerne les normes sociales. De manière dominante, la recherche sur les parcours de vie a souligné les aspects positifs de la conformité aux normes sociales tout au long de la vie et les conséquences négatives de la déviance individuelle par rapport à

ces normes sociales. La question de la conformité normative a été principalement examinée par cette littérature en relation avec les normes d'âge et les transitions de vie (Elder 1975 ; Kohli 2007). Dans cette perspective, dominante jusqu'aux années 1980, les membres d'une société s'entendent ordinairement sur l'âge approximatif auquel il est attendu qu'un homme ou une femme commencent à travailler, se mettent en couple et fassent la transition vers la parentalité en suivant des normes communes en ce qui concerne l'ordre dans lequel les transitions de vie doivent se passer et les âges auxquels elles devraient se produire (Neugarten, Moore et Lowe 1965 ; Riley 1987). Cette littérature a souligné également que le décalage par rapport aux normes d'âge par des parcours non standards influence négativement les chances de vie (Elder 1975). Les recherches ont principalement souligné les aspects positifs de la conformité individuelle aux normes sociales tout au long de la vie et les conséquences négatives de la déviance aux normes sociales. Cependant, nous soulignons dans deux publications le fait que cette conformité a dans bien des cas, bien des années plus tard, des effets négatifs (Widmer et Spini 2017 ; 2022) quand les comportements induits par les normes sont dysfonctionnels sur le long terme.

Dans une récente publication, nous avons défini les normes déroutantes comme des normes sociales adoptées par la majorité d'une cohorte ou classe d'âge dans une période et un contexte social donnés, ayant des conséquences négatives pour un grand nombre d'individus plus tard dans leur parcours de vie (Widmer et Spini 2017). Il y a donc un écart entre la période de vie de conformité (pendant laquelle les individus suivent activement la norme) et la période de vie où les individus préalablement conformes vont subir un désavantage précisément généré, sur le long terme, par leur conformité initiale. C'est par exemple le cas des normes de genre qui encadrent la transition à la parentalité, qui centrent les femmes sur le travail familial et les hommes sur le travail rémunéré. Si cette division genrée du travail

peut être fonctionnelle sur le court terme (en permettant une optimisation des tâches *via* la division du travail), elle place les hommes et les femmes en situation d'extrême variabilité sur le moyen ou long terme, par exemple au moment du divorce, par l'effet de cette même spécialisation qui les a empêchés de développer des ressources dans celui des deux domaines qu'ils ont moins investi.

Une plus grande attention devrait être accordée aux processus de vulnérabilité liés à la conformité aux normes établies préalablement dans les temps de crise telle que la période COVID. Dans ces périodes d'instabilité, la notion de normes déroutantes devient en effet d'une grande actualité. De fait, les individus, pour évaluer leurs options face aux nouvelles situations ont tendance à se raccrocher aux normes ayant fait leurs preuves dans les contextes anciens. C'est ce que Bourdieu et Sayad (1964) réfèrent comme une hystérésis, génératrice de difficulté d'appropriation du nouveau contexte. Il est remarquable, par exemple que les comportements genrés tant dans l'activité professionnelle que dans le travail familial, n'aient pas fait l'objet de réaménagement durant cette période de crise (voir Constantin et Le Goff dans cet ouvrage). Comme dans les crises précédentes, notamment celle du milieu des années 1970, ce sont les femmes qui ont fait les principaux ajustements liés au stress généré par la crise, telle que la prise en charge de l'éducation scolaire à domicile ou l'aide aux personnes âgées. Ce sont elles qui semblent avoir été les premières sacrifiées sur le marché de l'emploi. Cette difficulté des normes sociales à s'ajuster au nouveau contexte généré par la pandémie génère un raccourcissement certain de la durée séparant la période de conformité à la norme déroutante, et la période de rétribution. De fait, le maintien d'un modèle normatif de famille très genré dans un contexte exigeant des ajustements rapides et fondamentaux de sa part est à même de générer des stress sociaux importants, tant en lien avec la prise en charge des enfants que des personnes âgées : dans un contexte familial fortement marqué par des

normes de genre, si Madame est malade ou sous le contre-coup d'une convalescence longue et difficile, qui va prendre en charge les enfants et assurer l'organisation quotidienne de la famille ? Si Monsieur perd son emploi, même temporairement, pourra-t-il reconstruire son identité personnelle au-delà de son rôle de gagne-pain ? Ces situations, qui se sont multipliées durant la période de crise, devraient être considérées avec beaucoup d'attention (Widmer et al. 2020). La période COVID-19 a certainement été l'occasion d'une remise en question de certaines normes sociales que tous et toutes tenaient pour non-problématiques telles que celles touchant à la fonctionnalité au-dessus de tout soupçon de la famille, particulièrement dans sa forme nucléaire (Kellerhals et Widmer 2018 ; Widmer 2021).

PÉRIODES DE CRISE ET RÉSERVES

Pour défier les normes déroutantes, encore faut-il avoir des ressources. L'importance des ressources individuelles, soulignées comme centrales dans la définition proposée par le Centre LIVES (Spini et al. 2017), s'accroît donc naturellement en temps de crise, et est génératrice d'une cumulation des inégalités. De fait, dans les périodes stables, la cumulation des inégalités mise en lumière par les études du parcours de vie, s'établit sur le long terme, recouvrant parfois plusieurs décennies de vie avant de s'exprimer, par exemple dans des niveaux de salaire ou des niveaux de santé très inégaux (Dannefer, Han et Kelley 2018 ; Cullati et al. 2014). Dans les temps de crise, au contraire, l'effet des ressources s'exprime dans le court terme : qui peut ou non quitter un lieu évalué comme potentiellement sujet à un confinement, qui connaît les personnes qui fourniront un endroit pour dormir en cas de perte de son logement ou un accès à un service d'urgence (dans les pays peu dotés d'infrastructures sanitaires), qui peut compter sur sa famille pour obtenir un

prêt ou un don permettant de rattraper un projet professionnel ou de formation suite aux circonstances défavorables ? Bien entendu, les interventions massives des États occidentaux pour garantir l'emploi et la consommation ont permis de préserver les chances du plus grand nombre, notamment des individus issus des classes moyennes. Ces solutions n'ont cependant pas pris en charge l'ensemble des résident·es des pays concernés (et en particulier les personnes sans statut légal) et leur durabilité est encore à démontrer.

Mais de quelles ressources parle-t-on ? La recherche sociologique a généralement conceptualisé les ressources en termes de « capitaux ». Ces dernières décennies ont vu une multiplication des types de capitaux à prendre en compte : les capitaux distingués par Pierre Bourdieu il y a presque quarante ans (1985) entre capital économique, culturel, social et symbolique ont été complétés par plusieurs autres depuis : de santé, de personnalité, etc. Mais où s'arrête la liste ? Tout est-il capital ? Et comment ses ressources s'amassent-elles à travers le parcours de vie ? Sont-elles touchées par les périodes de crise ? Les recherches s'intéressant aux ressources à même de tempérer les effets d'une période de crise comme celle de la COVID-19 ne devraient plus seulement ou principalement considérer les ressources comme des capitaux à même d'être exploités par des individus désireux d'optimiser leurs avantages et ambitions dans des parcours orientés vers la réalisation de soi et la distinction sociale, mais comme des réserves permettant aux individus de faire face à des stress collectifs nouveaux, ou en tous les cas, que nos sociétés de la croissance avaient oublié depuis plusieurs décennies (Cullati, Kliegel et Widmer 2018). Les réserves sont des ressources qui ne sont pas dédiées à une utilisation immédiate mais au contraire, qui, lorsqu'elles sont accumulées dans une mesure suffisante, sont disponibles pour se remettre des chocs et de l'adversité de la vie, des facteurs de stress sociaux ou

économiques, ou des périodes de stress collectif ou individuel (Cullati et al. 2018). C'est, dans une certaine mesure, l'opposé de la vulnérabilité, définie dans les études sur le parcours de vie comme un manque de ressources qui rend plus probable la survenue d'événements critiques et plus difficile la récupération après de tels événements (Spini et al. 2017).

Trois dimensions temporelles des réserves sont considérées comme primordiales : leur constitution, leur activation et leur épuisement face à un événement critique de la vie, et leur reconstitution possible dans les mois ou années qui suivent cet événement. Premièrement, les réserves sont des ressources qui prennent du temps à s'accumuler, et qui ne devraient donc pas être dépensées dans la vie quotidienne. Deuxièmement, un faible niveau de réserves rend la capacité d'adaptation des individus aux changements et aux chocs de la vie plus faible. En dessous d'un certain seuil, revenir à un niveau fonctionnel de réserves est peu probable, voire impossible, en raison des processus de cumulation des désavantages (Dannefer, Han et Kelley 2018) mis en lumière par plusieurs chapitres de cet ouvrage. En raison de l'importance de l'histoire en tant que facteur de façonnement des trajectoires personnelles (par exemple, Elder 2018), les réserves ont un ensemble distinct d'attributs et de significations selon les périodes historiques. De fait, c'est dans les périodes de crise collective que l'effet des réserves est le plus important alors que ce sont dans ces périodes que leur accumulation devient la plus problématique.

Durant la pandémie, de nombreuses inégalités dans les réserves à disposition des individus ont façonné leurs situations : certains ont pu compter sur leurs villas ou résidences secondaires, résultats de l'accumulation de réserves économiques parfois sur plusieurs générations, pour échapper aux conditions radicales des confinements urbains en appartement ; d'autres ont pu mobiliser leurs réserves rela-

tionnelles pour faire face à la maladie ou la solitude ; certains ont pu investir leurs réserves culturelles, accumulées pendant des études longues, dans la prise en charge scolaire à domicile de leurs enfants ; d'autres ont pu compter sur une fidélité de leur employeur ou employeuse à leur endroit, suite logique de trajectoires d'emploi stables et cumulatives. On pourrait multiplier les exemples. Il n'en reste pas moins qu'un grand nombre d'individus, sans réserves dans aucun domaine, se sont retrouvés nus face aux aléas de la crise, et dépendants de programmes sociaux ou d'initiatives privées limitées dans le temps et dans leur couverture. L'effet des réserves ne se clôturera pas avec la fin de la crise sanitaire. Les individus ayant accumulé des réserves économiques (épargne, biens immobiliers) dans leur trajectoire antérieure pourront sans doute davantage faire face à la crise économique qui suivra. À noter que les réserves peuvent être individuelles ou collectives. De fait, des pays ou régions peuvent avoir accumulé des réserves dans divers domaines qui ont rendu la gestion de la situation de crise plus aisée. On l'a vu durant la période de pandémie où des pays avaient des stocks de masques et de respirateurs à disposition, de même que des systèmes de santé en capacité de faire face, alors que d'autres se sont trouvés partiellement ou complètement démunis (voir à ce propos le chapitre de Crivelli dans la première section de cet ouvrage). Évidemment, cette mise à disposition est en lien avec la richesse des individus et des nations, mais certains pays ou particuliers peuvent avoir beaucoup de ressources sans nécessairement que celles-ci soient des réserves, compte tenu de la faiblesse des stocks qu'ils ont à leur disposition. L'importance des réserves pour faire face aux crises concerne donc tant les individus pris à un à un, que les systèmes sociaux dont ils font partie.

CONCLUSION

Les professionnel·les du *care* et les responsables de la mise en place de politiques sociales et familiales ont beaucoup à tirer de la perspective de parcours de vie. Elles et ils pourraient, en suivant cette perspective, davantage prendre en compte les effets de période, liés à des guerres, à des crises économiques ou, bien sûr, à des pandémies, qu'elles et ils ne l'ont fait jusqu'à maintenant. Les réflexions développées plus haut suggèrent aussi que ces effets de périodes s'expriment davantage dans des cohortes spécifiques. Ceci signifie que les soutiens institutionnels pourraient être davantage centrés sur ces cohortes, qui sont souvent péjorées sur le long terme par la crise, comme de nombreuses recherches classiques en sociologie du parcours de vie l'ont montré (Elder 2018). De fait, par manque d'accumulation suffisante de réserves, ces cohortes sont moins à même à faire face aux transitions durant toute la suite de leur existence.

Du point de vue de la réflexion collective, la sociologie peut participer à remettre en question certaines normes que l'on peut qualifier de « déroutantes » parce qu'elles sont visiblement devenues inadaptées aux nouveaux contextes sociaux, et aux parcours de vie à venir, que la crise de la COVID-19 a commencé à dessiner. De fait, les recherches en sciences sociales devraient revenir à certaines questions posées par la sociologie historique, telle que de savoir comment les individus des cohortes particulièrement affectées par la crise résistent aux tentations totalitaires ou, au contraire, se laissent prendre par des processus de radicalisation collective. La question se pose tout particulièrement quant au mouvement de pacification des mœurs et des relations, soit privées, soit entre les États qui, d'après certaines auteures, caractérisent les évolutions sociales de long terme (Elias 1989). Les crises donnent souvent lieu à une brutalisation collective, à laquelle participent au tout premier plan,

pour des raisons compréhensibles, les cohortes les plus vulnérabilisées. On peut faire l'hypothèse que les individus ou les États ayant accumulé des réserves avant la période de crise seront mieux à même de la dépasser et de retrouver sur le moyen terme un développement individuel et collectif plus ou moins harmonieux. On peut penser que ceux à même de repérer et questionner leurs normes déroutantes pourront investir leurs réserves de manière plus efficace. Les recherches sociologiques ne doivent plus seulement ou principalement considérer les ressources comme des capitaux (Bourdieu 1985), à même d'être exploités par des individus désireux d'optimiser leurs avantages et ambitions personnelles dans des parcours orientés vers la réalisation de soi, la distinction sociale et la compétition de tous contre tous, mais comme des réserves (Cullati et al. 2018) leur permettant de faire face collectivement à des stressés sociaux « nouveaux », ou en tous les cas, à des stressés que nos sociétés de la croissance avaient décidé d'oublier depuis fort longtemps.

Cette publication a bénéficié du soutien du Pôle de recherche national LIVES - Surmonter la vulnérabilité perspective du parcours de vie (PRN LIVES), financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (numéro de subside : 51NF40-160590). L'auteur remercie le Fonds national suisse de la recherche scientifique de son aide financière.

** Swiss Centre of Expertise in Life Course Research, <https://www.centre-lives.ch/>*

TEXTES CITÉS

Bourdieu, Pierre (1985). The forms of capital. In John Richardson (dir.), *Handbook of theory and research for the sociology of education* (pp. 241-258). New York, NY: Greenwood.

Bourdieu, Pierre et Abdelmalek Sayad (1964). *Le déracinement : la crise de l'agriculture traditionnelle en Algérie*. Paris : Éditions de Minuit.

- Cullati, Stéphane, Kliegel, Matthias and Eric D. Widmer (2018). Development of reserves over the life course and onset of vulnerability in later life. *Nature Human Behaviour*, 2(8), 551-558.
- Cullati, Stéphane, Rousseaux, Emmanuel, Gabadinho, Alexis, Courvoisier, Delphine S. and Claudine Burton-Jeangros (2014). Factors of change and cumulative factors in self-rated health trajectories: A systematic review. *Advances in Life Course Research*, 19, 14-27.
- Dannefer, Dale, Han, Chengming and Jessica Kelley (2018). Beyond the “haves” and “have nots”. *Generations: Journal of the American Society on Aging*, 42(4), 42-49.
- Elder, Glen H. (1975). Age differentiation and the life course. *Annual review of sociology*, 1(1), 165-190.
- Elder, Glen H. (2018). *Children of the great depression*. 25th Anniversary Edition. New York, NY: Routledge.
- Elias, Norbert (1989). *Studien über die Deutschen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kellerhals, Jean and Eric D. Widmer (2018). Shades of individualisation: narratives of middle-class women in a Swiss urban context about the families ‘they live by’. *Families, Relationships and Societies*, 7(2), 249-263.
- Kohli, Martin (2007). The institutionalization of the life course: Looking back to look ahead. *Research in human development*, 4(3-4), 253-271.
- Neugarten, Bernice L., Moore, Joan W. and John C. Lowe (1965). Age norms, age constraints, and adult socialization. *American journal of Sociology*, 70(6), 710-717.
- Riley, Matilda W. (1987). On the significance of age in sociology. *American Sociological Review*, 52(1), 1-14.
- Roduit, Sabrina (2020). *Aux frontières de l'accès aux soins : pratiques de tri et parcours de vie de personnes sans assurance-maladie à Genève*. Thèse de doctorat, Université de Genève.
- Sapin, Marlène, Spini, Dario et Eric D. Widmer (2007). *Les parcours de vie : de l'adolescence au grand âge*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Settersten, Richard, A., Bernardi, Laura, Härkönen, Juho, Antonucci, Toni C., Dykstra, Pearl, et al. (2020). Understanding the

effects of Covid-19 through a life course lens. *Advances in Life Course Research*, 45, 100360.

<https://doi.org/10.1016/j.alcr.2020.100360>

Spini, Dario, Bernardi, Laura and Michel Oris (2017). Toward a Life Course Framework for Studying Vulnerability. *Research in Human Development*, 14(1), 5-25.

Widmer, Eric D. (2021). The configurational approach to families: Methodological suggestions. In Anna-Maija Castrén, et al. (dir.), *The Palgrave Handbook of Family Sociology in Europe* (pp. 107-131). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Widmer, Eric D., de Bel, Vera, Ganjour, Olga, Girardin, Myriam et Marie-Ève Zufferey (2020). Dynamiques familiales et COVID-19 : Réactions à la période de confinement. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Riccardo et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 163-180). Zurich et Genève : Seismo.

Widmer, Eric D. and Dario Spini (2017). Misleading norms and vulnerability in the life course: definition and illustrations. *Research in Human Development*, 14(1), 52-67.

Widmer, Eric D. et Dario Spini (2022). Normes déroutantes et vulnérabilité dans le parcours de vie : définition et illustration. In Marc Bessin et Catherine Negroni (dir.), *Le parcours de vie : logiques biographiques et institutionnelles*. Paris : Presses universitaires Septentrion.

INÉGALITÉS ET CONTRIBUTIONS DES ENFANTS EN TEMPS DE PANDÉMIE

Daniel Stoecklin et Ludvine Richner

Dans une lettre ouverte au Conseil fédéral, publiée le 5 avril 2021, de jeunes politiciens suisses dénoncent le manque d'écoute des jeunes pendant la pandémie et un sentiment d'être incompris (Bünter et al. 2021). Ces jeunes révèlent le besoin urgent de nouvelles perspectives pour l'avenir et revendiquent notamment leur droit de prendre part aux futures décisions concernant la gestion de la crise. En tant que professionnel·les engagé·es dans le champ des droits de l'enfant, nous avons depuis longtemps conscience des enjeux et tensions relatives au droit d'être entendu des jeunes. Pour cette raison, nous avons entrepris, dès le début de la pandémie, une consultation. Celle-ci prend la forme d'une étude exploratoire menée auprès des jeunes romands de 11-17 ans à propos de leur vécu de la pandémie de COVID-19.

Les résultats montrent que les mesures de semi-confinement ont affecté leurs vies au niveau notamment de la famille, de l'école, des relations avec les amis, des loisirs et de la santé. Notre enquête met en évidence leurs contributions importantes en termes de réactivité et d'inventivité, mais elle confirme que les crises sanitaires sont aussi des crises sociales dans lesquelles les inégalités deviennent plus visibles. Cela éclaire en retour le décalage entre le statut juridique de l'enfant sujet de droit et sa position sociale réelle.

L'ENQUÊTE

Cette enquête est la première étape d'une démarche qualitative visant à comprendre l'expérience subjective des répondant·es. Celle-ci commence par une phase exploratoire consistant à repérer l'éventail du vécu des répondant·es dans les six domaines suivants : famille, école, amis, loisirs, santé, activités nouvelles et stoppées. La période couverte par l'enquête va du 21 avril au 31 mai, et chevauche ainsi la période de semi-confinement (13 mars – 11 mai 2020) décrétée par les autorités fédérales et la période de déconfinement progressif.

Conduite durant la première vague de la pandémie, cette enquête exploratoire s'inscrit dans une analyse des effets à court terme sur le vécu des enfants et adolescent·es. Les données présentées ci-dessous tendent à montrer une image relativement optimiste par rapport aux études menées plus tard durant la pandémie. Il est ainsi important de relever que les constats observés durant les premiers mois de confinement tendent à sous-estimer les effets négatifs de la pandémie qui se sont amplifiés avec le temps, tout particulièrement auprès des plus jeunes (de Quervain et al. 2020).

Avec un nombre relativement restreint de répondant·es – 157 participant·es ont complété le questionnaire en ligne – nous interprétons avec prudence les tableaux statistiques que nous pouvons dégager. On ne saurait en effet parler que de tendances et celles-ci pourront être affinées ultérieurement. Notre analyse est donc avant tout qualitative. Elle consiste à explorer l'éventail des thématiques évoquées par les répondant·es dans les six domaines susmentionnés. Nous dressons un tableau général et mettons l'accent sur des résultats surprenants qui contredisent aussi un certain nombre de stéréotypes qui circulent couramment sur l'enfance et la jeunesse. Cela nous amène à replacer le vécu des

répondant·es dans le contexte plus large de questions sociales, avec une mise en perspective des résultats par comparaison avec d'autres recherches.

Parmi les 157 répondant·es, 55% sont des filles et 45% sont des garçons. Les enfants âgé·es de 11 à 13 ans représentent la majorité des répondant·es (57%). Le sondage a donc intéressé davantage les enfants que les adolescent·es (les 16-17 ans ne représentent que 15% des répondant·es). La répartition des répondant·es par canton est la suivante : 46% Vaud, 17% Genève, 13% Valais, 12% Neuchâtel, 9% Fribourg et 3% Jura.

Enfin, près de 2/3 des répondant·es (62%) vivent dans des logements ayant entre cinq et sept pièces. 45% habitent dans une maison et 55% dans un appartement. Ce type de données sur le genre et la taille du logement des enfants ne permettent pas d'émettre de conclusions sur le niveau socio-économique des répondant·es, néanmoins, d'autres informations nous permettent de faire des hypothèses sur le confort matériel des enfants. Par exemple, un nombre significatif (93%) de répondant·es indique disposer d'un espace individuel (une chambre, une salle de jeu ou un bureau par exemple) où elles et ils peuvent passer du temps seul·es.

DES EXPÉRIENCES VARIÉES

Pour la plupart des répondant·es, les périodes de confinement et de semi-confinement ne semblent pas avoir provoqué de changements majeurs. Pour une très grande majorité, la vie familiale et leur santé sont plus ou moins pareilles. Il en va de même pour la moitié des répondant·es pour qui l'école à distance « ne change pas grand-chose » dans leur vécu de la vie scolaire ou dans leur vie sociale (79% considèrent que leur vie familiale est plus ou moins pareille qu'avant le confinement et 81% estiment que leur

santé n'a pas changé). Enfin, 30% des enfants et adolescent·es ayant participé à ce sondage considèrent que leurs loisirs n'ont pas été affectés par les mesures sanitaires.

À côté de cela, pour de nombreux enfants et adolescent·es, les changements causés par le confinement ont débouché sur des expériences positives dans de nombreux domaines. 60% des répondant·es mentionnent un équilibre familial plus stable (notamment grâce à des horaires plus réguliers pour les repas), ainsi que le fait d'avoir davantage de loisirs communs et de discussions avec leur famille :

« Nous passons plus de temps ensemble, nous profitons de faire de nouvelles choses, nous apprenons à vivre tous ensemble, nous nous partageons les tâches ménagères (cuisine, ménage...) ».

Du côté de l'école, on constate que 43% indiquent pouvoir faire preuve d'une plus grande autonomie dans leur travail scolaire. Pour ces enfants et adolescent·es, il est apparemment plus facile de travailler à la maison, en prenant leur temps et en pouvant faire appel à leurs parents ou, au contraire, en allant plus vite qu'en classe car ils n'ont plus besoin d'attendre sur leurs camarades :

« Je suis plus rapide que la plupart des élèves de ma classe ce qui fait que j'avais souvent du temps d'attente entre les exercices. Maintenant, je peux travailler à mon rythme ».

Ainsi, la période de confinement a permis à certain·es élèves de développer une nouvelle forme d'autonomie. Si ces données sont confirmées par des études à plus large échelle, cela pourrait nourrir le débat sur les modalités d'enseignement traditionnelles quant à la place qu'elles laissent à la réflexivité de l'élève et à son autonomie dans l'apprentissage.

Parmi les aspects positifs, 43% des répondant·es disent également avoir davantage de temps pour les loisirs. Et

15% évoquent les opportunités de faire des activités différentes, notamment le fait d'avoir des activités créatives en solitaire. Une plus grande liberté de choisir ce que l'on veut faire et quand on veut le faire est mentionnée par 10 enfants, tandis que neuf disent apprécier le fait d'avoir davantage de loisirs en famille, et sept apprécient d'avoir plus de temps pour le sport.

Une plus faible proportion des répondant·es – entre 11 et 15% – expliquent se sentir mieux physiquement et mentalement soit parce qu'elles et ils mangent plus sainement, parce qu'elles et ils peuvent pratiquer davantage de sport qu'avant le confinement, ou parce qu'elles et ils ont plus d'heures de sommeil et se sentent ainsi moins fatigué·es pendant la journée :

« J'ai eu plus le temps de sortir, de courir et de faire du volley avec mon père et mon frère. Je pouvais mieux dormir car je n'étais pas stressée à cause des tests ».

Il est intéressant de noter que nombre de ces éléments positifs et négatifs liés au confinement, partiel ou total, ont également été mis en évidence au niveau international *via* l'enquête *#CovidUnder19* (Terre des hommes et Queen's Belfast University 2020). Menée auprès de 26'258 enfants, dans 137 pays, cette enquête présente les expériences positives vécues par les enfants et les adolescent·es avec de nombreux témoignages d'enfants qui ont apprécié de pouvoir passer davantage de temps avec leur famille, de pouvoir explorer de nouveaux loisirs et, de manière générale, de se relaxer (notamment grâce à l'enseignement à distance qui, pour certain·es, a réduit le stress lié au fait d'être en classe).

PROMISCUITÉ ET TENSIONS

Ces divers témoignages ne doivent pas cacher les aspects négatifs du confinement qui sont prioritairement les difficultés rencontrées dans le cadre de l'enseignement à distance et le mal-être lié au manque de contact social et/ou l'absence d'espace individuel. On constate en effet qu'environ 2/3 des enfants qui ressentent un changement dans leur vie scolaire le vivent mal. Ceux-ci mentionnent prioritairement le manque de progrès et le nombre de matières couvertes lors du confinement ainsi qu'une démotivation générale. Le confinement accentue par ailleurs les inégalités scolaires, car avec la fermeture des écoles l'implication accrue des parents dans la scolarisation à distance augmente l'effet du curriculum caché (Bourdieu et Passeron 1970), c'est-à-dire les inégalités scolaires liées à la possession différentielle de capitaux économiques, sociaux et culturels. Avec le mode d'apprentissage collectif qui disparaît, les échanges multilatéraux en classe, dynamique fondamentale de l'apprentissage par comparaison, saisie des nuances et adhésions concertées, font cruellement défaut. Cela favorise les élèves qui ont déjà plus de facilité dans l'assimilation active des enseignements et qui proviennent principalement de milieux économiquement, socialement et culturellement favorisés.

L'autonomie de l'élève peut cependant être difficile à gérer, car la motivation à travailler peut aussi baisser, surtout lorsque les occasions de faire d'autres choses sont plus nombreuses (ce qui est le cas pour les jeunes de classes plus aisées). Des enfants de familles aisées évoquent le fait d'être isolé·e chacun·e dans sa chambre, ce qui réduit leur motivation à travailler. Le sentiment de dispersion et d'anomie (sentiment de perte de repères normatifs) affecte aussi les enfants de classes aisées :

« Ce qui a changé de manière négative, c'est le fait que l'envie de travailler est bien moins présente

puisqu'on nous sommes dans nos chambres qui sont normalement l'endroit où l'on se repose après l'école. Le cadre de l'école aide à se concentrer et être en condition de travail. Le fait que personne ne gère la situation est aussi un facteur de stress je trouve ».

Notre sondage révèle également que l'inconfort des élèves peut venir d'une autonomie difficile à acquérir ou à gérer, et ceci est en lien avec le brouillage des responsabilités entre enseignant·es et parents :

« Mes parents me demandent presque tous les jours ce que j'ai à faire. On doit vérifier plusieurs sources pour savoir ce qu'on doit faire. C'est plus tentant de ne pas travailler ».

L'accroissement des tensions/conflits et un sentiment de frustration/mauvaise humeur au sein de la famille sont également parmi les éléments qui apparaissent le plus souvent dans les réponses. Certain·es enfants expriment explicitement un mal-être lié à la promiscuité familiale (14 réponses mentionnent cet aspect du confinement). Celles et ceux-ci expriment leur frustration de ne plus pouvoir se retrouver seul·es et, parfois, un sentiment d'être surveillé·es par leurs parents :

« On doit toujours jouer, manger et dormir ensemble, c'est un peu énervant. On doit aussi faire le ménage au moins deux fois par semaine ».

Cette réponse rappelle le besoin pour l'enfant d'avoir un espace individuel non seulement physique mais aussi émotionnel et mental. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, une grande majorité des répondant·es (93%) disposent d'un espace individuel (une chambre, une salle de jeu ou un bureau par exemple) où elles et ils peuvent se retrouver seul·es. En passant plus de temps avec leur famille, les enfants ont ainsi peut-être moins de temps pour gérer leurs

émotions et prendre du recul par rapport à la situation vécue. Sans que l'on soit en mesure toutefois de lier cela à une absence d'espace individuel, l'accroissement des tensions et conflits et un sentiment de frustration ou de mauvaise humeur au sein de la famille sont parmi les éléments qui apparaissent le plus souvent dans les réponses. Ces tensions sont évoquées également par les répondant·es qui disent que leur vie familiale est plus ou moins pareille. Il n'est donc pas possible de conclure que le confinement a globalement amélioré la vie familiale. Si cela peut être le cas pour certain·es et sous certains aspects seulement, le confinement a sans doute exacerbé des tensions qui étaient déjà présentes, sous une forme manifeste ou latente.

Aucune mention de violence domestique n'a cependant été faite. Il faudrait davantage de données et de recul pour estimer l'évolution de la problématique. Avec la prudence requise en regard de la représentativité de notre enquête nous constatons par ailleurs que très peu de répondant·es mentionnent le fait d'être stressés par la crise sanitaire. Ce résultat surprenant suggère une piste de réflexion à creuser dans des recherches ultérieures. On pourrait émettre l'hypothèse que si de manière générale les enfants ont été « bien préparé·es » à la crise sanitaire (en leur expliquant ce qu'il se passe, ce qu'est la COVID-19), l'autonomie des enfants dans la régulation de leur bien-être émotionnel a pu être par ailleurs réduite par une attention accrue des parents parfois perçue comme exagérée. Il faudrait aussi prendre en considération la nouveauté de la situation et les changements qui s'opèrent à plus long terme dans la dynamique sociale. En d'autres termes, l'effet de surprise du début de la pandémie a pu avoir un aspect « intéressant » qui laisse ensuite place à une plus grande lassitude. Le débat sur l'équilibre à trouver entre protection et autonomie de l'enfant pourrait être poursuivi avec davantage d'observations et de données recueillies sur ces aspects, également dans une optique longitudinale.

MANQUE DE CONTACTS

En contraste avec les tensions liées à la proximité familiale, 69% des répondant·es souffrent de la diminution des contacts en général, et en particulier de ne pas ou moins voir leur·es ami·es en personne. Selon 15% des répondant·es, la distanciation entraîne moins de partage entre ami·es : elles et ils disent avoir moins de choses à se dire. Une minorité d'enfants relève même une certaine difficulté à reprendre une vie sociale « normale », à se retrouver à nouveau entouré de monde :

« Le fait de se revoir en demi-classe est assez gênant. On a été coupé de notre vie sociale et, en quelque sorte, du monde pendant 2 mois, donc, de fait, certaines relations ont moins tenu que d'autres. La vie amicale reprend... mais la vie amoureuse a pris du retard... Le semi-confinement a changé certains amis dans leur façon de penser. Certains ont pu sortir, d'autres non (mon cas et celui d'une amie), et cela se voit tout de suite. Ils ont l'air d'être vidés de tout âme. Le fait de revoir du monde les "choque" un peu. On pense aussi que l'on a passé 2 mois à la maison sans éventuels amis, on en retrouve la moitié et pourtant, nos parents nous interdisent de les voir à l'extérieur, c'est assez frustrant... ».

Conjointement avec le stress éprouvé par une minorité de participant·es au sujet de l'absence de tests scolaires, cet élément pourrait traduire le besoin éprouvé par certain·es enfants d'être accompagné·es pendant cette période de transition vers le déconfinement.

Enfin, il est surprenant de noter que si l'interruption des activités en groupe et/ou sportives représente une expérience négative pour les répondant·es – 34% disent souffrir de l'interruption des entraînements et des compétitions sportives et 22% regrettent de ne plus avoir de loisirs en

extérieur – très peu d'enfants mentionnent un stress ou une peur liée à la crise sanitaire elle-même. Certain·es expriment même au contraire ressentir moins de stress pendant le confinement, être de meilleure humeur ou avoir plus de temps pour penser à soi.

Ces résultats sont cependant nuancés par le mal-être psychologique mis avant dans l'étude *Swiss Corona Stress Study* (de Quervain et al. 2020, voir également l'entretien avec Dominique de Quervain ci-après) effectuée à plus large échelle – 10'000 participant·es – qui indique que la proportion de personnes présentant des symptômes dépressifs sévères a augmenté de façon alarmante chez les 14-24 ans. De même, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ 2021) constate une augmentation du nombre d'urgences psychiatriques suite au premier confinement (printemps 2020) et une surcharge des pédopsychiatres, ainsi que des centres de consultation spécialisés. Nombre de professionnel·les, issu·es de la pédiatrie, de la psychiatrie et du travail social, sonnent ainsi l'alerte à propos des conséquences à long terme sur la santé des jeunes (CFEJ 2021).

CONTRIBUTIONS DES ENFANTS

Outre la perception des expériences vécues par les enfants et jeunes adolescent·es, cette enquête exploratoire nous a permis de mettre en lumière l'inventivité et la résilience de ces dernier·es dans l'aménagement de leur quotidien pendant le confinement. En réaction aux restrictions imposées par le gouvernement dans leur quotidien, les jeunes ont développé leur agentivité, leur capacité à avoir prise sur l'environnement. En effet, si l'arrêt des activités est largement perçu comme imposé aux enfants (75% des participant·s expliquent ne pas avoir eu le choix), il est intéressant de voir que pour plus de la moitié des répondant·es (66%), les nouvelles activités entreprises durant cette période traduisent

principalement des initiatives personnelles. La décision d'entreprendre ces nouvelles activités – principalement sportives, des jeux et des loisirs créatifs – a ainsi été prise par les enfants mêmes.

Les principaux changements dans les activités montrent une progression des activités physiques (balades, yoga, fitness, etc.) pour 36% des répondant·es. Les relations et l'organisation de la vie familiale ont été modifiées de la manière suivante : une utilisation plus intense des appels audio ou vidéo pour 15%, une participation aux tâches ménagères pour 14% des répondant·es, davantage d'activités en famille (sports, jeux) pour 7%. 22% ont expérimenté de nouvelles activités créatives comme le dessin, la peinture, le bricolage et la couture. 18% se sont mis·es à cuisiner, 7% à lire (davantage) et 9% ont commencé à regarder (davantage) la TV/Netflix.

À côté de cela, environ 20% des répondant·es parlent de négociation : elles et ils répondent qu'on leur a demandé de faire de nouvelles activités mais qu'elles et ils en choisissent certaines. De même, certaines activités leur ont été proposées par leurs parents. Les enfants ont ainsi eu le choix d'accepter leur suggestion ou non, reflétant ainsi la possibilité pour celles et ceux-ci de participer dans la prise de décision.

Ces réponses démontrent que les enfants et les jeunes font preuve d'un assez grand esprit d'initiative. On peut ici parler d'agentivité, c'est-à-dire de la capacité d'influencer son environnement, de *l'agencer* en lui imprimant une volonté propre. Cette capacité de l'enfant est par ailleurs démontrée dans d'autres enquêtes. L'étude Huber et al. (2020) constate, par exemple, que les élèves s'appuient beaucoup sur les parents et sur leurs amis. Il est intéressant de constater qu'un tiers des enfants apprennent conjointement avec des ami·es à travers notamment Skype. Cet élément montre aussi que les enfants trouvent par elles et eux-mêmes des moyens de substitution pour pallier l'absence

des enseignant·es. On peut dire qu'elles et ils agissent de manière beaucoup plus responsable que ce que reflète l'idée générale qu'on se fait de leur degré de maturité.

CONCLUSION

Les résultats montrent une assez grande diversité dans le vécu des enfants et adolescent·es par rapport aux mesures de confinement. Notre enquête confirme des tendances constatées à plus large échelle (Larkins et al. 2020, Huber et al. 2020) montrant que le confinement exacerbe le cumul des désavantages et la vulnérabilité des enfants déjà marginalisé·es. Ces résultats confirment également le décalage entre le vécu des enfants et leur représentation sociale. En effet, l'inventivité des enfants (solutions de rechange) contribue à leur agentivité (influence sur l'environnement). Les voir comme des acteurs et actrices réinventant les pratiques et non pas comme des agent·es subissant les contraintes permet ainsi d'éclairer des variables qui sont trop souvent absentes des analyses, comme par exemple le bien-être subjectif (études sur le *well-being*), le rapport à l'État et à ses représentant·es (les enseignant·es), les interactions et l'intégration sociale directes et médiatisées (smartphone), la conscience des droits et de leurs violations, etc.

Malgré cela, et comme déjà relevé par ailleurs (Stoecklin 2020), le vécu des enfants face au virus COVID-19 ne fait pas l'objet d'une grande attention, et le sondage que nous menons auprès d'enfants et de jeunes est surtout relayé par des associations déjà proches des enfants. Les pays dits développés semblent dépourvus de mécanismes efficaces et systématiques de collecte des besoins et des opinions des enfants dans les situations de crise, ces dernières étant prioritairement vues sous l'angle des crises humanitaires affectant les pays dits en développement. Les enfants sont très peu consulté·es, voire pas du tout : on pense pour elles et

eux (Stoecklin 2020). Or, comme le démontrent de nombreuses recherches antérieures, les enfants souhaitent être informés des risques et impliqués dans l'élaboration de solutions en temps de crise (Larkins et al. 2020).

Nos constats nuancés doivent permettre de considérer la nécessité accrue d'augmenter le lien social et d'y répondre de manière appropriée par des politiques qui ne visent pas simplement un retour à la « normale » mais qui permettent aux enfants de participer davantage aux politiques publiques. Les droits participatifs (art. 12 à 17, et 31) de la Convention des droits de l'enfant (ONU 1989) doivent être garantis. Le Comité des droits de l'enfant (CDE) l'a rappelé : si les situations d'urgence peuvent justifier le fait de « restreindre la jouissance de certains droits de l'homme afin de protéger la santé publique » (CDE 2020, point 1), ces mesures doivent être proportionnées. La pandémie prolonge, voire augmente, le non-respect des droits de l'enfant et la tendance à restreindre encore davantage les possibilités de participation des enfants à la vie politique. Face aux conséquences néfastes pour les enfants, le Comité des droits de l'enfant insiste pour qu'il y ait davantage de participation des enfants et des jeunes, et a exhorté les États signataires au respect des droits de l'enfant par des mesures à prendre pour faire face à la menace que représente la COVID-19 pour la santé publique (CDE 2020).

Il s'agit donc de lutter contre cet inconfort des enfants en intensifiant les politiques de l'enfance et de la jeunesse, par une meilleure consultation et prise en compte de l'opinion des enfants, mais également en octroyant davantage de moyens humains et financiers pour optimiser les conditions du vivre ensemble, que ce soit à l'école, dans la vie associative (loisirs organisés), dans la sociabilité (amis·es), sans oublier la famille (voir à ce propos l'entretien avec Stéphanie Pédat ci-après). Les conséquences des inégalités sociales ont principalement été vécues, d'une part, en termes de mal-être par rapport à la promiscuité, engendrant des tensions familiales, et d'autre part, par le sentiment d'un

manque de contacts. Sans prétendre être représentative, notre enquête signale que les inégalités peuvent se traduire par deux sentiments opposés : le trop-plein pour les enfants défavorisés, et le vide pour les enfants de classes plus aisées. Il ne s'agit bien entendu que d'une tendance et des recherches ultérieures pourraient permettre d'apprécier les inégalités à travers ce qu'on pourrait appeler des configurations de bien-être subjectif. C'est la voie que nous suivons en utilisant la théorie émergente des « horizons transactionnels » (Stoeklin 2021b), et en poursuivant nos recherches basées sur les échanges au sein du réseau CUWB (Children's Understandings of Well-Being – voir également Stoeklin 2021a et Stoeklin et al. 2021). Dans tous les cas, l'agentivité démontrée par les enfants durant cette période de crise mérite d'être reconnue à sa juste mesure par les décideurs et décideuses et encouragée par l'adoption d'une politique de l'enfance plus participative.

TEXTES CITÉS

Bourdieu, Pierre, et Jean-Claude Passeron (1970). *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris : Éditions de Minuit.

Bünter, Sarah, Cavalli, Virginie, Täubert, Dominic, Siegrist, Nicola, et Oleg Gafner (2021). *Lettre ouverte au Conseil fédéral*, en ligne : www.jcyp.ch/wp-content/uploads/2021/04/lettre_ouverte-au_conseil_federal_alliance_des_jeunesses_de_partis_concernant_le_coronavirus_210405.pdf (accès 25.05.2021)

CDE (1989). *Convention relative aux droits de l'enfant*, adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

CFEJ (2021). *3 minutes pour les jeunes. Session de printemps 2021*. Berne : CFEJ.

Comité des droits de l'enfant (2020). *Prise de position du Comité de l'ONU des droits de l'enfant du 8 avril 2020 : Conséquences de la pandémie de COVID-19 sur les enfants*. Communiqué de presse du 8

avril 2020, en ligne : www.netzwerk-kinderrechte.ch/actualites/2020/consequences-de-la-pandemie-de-covid-19-sur-les-enfants (accès 25.05.2021)

de Quervain, Dominique, Aerni, Amanda, Amini, Ehssan, Bentz, Dorothée, Coynel, David, et al. (2020). *The Swiss Corona Stress Study*, 24 April 2020.

<https://doi.org/10.31219/osf.io/jqw6a>

Huber, Stephan G., Günther, Paula S., Schneider, Nadine, Helm, Christophe, Schwander, Marius, et al. (2020). *Covid-19 und aktuelle Herausforderungen in Schule und Bildung. Erste Befunde des Schul-Barometers in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Münster: Waxmann.

Larkins, Cath, Stoecklin, Daniel, Milkova, Rositsa, Moral Espin, Lucia, Crowley, Maggie, et al. (2020). *Building on Rainbows. Supporting Children's Participation in shaping responses to COVID-19*. Rapid Assessment Report, 23 April 2020.

Stoecklin, Daniel (2020). Les enfants face aux conséquences du COVID-19. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 193-213). Zurich et Genève : Seismo.

Stoecklin, Daniel (2021a). A new theoretical framework for the study of children's experiences of well-being. In Tobia Fattore, Susann Fegter and Christine Hunner-Kreisel (dir.), *Understanding Children's Concepts of Well-being – Challenges in International Comparative Qualitative Research* (pp. 69-93). Dordrecht: Springer.

Stoecklin, Daniel (2021b). The Transactional Horizons of Greta Thunberg, *Societies*, 11(2), 36, 1-24.

<https://doi.org/10.3390/soc11020036>

Stoecklin, Daniel, Gervais, Christine, Kutsar, Dagmar and Catrin Heite (2021). Lockdown and Children's Well-Being: Experiences of Children in Switzerland, Canada and Estonia, *Childhood Vulnerability Journal*. <https://doi.org/10.1007/s41255-021-00015-2>

Terre des hommes and Queen's Belfast University, Centre for Children Rights (2020). *#CovidUnder19 : La vie durant le Coronavirus*. Genève : Terre des hommes.

LA COVID-19 COMME RÉVÉLATEUR D'ARRANGEMENTS SEXUÉS INÉGALITAIRES AU SEIN DES FAMILLES

Sandra V. Constantin et Jean-Marie Le Goff

Les recherches récentes montrent qu'en Suisse comme ailleurs, malgré la forte augmentation de la participation des femmes sur le marché du travail depuis la fin des années 1960, elles demeurent plus investies que leurs conjoints dans le travail domestique et parental (Crompton et al. 2007 ; Hobson 2002 ; Le Goff et Levy 2016 ; Méda et Périvier 2007). Devenues mères, elles tendent à réduire leur taux d'activité professionnelle, tandis que les hommes continuent de s'investir dans leur carrière (Levy et Widmer 2013 ; Widmer et Ritschard 2013). Avant le semi-confinement, en Suisse, les femmes vivant en couple consacraient en moyenne par semaine, neuf heures et cinq heures et demie de plus que les hommes respectivement aux activités domestiques et de soins – vague 2019 du Panel suisse de ménages (PSM), nos propres calculs. Elles sont par ailleurs plus enclines à assumer les tâches domestiques répétitives et moins valorisées socialement, telles que la lessive, le repassage, le ménage ou encore la cuisine, ainsi que les activités parentales routinières une fois devenues mères (l'aide au devoir, l'habillement, la toilette des enfants, etc.) (Le Goff et Levy 2016).

Ce travail gratuit réalisé par les femmes, essentiel au fonctionnement de nos économies modernes, mais souvent invisibilisé car réalisé dans la sphère privée, a soudainement été rendu visible par le semi-confinement introduit par le gouvernement helvétique au printemps 2020 pour faire face à la pandémie COVID-19 et ralentir la transmission du virus au sein de la population. La fermeture sans précédent des écoles et des structures d'accueil des enfants,

ainsi que la distanciation sociale demandée avec les personnes de 65 ans et plus, notamment les grands-parents qui jouent souvent un rôle dans la garde des enfants, ont induit des changements drastiques dans l'articulation entre travail et famille. Les couples avec enfants ont été amenés à faire coexister dans un espace unique plusieurs activités réalisées ordinairement dans des lieux et des temporalités distinctes : travail domestique, travail parental, travail scolaire des enfants et travail professionnel en cas de télétravail.

Ce chapitre propose d'explorer les formes de l'articulation entre travail et famille mises en place en Suisse romande pendant le semi-confinement (mars à mai 2020) à travers une immersion dans le vécu de familles désavantagées sur le plan socioéconomique. Quels arrangements de genre ont été négociés ? Qui maintient son activité professionnelle ? Qui s'occupe des enfants et des tâches domestiques ?

Les analyses exploratoires présentées dans ce chapitre se fondent sur une recherche qualitative menée en Suisse, en Suède et en France depuis octobre 2020*. Le volet suisse de la recherche retrace le vécu de la pandémie de 25 familles (entendues dans le sens de couples – mariés ou non, recomposés ou pas – vivant avec au moins un enfant âgé de moins de 15 ans) résidant en Suisse romande. Afin de situer les répondant·es dans leur contexte, nous avons utilisé les données du PSM, notamment la vague du panel réalisée à la fin du printemps 2020, juste à la fin du confinement. Sont ainsi prises en compte les personnes interviewées ayant des enfants de moins de 15 ans et professionnellement actives au printemps 2020, qu'elles soient salariées ou indépendantes (n=505). Ces données ont, en outre, été fusionnées pour les mêmes répondant·es avec quelques variables de la vague 2019 du PSM réalisée entre octobre 2019 et février 2020, soit juste avant le confinement.

La première section de ce chapitre, qui s'ouvre sur l'exploration des arrangements familiaux mis en place en Suisse pendant le semi-confinement, permet de contextualiser le

vécu de deux familles emblématiques des vulnérabilités rencontrées par les ménages se situant à des niveaux relativement bas de la stratification sociale dans notre corpus d'entretiens. La deuxième section révèle l'existence d'un rapport genré à la disponibilité au sein des familles. Nous verrons enfin que si la pandémie a nécessité un très fort engagement des familles et plus particulièrement des mères, elle n'a que marginalement constitué un tournant dans les rapports de genre. Elle a plutôt renforcé les arrangements entre les sexes qui étaient déjà en place au sein des familles, ainsi que la violence des inégalités sociales interfamiliales.

LA VARIABILITÉ SOCIALE DES ARRANGEMENTS SEXUÉS PENDANT LE SEMI-CONFINEMENT

Une analyse des correspondances multiples (ACM) – méthode statistique géométrique qui vise à représenter graphiquement les proximités des modalités des différentes variables (Husson et al. 2016) – permet de donner à voir les liens entretenus par les femmes et les hommes avec la sphère domestique pendant le semi-confinement. Cette ACM est complétée par une classification ascendante hiérarchique (CAH) qui permet de synthétiser les résultats en classant ensemble les différents individus situés à proximité les uns des autres dans l'ACM. En premier lieu, trois variables, décrivant la situation des personnes interrogées – le sexe, le travail à temps partiel ou temps plein et la catégorie socioprofessionnelle en 2019 (en trois classes, dirigeant·es-cadres-prof. libérales, professions intermédiaires, employé·es-ouvriers/ères) – sont considérées. En second lieu, quatre variables visant à décrire les changements intervenus ou non durant le semi-confinement, ont été prises en compte. Il s'agit : 1) de la diminution ou non du temps de travail, 2) du maintien de l'activité professionnelle sur le site habituel du travail à plein-temps, ou du passage au télétra-

vail à la maison, partiel ou à temps complet, 3) d'une variable comparant les horaires déclarés de travail domestique entre la vague 2019 et la vague COVID, et 4) d'une variable similaire comparant les soins aux enfants (éventuellement aussi des personnes âgées ou handicapées qui habiteraient dans le ménage) entre les deux vagues. Les deux dernières variables se distinguent selon que les heures déclarées augmentent, diminuent ou qu'elles restent semblables, à plus ou moins deux heures près. Un échantillon de 505 personnes ayant au moins un enfant de moins de 15 ans est pris en compte. À noter que cet échantillon surreprésente les personnes exerçant une profession supérieure.

L'ACM puis la CAH nous ont conduits à retenir une classification à six types qui témoigne de la diversité des transformations vécues par les personnes interviewées au moment du confinement, ainsi que des inégalités qui ont émergé au moment du confinement (Tableau 4). Ainsi, un groupe composé de deux tiers d'hommes et un tiers de femmes exerçant une profession supérieure s'est vu proposer de travailler à plein-temps en télétravail (Tableau 4 ; type 1). Ces personnes ont augmenté le temps consacré aux enfants lorsque l'école était fermée, et de même semblent avoir fréquemment augmenté leur charge domestique. À l'autre extrême, la très forte majorité des femmes employées ou ouvrières a travaillé sur leur lieu de travail, les rares personnes ayant télétravaillé ne l'ayant fait qu'à temps partiel (type 6). Il en est de même pour un ensemble d'hommes, qui pour deux tiers d'entre eux sont ouvriers ou employés et pour un tiers exercent une profession supérieure (type 5). Ces deux groupes ont ainsi été plus à risque d'être en contact avec le virus. La situation de ces hommes et de ces femmes a cependant été différente en ce qui concerne l'articulation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Chez les hommes, à l'absence de changements dans leur activité professionnelle, correspond peu de changements dans leur temps de travail domestique ou de prise en charge

des enfants. Les femmes, en revanche, ont pour moitié d'entre elles vu leur temps de travail diminuer, alors que leur temps de prise en charge des enfants a augmenté.

Entre ces deux extrêmes, se situent trois groupes de personnes exerçant une profession supérieure ou intermédiaire. Un ensemble d'hommes exerçant dans ces professions a souvent télétravaillé à temps partiel durant le confinement (type 2). Ils n'ont pas souvent changé leur apport au travail domestique et la moitié d'entre eux a plutôt diminué leur temps consacré à la prise en charge des enfants (type 2). De même se distinguent deux groupes de femmes exerçant dans ces professions, dont la situation était variée en ce qui concerne le télétravail. Le premier groupe a diminué ses charges domestiques ou a pu les partager (type 3) alors que le deuxième groupe a en revanche consacré plus de temps au travail domestique et à la prise en charge des soins aux enfants (type 4).

DEUX FAMILLES EMBLÉMATIQUES DE LA PRISE EN CHARGE INÉGALITAIRE DU TRAVAIL DOMESTIQUE ET PARENTAL

Si plusieurs types d'organisations familiales se dégagent de notre corpus d'entretien, ce chapitre s'intéresse particulièrement au vécu des familles les plus vulnérables (Tableau 4, types 5 et 6). Dans ces familles, les conjoints sont employés ou ouvriers et ouvrières, qualifiés ou non, et ils exercent souvent des emplois routiniers. Lors du semi-confinement, l'activité professionnelle des mères a été négativement plus impactée que celle de leurs conjoints (perte ou forte réduction du taux d'activité).

Ces familles, qui se situent relativement bas dans la stratification sociale, disposent de moins de ressources économiques, sociales et culturelles sur lesquelles s'appuyer pour faire face au choc externe que constitue la pandémie et ses conséquences socioéconomiques (Castel 2009).

Tableau 4 : *Changements dans l'articulation de la vie familiale et la vie professionnelle selon les types obtenus avec l'ACM et la CAH*

	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5	Type 6
Dirigeant-e-cadre	93,7	77,4	65,3	45,5	31,6	0
Prof. intermédiaire	3,6	17,2	33,4	52	5,1	2,3
Ouvrier/ère-employé-e	2,7	5,4	1,3	2,5	63,3	97,7
Femmes	34,8	3,2	90,7	92,6	1,7	79,5
Hommes	65,2	96,8	9,3	7,4	98,3	20,5
Temps plein	55,4	87,1	4	3,3	83,3	11,4
Temps partiel	44,6	12,9	96	96,7	16,7	88,6
Teleworking	86,6	7,5	29,3	19	11,7	0
Teleworking partiel	0	68,8	34,7	30,6	10	9,1
Lieu de travail	13,4	23,7	36	50,4	78,3	90,9
Diminution temps de travail	24,1	17,2	30,7	32,2	23,3	50
Pas de diminution	75,9	82,8	69,3	67,8	76,7	50
Plus de travail domestique	56,2	29,1	10,7	62,8	11,7	38,6
Moins de travail domestique	0,9	24,7	74,7	6,6	11,7	27,3
Autant	42,9	46,2	14,6	30,6	76,6	34,
Plus de travail de <i>care</i>	68,8	29,1	2,27	66,9	15	65,9
Moins de travail de <i>care</i>	17,9	54,8	32	31,4	25	13,6
Autant	13,3	16,1	45,3	1,7	60	20,5
n (%)	112(22,2)	93(18,4)	75(14,8)	121(24,0)	60(11,8)	44(8,8)

Ces familles partagent plusieurs caractéristiques communes : Nadine Imbert et Maria Pepino ont toutes les deux perdu leur emploi pendant le semi-confinement, tandis que leurs conjoints ont été mis au chômage partiel (réduction de l'horaire de travail – RHT). Plusieurs éléments les distinguent néanmoins : le niveau de formation, la nationalité et le type d'ancrage sur le marché du travail. La famille Imbert est d'origine suisse. Gaëtan et Nadine ont deux enfants : Arthur né en 2006 et Maia en 2009. Gaëtan a fait un apprentissage de télématicien et Nadine a fait une formation de culture générale, ne menant pas au certificat de maturité gymnasiale. À la naissance de leurs enfants, ils habitaient une commune riche située au bord du lac Léman, dans le canton de Vaud. Il leur est assez vite devenu difficile économiquement de continuer de vivre dans cette commune (la crèche était chère et absorbait une bonne partie de leur revenu). Le coût de la vie, moins élevé en Valais, les a incités à s'y installer en 2011. Gaëtan a trouvé facilement un emploi de télématicien, alors que Nadine, après quelques difficultés de recherche, est devenue secrétaire avant de se mettre à son compte quelques semaines avant le confinement. La famille Imbert réside au moment de l'annonce du confinement dans un chalet situé dans une petite station de ski. Le revenu mensuel brut de la famille se situait entre 6'000-7'000 CHF pendant le confinement.

Maria et Ernesto Pepino, qui sont originaires d'Équateur, habitent à Lausanne avec leurs trois enfants (nés en 2001, 2009 et 2015). Leur fils aîné (19 ans) est sévèrement handicapé depuis la naissance. Il souffre de lourds troubles du langage et il se déplace en fauteuil roulant. Maria est arrivée en Suisse en 2002, alors que son fils aîné avait à peine un an. Elle a effectué l'ensemble de sa scolarité en Équateur, où elle a passé le baccalauréat. Elle a fait ensuite une année d'études préparatoires pour entrer à l'Université, mais elle a arrêté pour émigrer en Suisse, où elle a trouvé des emplois précaires en qualité de femme de ménage/aide à la personne. Avant la pandémie COVID-19, elle travaillait

à temps partiel (50% environ). Ernesto est arrivé en Suisse en 2006. En Équateur, il est allé à l'école jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire (18 ans). Il a ensuite travaillé en Équateur dans l'hôtellerie (ménage, service). Une fois en Suisse, Ernesto a travaillé plusieurs années au noir. C'est en 2010 qu'il a obtenu un permis de travail (Permis B). Il est employé comme parqueteur par une entreprise familiale lausannoise d'environ 25 salarié·es. La famille dispose d'un revenu mensuel brut d'environ 5'000-6'000 CHF.

UN RAPPORT GENRÉ À LA CHARGE MENTALE ET À LA DISPONIBILITÉ PARENTALE

L'annonce du semi-confinement a constitué un véritable choc pour Nadine et Maria, qui ont immédiatement anticipé la « charge mentale » supplémentaire qu'allait induire la restructuration de l'organisation familiale (Haicault 1984). À celle-ci se sont ajoutées des préoccupations relatives à leur emploi. Nadine Imbert décrit ainsi le sentiment ressenti lorsqu'elle a appris qu'il y aurait un semi-confinement :

« C'était le 13 mars, un vendredi. Je m'en souviens très bien. J'étais justement à mon bureau, qui avait deux mois d'installation. C'était tout frais. Même pas, six semaines, et je regardais depuis mon ordinateur. J'attendais la conférence. Et quand ils ont annoncé que les écoles fermaient, là ça a été... franchement, là le ciel il m'est tombé sur la tête [...]. Les enfants sont rentrés de l'école, j'ai reçu les téléphones des profs. Mon fils a dû aller au cycle chercher les affaires qu'il avait dans les différentes classes, puisque les classes bougent. Et moi, j'ai dû aller dans la classe de ma fille pour récupérer les affaires. Et je suis sortie de l'école avec les classeurs de ma gamine. Comme ça. Il faisait super beau. Je m'en souviens. J'ai eu quelques minutes où je me suis sentie hébétée. Je me suis dit : qu'est-

ce que je vais faire avec un bureau. Tout va s'arrêter. J'ai senti le vent tourner. Les gamins sur les bras ».

À l'annonce du semi-confinement, Maria a eu très peur de se retrouver « toute seule pour assumer toute la charge de la maison », en confiant qu'en temps ordinaire elle fait déjà « beaucoup ». Elle savait qu'elle n'arriverait pas à répondre à la fois aux sollicitations de sa fille (quatre ans), tout en assurant le soutien scolaire de son fils (11 ans), en prenant soin de son aîné handicapé, et en assumant l'ensemble du travail domestique. L'idée de ne pas pouvoir assurer le bien-être de ses enfants en faisant preuve de disponibilité, à laquelle s'est additionnée la charge mentale liée à la restructuration de la vie quotidienne de la maisonnée a contribué à plonger Maria dans un état dépressif suffisamment sérieux pour qu'elle consulte un·e médecin.

Les réactions de Nadine et Maria révèlent leurs questionnements liés à la nécessaire restructuration de la vie familiale pendant cette période extraordinaire. Elles montrent également un rapport genré à la disponibilité : elles savent qu'une fois à la maison avec les enfants, ce sont elles qui seront sollicitées pour prendre en charge les besoins de la maisonnée.

Malgré la variabilité des appartenances sociales dans notre échantillon, les mères et les pères interrogés attachent principalement aux femmes les qualités nécessaires au travail de soins effectué dans la maisonnée. Cette norme sociale, qui relève d'une conception essentialiste du rôle des femmes, pousse celles-ci à se placer dans une position de « disponibilité permanente » (Bloch et Buisson 1999). Pour Nadine Imbert, son activité professionnelle ne doit pas « prêter la famille ». Elle « essaie de jongler », comme Maria Pepino, qui aimerait travailler davantage. Dans ces deux familles, les soins aux enfants sont perçus comme relevant avant tout de la responsabilité des mères. Pour Maria, la charge induite par la gestion de ses deux enfants en

bas âges et de son fils aîné handicapé ne lui permet pas, à son sens, d'entreprendre une activité professionnelle à un taux supérieur à 50%.

Les discours des femmes et des hommes de notre échantillon autour des arrangements familiaux et de la perception de leur rôle de mère ou de père donnent à voir dans les représentations collectives la prégnance de la norme sociale à la disponibilité inconditionnelle des mères. Érigée en spécificité maternelle, la disponibilité des mères à l'égard de leurs enfants pour veiller à leur bien-être, conduit les familles, et en particulier les femmes, à restructurer la vie familiale marquée par une augmentation de la charge de travail parental et domestique pendant le semi-confinement. Après l'annonce du semi-confinement, Nadine Imbert a par exemple mis de côté son entreprise nouvellement créée, au risque de la voir périlcliter, pour se dévouer à 100% à l'éducation de ses enfants et à la gestion de la maisonnée. Elle a retrouvé en automne 2020 un poste salarié à 100%, mais précise : « s'il devait y avoir quoi que ce soit, je diminuerais mon taux d'activité » pour être disponible auprès de sa famille.

LE MAINTIEN DE LA DIVISION INÉGALITAIRE DU TRAVAIL DOMESTIQUE MALGRÉ L'AUGMENTATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Les résultats de l'ACM et de la CAH indiquent que, pendant le semi-confinement, les femmes employées faiblement qualifiées ont en moyenne augmenté le temps qu'elles consacraient au travail domestique et de soins, et dans le même temps réduit leur temps de travail professionnel (Tableau 4 : type 6). Les entretiens réalisés vont dans ce sens et expliquent cette tendance par, à quelques variations près, le maintien de l'organisation antérieure dans laquelle les femmes consacrent en moyenne significativement plus de

temps que les hommes au travail domestique et aux activités de soin. Dans les familles Pepino et Imbert, ce sont les femmes qui ont porté la « charge mentale » liée à l'orchestration et à la restructuration de la vie familiale pendant le semi-confinement. L'annonce du semi-confinement a constitué un véritable facteur de déstabilisation pour ces familles, car elles se trouvaient dans une situation économique fragile.

Le parcours de Maria et d'Ernesto Pepino donne à voir le rôle joué par l'imbrication de différents rapports sociaux (classe, sexe, race) dans le renforcement des vulnérabilités pendant le semi-confinement. L'entreprise de parqueterie dans laquelle travaille Ernesto ne l'a pas soutenu dans ses démarches pour bénéficier des RHT, au contraire pour continuer à le payer pendant le semi-confinement, elle l'a enjoint à utiliser son solde de vacances. C'est l'assistante sociale, qui suit le dossier de leur fils aîné handicapé, qui a informé la famille sur ses droits et accompagné Ernesto dans ses démarches avec l'assurance perte de gain. Dans le même temps, Maria Pepino a perdu presque la totalité de ses revenus. Employée par des particuliers, ceux-ci ont préféré mettre un terme à ses services pour se protéger du risque de transmission de la COVID-19. Son taux d'activité est passé de 50% à 30%, pour être réduit à 10% en juillet 2020. Ernesto a été indemnisé à hauteur de 80% de son salaire par l'assurance perte de gain, tandis que Maria n'a pas reçu d'indemnisation. Employée sur des contrats à durée déterminée à des taux d'activité très faibles avec chaque employeur, elle ne cotise pas à la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Maria, qui n'a pas pu bénéficier des RHT, n'a en outre pas eu recours à l'aide sociale bien que les revenus de la famille frôlent le seuil de pauvreté, car elle et son mari avaient leur permis de séjour, de catégorie B, en cours de demande de renouvellement – en 2014, dans le canton de Vaud, le seuil de pau-

vreté mensuel se situait à CHF 4'840 pour les couples mariés avec trois enfants ou plus (Département de la santé et de l'action sociale 2017).

L'imbrication du statut de femme migrante, faiblement qualifiée et rémunérée, et qui assume de surcroît la totalité des tâches domestiques et de soins au sein de sa famille donne à voir comment plusieurs dimensions de la vulnérabilité se renforcent mutuellement dans le parcours de vie de Maria (la définition de la vulnérabilité retenue dans ce chapitre est celle proposée par LIVES – voir le chapitre de Widmer dans cet ouvrage). Elle explique qu'ayant perdu la plupart de ses employeurs, l'Office cantonal de la population et des migrations a décidé de suspendre son dossier. Or, son permis de séjour n'étant plus valable, elle rencontre des difficultés pour retrouver un emploi. Ajouté à cette violence administrative, la famille Pepino a dû trouver les ressorts pour faire face à la pression de l'employeur d'Ernesto. N'ayant pas apprécié qu'Ernesto mentionne ses droits aux RHT, celui-ci lui a remis une lettre de licenciement à son retour au travail arguant « qu'il a besoin de personnes sur lesquelles il puisse compter dans l'entreprise ». C'est seulement après une semaine passée confinés ensemble, qu'Ernesto a pris conscience que son épouse « ne pouvait pas gérer toute seule » l'ensemble du travail parental et domestique. Il s'est rendu compte du travail, jusque-là invisible à ses yeux, que Maria effectue au quotidien et des responsabilités qu'elle assume. Elle se définit comme « le pilier de la famille qui assume toutes les responsabilités », qui s'occupe de « tout ce qui concerne l'organisation des enfants », « de toute l'organisation quotidienne » de la maisonnée (travail parental et domestique). Travail gratuit, dont la quantité a augmenté pendant le semi-confinement. Si pendant cette parenthèse, Ernesto a davantage participé aux tâches domestiques sans que la répartition ne devienne égalitaire, cela n'a pas duré.

Comme l'illustre par effet miroir le parcours de la famille Imbert, les vulnérabilités qui se cumulent dans le parcours

de vie de Maria et d'Ernesto ont été significativement amplifiées par l'effet de la pandémie de COVID-19. Dans la famille Imbert, les conjoints sont également faiblement dotés en capital culturel. Comme Maria, Nadine prend en charge en temps ordinaires l'ensemble de la maisonnée. Ce rôle s'est amplifié pendant le semi-confinement, car en plus d'assumer l'ensemble des tâches domestiques (la cuisine, le rangement, les nettoyages, la vaisselle, la lessive et le repassage), elle a également pris en charge l'ensemble du travail scolaire. Elle décrit faire depuis plusieurs années des fiches pour s'organiser, car elle « a été fatiguée à cause de la charge mentale ». Ces fiches lui permettent « de ne plus devoir penser à ce qu'il faut faire, quand ». Elle explique :

« C'est devenu une routine maintenant de mettre par exemple une machine tous les soirs. Là, le matin, maintenant je me lève très tôt, mais je mets à sécher [...]. Pour moi c'est très très précieux. J'ai toujours mes sacrées listes. Comme un pilote [...]. Cela m'enlève une part de stress ».

Pendant le semi-confinement, Gaëtan a, comme Ernesto, bénéficié des RHT, mais c'est son entreprise qui a effectué les démarches. Nadine et Gaëtan Imbert ont bénéficié de ressources objectives (capital social et économique), auxquels n'avait pas accès la famille Pepino, pour atténuer les effets de la pandémie. La mise en perspective des parcours de vie de ces deux familles illustre qu'au-delà de la classe sociale, l'imbrication du genre et du statut administratif conditionne la densité des vulnérabilités vécues pendant le semi-confinement.

CONCLUSION : LES FEMMES, CHEFFES D'ORCHESTRE DE LA RESTRUCTURATION DE LA VIE FAMILIALE

Les analyses présentées dans ce chapitre révèlent que si la pandémie COVID-19 a nécessité un très fort engagement des familles, notamment pendant la période du semi-confinement, elle n'a que marginalement constitué un tournant dans les rapports de genre. Non seulement l'expérience du semi-confinement n'a pas abouti à une redistribution égalitaire des rôles au sein des couples, mais elle a plutôt renforcé les inégalités au sein et entre les familles.

L'analyse du vécu ordinaire des familles en période de semi-confinement a dévoilé les rapports de pouvoir qui se sont noués au sein des couples. Malgré l'augmentation de la charge de travail domestique et parental, les mères, même celles qui devaient quitter leur domicile pour travailler, ont continué à assumer une part plus importante de ce travail et à porter la « charge mentale » liée à l'orchestration de la restructuration de la vie familiale. Faisant davantage preuve d'une disponibilité permanente pour répondre aux besoins des membres de la maisonnée, leurs besoins se sont souvent dissipés derrière ceux du groupe familial.

L'imbrication d'autres rapports sociaux, tels que la classe et le statut de migrant, est venue en outre renforcer les vulnérabilités vécues par les femmes pendant cette période et la violence des inégalités sociales dans l'accès aux ressources. Les femmes, qui ont joué un rôle central – en tant que cheffes d'orchestre – pour restructurer la vie familiale pendant le semi-confinement, ont manqué de temps pendant cette épreuve. Le temps à soi, une ressource déjà rare en temps ordinaires pour beaucoup de femmes, avait presque – voire complètement – disparu pour les femmes que nous avons rencontrées. Cette observation, également faite en France (Lambert et Cayouette-Remblière 2021), rappelle que la gestion du temps constitue un rapport de

pouvoir et une disposition inégalement répartie selon les sexes et les groupes sociaux. Les personnes les plus dotées en capital culturel disposent en outre de plus de facilités à structurer leur temps (Darmon et al. 2019).

L'usage des espaces dans le logement constitue un autre rapport de pouvoir entre les sexes qu'il serait intéressant d'explorer dans une prochaine contribution. Nos entretiens révèlent que les mères en emploi avaient moins souvent un « espace à elles » dans leur logement pour travailler au calme (Woolf 1992) et, lorsque c'était le cas, elles avaient de moins bonnes conditions de télétravail que leur conjoint.

* *Recherche ANR-20-COV4-0002 « Fam.Conf. ». Le volet suisse de la recherche s'inscrit également dans la prolongation de l'enquête Devenir parent.*

TEXTES CITÉS

Bloch, Françoise et Monique Buisson (1999). La disponibilité à l'enfant : Le don et la norme. *Recherches et Prévisions*, 57–58, 17–29.

Castel, Robert (2009). *La montée des incertitudes. Travail, protections, statut de l'individu*. Paris : Seuil.

Crompton, Rosemary, Lewis, Suzan and Clare Lyonette (dir.) (2007). *Women, Men, Work and Family in Europe*. London: Palgrave MacMillan.

Darmon, Muriel, Dulong, Delphine et Elsa Favier (2019). Temps et pouvoir. *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, 226–227, 6-15.

Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud (2017). *Rapport social vaudois 2017*, Lausanne : DSAS.

Haicault, Monique (1984). La gestion ordinaire de la vie à deux. *Sociologie du Travail*, 26(3), 268-275.

Husson, François, Lê, Sébastien et Jérôme Pagès (2016). *Analyse des données avec R*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

- Hobson, Barbara (dir.) (2002). *Making men into fathers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambert, Anne et Joanie Cayouette-Remblière (dir.) (2021). *L'explosion des inégalités. Classes, genre et générations face à la crise sanitaire*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.
- Le Goff, Jean-Marie et René Levy (dir.) (2016). *Devenir parents, devenir inégaux. Transitions à la parentalité et inégalités de genre*. Zurich : Seismo.
- Levy, René et Eric D. Widmer (2013). *Gendered life courses: Between standardization and individualization. A European approach applied to Switzerland*. Münster: Lit Verlag.
- Méda, Dominique et Hélène Périvier (2007). *Le deuxième âge de l'émancipation. La société, les femmes et l'emploi*. Paris : Seuil.
- Widmer, Eric D. et Gilbert Ritschard (2013). Tous égaux devant la pluralisation des parcours de vie ? Déstandardisation des trajectoires familiales et professionnelles et insertions sociales. In Stéphanie Gaudet, Nathalie Burlone et Maurice Lévesque (dir.), *Repenser la famille et ses transitions. Repenser les politiques publiques* (pp. 79-110). Laval : Presses de l'Université de Laval.
- Woolf, Virginia (1992). *Une chambre à soi*. Paris : Denoël.

« VOUS ÊTES À RISQUE, RESTEZ À LA MAISON ». LES 65+ FACE À LA COVID-19

Christian Maggiori, Maël Dif-Pradalier et Michela Villani

Le 16 mars 2020, le Conseil fédéral déclarait l'état de *situation extraordinaire* et prévoyait une série de mesures visant à limiter la propagation de la COVID-19 en Suisse. Les personnes de 65 ans et plus (« 65+ » dans la suite du document, en référence à la terminologie employée par les autorités et les médias), comme celles souffrant de certaines pathologies (telles que, diabète, cancer ou maladies respiratoires chroniques), sont alors désignées comme « groupes à risque ». Afin d'éviter les cas graves de COVID-19 ainsi que la saturation du système de santé, les personnes vulnérables devaient être protégées contre l'infection et rester chez elles ou dans un environnement protégé (OFSP 2020). La protection des 65+ est dès lors considérée comme une des priorités dans les différentes stratégies de la Confédération et des cantons. Cette priorité est également régulièrement répétée dans les médias qui, de leur côté, n'hésitent pas à bien distinguer – et à ainsi opposer involontairement – les 65+ du reste de la population.

Sur le plan pandémique, le 17 avril 2020 – jour du lancement de notre étude – la Suisse recensait un total de 27'916 cas confirmés, 3'726 hospitalisations et 1'292 décès (OFSP 2021a). Le groupe d'âge le plus touché en termes de décès était celui des 80 ans et plus (38,1 décès pour 100'000 habitant·es), suivi par les 70-79 ans (5,5) et les 60-69 ans (2,3). Par contre, les données relatives au nombre de cas confirmés montrent que les catégories d'âge les plus touchées après les 80 ans et plus (83,5 cas pour 100'000 habitant·es) étaient, dans l'ordre, les 20-29 ans (27,4 cas), les 50-59 ans (22,7 cas), les 30-39 ans (22,1 cas) et enfin les 40-49 ans (21,3 cas) (OFSP 2021b). Par ailleurs, si les 65+ se sont

retrouvées au centre de l'attention politique et médiatique au cours de la première vague de la crise sanitaire liée à la COVID-19, leur voix a cependant été trop souvent (et trop longtemps) absente des discussions et des débats publics durant cette même période.

Sur la base de ces constats, nous avons lancé au mois d'avril 2020 une étude auprès des 65+ et dont les objectifs étaient : (i) mieux comprendre le vécu, les attentes et les craintes des 65+ pendant la crise sanitaire ; (ii) rendre plus visible la situation des 65+ et mettre les résultats obtenus à la disposition des autorités et des associations et organisations travaillant auprès des personnes âgées, dans le cadre d'une crise qui n'avait pas de précédents. À la suite de cette première étude, notre projet de recherche a pu se poursuivre à travers deux mandats d'approfondissements réalisés pour les Cantons de Vaud et Neuchâtel.

À travers les points de vue des 65+ récoltés lors des divers volets de notre projet, nous aborderons dans ce chapitre les possibles impacts et conséquences de la 1^{re} vague de la crise liée à la COVID-19 sur le bien-être des 65+, sur leur participation sociale et sur les relations intergénérationnelles. Ces trois thèmes, bien évidemment articulés entre eux, ayant été abordés de manière plus spécifique dans chacun des volets de notre projet de recherche, ils seront présentés dans des sections distinctes.

CARACTÉRISTIQUES DU PROJET

Notre projet de recherche se structure autour de trois volets. Le premier, à l'aide d'un questionnaire en ligne, a permis de recueillir des informations « au cœur » de la crise sanitaire. Au final, 5'085 personnes âgées de 65 à 98 ans ($M_{\text{age}} = 72,6$; E.T. = 5,4) et vivant à domicile ont complété le questionnaire entre avril et mai 2020. Les femmes représentent 59,1% de cet échantillon, alors que 60,6% des participant·es ont un·e partenaire et que 34,9% habitent seul·

es. Enfin, 15,2% des participant·es disent avoir des difficultés à « joindre les deux bouts » à la fin du mois. Les deux autres volets se basent sur des entretiens individuels réalisés entre juillet et novembre 2020 dans le cadre de mandats réalisés pour les cantons de Vaud (deuxième volet) et Neuchâtel (troisième volet). Plus précisément, dans le deuxième volet, nous avons conduit 30 entretiens avec des personnes âgées de 65 à 80 ans ($M_{\text{age}}=72,1$; $E.T.=4,0$). Les femmes et les personnes qui habitent seules représentent respectivement 50,0% et 60,0% des participant·es. Pour le troisième volet, 25 entretiens ont été réalisés. L'âge des participant·es varie de 65 à 89 ans ($M_{\text{age}}=73,6$; $E.T.=6,1$), les femmes et les personnes vivant seules représentent respectivement 64,0% et le 52,0% de cet échantillon. Enfin, il faut souligner que pour les deux mandats, les entretiens ont été effectués avec des personnes ayant déjà participé au premier volet de notre projet.

Tandis que l'impact de la crise sur le bien-être des 65+ sera analysé ici sur la base des données du questionnaire, les retombés de la crise sur leur participation sociale et sur les relations intergénérationnelles seront examinés à l'aune des entretiens réalisés, respectivement lors du deuxième et du troisième volet.

LES IMPACTS DE LA CRISE SUR LE BIEN-ÊTRE DES 65+

Sur le plan descriptif, les données issues du questionnaire en ligne mettent en évidence deux constats principaux. Premièrement, elles confirment que la crise sanitaire a eu des conséquences négatives sur le bien-être subjectif des 65+. Il suffit de penser que pour plus d'une personne sur quatre (27,3%) le sentiment de solitude a augmenté depuis le début de la crise et que pour une personne sur trois (37,7%), cette dernière a eu un impact (très) négatif sur leur moral. En lien avec la COVID-19, une majorité des participant·es

craint pour sa propre santé (67,0%) et pour celle de ses proches (88,6%). Par ailleurs, environ les deux tiers des interrogées (67,2%) mentionnent l'inquiétude que des proches puissent ne pas être soigné·es à cause d'une possible priorité accordée à des personnes plus jeunes. À noter également qu'une personne sur quatre (25,6%) a exprimé le sentiment d'avoir été traitée de manière injuste à cause de son âge au cours de la 1^{re} vague de la pandémie.

Deuxièmement, malgré les difficultés et les effets négatifs de la crise, les personnes de 65+ ont su rester actives et s'adapter à cette situation inédite. Sur le plan des relations sociales, 22,0% des participant·es déclarent avoir créé de nouveaux contacts et 37,6% ont profité de cette période pour renouer des liens avec des personnes perdues de vue. Par ailleurs, si environ une personne sur cinq (21,3%) indique avoir eu des contacts moins fréquents avec la famille et les ami·es au cours de la 1^{re} vague, plus de la moitié des participant·es (55,7%) disent avoir eu des contacts plus fréquents. Plus d'un tiers des participant·es (38,8%) révèlent également avoir découvert de nouvelles manières de garder contact avec leur entourage, comme par exemple, des programmes pour réaliser des appels vidéo, des applications pour smartphone pour échanger différents types de contenus multimédias ou encore des apéritifs d'un balcon à l'autre ou aux deux bouts d'un même palier. Sur le plan de l'aide, plus d'un tiers (35,9%) signale ne pas avoir eu besoin d'une aide particulière en cette période et presque une sur cinq (19,3%) a apporté un soutien à des personnes en dehors de son ménage pour des activités telles que faire le ménage, les courses ou aller chez le médecin.

Lorsqu'on approfondit la démarche à l'aide d'analyses de variance, on observe toute une série de différences statistiquement significatives en fonction de l'âge, du sexe, du fait d'avoir un partenaire ou pas, de vivre seul·e ou pas ou encore de la situation financière et du niveau de formation. Par exemple, par rapport aux 70-74 ans et aux 75 ans et plus, les 65-69 ans témoignent d'un impact négatif de la

crise sur leur moral plus important. Par contre, les 75 ans et plus expriment plus souvent le sentiment d'avoir été un poids pour leurs proches. Les femmes, de leur côté, indiquent avoir eu davantage besoin d'aide pour une série d'activités, dont faire les courses, mais aussi avoir davantage pris en charge des tâches à la maison et jusqu'à lors réalisées par des personnes externes au foyer. De même, les femmes signalent plus fréquemment avoir été traitées de manière injuste à cause de leur âge et font état d'une aggravation plus importante du sentiment de solitude. Par rapport à la situation économique, les participant·es qui disent rencontrer des difficultés financières manifestent plus de craintes concernant leur propre état de santé et celui de leurs proches à cause de la COVID-19 ainsi que relativement à un possible manque de nourriture. Ces quelques exemples tirés de nos résultats soulignent clairement que la crise n'a pas eu le même impact sur l'ensemble des 65+.

Nos données suggèrent également que la crise a aggravé ultérieurement des situations qui étaient déjà auparavant fragiles. Les modèles de régressions linéaires montrent par exemple que le sentiment de solitude a augmenté depuis le début de la crise de manière plus marquée chez les personnes dont la qualité de vie est inférieure, la santé auto-évaluée moins bonne et qui souffraient déjà le plus de solitude avant cette période. Autrement dit, par rapport à ce dernier aspect, ce sont les personnes qui se sentaient les plus seules avant la crise qui manifestent une aggravation plus importante du sentiment de solitude au cours de la 1^{re} vague.

UN RETRAIT IMPOSÉ

Malgré l'interruption brutale des activités récréatives, culturelles et associatives et le repli sur l'espace domestique qui s'en est suivi, les personnes de 65+ interrogées ont déclaré être restées actives et autonomes (faire les courses, préparer

les repas à la maison, faire le ménage, etc.). S'il s'agit de comprendre ce constat à l'aune des caractéristiques des personnes interviewées de notre échantillon, qui sont plutôt en bonne santé et encore capables de mener leur vie de manière autonome, les propos recueillis témoignent de l'importance de la santé, mais aussi des possibilités financières, présentées et vécues tantôt comme un obstacle, tantôt comme une condition à l'indépendance, aux relations sociales et à l'engagement dans certaines activités, y compris celles de soutien auprès de l'entourage.

Dans cette perspective, plusieurs personnes interrogées soulignent qu'elles auraient souhaité poursuivre leurs différents engagements, notamment la garde des petits-enfants. C'est ce qu'exprime Jeanne, 70 ans et enseignante primaire retraitée, qui, avec son mari, s'est sentie brutalement « mise de côté » et a ressenti le manque affectif de ses petits-enfants dans un quotidien jusqu'alors structuré autour des liens familiaux et qui s'en trouvait « bouleversé ».

D'autres répondant·es, à l'image d'Edith, 79 ans et anciennement active dans le milieu médical, ont mis en avant leur frustration de n'avoir pu mettre au service de la collectivité des compétences issues d'un parcours professionnel antérieur et qui s'avéraient, en pleine crise sanitaire, des plus précieuses et recherchées.

« Ce qui me manque, c'est le fait que je sois en très bonne santé et... J'aurais voulu aller bosser ! J'aurais voulu faire profiter de mon expérience professionnelle... » (Edith, vit seule, infirmière retraitée, 79 ans).

Ce témoignage illustre l'importance attachée par les personnes de 65+ au maintien d'une vie sociale à travers notamment l'engagement dans des activités bénévoles, une condition pour rester « dans le coup ». C'est ce que dit encore Michel, 72 ans :

« Le jour où vous dites “je ne peux plus faire ça” ou “j’arrête parce que ça ne sert plus à rien”, vous êtes en train de décliner là ! » (Michel, séparé et vivant seul, géomètre encore partiellement actif, 72 ans).

L’engagement dans des activités en dehors du domicile ou de l’entourage proche, source d’échanges et de réciprocité, permet aussi de maintenir des liens sociaux tout en structurant l’organisation quotidienne. À titre d’illustration, voici ce que dit André :

« Pour bien vieillir, ce qui est important, c’est d’avoir une vie sociale. C’est-à-dire que quand vous êtes à la retraite, ben le mot veut bien dire ce que c’est, ben c’est le retrait. Moi je voyais beaucoup de gens quand je travaillais. [...] J’ai voulu justement... c’est faire à l’E. [nom d’une association] ce bénévolat. Parce que je me disais ben voilà, là, j’ai des heures fixes déjà. [...] Et puis en plus de ça [par cette activité] je vois beaucoup de gens [...] j’ai une vie sociale autour de moi, et c’est très très important ! Alors quand on veut bien vieillir c’est comme ça : il faut faire du sport, bien manger et avoir une vie sociale à côté, voilà ! » (André, marié, technicien dans le bâtiment retraité, 69 ans).

Certain·es interviewé·es parlent de « rupture » pour évoquer le rétrécissement de leur réseau social dû à l’arrêt de la fréquentation des lieux de sociabilité (associations, clubs sportifs, université du troisième âge, mais aussi bars et restaurants). Les mesures restrictives semblent en outre avoir plus durement marqué les personnes célibataires (ou vivant seules) comme en témoigne Lisa :

« Je constate qu’il reste un sentiment de solitude, je parle pour moi hein qui vit seule. Parce que je ne vais pas pouvoir me mettre dans n’importe quelle table dans un bistro, autrefois, je pouvais

me rajouter à la table de quelqu'un » (Lisa, divorcée, assistante sociale retraitée, 67 ans).

Pour la plupart des personnes interrogées, être active et participer à la vie sociale signifie avant tout maintenir le lien avec son entourage proche (famille, amis, voisinage) à qui on apporte parfois son soutien (garde des petits-enfants par exemple) ; lien que la pandémie a parfois renforcé malgré la distance, ou au contraire éprouvé.

DES RELATIONS INTERGÉNÉRATIONNELLES MISES À L'ÉPREUVE

L'imposition politique de la borne d'âge fixée à 65 ans comme entrée dans la catégorie « à risque » a été ressentie par de nombreuses personnes interrogées comme injuste, en tout cas en décalage avec la réalité de leur quotidien et leur perception de leur état (de santé) général. L'image sociale des 65+, tant à leurs propres yeux qu'à ceux du reste de la population, a subi selon elles et eux les répercussions des messages généralement chargés d'une représentation négative de la vieillesse véhiculés par les médias et les instances politiques, notamment au travers des décisions de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Plusieurs affirment ainsi que le regard des plus jeunes générations à leur égard a changé. Lors de sorties en dehors du domicile, notamment dans les magasins, les personnes de 65+ disent s'être senties « observées », voire jugées. Si certain·es disent avoir reçu des remarques, attestant d'un stigmate vécu, pour d'autres, il s'est agi du sentiment de se sentir « tout à coup vieux », signe d'un stigmate perçu (Goffman 1975).

« Nous mettre tous systématiquement "65 ans = vieux malades" ça m'a un peu choqué aussi. Ça, je n'ai pas trop apprécié. Et de le répéter, répéter, répéter tous les jours, alors, c'était un petit peu frustrant de se dire : mais purée, on n'est pas tous au

home encore ! » (Simon, marié, cadre à La Poste retraité, 72 ans).

Une partie importante des tensions intergénérationnelles qui sont apparues à partir du printemps 2020 tiendrait en outre à la confusion des interprétations existantes de la notion de « groupe à risque ». Si de nombreux 65+ ne s'identifient pas comme membre d'un « groupe à risque », mais au contraire, comme des personnes en bonne santé et donc non assimilables à un groupe vulnérable, certain·es ont également eu l'impression d'être considéré·es comme un « groupe dangereux » pour autrui dès lors que leur présence dans l'espace public était mal acceptée, voire repoussée. C'est ce qu'exprime très bien Olivier, 81 ans :

« Une personne à risque, c'est un risque pour nous, on n'est pas un risque pour les autres. Certains avaient à redire parce qu'on allait dans des magasins. Mais on n'était pas un risque pour eux ! On était un risque pour nous ! » (Olivier, marié, enseignant école supérieure à la retraite, 81 ans).

Face à la possibilité d'être infecté·e et de contracter la maladie, une partie importante des personnes de 65+ expriment la peur de « vivre les années qui (leur) restent enfermées ». Ainsi, et de manière très générale, l'ensemble des interviewé·es déclarent s'être plié·es aux restrictions et y avoir adhéré en respectant les normes hygiéniques prescrites. Toutefois, plusieurs ont affirmé comprendre les mesures sans pour autant être systématiquement d'accord avec elles (par exemple, en matière de port du masque, de borne d'âge des 65 ans, d'éviter au maximum les contacts). Il est cependant intéressant de relever que plusieurs personnes de 65+ ont exprimé leur solidarité avec les jeunes gens, montrés médiatiquement du doigt pour leurs sorties et fréquentation des « dancings », et rappelé qu'au même âge, elles aussi avaient envie de sortir. Pour plusieurs d'entre

elles, les médias ont attisé cette opposition entre générations, notamment en choisissant de parler des cas de contaminations dans les clubs et boîtes de nuit et en ne relatant en revanche que peu, ou pas, les contaminations survenues sur les lieux de travail, renforçant au passage une construction médiatisée du « risque » (Joffé 2005) en lien avec un âge chronologique.

Certaines ont également considéré « très grave » la fermeture des écoles, tandis que d'autres se sont sérieusement inquiétées de « la vulnérabilité économique » engendrée par la crise sanitaire, notamment chez les plus jeunes. Plusieurs ont ainsi souligné le confort de leur situation financière stable et garantie, s'estimant « à l'abri » avec une rente de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) « qui tombe tous les mois ». Les relations intergénérationnelles ont sans doute été mises à mal, notamment par le fait d'avoir imposé aux un·es et aux autres des mesures souvent mal comprises et des restrictions perçues comme sévères (voir également à ce propos le chapitre de Hummel ci-après).

CONCLUSION

Comme pour le reste de la population (e.g., Huang et Zhao 2020 ; Wissmath et al. 2020), un premier constat qui émerge de notre projet de recherche réalisé auprès des 65+ confirme l'effet négatif et rapide de la 1^{re} vague de la crise liée à la COVID-19 et des mesures mises en place pour la contenir, sur le bien-être et la participation sociale. Les 65+ font en effet état de craintes liées à une perte importante de libertés, notamment en termes d'engagement dans des activités porteuses d'un sens collectif et de mobilité, d'un impact négatif sur leur moral ou encore d'un rétrécissement de leur réseau social. Les relations intergénérationnelles ont également été affectées, de nombreuses personnes de 65+ témoignant, entre autres, du sentiment d'avoir été traitées de manière injuste mais aussi d'une préoccupation pour le

présent et le futur des générations plus jeunes, plus touchées à leur sens par les conséquences économiques de la crise. Ces considérations soulignent également la nécessité de parler de crise sociosanitaire et de ne pas réduire la portée d'un tel événement uniquement à sa dimension médicale. En outre, et bien que les 65+ aient été longtemps considérées comme un unique groupe uniforme au cours de la pandémie, nos données montrent que cette crise n'a pas été vécue de la même manière ni eu les mêmes conséquences sur l'ensemble de cette partie de la population. Ce constat confirme l'hétérogénéité qui caractérise cette phase de la vie, par exemple en termes de parcours de vie, de ressources et de besoins, et donc la nécessité de ne pas considérer l'ensemble des 65+ comme un groupe uniforme.

Pareil constat, que la crise a contribué à renforcer ultérieurement, devrait se traduire au niveau des futures politiques de la vieillesse par une compréhension, et donc une action, bien moins fondée sur le seul critère de l'âge chronologique que sur celui des ressources et besoins réels d'un individu, ou d'une collectivité, afin qu'elle puisse bénéficier au plus grand nombre, indépendamment de l'âge. En ce sens, nos résultats remettent en question le bien-fondé de politiques de la vieillesse basées sur le seul âge chronologique (celui du calendrier) et qui ne s'appuieraient pas (ou peu) sur une compréhension plus large des situations individuelles (Remund et al. 2019 ; Rennes 2019). La période pandémique semble en outre avoir amplifié une série de différences interindividuelles, en particulier en fragilisant ultérieurement des situations déjà à risque. Ce dernier constat pourrait être expliqué à travers la notion de vulnérabilité proposée par Spini, Bernardi et Oris (2017) et définie en termes d'équilibre entre stressseurs et ressources d'un individu à un moment donné de son existence et non pas comme un simple état dichotomique (vulnérable *vs* pas vulnérable). Dans cette optique, la crise sociosanitaire semble avoir aggravé le degré de vulnérabilité des personnes pré-

sentant déjà moins de ressources avant la pandémie en augmentant le déséquilibre entre stressseurs et ressources pour y faire face (voir le chapitre de Widmer à ce propos). Ce constat est encore plus important lorsqu'on considère que la crise sanitaire a continué bien au-delà de la vague du printemps 2020 et que de nombreuses études tendent à montrer une aggravation au fil des mois, tant sous l'angle du bien-être individuel que des inégalités sociales.

Un deuxième constat qui ressort de notre projet est non seulement la volonté, mais aussi la capacité des personnes de 65 ans et plus à rester actives et le plus autonome possible tout au long de la crise ainsi que leur souhait de s'engager auprès des autres. Ces dernières n'ont donc pas simplement subi la crise mais ont su y réagir en s'adaptant activement aux bouleversements qu'elle a occasionnés dans leur quotidien. Ces constats soulignent l'importance et la nécessité de ne pas penser uniquement aux personnes de 65 ans et plus en termes de besoins, mais aussi en termes de ressources et de contributions actuelles et potentielles, en temps de crise mais aussi en temps ordinaire.

Pour la plupart des personnes interrogées, la participation sociale n'est pas entendue seulement comme le fait de participer à des activités civiques ou de loisirs et de divertissement. Pour elles, participer s'entend avant tout comme le maintien des liens avec l'entourage et le soutien à autrui. Autant de liens qui se trouvent encore encouragés, ou au contraire empêchés, par l'environnement des personnes, et notamment la configuration de leur lieu de vie (immeuble, quartier) et sa situation géographique ou topographique (ville, campagne, montagne) plus ou moins propice aux rencontres, sans oublier l'attachement à ce lieu de vie, généralement constitutif d'un sentiment d'appartenance communautaire ou territorial. Avoir en tête l'importance de ces interactions entre territoire d'inscription et vécu, soit entre le spatial et le social, dans les processus d'inclusion (ou inversement de marginalisation voire d'exclusion) sociale et territoriale (Bouquet et Dubéchet 2018), ouvre des pistes

d'action pour lutter contre l'isolement et le sentiment de solitude autrement que par le biais du développement d'activités censées favoriser les rencontres sociales. Agir en ce sens suppose ainsi de considérer les éléments qui favorisent l'activation des liens sociaux et le maintien de la cohésion sociale au travers des générations sur les lieux de vie, liant ainsi la question du bien vieillir et de la participation sociale à celle notamment de l'urbanisme et de l'identité régionale.

Pour terminer, il est important de souligner que le choix – presque obligé au moment de lancer notre projet – de recourir à un questionnaire en ligne a vraisemblablement exclu une partie non négligeable des personnes les moins connectées et les plus fragiles. Si nos répondant·es ne représentent ainsi pas l'ensemble des réalités caractérisant la période de vie allant au-delà de 65 ans, elles et ils représentent néanmoins une partie très importante de ce groupe de la population et reflètent tant l'évolution que la diversification grandissante des situations individuelles et des parcours de vie rassemblés sous la catégorie de « vieillesse ».

TEXTES CITÉS

Bouquet, Brigitte et Patrick Dubéchet (2018). Quelques enjeux autour des territoires ruraux. *Vie sociale*, 2, 13-31.

doi:10.3917/vsoc.182.0013

Goffman, Erving (1975). *Stigmates, les usages sociaux des handicaps*. Paris : Éditions de Minuit.

Huang, Yeen and Ning Zhao (2020). Generalized anxiety disorder, depressive symptoms and sleep quality during COVID-19 outbreak in China: A web-based cross-sectional survey. *Psychiatry Research*, 288, 113803. doi:10.1016/j.psychres.2021.113803

Joffé, Helene (2005). De la perception à la représentation du risque : le rôle des médias. *Hermès, La Revue*, 1, 121-129.

doi:10.4267/2042/8962

OFSP (2020). *Rapport explicatif concernant l'ordonnance 2 du 13 mars 2020 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 2*

- COVID-19), *version du 20 mars 2020*. Berne : OFSP, en ligne : www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/covid-19-erlaeuterungen-aenderungsmodus.pdf.download.pdf/Rapport_explicatif_concernant_1_oronnance%202_COVID-19_corr.pdf (accès 11.06.2021)
- OFSP (2021a). *200325 - Base de données graphiques COVID-19 (rapport)*. Berne : OFSP, en ligne : www.bag.admin.ch/bag/fr/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html (accès 11.06.2021)
- OFSP (2021b). *COVID-19 Suisse – Évolution de l'épidémie*. Berne : OFSP, en ligne : www.covid19.admin.ch/fr/epidemiologic/case (accès 11.06.2021)
- Remund, Adrien, Cullati, Stéphane, Sieber, Stefan, Burton-Jean-gros, Claudine, Oris, Michel and Swiss National Cohort (2019). Longer and healthier lives for all? Successes and failures of a universal consumer-driven health care system. *International Journal of Public Health*, 64, 1173-1181. doi:10.1007/s00038-019-01290-5
- Rennes, Juliette (2019). Âge biologique versus âge social : une distinction problématique. *Genèses*, 4, 109-128. doi:10.3917/gen.117.0109
- Spini, Dario, Bernardi, Laura and Michel Oris (2017). Toward a life course framework for studying vulnerability. *Research in Human Development*, 14. doi:10.1080/15427609.2016.1268892
- Wissmath, Bartholomäus, Mast, Fred. W., Kraus, Fabian and David Weibel (2020). Understanding the psychological impact of the COVID-19 pandemic and containment measures: an empirical model of stress. *MedRxiv*. doi:10.1101/2020.05.13.20100313

LES GÉNÉRATIONS AU DÉFI DES MESURES DE PROTECTION CONTRE LA COVID-19

Cornelia Hummel

Alors que la Suisse entrait dans ce qu'il est désormais usuel de qualifier de « premier confinement », en mars 2020, la question de l'âge et des générations s'est rapidement imposée dans le débat public. En effet, la publicisation des statistiques sur la COVID-19 a fait apparaître la morbidité et la mortalité différentielles selon l'âge comme des caractéristiques essentielles de la pandémie. Les mesures de protection adoptées par les autorités de nombreux pays, dont la Suisse, ont été adossées à ces caractéristiques. Les personnes âgées de 65 ans et plus ont ainsi été qualifiées de vulnérables et firent l'objet de mesures plus fortes que le reste de la population.

En quoi les relations entre générations ont-elles été mises à l'épreuve par ce traitement différencié fondé sur l'âge ? Nous esquisserons des réponses en croisant nos travaux antérieurs sur la problématisation sociale des relations entre générations (Hummel et Hugentobler 2007) avec les premiers résultats de l'étude « Journaux de confinement d'ainé·es ». Le corpus de cette étude est composé de 26 journaux tenus par des personnes âgées de 66 à 84 ans, de mi-mars à fin juin 2020 (plus longtemps pour certains), résidant en Suisse romande pour la majorité. Les cahiers manuscrits ou feuillets tapuscrits, rédigés à la façon de journaux intimes, documentent à la fois avec précision et subjectivité l'expérience quotidienne des mesures de protection contre la pandémie.

Dans les pages qui suivent, nous commencerons par interroger les notions d'âge et de génération telles qu'elles sont maniées en sciences sociales. Puis nous entrerons dans le corpus des journaux afin d'y sonder des éléments relatifs

à la question des générations, et, enfin, mettrons en discussion l'hypothèse d'une transformation, sous forme d'altération, des relations entre générations sous l'effet des mesures contre la COVID-19.

ÂGES ET GÉNÉRATIONS : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Dans le débat public, le terme « génération » est fréquemment utilisé pour qualifier, en réalité, un groupe d'âge. On trouvera ainsi des formulations du type « la génération des 65 ans et plus » dans la presse ou dans un discours politique. La distinction entre classe d'âge et génération n'est pourtant pas anodine, car derrière les mots se cachent des mises en relations sous forme d'explications de phénomènes. Lorsqu'elle est maniée par les sciences sociales, la classe d'âge désigne une construction qui rassemble des personnes de divers âges, souvent dans des logiques de comparaison : on comparera par exemple les pratiques culturelles de la classe d'âge des 15-20 ans à celles d'autres classes, par exemple les 20-40 ans, les 40-65, et les 65 et plus. Ces regroupements d'âges sont fondés sur des hypothèses liées, entre autres, aux modes de vie et aux modèles dominants du parcours de vie dans nos sociétés. Dans notre exemple sur les pratiques culturelles, le découpage suit la logique suivante : les 15-20 ans sont majoritairement en formation et vivent encore chez leurs parents, les 20-40 ans sont en situation d'insertion sur le marché de l'emploi puis en fondation de famille, les 40-65 ans sont en emploi tout en voyant progressivement les enfants quitter le foyer, et les 65+ ans sont retraitées et en route vers la grand-parentalité. Ainsi, notre étude fictive permettrait d'expliquer que l'âge a un impact sur les pratiques culturelles, en montrant que les 20-40 ans voient les sorties au cinéma, au théâtre ou au concert baisser dans cette tranche d'âge, de façon concomitante avec la naissance des enfants. Les découpages en classe d'âge varient d'une étude à l'autre, selon

le phénomène social étudié et les effets d'âge que l'on souhaite mettre au jour.

La génération, quant à elle, renvoie à un certain ancrage socio-historique lié à une année – ou un ensemble d'années – de naissance (par exemple « génération du baby-boom »). Ces regroupements d'années de naissance, appelées cohortes de naissance, et permettent d'analyser des changements dans le temps long, du moment qu'on a à sa disposition des bases de données statistiques sur une période donnée. Un exemple classique, en Suisse, des effets de génération est la baisse de la participation électorale (élections et votations) : on constate que la participation générale est en baisse, mais aussi que la participation est toujours plus élevée chez les aînés que chez les jeunes. Doit-on en déduire que plus on avance en âge plus on participe aux élections et aux votations ? Cette hypothèse nous envoie vers un effet d'âge. Pourtant, si on compare la participation des 20-25 ans en 1970 et la participation de cette même classe d'âge aujourd'hui, on voit que les jeunes d'aujourd'hui participent moins que les jeunes d'hier, ce qui va à l'encontre d'un effet d'âge. La réponse est apportée par une analyse par cohortes, qui suit la participation pour chaque groupe d'années de naissances (1950-1954, 1955-1959, etc.) : ce type d'analyse permet de montrer un fort effet de génération sur la participation électorale (Tawfik et Horber 2010), le taux de participation étant assez stable au sein d'une génération au cours du temps, mais baisse à chaque génération. Si les personnes ayant actuellement 75-80 ans présentent une forte participation électorale en 2021, celle-ci était similairement forte lorsque ces personnes avaient 60, 50 ou 30 ans. L'explication de cette participation générationnelle tient à la socialisation politique différente entre les générations, l'adhésion au système politique institutionnel allant en s'érodant au fil des générations.

Une des difficultés des analyses portant sur les générations est que les effets ne sont visibles que dans le temps long et nécessitent des dispositifs d'études spécifiques. Une

autre difficulté tient au fait que le concept de « génération » porte en lui une puissance explicative de changements à l'échelle macro-sociale, ce qui le rend très séduisant pour tenter d'analyser des phénomènes contemporains, voire en faire un usage analytique prospectif (alors que sa puissance explicative est, comme nous l'avons vu, rétrospective). Ce pouvoir de séduction du concept de génération se mesure, entre autres, à l'engouement des médias, et de divers organismes ou entreprises actives dans la prospective pour la dénomination et qualification de nouvelles « générations » (X, Y, Z...).

Depuis sa première formulation par Karl Mannheim en 1928, le concept de génération ainsi que la dynamique des générations ont fait l'objet de nombreux travaux, les définitions et usages scientifiques se diversifiant au cours du temps. Pourtant, force est de constater que la génération se présente souvent sous la forme d'un « concept auberge espagnole », fréquemment utilisé de façon indifférenciée pour expliquer des effets d'âge, de cohortes ou encore des effets socio-historiques ponctuels (appelés effet de période). C'est particulièrement le cas lorsque le concept de génération est utilisé au croisement des sciences sociales et des politiques publiques, dans sa déclinaison intergénérationnelle – relations intergénérationnelles, pacte intergénérationnel, solidarité intergénérationnelle, mixité intergénérationnelle et bien sûr l'inévitable repoussoir du conflit intergénérationnel (Hummel et Hugentobler 2007).

Une fois faite la distinction entre âge et génération, une deuxième précision conceptuelle nous paraît nécessaire dans le cadre de notre questionnement des générations en contexte de COVID-19. Nous distinguerons ici les « rapports entre générations » (*intergenerational relations*) des relations entre générations (*intergenerational relationships* ; Walker 1993). Les rapports entre générations sont à saisir à l'échelle d'une société, donc au niveau macro-social : ils désignent la façon dont les générations sont liées les unes aux autres au

sein de la structure sociale. Le système d'assurance-vieillesse suisse, typiquement, lie deux générations entre elles, en se basant sur le principe de solidarité : les personnes en activité professionnelle cotisent pour que les retraités touchent leur rente AVS. Ce système, qualifié de « pacte » ou « contrat » entre les générations, est régulé à l'échelle du pays et par voie législative. Les *relations entre générations* se concrétisent à l'échelle des individus, au niveau micro-social. Ce sont des relations réelles entre individus de générations différentes, tant au sein qu'en dehors de la famille.

Questionner la configuration des générations à l'épreuve des mesures de protection contre la COVID-19 consiste ainsi à porter notre regard à la fois sur les rapports entre générations – rapports qui ont été reconfigurés par la catégorisation des personnes de 65 ans et plus comme « vulnérables » – et sur les relations entre générations, les « jeunes » ayant été les destinataires d'appels à la solidarité envers les aîné·es, relayés concrètement sur le terrain par divers organismes (communes, associations, etc.). La section qui suit se concentre sur les relations entre générations, tel que les aîné·es en ont fait l'expérience durant le printemps 2020. Nous enchaînons ensuite sur la discussion des rapports entre générations dans la dernière section du chapitre.

LES AÎNÉ·ES AUX PRISES AVEC LA COVID-19 : ENTRE DISCRIMINATION ET SOLLICITUDE

L'analyse des journaux de confinement montre que nombre de participant·es ont exprimé, durant les mois de mars et avril 2020, de la tristesse ou de la colère face à ce qu'elles et ils estimaient être un traitement discriminant. Ce constat, qui va dans le même sens que les résultats de l'étude de Maggiori, Dif-Pradalier et Villani (voir le chapitre précédent), peut surprendre : alors que les mesures com-

municipales par les autorités, principalement le Conseil fédéral, et relayées par les médias, visaient la protection des aînées, cette intention de protection est soit absente des journaux, soit interprétée comme une bienveillance fallacieuse. La catégorisation, fondée sur l'âge, en « population vulnérable » a été particulièrement mal vécue, donnant lieu à la rédaction de « coups de gueule » ponctuels.

« Le rappel c'est SANS ARRÊT. SANS ARRÊT. Il n'y a pas un journal télévisé ou une émission, sans qu'on nous rappelle que les personnes âgées sont vulnérables, qu'il faut les protéger et ceci et cela. Et puis ça, cela m'a choqué. Honnêtement. Parce que je trouve que c'est un discours qui finalement n'est pas neutre » (Homme, Fribourg, 71 ans ; 28 avril, emphase dans le texte original).

« J'ai décidé de faire entendre ma voix. **C'est pour ton bien** : j'ai horreur de cette phrase depuis mon adolescence, ma première révolte : d'autres savent ce qui est bon pour toi et décident de ce que tu dois faire et ne pas faire... Mes enfants ne l'ont jamais entendue, LA PHRASE. Et voilà 2 mois qu'on me la ressert, qu'on l'enrobe dans du miel bien gluant et qu'elle dégouline sur moi : radio, TV, voisins, ...je n'en veux plus, de votre sollicitude ! » (Femme, Genève, 78 ans ; 2 mai, emphase dans le texte original).

La colère s'exprime également à l'égard de personnalités de leur classe d'âge lorsque celles-ci se positionnent « en traître », à l'instar d'André Comte-Sponville dont les interventions avaient agité les médias suisses et français en avril 2020.

« Dans le journal, l'interview du philosophe français André Comte-Sponville me plonge dans le doute et la perplexité : est-on vraiment en train de sacrifier les jeunes pour préserver les personnes

âgées ? Est-ce qu'en nous confinant et en respectant les consignes nous compromettons l'avenir des jeunes ? Devons-nous nous sentir coupables d'être encore en vie ? Devons-nous nous considérer des parasites de la société ? [...] Pas besoin de nous rappeler que le taux de mortalité de la vie est de 100%, nous savons bien que la fin approche, mais est-ce égoïste d'apprécier ce que la vie peut encore nous offrir ? » (Femme, Vaud, 78 ans ; 4 avril)

Alors que les médias sont une importante source d'information durant les premières semaines du semi-confinement, la lassitude, voire le caractère anxiogène attribué à un trop-plein d'informations (impactant par exemple la qualité du sommeil) provoquent, chez certain·es, une prise de distance avec l'information. Les conférences de presse des autorités (Conseil fédéral, Office fédéral de la santé publique) font exception et continuent à être suivies avec assiduité, car déterminantes pour connaître « le sort qu'on nous réserve » comme le formule une participante. Ce qui intéresse les aîné·es, c'est « quand est-ce qu'on pourra sortir ? ». En effet, bien que les sorties n'aient à aucun moment été interdites, les personnes de 65 ans et plus reçoivent des injonctions fortes à éviter les sorties dès le 16 mars 2020. Pourtant, ce qui vient le 27 avril 2020 n'est pas un allègement des mesures sous forme d'autorisation de sortie mais d'autorisation à êtreindre ses petits-enfants. Cette annonce, largement relayée par la télévision et la radio, n'est pas forcément accueillie avec joie et reconnaissance. L'amalgame entre âge avancé et grand-parentalité est perçu comme réducteur, voire blessant.

« 14h environ. Conférence de presse du Conseil fédéral [*sic* – *il s'agit en réalité de l'Office fédéral de la santé publique*]. Et voilà la nouvelle : les grands-parents peuvent embrasser leurs petits-enfants. La plupart des questions posées par les journalistes

tournaient autour de cette nouvelle. J'ai commencé à m'énerver un peu : et pour les plus de 65 ans qui commencent à en avoir assez, dont moi, d'être mis à l'écart, pas un mot ! J'ai été de très mauvaise humeur tout l'après-midi. En écoutant « Forum », une fois de plus sur le sujet grands-parents/enfants et pas un mot pour nous, ceux qui ont des enfants ou pas mais pas de petits-enfants. [...] J'étais tellement en colère que j'ai envoyé un mot à la RTS en leur expliquant mon ras le bol de nous oublier. Ça m'a fait du bien. Je n'aurai pas de réponse je suppose. J'aimerais et j'ai le droit de retrouver ma place dans la société, je ne suis pas encore une vieille dame inutile et je me débrouille encore bien dans la vie. Si on a pris 2 mois dans la vie des enfants qui ont en principe de nombreuses années à vivre, on a pris aussi 2 mois de nos vies, nous qui arrivons à la fin. Est-ce que c'est égoïste ce que je suis en train d'écrire ? » (Femme, Genève, 74 ans ; 27 avril).

Outre la colère qu'il exprime, cet extrait indique que le traitement différencié des 65 ans et plus questionne les aînées sur leur place dans la société, questionnement encore renforcé lorsqu'une deuxième différenciation fait son apparition à l'intérieur de la classe 65 ans et plus, avec les grands-parents d'un côté et les non-grands-parents de l'autre. Au fil de l'écriture de cette entrée du 27 avril dans son journal, on notera que cette participante passe de la colère à l'hésitation, puisqu'à la fin elle se pose la question de l'éventuel égoïsme de sa posture. Cette hésitation devient affirmation lorsqu'elle rajoute dans la marge qu'elle n'est « pas très contente » de ce qu'elle vient d'écrire. Et de fait, au fil des entrées de la fin du printemps, on perçoit un décentrement et un souci croissant pour « les jeunes » dans les journaux. Ces jeunes sont, concrètement ou symboliquement, à la fois les enfants (craintes pour l'emploi) et les petits-enfants (perturbation de la formation, difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi) des participant·es.

Lorsqu'elles font état de la perception de la situation sociale en lien avec la pandémie, les entrées passent ainsi de la discrimination à la sollicitude dans de nombreux journaux. Certaines participant·es sont même surprises d'apprécier ce qui les dérangeait auparavant, par exemple les rassemblements d'adolescent·es au pied de leur immeuble. Le « bruit des jeunes » est désormais interprété comme « la vie » comme le note une participante, une vie qui selon elle doit être vécue. Cette sollicitude à l'égard des plus jeunes augmente encore dans les journaux dont l'écriture a été poursuivie au-delà de fin juin, probablement en lien avec l'émergence, dans le débat public, de la question de la santé mentale des jeunes aux prises avec une deuxième vague de mesures contre la pandémie. La participante en colère puis hésitante au mois d'avril répond à sa question de l'égoïsme quelques mois plus tard, dans le troisième cahier qu'elle a consacré à notre étude :

« Pour les jeunes, j'aimerais bien que la vie revienne à la normale. Moi j'ai déjà vécu et bien vécu, j'ai voyagé, aimé, eu une belle carrière, un peu de chance financièrement. Je n'ai plus rien à prouver... Je suis une privilégiée non ? » (Femme, Genève, 74 ans ; 22 novembre)

LES SCIENCES SOCIALES FACE À LA RECURRENTE (HYPO)THESE DU CONFLIT

Les premiers résultats de notre étude semblent montrer que les rapports entre générations, à l'échelle macro-sociale, n'ont pas été altérés par les mesures de protection contre la pandémie. Si un sentiment de discrimination est effectivement exprimé durant les premières semaines du confinement, celui-ci est clairement mis en lien avec les décisions des autorités (et la communication autour des décisions), et non avec une position ou attitude des jeunes générations.

Passé cette première période, les aîné·es manifestent plutôt de l'attention et de la sollicitude envers ces jeunes générations. Par ailleurs, il nous faut souligner que les journaux restituent de nombreuses situations dans lesquelles les aîné·es ont reçu du soutien et de la sollicitude de la part de plus jeunes, à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de la famille : soutien psychologique et matériel apporté par les enfants et petits-enfants, aide spontanée pour les courses de la part de jeunes voisin·es ou résident·es de la commune (souvent des adolescent·es). Si la délégation à autrui des courses a été mal vécue sur le principe, car synonyme de perte d'autonomie, les personnes ayant fait appel à des jeunes ont toutes mentionné le soin que ces dernier·es ont apporté à cette tâche. Nos journaux rapportent donc l'expression de la solidarité dans les relations entre générations, à l'échelle micro-sociale.

Ces résultats sont à mettre en relation avec les (trop rares) études menées sur les rapports et relations entre générations en Suisse. Deux enquêtes, menées successivement en 1994 et 2011, explorent trois modèles de rapport et relations entre générations (Perrig-Chiello, Höpflinger, et Suter 2009) :

1. La solidarité entre générations. Ce premier modèle repose sur le principe de l'interdépendance positive, autrement dit : ce qui est bénéfique pour une génération l'est aussi pour l'autre. Les intérêts et valeurs des générations sont liés et ceci tant à l'échelle de la famille (solidarité des générations familiales) qu'à l'échelle sociétale de la redistribution équitable des ressources arbitrée par l'État.
2. Le conflit des générations. Ce modèle est fondé sur l'interdépendance négative : les générations sont en conflit de valeurs et concurrence d'intérêt. Chaque génération est porteuse de ses propres valeurs et intérêts qui sont incompatibles avec ceux des autres générations.

3. La ségrégation des générations. Ici, on part du principe que chaque génération coexiste avec les autres hors d'une relation de dépendance. C'est un modèle où chaque génération est socialement pensée et organisée pour elle-même, indépendamment des autres.

En 1994, 480 personnes appartenant à deux classes d'âges (20-24 ans et 65-74 ans) et résidant en Suisse romande se sont vues soumettre divers scénarios de répartitions des ressources (Roux et al. 1996). Les résultats montrent que tant les jeunes que les aîné·es répartissent équitablement les ressources entre leur propre classe d'âge et la classe d'âge qui leur sert d'alternative, ce qui va dans le sens du modèle de la solidarité entre générations et de l'interdépendance positive. Une majorité adhère aussi à l'affirmation « le bien-être des jeunes/aîné·es est aussi important que celui des personnes de ma classe d'âge ». En 2011, une réplique partielle menée auprès de 137 jeunes âgé·es de 16 à 24 ans donne des résultats similaires (Janin 2011) et indique que le modèle de la solidarité entre générations est toujours dominant, du moins chez les jeunes.

Les mesures de protection contre la COVID-19 ont-elles altéré l'adhésion au modèle de la solidarité entre les générations ? Cette question est à situer dans le contexte de la récurrence des inquiétudes exprimées dans les champs politique et médiatique à propos de la possible altération des relations entre générations. L'histoire montre ainsi que dans les sociétés occidentales, les générations font régulièrement l'objet de tourments publics, voire d'épisodes d'alarmisme en lien avec le vieillissement démographique (Bourdelaï 1993), et ceci depuis le début du XX^e siècle. Que penser alors de l'omniprésence de ce que Lüscher et Liegle (2003) nomment « la rhétorique des générations », à savoir un discours polarisé sur les relations entre générations ? De fait, depuis mars 2020, la question (ou l'affirmation) d'un conflit de générations fait régulièrement les titres de la presse, et le téléphone des sociologues spécialisé·es

dans le champ du vieillissement sonne sans arrêt pour les inviter à s'exprimer sur ce conflit dans les médias.

Nous terminons ce chapitre en esquisant quelques pistes. Certes, les mesures contre la pandémie, notamment les mesures différenciées du printemps 2020, ont constitué une mise à l'épreuve des relations entre générations. Il en est de même avec l'introduction de la vaccination organisée par classes d'âge, tout comme les débats actuels sur le passeport vaccinal alors que les classes d'âges inférieures attendent encore, pour la plupart, une date de vaccination. Mais le croisement de notre modeste étude avec des études antérieures ainsi que l'observation de l'espace public nous incite à penser que les générations ont résisté à la pandémie, en conservant une dynamique d'interdépendance positive. En dehors de quelques épiphénomènes sur les réseaux sociaux stigmatisant les aîné·es, il n'y a pas eu de mouvement massif d'une génération – ou plutôt d'une classe d'âge – contre une autre. Notons aussi que les mouvements « anti » (masques, vaccins, etc.) regroupent des personnes de divers âges et manifestent leur opposition aux mesures de protection, et non à une génération. Et si les jeunes sont effectivement préoccupé·es pour leur avenir, elles et ils ne se sont pas pour autant regroupé·es en mouvements sociaux pour dénoncer leur « sacrifice » au bénéfice des aîné·es. Et c'est une bonne nouvelle.

Bien que je sois l'auteure unique de ce chapitre, sont ici associé·es les étudiant·es du cours « Atelier de recherche COVID-19 » – bachelor en sociologie de l'Université de Genève (UNIGE) 2020-2021 – qui m'ont accompagnée dans l'analyse des journaux de confinement d'aîné·es.

TEXTES CITÉS

- Bourdelaï, Patrice (1993). *L'âge de la vieillesse*. Paris : Odile Jacob.
- Hummel, Cornelia et Valérie Hugentobler (2007). La construction sociale de « problème » intergénérationnel. *Gerontologie et Société*, 123, 71-84.
- Perrig-Chiello, Pasqualina, Höpflinger, François et Christian Suter (2009). *Génération-Structures et relations*. Rapport « Génération en Suisse ». Zurich : Seismo.
- Janin, Amandine (2011). *Les relations entre générations hors de la famille. Une enquête menée auprès de Genevois âgés de 16 à 24 ans*. Mémoire de bachelor en sociologie. Université de Genève.
- Lüscher, Kurt und Ludwig Liegle (2003). *Generationenbeziehungen in Familie und Gesellschaft*. Konstanz: UVK.
- Roux, Patricia, Gobet, Pierre, Clémence, Alain und François Höpflinger (1996). *Generationenbeziehungen und Altersbilder. Ergebnisse einer empirischen Studie*, SNF – Nationales Forschungsprogramm 32 Alter/Vieillesse.
- Tawfik, Amal et Eugen Horber (2010). Les déterminants de la participation et quelques effets sur le vote de gauche. In Sarah Nicolet et Pascal Sciarini (dir.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse* (pp. 47-87). Genève : Georg.
- Walker, Alan (1993). Intergenerational Relations and Welfare Restructuring: The Social Construction of an intergenerational Problem. In Vern L. Bengston and Andrew W. Achenbaum (dir.), *The changing contract across generations* (pp. 140-165). Hawthorn, NY : Aldine de Gruyter.

**PARTIE D : POLITIQUES SOCIALES ET
RECHERCHE EN ACTION**





*Gare de Genève-Champel, avril 2020.
Crédits : Demir SÖNMEZ*

ÉLABORER, METTRE EN ŒUVRE, ÉVALUER : LE CYCLE DES POLITIQUES SOCIALES EN TEMPS DE COVID-19

Entretien avec Stéphane Rossini, Directeur de l'Office fédéral des assurances sociales

Réalisé en mai 2021 par Emilie Rosenstein, avec Théo Giezendanner

J'ai un parcours mixte, académique et politique, notamment au Conseil national. En décembre 2019, j'ai repris la direction de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), quelques semaines avant le début de la pandémie. Il s'agit d'un des grands offices de la Confédération en termes de ressources financières, en raison des dépenses de transfert, soit les prestations de la Confédération aux assurances sociales. En termes de collaborateurs, on compte environ 350 personnes. Indirectement, s'y ajoutent les acteurs de la mise en œuvre des assurances à l'échelle cantonale.

Nos missions principales comprennent trois volets. D'abord la surveillance de la mise en œuvre des assurances sociales : assurance-vieillesse et survivant (AVS), invalidité (AI), prestations complémentaires (PC), allocations familiales et perte de gain. La surveillance des organes d'exécution comprend les Offices AI, les Caisses de compensation cantonales et professionnelles et les Caisses d'allocations familiales. Des thèmes transversaux comme la pauvreté, la politique familiale ou la vieillesse nous occupent aussi. L'OFAS interagit donc avec un réseau dense de partenaires externes assurant la mise en œuvre de la législation.

Le deuxième champ d'activité se rapporte au volet législatif, dont l'accompagnement du Conseil fédéral et du Parlement dans le cadre des réformes des assurances sociales. En 2021, nous avons vécu l'introduction de la réforme des PC, le congé paternité, les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, les mesures pour les proches aidants, etc.

Et puis, il y a les « grandes révisions » : l'AVS, la prévoyance professionnelle, la modernisation de la surveillance du 1^{er} pilier, la protection des mineurs en matière de film et jeux vidéo.

Enfin, le troisième volet d'activité est centré sur l'analyse du développement des politiques sociales, qui implique chez nous plusieurs secteurs dédiés (statistiques, recherche, domaine Famille, générations et société), qui ont pour but d'identifier les grands défis pour lesquels il faut se préparer, notamment en vue des futures réformes des assurances sociales. Ce dernier volet comprend également une partie plus stratégique et politique, pilotée par le Chef du département, notamment en ce qui concerne les relations avec les cantons. Nous tentons d'associer aussi aux réflexions les villes, les communes et les organisations subventionnées par l'OFAS.

Comment est-ce que la pandémie de COVID-19 s'est immiscée dans votre agenda ?

En deux temps. Entre janvier et février 2020, on suivait les évolutions internationales, puis cantonales, mais sans perspectives claires sur les conséquences pour l'Office. En regard des travaux parlementaires en cours, par exemple concernant les prestations transitoires pour les travailleurs âgés, les priorités n'étaient pas à la COVID-19. Nous étions sous pression. Puis soudain, à mi-mars, au milieu de la session parlementaire, le Conseil fédéral annonce des mesures, le Parlement interrompt la session. Le Conseil fédéral demande alors de trouver des compensations en faveur des acteurs économiques interdits d'activité, notamment les indépendants, les situations de quarantaine ou la garde des enfants lors de la fermeture des écoles.

Tout se passe en quelques heures. Une *Task force* socio-économique se met en place sous la direction du Secrétariat à l'économie (SECO). Nous y participons, comme l'Office fédéral de la culture, l'Administration fédérale des finances,

l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), etc. Le mandat attribué à l'OFAS est de créer un dispositif qui réponde tout particulièrement à la spécificité du statut des indépendants. Rapidement, nous arrivons à la conclusion que la meilleure option semble l'élargissement du système des allocations pour pertes de gains (APG). Les indépendants sont affiliés auprès d'une caisse de compensation, leurs revenus sont connus. Concrètement, les caisses peuvent octroyer rapidement les prestations, soit le 80% du revenu AVS déclaré. En l'espace de quelques jours, cette prestation *ad hoc*, indépendante financièrement des autres assurances sociales, est formalisée dans une ordonnance du Conseil fédéral. À mi-avril, les premiers versements sont effectués.

Pour les salariés, le SECO étendra les prestations de chômage existantes, dont la fameuse prestation pour réduction de l'horaire de travail (RHT). Tout s'est donc fait très rapidement, hors des processus usuels, dont la procédure de consultation et les travaux parlementaires, qui permettent de se poser les bonnes questions, d'identifier les problèmes et d'anticiper certaines difficultés. Il y avait donc une certaine dose d'insécurité.

L'enjeu de la couverture des indépendants était donc déjà au cœur de la demande du Conseil fédéral ?

Oui. Il fallait régler la question des professions interdites d'activité et celle des indépendants. Dans notre système très cloisonné, ceux qui ont l'étiquette « salarié » ont bénéficié du chômage et des RHT ; les entreprises ont pu faire appel aux prêts de la Confédération. Il fallait donc aussi couvrir les indépendants. Ce fut une très bonne chose, car on s'est aperçu rapidement de la fragilité économique de certains petits indépendants : restaurateurs, coiffeurs, fleuristes, chauffeurs de taxi, milieux culturels, etc. On a découvert des revenus relativement bas. Ainsi, nous avons budgétisé 5,3 milliards pour ces APG COVID en 2020 et 2,2 milliards

ont été utilisés. La situation précaire de certains indépendants est un enseignement intéressant de cette crise.

Comment la gestion de la crise s'est-elle déclinée dans le temps ?

La notion d'urgence est très particulière dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une loi. En Suisse, les processus sont lents et longs. On avance avec pragmatisme. Les procédures de consultation et leur analyse, les discussions avec les cantons, les partenaires sociaux et les acteurs de mise en œuvre précèdent les débats parlementaires. Presque tout est anticipé. Ici, rien de tout ça, on travaillait sans filet. L'exercice devait durer quelques mois. Nous n'aurions pas agi de la même manière si nous avions douté que cela pouvait durer deux ans et que le Parlement modifierait les mesures chaque trimestre. Ces nouvelles règles et mesures ont posé de grandes difficultés de mise en œuvre et une surcharge extrême pour les caisses de compensation. À l'OFAS, nous n'avons sollicité aucune ressource supplémentaire. La charge de travail fut donc énorme pour certains secteurs. D'autant plus que notre mission prioritaire était également celle d'assurer la continuité et le versement des prestations ordinaires.

Quels étaient les obstacles dans la mise en œuvre des APG COVID ?

Plusieurs difficultés sont survenues, dont le périmètre des ayants droit, les modalités d'annonce et de contrôle, les bases de référence pour le calcul des prestations, les projections financières ou l'information. Le niveau des prestations aux petits indépendants était parfois si bas qu'ils n'arrivaient plus à assumer leurs dépenses. Certains effets pervers sont apparus, comme la conséquence des formes d'optimisation fiscale (revenus déclarés). On s'est aperçu aussi que l'on maîtrisait très mal les différentes catégories d'indépendants et que nous étions dans l'impossibilité de cibler

les prestations. Car, ce groupe est très hétérogène. Ce qui a été encore exacerbé par la crise.

La question des effets sur les activités non interdites, mais indirectement touchées de la pandémie : que fait-on pour les taxis ou les entreprises qui peuvent travailler mais qui n'ont plus d'activité ? La loi a ainsi été adaptée, par exemple en intégrant la référence à la baisse de chiffre d'affaires, ce qui était totalement nouveau dans les APG et pour les caisses de compensation. Le Parlement a aussi souhaité que les demandes d'APG COVID soient renouvelées chaque mois contrairement à ce qui se faisait au début de la pandémie. Le système qu'on avait imaginé dans l'urgence et qu'on voulait non-bureaucratique, conformément à la demande du Conseil fédéral, est devenu beaucoup plus compliqué. Et puis, dans certains secteurs, comme la restauration, 100% des assurés sont devenus des bénéficiaires de prestations. C'est du jamais vu. Il a donc fallu gérer aussi des retards, des critiques et du mécontentement.

Comment est-ce que ces difficultés sont remontées jusqu'à vous ?

Comme directeur, j'avais trois canaux d'information privilégiés. D'abord, les relations étroites et régulières avec les caisses de compensation, qui permettaient d'identifier les problèmes de mise en œuvre. Ensuite, les demandes adressées directement par des citoyens et par les organisations professionnelles. Des centaines de milliers de demandes par email, par courrier ou par téléphone ont été traitées. Les médias ont par ailleurs relayé ces préoccupations. Enfin, les politiciens ont eu un rôle très actif. Au Parlement fédéral et dans les cantons, des centaines d'interventions parlementaires ont été déposées. Elles nous ont permis d'identifier les problèmes, tout comme les contacts directs avec des Ministres cantonaux.

Quelle était votre marge de manœuvre dans la manière de répondre à ces interpellations ?

Nous avons privilégié la continuité et évité les blocages ou les ruptures, notamment par une grande flexibilité. Par exemple dans le cadre de l'AI, auprès des organismes subventionnés ou dans le cadre d'autres projets en cours (digitalisation, développements informatiques, etc.). L'objectif était de ne pas déstabiliser les structures à un moment de crise déjà compliqué et sensible. Nous avons aussi agi par voie réglementaire ou par des directives internes pour alléger les procédures.

Dans le domaine de l'AI, quelles sont les questions d'avenir qui se posent ?

L'insertion professionnelle et l'impact à long terme de la crise nous préoccupent. Par définition, les mesures professionnelles sont illusoire quand l'économie est à l'arrêt et que le *home office* est la règle. Les répercussions des symptômes de « long COVID » sont encore délicates à apprécier. Nous collaborons avec l'OFSP et les Offices AI pour identifier les répercussions à long terme. Il est probable de voir à nouveau une augmentation des situations AI en raison d'incapacité de gains liées à la COVID-19. Nous avons débuté un monitoring avec les Offices AI.

Et concernant les APG COVID, est-ce qu'on observe des tendances ?

Tout au long de la période, la tendance était une croissance générale, chaque révision ayant élargi le cercle des bénéficiaires. Durant la première partie de la crise, les montants alloués étaient plus bas qu'estimés. Les indépendants concernés par la crise avaient des revenus déterminants AVS inférieurs aux moyennes statistiques retenues (ils percevaient en moyenne 50 CHF par jour au lieu des 125 à 150 CHF que nous avions estimés). L'autre élément marquant

du début de crise se rapporte à la fragilité financière de ces indépendants. Beaucoup n'avaient pas de réserves.

Nous allons désormais procéder à des analyses approfondies des données 2020. Plusieurs évaluations sont en préparation, d'autres en cours. C'est important d'exploiter les données disponibles, car cette expérience a permis de prendre conscience de la précarité de certains indépendants. Qu'il s'agisse des indépendants à bas revenus, des activités mixtes ou des temps partiels.

Nous avons pour devoir d'objectiver ces phénomènes pour accompagner les discussions politiques qui ne manqueront pas d'arriver. Deux écoles semblent s'affronter : une qui souhaite tirer les leçons de la pandémie pour améliorer la protection sociale de cette catégorie professionnelle, et l'autre qui considère que le statut d'indépendant est un choix personnel qu'il faut assumer lorsque nous reviendrons à la normale. Il va donc falloir trouver un chemin. C'est le prochain défi des politiques sociales.

Une suspension des APG COVID a-t-elle déjà été évoquée ?

La loi COVID est prolongée jusqu'à fin décembre 2021. Les mesures devraient néanmoins se réduire « naturellement » au fur et à mesure du retour à la normalité et de la reprise économique. La loi en vigueur pourrait être facilement prolongée en cas de nouvelle vague. Sous l'angle de la politique sociale, nous menons des discussions avec les cantons pour tenter d'anticiper les difficultés à venir, notamment pour les personnes qui arriveront en fin de droits RHT ou APG COVID avec le risque de répercussion sur l'aide sociale ou l'AI qui pourrait en découler. Nos outils de pilotage doivent être complétés et affinés. Mais, le fédéralisme reste complexe, trop complexe à mon avis. C'est aussi un espace de réflexion.

Quelles sont les priorités que vous souhaitez voir à l'agenda ?

En relation avec la crise COVID-19, la protection sociale des indépendants doit faire l'objet d'une lecture critique non dogmatique. Il faut donc documenter ce qui s'est passé, qui a bénéficié des aides, de quel niveau, etc., et échanger avec les milieux concernés pour identifier leurs attentes. Ce travail impliquera aussi de revoir nos catégories d'analyse et nos bases statistiques, qui se sont avérées lacunaires. Nos soucis se tournent aussi du côté de l'AI. Sa santé financière est fragile et l'impact de la pandémie pourrait avoir des conséquences difficiles pour l'assurance si le nombre de rentes venait à augmenter de manière importante.

Comment favoriser le dialogue entre recherche et politiques sociales ?

En tant qu'ancien chercheur, je souhaite mieux intégrer les savoirs produits sur les politiques sociales aux processus de décision. Nos programmes de recherche, les études que l'on mandate, les travaux des Universités et des Hautes écoles doivent servir nos politiques publiques. Il faut donc renforcer les coordinations et notre capacité à anticiper les problèmes sociaux. Cela implique, d'une part, de favoriser la diversité de la recherche, en ayant un champ plus large de partenaires avec qui collaborer de manière interdisciplinaire. D'autre part, cela requiert de se demander quel rôle on peut jouer, en tant qu'OFAS, dans la mise en commun des savoirs. Actuellement, de nombreux instituts de recherche nous sollicitent. Nous allons être un partenaire du programme national de recherche (PNR) 80 « COVID-19 et société ». Ce sont des signes positifs.

Enfin, du point de vue de l'administration fédérale, cela signifie aussi décloisonner les collaborations interdépartementales. La crise de la COVID-19 a été une expérience très positive sur ce plan. Nous avons dû collaborer dans

l'urgence pour trouver des solutions concrètes. Nous avons beaucoup appris. Il n'y a eu que peu de place pour les rapports de force ou les luttes de pouvoir.

LA CONFIANCE COMME REMÈDE À LA CRISE

Entretien avec Natalia Weideli Bacci, Directrice générale de l'Office cantonal des assurances sociales de Genève

Réalisé en mai 2021 par Emilie Rosenstein, avec Justine Daverio

L'Office cantonal des assurances sociales (OCAS) est un établissement public autonome qui compte 400 collaborateurs et regroupe l'Office de l'assurance-invalidité (AI) et la Caisse cantonale de compensation (CC). Nos attributions relèvent principalement du droit fédéral, nous sommes un établissement d'exécution décentralisé, ici pour le canton de Genève. Sur le volet de l'AI, nous gérons des problématiques de santé des travailleurs, d'invalidité ou de handicap. Notre mission principale est la réadaptation et la réinsertion professionnelle ; nous nous prononçons également sur des prestations financières comme la rente d'invalidité ou les allocations pour impotent. Du côté de la CC, nous avons des activités liées à la perception de cotisations sociales du premier pilier pour les indépendants, employeurs ou personnes sans activités lucratives affiliées auprès de notre Caisse. Au niveau des prestations sociales, il s'agit surtout de prestations de remplacement de revenu, comme les rentes, AVS ou AI, mais nous couvrons aussi les allocations maternité, paternité et perte de gain militaire ou civile, de même que les allocations familiales. Et évidemment, il y a les nouvelles tâches qui ont été attribuées aux CC avec notamment l'allocation perte de gain (APG) COVID. Donc tant sous l'angle des problématiques de santé, que sous l'angle économique, nous avons été très fortement impactés par la crise, que ce soit nous-mêmes en termes d'organisation interne, ou dans nos activités, nous avons été au cœur des difficultés rencontrées par les personnes.

Quelles ont été les premières répercussions de la pandémie pour l'OCAS ?

En février 2020, quand on a vu avec quelle intensité le virus a frappé l'Italie, nous avons commencé à avoir des réflexions à l'interne et rapidement, nous avons activé notre cellule de crise. Heureusement, entre 2018 et 2019, on a mis à jour notre plan de continuité en cas de crise. Ce dernier intégrait des scénarii en lien avec une indisponibilité totale ou partielle du bâtiment, des collaborateurs ou des systèmes informatiques. Mais évidemment qu'à ce moment-là, on ne s'attendait pas du tout à une crise sanitaire d'une telle ampleur. Dans ce cadre, on avait réfléchi aux activités qui devaient absolument être assurées et préservées. On a décidé que le plus important était d'assurer le paiement des prestations, donc garantir les activités de versement de rentes AVS et AI tout particulièrement. Donc entre février et mars 2020, nous avons repris ce plan de continuité pour voir comment assurer ces prestations, à distance, car on commençait à entendre parler de confinement. Nous avons mené une réflexion sur l'ensemble des activités de l'OCAS et décidé de poursuivre toutes celles qui pouvaient l'être, a minima en mode dégradé, dans une logique de continuité de service public. La première question était de savoir comment nous réorganiser et permettre aux collaborateurs d'assumer leurs activités à distance. Parce qu'il faut dire que l'OCAS a beau être à la pointe sur certains aspects, nous étions très traditionnels dans les modes de travail, avec très peu de télétravail et des activités principalement basées sur le présentiel.

Mais vous pouviez déjà compter sur une numérisation des dossiers d'assurés ?

Oui, au niveau de l'AI, mais moins au niveau de la Caisse où nous avons une numérisation des dossiers, mais pas de système centralisé pour la gestion des documents entrants. En fait, au début de la pandémie, nous étions en train de

préparer un très grand projet de migration informatique permettant d'intégrer les différents systèmes de l'OCAS, pour une vision d'ensemble de nos clients et de leurs prestations. C'est un projet de longue date, en partenariat avec un *pool* informatique qui regroupe 21 caisses et OCAS de Suisse. La mise en œuvre a malgré tout démarré à l'été 2020. Ce projet vise à soutenir la stratégie de l'OCAS, dont un des objectifs principaux est la recherche d'efficacité et par conséquent la mise en place d'un système de gestion intégré et centralisé permettant une vision d'ensemble de nos clients et de leurs prestations. La bascule sur cette nouvelle plateforme informatique est prévue pour la fin de l'année 2021. Donc, quand la crise est arrivée, nous sommes en plein préparatifs du projet, mais ce dernier n'est pas encore lancé et ce système intégré n'est clairement pas en place ! C'est pourquoi, quand le Conseil fédéral a pris le *lead* du pays et que tout a été fermé, on a dû trouver un moyen pour travailler à distance. On s'est vu le lundi 16 mars en cellule de crise avec les membres de la direction et le vendredi, tout le monde était en télétravail, une organisation de crise était en place, et nous étions moins de 10% du personnel à nous rendre encore dans les locaux pour gérer cette situation. Encore aujourd'hui, je me félicite que nous ayons relevé un tel exploit.

Comment avez-vous adapté la communication en interne ?

On a utilisé notre intranet, et mis en place des canaux de communication pour que les responsables puissent communiquer avec leurs équipes, en essayant de toujours bien clarifier ce qui était attendu des collaborateurs. Cette communication a été importante et a contribué à ce que ça marche. Nous avons relayé des informations sanitaires et organisationnelles. Ces différents canaux ont très bien fonctionné et j'ai moi-même communiqué quelques fois directement. En temps normal, on communique rarement à

l'ensemble des collaborateurs par messagerie, plutôt par l'intranet. Mais là, il fallait prendre la mesure de ce qui se passait. Nous étions dans une situation inédite, il faut se rappeler que c'était une période très incertaine, avec beaucoup de peurs, on ne savait pas vers quoi on allait, ni combien de temps ça allait durer, jamais on n'aurait pensé que ça allait durer aussi longtemps. Pour nous, la seule solution était de se faire confiance mutuellement, entre hiérarchie, direction et collaborateurs. Il fallait faire preuve de beaucoup de compréhension mutuelle et accepter que tout ne pouvait pas être parfait. La tolérance est nécessaire dans ce genre de situation. L'important pour moi était de transmettre ce message, on travaillait sur la base de la confiance, on ne pouvait pas savoir qui faisait quoi exactement, sachant que certains avaient leurs enfants à la maison en plus, donc on est parti du principe que tout le monde faisait au mieux. Après une semaine ou deux, le service des ressources humaines a contacté tous les collaborateurs afin de savoir comment ça allait, comment ils vivaient cette période, certains faisaient remonter des difficultés et on essayait de trouver des solutions. Dès avril, les choses se sont calmées, on est resté en télétravail tout en continuant d'optimiser notre organisation d'urgence, et on a repris petit à petit les activités qui avaient dû être arrêtées en raison des fermetures, notamment dans le secteur de la réadaptation.

Comment s'est passée la mise en œuvre des nouvelles prestations COVID ?

Le Conseil fédéral voulait trouver un moyen de compenser les pertes des indépendants qu'on avait obligé à fermer. Étant moi-même dans le Comité directeur de la Conférence des CC, on a été consultés par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), lui-même en lien direct avec le Conseil fédéral. Plusieurs scénarii ont été évoqués et pour une mise en œuvre rapide, on a suggéré de s'appuyer sur

des systèmes existants. Les CC ont toutes les données concernant les indépendants, qui sont forcément affiliés à une caisse. Donc on avait à disposition les informations nécessaires, par exemple les adresses de paiement. Ça peut paraître anecdotique, mais en temps de crise, c'est crucial si le but est de permettre des paiements dans de très courts délais. Donc, on s'est dirigé vers les APG COVID en utilisant les canaux existant pour verser des prestations et ça a été assez magique : on s'est vu fin mars, c'était un vendredi, et lundi on avait réglé une grande partie des aspects opérationnels, comme la mise à disposition des formulaires de demande, une hotline et les fonds ont été débloqués par la Confédération. À ce moment-là, on était dans un droit d'urgence. Le droit d'urgence, par définition, doit être déployé quand on en a besoin. Il fallait qu'on s'assure que les personnes soient payées très rapidement. Ceci impliquait aussi d'accepter que tout ne serait pas parfait et que le système mis en place devait nous éviter de procéder à un contrôle systématique de toutes les données, en particulier celles qui n'étaient pas déjà à notre disposition, raison pour laquelle les formulaires de demande étaient basés sur le principe d'autodéclaration. La confiance dont je parlais tout à l'heure, elle est aussi valable vis-à-vis des affiliés, des indépendants. Nous n'avions pas le temps de vérifier les bilans de chacun. À mon sens, en régime d'urgence, il vaut mieux être plus généreux et s'assurer que vous atteignez votre cible que de faire des vérifications qui vont retarder l'accès aux prestations de ceux qui en ont besoin.

Et au niveau des ressources pour délivrer cette nouvelle prestation ?

Quand on était dans la 1^{re} vague, plusieurs de nos activités avaient été arrêtées, donc on a été extrêmement créatif. On a par exemple mobilisé des collaborateurs dont l'activité avait été réduite. De même, on a dû mettre en place des lignes téléphoniques, on a eu énormément d'appels, et

beaucoup de nos collaborateurs, y compris les cadres, ont été mobilisés pour répondre au téléphone. Les ressources, on est allé les chercher là où on en trouvait, et les collaborateurs se sont montrés très souples. Mais ça a été beaucoup plus dur avec la 2^e vague. L'été avait donné le sentiment d'un retour à la normale, on s'est détendu, mais à partir du mois d'octobre, on a été impacté par la 2^e vague au sens propre et figuré puisqu'à un moment donné, jusqu'à 10% de notre personnel était malade, et ce malgré notre plan de protection.

Donc la différence avec la 2^e vague c'est que la maladie était là, elle s'est vraiment rapprochée. La 1^{re} vague était difficile car il y avait beaucoup d'incertitudes et on a dû subir les fermetures, mais le temps s'était comme arrêté. La 2^e vague m'a semblé être beaucoup plus difficile à vivre psychologiquement pour une grande partie de la population et aussi pour certains de nos collaborateurs. La maladie était là, les gens étaient fatigués, et surtout, le monde ne s'est pas arrêté cette fois-ci. Il fallait continuer de suivre, on avait nos séances, les centres de réadaptation ont rouvert, l'économie a repris sauf dans certains secteurs. On a donc presque toutes nos activités qui ont repris normalement, le cercle des bénéficiaires s'est élargi quasiment chaque mois, et on a dû engager du personnel supplémentaire pour les APG COVID.

Quelle a été l'influence de la Loi COVID-19 sur vos activités ?

En septembre 2020, la Loi COVID-19 a été approuvée par le Parlement qui a repris ses droits, et là, on a senti très fort l'impact de la dimension politique. Prenons l'exemple de l'APG COVID. Au départ, elle était versée sans trop de contrôle, de manière quasi automatique, il n'y avait pas de notion de perte de gain ou de chiffre d'affaires pour pouvoir en bénéficier. Mais dès l'automne, le parlement a estimé que les caisses ne pouvaient pas continuer à verser des

prestations aux indépendants de la sorte, sans contrôles, et qu'il fallait introduire des règles pour éviter les fraudes. Avec la 2^e vague, nous étions toujours dans du droit d'urgence, mais un droit d'urgence qui commençait à durer et révéler les défauts du provisoire qui dure. Je l'ai également constaté dans notre propre organisation de travail. Faire du télétravail quand on n'est pas correctement équipé à la maison, ça va quelques mois, mais au-delà, ça devient très compliqué. Donc quand les débats politiques ont repris, sont revenues aussi les questions sur la fraude et les grands principes de confiance mutuelle que j'évoquais ont été un peu appauvris. On a longuement débattu de qui avait le droit d'intégrer le cercle des bénéficiaires, les fameux cas de rigueur, puis on nous a mis un seuil à 55% de réduction du chiffre d'affaires avec obligation de démontrer la perte de gain.

Au niveau des CC, on a pourtant essayé de faire prendre conscience que 55% de réduction du chiffre d'affaires, c'est énorme ! Avec le temps, ce seuil a été abaissé à 40%, puis à 30%. On s'aperçoit au final qu'avec ces effets de seuils, on exclut beaucoup de monde. Ça a peut-être l'air de rien, mais pour un organe d'exécution comme le nôtre, faire tous ces ajustements ça implique à chaque fois : de changer les formulaires, d'expliquer les règles en interne, de communiquer en externe et recevoir à nouveau des milliers de téléphones. On a parfois l'impression que ce qui avait été mis en place au début, de manière intuitive et concertée, basé sur la confiance, s'affaiblit au profit d'un système qui doit être corrigé, car il dure. Or, il n'avait pas été conçu pour durer si longtemps.

Est-ce que vous avez vu le profil de vos bénéficiaires habituels changer ?

C'est trop tôt pour le confirmer, mais en matière d'AI, je ne peux pas imaginer qu'il n'y aura pas d'impact. D'ailleurs, on reçoit les premières demandes AI liées au « COVID

long ». Donc il va y avoir un impact, c'est certain, y compris au-delà des COVID longs. Cette crise a un impact sociétal et économique, elle agit comme un révélateur de troubles psychiques parmi les personnes plus vulnérables qui sont soumises à trop de contraintes. On observe déjà maintenant une hausse du sentiment de stress. On le voit parmi nos affiliés de la CC, il y a des gens très, très désespérés.

Cette crise a aussi révélé, et on peut s'en étonner, que la moyenne de revenu annuel déclaré d'un indépendant en Suisse est de moins de 30'000 CHF. Ce montant paraît très faible par rapport aux standards de notre pays. Est-ce que c'est parce qu'ils gagnent trop peu ? Parce qu'ils ont beaucoup de charges ? Ou pour des raisons fiscales ? Dans tous les cas, le système n'est pas prévu pour couvrir les pertes des indépendants. On a eu beaucoup de personnes qui nous disaient « Mais ce n'est rien ce que vous nous donnez ! ». Il y a eu une prise de conscience de leur côté comme du nôtre de cette réalité et de la fragilité de leur situation.

On avait toujours l'habitude de dire qu'un indépendant assume le risque économique de son entreprise, mais ce discours aujourd'hui, il a évolué, l'État social a dû leur venir en aide pour leur assurer un minimum de revenus au vu de leur faible couverture d'assurance. Malheureusement, je ne suis pas sûre qu'on puisse résoudre ce problème de couverture des indépendants dans l'immédiat. La crise a eu tendance à polariser les débats politiques et je ne pense pas qu'on arrive à résoudre des problèmes structurels en temps de crise. En revanche, la crise révèle les problèmes structurels. Ma crainte, c'est qu'une fois les prestations COVID terminées, on ait une augmentation des liquidations d'entreprises. On a vu qu'un grand nombre de sociétés n'étaient pas saines, déjà avant la crise, des entreprises qui n'avaient aucune réserve et qui étaient en grande difficulté dès les premiers mois de la pandémie.

Comment ont évolué vos collaborations avec vos partenaires habituels ?

Du côté de l'AI, on a des partenaires très importants dans le domaine de la réadaptation. Avec eux, on s'est montré très solidaire. Par exemple, au début de la pandémie, on avait des mesures en cours ou qui allaient démarrer. Cela a généré une énorme incertitude auprès de ces centres et prestataires qui attendaient ces rentrées d'argent. Très vite, nous avons décidé de ne pas couper les vivres, donc nous avons financé les mesures en cours ainsi que celles qui étaient prévues, indépendamment des fermetures. Pour les assurés, ça impliquait de continuer le versement de leurs indemnités journalières, sans quoi, ils se retrouvaient sans revenu et auraient dû se tourner vers l'aide sociale. En attendant des décisions de l'OFAS, nous avons pris un risque en allant de l'avant et en décidant de continuer de payer. C'était exceptionnel, car nous sommes toujours très rigoureux dans l'application des directives fédérales, mais au final, il s'est avéré que ces pratiques, pragmatiques, étaient alignées avec les décisions de l'OFAS. Nous avons vraiment senti chez tous les acteurs une volonté de bien faire et d'être efficaces. Mais il était indispensable d'agir et de décider vite.

Les outils de monitoring habituels ont été adaptés ?

Oui, on a pu suivre l'activité de nos collaborateurs et ce qu'on constate, c'est qu'on a maintenu, voire boosté la production dans toutes nos activités courantes, tant du côté de la CC que de l'AI. Ce n'est pas étonnant, on n'avait moins d'entretiens ou de rendez-vous, donc ça nous a permis de rendre beaucoup plus de décisions et d'aller plus vite. Donc au niveau des indicateurs classiques (nombre de rentes, taux de réinsertion, etc.) on n'observe pas de variation. Du côté des APG COVID, il y a eu un monitoring très étroit. L'OFAS a mandaté le Contrôle fédéral des finances qui chaque semaine fait un décompte des dépenses au franc

près. Ils ont cherché des problématiques de plausibilité, donc des prestations qui n'auraient pas eu lieu d'être, ils nous ont contactés par rapport à l'une ou l'autre situation qui avait reçu des paiements qui interrogeaient. Le système a été d'une efficacité redoutable.

Qu'en est-il du secteur de la réinsertion ?

La réinsertion, c'est très complexe par définition. C'est un processus. On sait que les effets peuvent être postérieurs à la fin d'une mesure. Un individu peut avoir fini une mesure de réadaptation sans forcément trouver du travail, alors qu'il y a tout de même quelque chose qui s'est capitalisé. De même, quelqu'un peut reprendre un emploi sans que la réinsertion ne soit durable. C'est vraiment un processus et il est parfois dur de déterminer ce qu'est une réussite ou un échec. Pour l'instant, nous ne voyons pas de différence au niveau des indicateurs, mais les temps sont durs. Et si la réinsertion était déjà un défi en temps normal, avec la situation actuelle, cela devient très compliqué. Pour réinsérer, il faut des employeurs et aujourd'hui, le marché est très frieux. Il y a des secteurs économiques très affaiblis ou qui disparaissent. Alors plus que jamais, on essaie de faire du maintien en emploi, en entreprise. Inversement, il y a peut-être de nouvelles activités qui vont apparaître. Il faudra analyser comment le marché du travail et ses secteurs d'activité vont évoluer.

Actuellement, la difficulté est qu'il nous faut beaucoup de résilience. Nous sommes dans une phase de fatigue généralisée. Or, nous avons affaire à des populations en difficulté, et pour les accompagner, il faut être bien soi-même. À ce titre, les collaborateurs nous rapportent leur fatigue, le fait de travailler à distance, dans des conditions qui ne sont pas toujours optimales, c'est lourd. On sent aussi que le lien avec l'OCAS, le fait de moins voir les collègues, tout cela pèse et je peux imaginer que ça pourrait impacter la dimen-

sion qualitative du travail ou la motivation. Alors nous veillons à ces aspects et mettons tout en œuvre pour soutenir nos collaborateurs.

Quelles sont vos priorités pour les mois/années qui viennent ?

Sur le plan organisationnel, nous avons revu nos priorités à moyen terme en mettant l'accent sur tout ce qui relève des modes de travail, ainsi que sur des projets en lien avec le management, comment on manage une équipe à distance par exemple. Nous avons également arrêté notre système de pointage et opté pour un management à la confiance avec des objectifs et une gestion du temps associés. Nous avons aussi des réflexions sur les métiers de l'accueil. On aimerait bien que les clients qui sont en mesure d'utiliser les services en ligne le fassent et que l'accueil soit réservé au seuil incompressible de clients qui sont obligés de venir sur place. Mais c'est compliqué, comment est-ce qu'on les identifie ? On a aussi une mission d'information à leur égard. Le défi est de généraliser les processus de numérisation au sein de l'OCAS et standardiser une grande partie de nos activités, tout en offrant à nos assurés des services et conseils personnalisés.

SANTÉ MENTALE ET PANDÉMIE : LES LEÇONS DE LA *SWISS CORONA STRESS STUDY*

Entretien avec Dominique de Quervain, Professeur en neurosciences cognitives à l'Université de Bâle, membre de la Task Force scientifique de la Confédération de mai 2020 à avril 2021

Réalisé en avril 2021 par Emilie Rosenstein, avec Justine Daverio

J'ai étudié la médecine à Berne, puis réalisé un postdoc à l'Université de Californie à Irvine, et suis retourné en Suisse pour me spécialiser en psychiatrie. En 2006, j'ai remporté le prix Pfizer en neurosciences, ce qui m'a permis de développer mes recherches sur le stress et la mémoire. Depuis 2009, je suis professeur à l'Université de Bâle où je dirige la division des neurosciences cognitives. Avec mon collègue Andreas Papassotiropoulos, nous sommes à la tête d'une plateforme de recherche transfacultaire qui regroupe un large spectre d'activités, qui va des études génétiques les plus basiques à de la recherche clinique avec des patients. Mes principaux travaux portent sur le stress, les processus d'apprentissage et la mémoire, ainsi que sur le traitement de maladies psychiques, que ce soit par le biais de traitements médicamenteux ou, depuis quelques années, par le biais des nouvelles technologies et de la réalité virtuelle.

Trois semaines après le début de la pandémie en Suisse, en mars 2020, nous avons lancé la *Swiss Corona Stress Study* (<https://fr.coronastress.ch>). C'est un sondage en ligne qui nous a permis de récolter des données sur les conséquences psychiques de la pandémie. Pour l'instant, trois sondages ont été réalisés : début avril, pendant le semi-confinement, fin mai, avec les premiers assouplissements ; et mi-novembre, durant la 2^e vague épidémique. D'autres sont prévus par la suite.

Comment êtes-vous parvenus à mettre en place cette étude si rapidement ?

Travaillant sur le stress depuis plusieurs années déjà, il était important pour moi d'étudier cette pandémie, car elle s'est accompagnée de plusieurs facteurs de stress, regroupés en un événement inédit dont personne ne pouvait prédire les effets. Or, nous étions en télétravail et les restrictions liées à la pandémie nous avaient obligés à interrompre nos activités de recherche. Mais nous avons pu réallouer nos ressources assez rapidement, les collègues étaient même désireux de pouvoir faire quelque chose dans ce contexte.

En quelques semaines, avec Carmen Sandi (EPFL), nous avons pu mettre en place cette étude à travers le *Stress-network*, un réseau de chercheur·es expert·es dans le domaine du stress afin d'étudier les effets de la pandémie. Ce réseau implique des laboratoires provenant de disciplines variées : médecine, psychologie, économie, sciences sociales, etc. La rapidité de mise en œuvre tient pour beaucoup à l'anonymat de la démarche et au fait que l'on n'a pas demandé de financement spécifique, sauf ce que notre institut à Bâle pouvait nous donner.

Quels ont été les choix méthodologiques qui ont guidé votre démarche ?

J'aimerais préciser que le but de la *Swiss Corona Stress Study* n'a jamais été d'être une étude de pointe à l'échelle internationale, ni de se distinguer sur le plan méthodologique, mais plutôt d'offrir un monitoring. Bien sûr, on aurait aimé avoir un vrai suivi longitudinal, mais ce n'était techniquement pas possible, ne serait-ce que pour des questions d'anonymat et de protection des données, qui n'étaient pas compatibles avec la rapidité de notre démarche.

Un sondage en ligne était le seul type de projet que nous pouvions envisager pour comprendre rapidement ce qui était en train de se passer en Suisse tout en tenant compte des restrictions sanitaires auxquelles nous étions soumis.

Cela nous a demandé d'adapter notre façon de faire de la recherche. À titre personnel, je n'avais jamais réalisé ce type d'étude avant la pandémie, comme pour beaucoup de chercheurs probablement. Je dois dire que j'avais le sentiment que réaliser une étude par le biais d'Internet n'était pas assez fiable.

Beaucoup de chercheur·euses ont un mauvais *a priori* sur cette méthode de récolte de données. Mais cette expérience m'a appris à relativiser ce point de vue et je réalise maintenant que même les études dites « représentatives » ne représentent jamais la population au complet. Il y a toujours un biais, comme le fait que seule une fraction de gens motivés répond aux questionnaires qui leur sont envoyés. De plus, il faut rappeler qu'il n'y a pas en Suisse d'étude ou de base de données disponibles qui auraient permis de suivre des individus avant et pendant la pandémie autour de ces questions. Au final, nous sommes satisfaits du résultat, plus de 10'000 personnes ont répondu à chacun des sondages, ce qui a permis de mettre en évidence des tendances fortes, que l'on retrouve également dans d'autres pays.

Quels ont été les principaux résultats ?

L'étude a permis d'amener des informations précieuses sur la santé mentale des Suisses pendant cette pandémie, tout en mettant en évidence des dynamiques spécifiques à l'échelle locale, selon les régions les plus touchées. Pour moi, le plus intéressant était de découvrir qu'il y avait une grande variabilité dans les résultats. Par exemple, lors du semi-confinement, on n'a pas seulement observé une baisse globale de l'état de santé mentale des répondant·es. En effet, 25% ont exprimés une augmentation de leur bien-être. En d'autres termes, un quart des répondant·s se sont senti·es soulagé·es par l'arrivée du semi-confinement, notamment en raison du phénomène de stress chronique au travail. Pour ces individus, le semi-confinement a résonné comme un soulagement : moins de pression sur les délais,

plus de travail à la maison, une diminution des déplacements professionnels, etc.

On voit ainsi que des aménagements dans le quotidien peuvent avoir un impact important. Je pense que c'est une leçon importante à retenir de la pandémie sur le long terme car le phénomène n'est pas marginal. En Suisse, chaque année, le coût du stress au travail est estimé à sept milliards de CHF sous forme de perte de productivité, cela n'inclut même pas les coûts médicaux qui y sont associés. J'espère qu'on tiendra compte de ces résultats lorsque la pandémie sera derrière nous et qu'on va ouvrir la porte à des recherches et à des mesures de prévention pour diminuer le stress au travail.

Cette variabilité des résultats s'est confirmée avec le sondage suivant, qui a montré que l'assouplissement des mesures sanitaire ne s'est pas traduit en une amélioration de la santé mentale pour tout le monde. Puis en novembre, on a relevé un doublement des symptômes dépressifs graves. C'est là aussi qu'on a observé une forte variabilité intercantonale. La Suisse romande, qui a connu la plus forte incidence en termes de cas, était bien plus affectée psychologiquement que la Suisse alémanique. Il y a une corrélation entre le nombre de cas et la détresse psychologique exprimée. Nous avons également noté deux catégories de population particulièrement touchées psychologiquement par la COVID-19 : les adolescents, qui représentent la catégorie d'âge la plus affectée ; et les individus travaillant dans des secteurs fortement affectés par la pandémie, comme la restauration.

Comment la prise en compte de la santé mentale a-t-elle évolué dans la gestion de la pandémie ?

Quand il y a une pandémie, la première question qui se pose est de savoir comment la contrôler, sur le plan strictement épidémiologique et physiologique. Cela a en quelque sorte

masqué les questions liées à la santé mentale de la population au début de la pandémie qui était perçue comme secondaire. Mais plus nous avançons, plus la thématique de la santé mentale gagnait en importance, notamment car les gens commençaient à ressentir de la fatigue.

Nous pouvons comparer ceci à la façon dont le système de stress fonctionne : nous sommes constitués pour être capables de fournir rapidement d'importants efforts sur de courts laps de temps, puis nous lâchons la pression et nous récupérons, souvent avec une récompense à la clé. C'est par exemple le cas lorsque nous devons écrire un article dans un temps donné. Les premières semaines de semi-confinement ont généré un effet de ce type : intense et de courte durée pour minimiser la propagation du virus, ce qui a engendré une baisse importante du nombre de cas et qui a agi comme une forme de « récompense », tout le monde pouvait voir qu'en faisant des efforts, on parvenait à des résultats et c'est ce qui a permis une large adhésion de la population.

Mais les mois qui ont suivi ont été beaucoup plus compliqués. Malheureusement, et c'est le paradoxe de la prévention, beaucoup de personnes n'ont pas pris la mesure de cette réussite, notamment dans une partie de la sphère politique qui ne cesse de remettre en question les mesures mises en place et demande un assouplissement rapide. À mon avis, c'est une grave erreur de sous-entendre que nos efforts sont inutiles. Et il ne faut pas se précipiter. Bien sûr, cela implique de prolonger l'effort mental fourni par la population jusqu'à présent, et nous sentons que cela devient dur pour tout le monde, car justement nous ne sommes pas habitués à fournir des efforts sur une aussi longue durée. Mais avec la vaccination, on commence à voir la ligne d'arrivée, même si on n'y est pas encore et je pense au contraire qu'il faut soutenir cet effort jusqu'au bout.

Quelle a été la réception des résultats de la *Swiss Corona Stress Study* ?

Scientifiquement, les résultats ont eu un écho favorable, notamment dans le domaine de la psychologie et de la psychiatrie. Au-delà, comme je l'ai dit, la santé mentale n'était pas une priorité au début de la pandémie, mais on a perçu un intérêt croissant des médias et des pouvoirs publics.

Mais il faut faire attention car cet intérêt pour la santé mentale a été par moments instrumentalisé, c'est le cas notamment quand certains partis politiques ont utilisé nos résultats pour critiquer les mesures mises en place pour limiter la propagation du virus. C'était d'autant plus problématique qu'on n'a bien vu que les personnes les plus affectées psychiquement sont aussi celles qui ont été le plus exposées au virus et qu'à ce titre, assouplir les mesures risquerait de les exposer encore plus. Ce genre de récupération n'est pas un phénomène nouveau évidemment, mais c'était étonnant de voir que ce sont ces mêmes politicien·nes qui ignorent et nient la science quand elle ne va pas dans le sens souhaité.

Quelle a été l'influence de la *Swiss National COVID-19 Science Task Force* sur les questions de santé mentale ?

J'ai rejoint la *Task Force* fin mai 2020, lorsque les impacts de la pandémie sur la santé mentale commençaient à être thématiques. À travers la *Task Force* et ses *policy briefs*, plusieurs recommandations ont été émises, qui avaient toutes pour but de contrôler le virus et limiter ses effets néfastes ce qui, en soi, est bénéfique pour la santé mentale. Ces recommandations ont évolué au fil de la pandémie et ont permis par exemple d'étendre l'offre de soutien aux personnes affectées dans leur santé psychique. L'OFSP a suivi ces recommandations ce qui a permis de faciliter l'orientation des personnes en leur montrant comment et à qui elles pouvaient faire appel pour obtenir de l'aide, en leur donnant accès à

certaines prestations de soutien, notamment en autorisant les consultations à distance (téléphonie, visiophonie, etc.).

Dans la dernière *policy brief* émise en janvier 2021, les deux principales recommandations étaient : la nécessité de compenser rapidement les individus financièrement impactés par la pandémie et de garder l'incidence de cas à un niveau bas en évitant les vagues d'infection. Ces deux recommandations agissent positivement sur plusieurs aspects du bien-être des individus, sur leur santé physique et mentale, ainsi que sur l'économie. Malheureusement, j'ai été choqué de voir la réaction de certains partis politiques à ces recommandations. La science a parfois été présentée comme étant opposée à l'économie, alors même qu'il y a au sein de la *Task Force* des économistes qui montrent qu'il est important de contrôler une pandémie pour garantir la pérennité du système économique.

Comment envisagez-vous le futur et quelles recommandations pourriez-vous donner ?

En plus des recommandations déjà évoquées, je dirais de mettre en place des mesures préventives dans les écoles et les universités car les jeunes souffrent beaucoup. Je suggérerais aussi de réduire la pression à l'école en temps de pandémie. Ce dernier point est essentiel. Beaucoup d'écoles et de classes ont dû fermer leurs portes, avec des conséquences négatives pour l'apprentissage des enfants et des jeunes et souvent une pression accrue au moment des réouvertures. Je pense que c'est néfaste et qu'il faut éviter cela.

Je recommanderais également d'avoir un meilleur monitoring psychiatrique à l'échelle de la Suisse pour mieux comprendre les évolutions en matière de santé mentale. Au niveau des soins intensifs, on peut comptabiliser aujourd'hui le nombre de lits, mais en psychiatrie, ça ne fonctionne pas comme ça, les hôpitaux étaient déjà pleins bien avant la pandémie, il y a souvent une longue attente avant

de trouver un thérapeute disponible, on n'a pas d'aperçu global de la situation et il faudrait renforcer le suivi. Finalement, il y a aussi des activités du quotidien que chaque individu pourrait entreprendre et dont on a pu mesurer les effets bénéfiques sur le stress : le sport, la méditation, etc. Bien sûr, ce ne sont pas des remèdes miracles, mais on pourrait être plus incitatif. À la suite de la pandémie, je pense qu'il y a une fenêtre d'opportunité pour mieux prendre en compte ces éléments.

Notre étude a montré qu'environ 20% des répondant·es ont déclaré avoir pour la première fois de leur vie des problèmes de santé mentale, et qui découlent directement de la pandémie. Dans un tel contexte, il pourrait, je dis bien il pourrait être plus facile ou moins stigmatisant de faire état de ses problèmes psychiques, car ils sont souvent liés à des facteurs externes que beaucoup ont expérimentés, comme une perte de salaire, la menace du virus, le poids des mesures de distanciation, etc. Ce serait bénéfique si cette crise permettait d'accélérer le long et lent processus d'acceptation à l'égard des problèmes d'ordre psychiques. Mais évidemment, cela va dépendre également de la capacité des psychiatres et psychologues à saisir cette opportunité.

Et il faut prêter attention aux effets de long terme de la COVID-19. Une étude a montré que 10% des personnes qui ont été infectées par le virus sans pour autant être hospitalisées présentent six mois plus tard des problèmes d'ordre neurologiques et psychiatriques. C'est dans cette optique aussi que nous allons bientôt relancer un nouveau sondage dans le cadre de la *Swiss Corona Stress Study*, afin de mettre en évidence les effets de long terme de la COVID-19.

Quel serait votre conseil pour les jeunes chercheur·es ?

Difficile de donner un conseil qui soit valable pour tout le monde. Je dirais que les temps sont durs, mais quelle que

soit la situation, ce qui compte c'est la passion pour la recherche, pour ce qu'on fait. Je dois dire qu'en Suisse on a de la chance, on le réalise quand on va à l'étranger et qu'on s'aperçoit des difficultés pour obtenir des fonds de recherche, indépendamment de la pandémie. Bien sûr, cette dernière nous met à l'épreuve, mais elle peut aussi révéler ou confirmer des passions. Le moteur premier de la recherche doit rester la passion, pas la carrière. Les conditions de travail pour faire de la science sont devenues plus difficiles ces dernières décennies et plus compétitives. Dans le même temps, certaines personnes voient le doctorat comme une simple prolongation des études, ce qui est une erreur je pense, car cette posture n'incite pas à la créativité. C'est un développement regrettable et je trouve qu'on devrait préserver des espaces de liberté et de créativité, pas seulement pour les chercheurs bien établis, qui ont un poste stable, etc., mais dès le début du parcours de doctorat. La priorité devrait être de susciter cette créativité et d'apprendre à la développer.

Comment favoriser le dialogue entre la science et le monde politique ?

Honnêtement, je pense que c'est peine perdue de tenter d'essayer de convaincre de l'importance de la science les politicien·nes qui ignorent ou nient publiquement des données scientifiques. Heureusement, il existe également beaucoup de politicien·nes qui soutiennent la recherche et s'appuient sur elle dans leurs prises de décision politique, y compris les personnes qui travaillent dans l'administration et mettent en œuvre la politique au quotidien. Mais à mon sens, si on veut renforcer ce dialogue, il faut commencer par investir davantage dans l'information auprès du public et compter sur un effet *bottom-up*. Il faut expliquer ce qu'est la démarche scientifique, il faut impliquer le public dans la recherche.

Je pense que c'est le meilleur moyen de favoriser le dialogue et d'éviter les postures « anti-science » qu'on a pu observer, notamment dans des arènes politiques. Bien sûr, le dialogue entre ces mondes n'est pas simple, chaque institution voudrait préserver son autonomie, mais on ne devrait pas voir le regard de l'autre comme une intrusion, comme un risque de perdre son pouvoir. Et ceci devrait être une leçon majeure de cette pandémie, ce dialogue est nécessaire, et il en va de même avec la crise climatique. Du point de vue de la recherche, ça implique de prêter une plus grande attention aux activités de communication et de transfert des savoirs, au-delà de la seule sphère académique. Il est de notre responsabilité d'alimenter l'intérêt pour la science auprès du public.

L'ACTION SOCIALE DE PROXIMITÉ FACE À L'URGENCE

Entretien avec Judith Bovay, Cheffe du service social de la Ville de Lausanne

Réalisé en avril 2021 par Emilie Rosenstein, avec Théo Giezendanner

Je suis la cheffe du service social de la Ville de Lausanne (SSL). Celui-ci est d'une part l'autorité d'application du Revenu d'insertion (RI, aide sociale cantonale vaudoise) qui comporte un volet d'aide financière qui garantit le minimum vital à environ 4'300 ménages lausannois en moyenne par mois, un appui social individualisé et une aide à l'insertion sociale et professionnelle. D'autre part, le SSL délivre, coordonne et délègue à des partenaires externes des prestations sociales communales dont le dispositif d'aide sociale d'urgence qui comporte l'hébergement d'urgence, l'aide alimentaire, l'accès aux soins, etc. et qui répond aux besoins d'un public cible de personnes souvent sans-abri ou en situation de marginalisation qui se retrouvent concentrées dans les centres urbains. Nous avons également un dispositif spécialement dédié aux addictions et qui vise la réduction des risques de la politique drogue en amenant une réponse sociale et de soins à cette problématique dans la région lausannoise. Au niveau communal, nous offrons également d'autres prestations, telles que l'aide au logement, l'aide en cas de surendettement ou encore des cours de compétences de bases : lire, écrire, l'utilisation des outils informatiques nécessaires à pouvoir fonctionner dans la vie de tous les jours. Le service compte un peu plus de 300 collaborateurs et collaboratrices. Son champ d'action se situe clairement autour des problématiques de pauvreté, de précarité et de marginalité.

Au printemps 2020, quelles ont été les premières répercussions de la pandémie pour le SSL ?

Suivant les directives fédérales, et avec la proclamation de l'état de nécessité par le Canton de Vaud, nous avons dû fermer nos guichets. Nous avons alors deux priorités : d'une part, protéger notre personnel et d'autre part, délivrer les prestations essentielles. Nous étions sans moyens de protection, ni masques, ni solution hydroalcoolique pour tout le personnel. Le personnel ne délivrant pas des prestations essentielles a donc été renvoyé à la maison, dans un premier temps sans pouvoir travailler avant d'installer les outils nécessaires pour faire du télétravail, ce qui n'était pas préexistant. Notre personnel n'avait pas d'ordinateurs portables, pas d'accès VPN et nous n'avons pas de gestion électronique des documents, donc des obstacles très concrets pour travailler à distance. Par chance, l'État-major de la Ville de Lausanne a déterminé nos missions comme prioritaires et nous avons eu très rapidement, en l'espace de deux ou trois semaines, les outils dont nous avons besoin.

Il fallait aussi nous organiser en fonction du personnel qui ne pouvait plus travailler en raison de la fermeture des écoles et des garderies. Ayant 76% de personnel féminin, beaucoup de personnes ne pouvaient plus travailler à leur taux d'activité ordinaire. C'est dans cette situation que nous avons dû mettre en place un plan de continuité en définissant les prestations essentielles à délivrer. Les missions du SSL répondant tant aux autorités municipales que cantonales, nous devons nous coordonner avec l'État-major de la Ville de Lausanne et son homologue cantonal et les différentes autorités. Notre défi était de continuer à verser le revenu d'insertion chaque mois, de répondre aux urgences sociales, dont le logement, tout cela avec jusqu'à 30% du personnel en moins.

Comment vous êtes-vous réorganisé·es pour répondre à ces urgences sociales ?

L'ensemble de l'organisation des entités du service a dû être repensé pour délivrer les prestations essentielles, ça a été un énorme travail. Les prestations sociales ont dû être réduites aux urgences sociales : assurer les prestations financières, l'hébergement d'urgence, etc. Une équipe a dû rester sur place pour gérer le courrier qui arrivait en un seul lieu et qui était stocké par carton, un par jour. C'est là qu'on peut se rendre compte du volume de papiers qu'on reçoit chaque jour. Une trentaine de personnes volontaires est restée chaque jour pour faire cette gestion sur site, c'était des équipes mixtes qui ont été redéployées : des réceptionnistes, du personnel administratif, des assistant·es sociales (AS), mais aussi des conseillères et conseillers en insertion ont œuvré pour ouvrir les nouveaux dossiers, ouvrir le courrier, aider à la distribution du travail au sein du service. Tous celles et ceux qui étaient disponibles y ont contribué.

Au début, il nous semblait important de garder une porte d'entrée du service ouverte pour recevoir les nouvelles demandes d'aides, même si on ne pouvait plus accueillir les personnes dans nos locaux, mais nous avons dû abandonner rapidement cette solution pour répondre aux exigences des mesures sanitaires. Toutes les nouvelles demandes devaient alors nous parvenir par téléphone et voie électronique. Nous avons communiqué avec le public par internet, par voie d'affichage sur nos portes, on a installé des boîtes aux lettres et placé un présentoir à l'extérieur pour distribuer les déclarations que nos bénéficiaires doivent renvoyer une fois par mois pour nous renseigner sur leurs revenus. Bref, on a imaginé tout ce qu'on pouvait pour maintenir la communication et faire en sorte que les personnes reçoivent leurs prestations dans le mois.

Comment se faisait la communication en interne, avec les équipes ?

Tout se faisait par email, par visioconférence et par téléphone. En tant que cheffe de service, j'ai donné les instructions sur l'organisation de travail par email à l'ensemble du personnel, au début quotidiennement et ensuite hebdomadairement pour clarifier la situation, pour informer des décisions prises, des réorganisations du service, des consignes de protection à respecter, ça a été très mouvant. Les décisions ont ensuite été reprises dans chaque entité du service pour des instructions plus détaillées. Nous arrivions à une organisation très militaire, sur le modèle de gestion de crise avec un État-major et à l'aide de *Task forces*, il fallait prendre des décisions extrêmement rapidement sans possibilité de consultation des équipes, ce qui n'est pas habituel. Je dis parfois que j'étais devenue une machine à prendre des décisions. Pendant les premières semaines, je prenais d'innombrables décisions tous les jours pour permettre aux entités du service de fonctionner. Ce mode de fonctionnement *top-down* nous a permis d'être efficaces, mais il n'est possible de fonctionner de cette manière dans la durée, cela crée des dégâts clairs dans les rapports hiérarchiques si l'on ne peut se concerter en tenant compte des besoins du terrain.

On a veillé à garder le contact au maximum avec l'ensemble du personnel. Je gardais le lien avec les chef-fes de divisions et dispositifs qui me sont directement rattachés, qui en dessous étaient en lien avec leurs chef-fes d'unités, qui maintenaient le lien avec leurs équipes. Nous avons tout fait pour maintenir des colloques hebdomadaires, en fonction du matériel et des moyens techniques à disposition, même s'ils étaient bien limités, nous n'avions pas d'outils adéquats au début ce qui était très fatigant. Au niveau de la direction, nous disposions d'outils pour nous rencontrer en visioconférence, mais au niveau des cadres intermédiaires,

il n'y en avait pas au début. Au niveau des réactions du personnel, il y en avait de toute sorte, les personnes qui ne voulaient plus que travailler à distance, certaines avec qui on avait presque perdu le contact, d'autres qui voulaient absolument revenir travailler sur site parce qu'elles ne supportaient pas d'être à la maison. Il a donc fallu trouver des règles, prendre des décisions, mais aussi garder un minimum de souplesse pour répondre aux besoins de chacun. Et comme ça, nous avons progressivement trouvé un équilibre et repris toutes nos tâches, y compris celles qu'on avait dû mettre de côté pour faire face à l'urgence et nous nous sommes préparés pour la réouverture du service au public à début juin.

Et comment se faisait la coordination avec les partenaires extérieurs ?

Très rapidement, nous avons collaboré de manière très intense avec les 10 régions d'action sociale et le Canton pour établir une directive COVID permettant de déroger aux normes et directives et donnant un cadre pour pouvoir trouver des solutions pratiques pour délivrer les prestations et pour savoir ce qu'on pouvait faire et quelles exigences on pouvait abandonner. Par exemple, au niveau des nouvelles demandes, les exigences de pièces justificatives à fournir par les requérant·es ont été passablement allégées pour pouvoir ouvrir le plus simplement possible les nouveaux dossiers. La relation avec le Canton s'est également faite par *Task force* pour être plus rapide et efficace, c'est encore le cas aujourd'hui.

On a aussi très rapidement renoué des contacts avec des partenaires privés. Nous sommes vraiment revenus à l'essentiel durant cette période. On avait un objectif commun : aider les plus démunies et apporter des réponses aux situations de précarité. Toutes les différences que nous pouvions avoir sont tombées. On s'est entendu avec les grandes institutions : Caritas, Centre social protestant,

Croix-Rouge, etc. pour clarifier qui répondait à quels besoins, qui fait quoi pour pouvoir orienter les demandes vers la bonne instance. La Conseillère d'État, Madame Rebecca Ruiz, a réuni les partenaires sociaux pour entendre la manière de fonctionner et les réalités des uns et des autres, c'était vraiment une très belle dynamique, c'était un moment unique, centré sur un objectif principal qu'on partage tous.

Comment s'est déroulée l'année qui a suivi ?

Il y a deux grandes étapes après le semi-confinement. La 1^{re}, c'était le 8 juin avec la réouverture de l'ensemble des centres régionaux et des guichets des administrations. À ce moment-là, nous avons un dispositif de protection complet : vitre en plexiglas, masques, solutions hydroalcooliques, etc. Le télétravail étant opérationnel, on l'a maintenu, selon les fonctions, jusqu'à 40% du taux d'activité, même si nous ne disposons toujours pas d'une gestion électronique des documents. Nous avons ainsi pu rouvrir les portes, mais pour limiter les contacts, nous avons réduit la part d'entretiens en présentiel, un maximum d'échanges avec les bénéficiaires passe par téléphone et si ce dernier n'est pas possible, notamment pour les personnes allophones, un entretien en présentiel est prévu. On avait la grande crainte d'une arrivée massive des bénéficiaires le 8 juin, mais elle n'a pas eu lieu. En effet, nous nous sommes organisés pour bien anticiper tous les rendez-vous dès la réouverture.

La 2^e grande étape, c'était le 3 novembre, lorsque le Canton de Vaud a prononcé une nouvelle fois l'état de nécessité. Mais cette fois, tout était en place pour basculer à nouveau en télétravail. Nous avons le souci, déjà depuis le mois de juin de prendre des décisions dans la durée pour ne pas fatiguer le personnel avec des changements incessants. En novembre le taux de télétravail est donc remonté à 60%,

sinon l'accueil et l'accompagnement des bénéficiaires, le rythme et l'organisation du travail sont restés identiques.

Quelle est l'évolution au niveau des demandes ou du profil des bénéficiaires ?

Entre le mois de mars et avril 2020, il y a eu une hausse significative des nouvelles demandes. Ensuite, on a retrouvé une situation ordinaire. Par contre, il faut mentionner que depuis 2017, Lausanne a connu une dynamique de baisse constante de dossiers RI. Depuis mars 2020, cette baisse s'est interrompue et on observe une tendance stable du nombre de dossiers RI entre l'année 2019 et 2020. La décrue du nombre de dossiers RI que nous avons connu durant les dernières années a donc pris fin. En termes financiers, l'évolution des dépenses est également restée stable entre 2019 et 2020, même si les exigences de contrôles ont été lâchées durant le printemps 2020.

Le profil quant à lui, n'a pas changé. On constate les mêmes risques qui mènent à l'aide sociale, même si certaines problématiques sont exacerbées. Si les profils n'ont pas changé, c'est notamment grâce aux mesures mises en place par la Confédération en amont qui ont été d'une efficacité redoutable. La prolongation du droit au chômage et toutes les mesures prises pour les entreprises et les indépendants, donc les Réductions de l'horaire de travail (RHT) et les Allocations pour perte de gain (APG) ont permis de soulager l'aide sociale. En tant que dernier filet de la sécurité sociale, on ne peut que constater l'efficacité de ces mesures.

Est-ce qu'il peut y avoir un effet « retard » de la crise ou des formes de précarisation à plus long terme ?

C'est l'enjeu des prochains mois. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) prévoit une augmentation de l'aide sociale pour le deuxième semestre 2021 et

durant l'année 2022, notamment en raison des chômeurs issus de la crise qui arriveront en fin de droits à ce moment-là. Il y aura probablement aussi des demandes accrues de complément de revenus de *working poor*. On n'a pas encore de projections statistiques à ce propos, mais on observe déjà que plusieurs de nos bénéficiaires ont perdu leurs revenus et on doit donc les supporter de façon plus importante sur le plan financier. Il y a aussi la situation des jeunes sans formation achevée ou sortant de formation qu'il va falloir suivre de près, qui peine à trouver un premier emploi, un apprentissage. On observe déjà à Lausanne une chute du nombre de jeunes ayant quitté notre dispositif suite à une entrée en apprentissage en 2020. Enfin, on observe une augmentation des demandes RI parmi les petites indépendantes, même si elle n'est pas aussi importante qu'au printemps 2020, cette augmentation reste d'actualité. Il ne faut pas oublier que cette stabilité relative s'explique aussi par le fait que le seuil du minimum vital de l'aide sociale est très bas.

Une crainte qui semble se confirmer à large échelle est que les effets économiques de la crise ont touché non pas tant le public de l'aide sociale mais plutôt les personnes avec des revenus modestes. Donc celles et ceux qui ont gardé leur emploi mais qui touchent des RHT, avec 80% de leurs revenus passés ou des personnes qui ont perdu leur emploi et qui touchent des indemnités de chômage également inférieures au dernier salaire. Enfin, il y a aussi des personnes qui ont perdu des emplois qui complétaient leurs ressources, il est très difficile de se faire une idée juste de leurs situations, on manque d'indicateurs et les moyennes des sources statistiques au niveau national sont trompeuses. Il y a dans ces ménages à conditions modestes sans doute des difficultés accrues, mais on ne dispose pas de type d'aide pouvant cibler spécifiquement cette population. J'ai proposé au Canton de créer un fonds d'aide pour ces populations. L'initiative prise par les partenaires privés qui ont créé un fonds d'aide a permis d'aller dans cette direction.

Ce fonds a par ailleurs été alimenté par la Chaîne du bonheur et par la suite par le Canton. On a également observé des difficultés pour les ressortissants de l'UE/AELE avec un droit de séjour en Suisse depuis moins d'un an, qui ont perdu leur emploi et qui n'ont pas droit à l'aide sociale. C'est la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration qui pose cette norme. Ces personnes sont censées rentrer dans leur pays pour toucher des aides. Durant la pandémie, certaines personnes n'avaient même plus de quoi rentrer chez elles. Concrètement, nous avons dû les réorienter vers nos partenaires privés ou vers leurs consulats.

Au niveau communal, avez-vous vu aussi la situation des personnes sans-papiers devenir critique ?

Oui, dans le cadre du dispositif d'aide sociale d'urgence. Nous avons déployé un effort conséquent avec l'aide financière du Canton pour maintenir l'hébergement d'urgence qu'on a étoffé pour offrir jusqu'à 250 places. Nous avons trouvé des locaux, soit auprès de nos partenaires qui nous ont mis à disposition des immeubles vides en attendant leur démolition, ou encore une halle à Beaulieu. L'effort organisationnel était très important pour changer ce dispositif à plusieurs reprises pour répondre aux besoins sanitaires.

Sur le plan de l'aide alimentaire, nous n'avons pas souhaité reproduire l'expérience de Genève qui a centralisé les distributions en un seul lieu. Nous trouvions ceci incorrect d'un point de vue éthique. Nous avons déjà une organisation avec plusieurs partenaires privés qui délivrent des colis alimentaires. Certains n'ont pas pu continuer car ils fonctionnaient principalement avec des bénévoles en âge de retraite donc vulnérables, mais d'autres ont pu prendre le relais. Des points de distribution ont notamment été étoffés avec l'aide de certaines maisons de quartier, des églises, la protection civile a octroyé des ressources. Certains de ces nouveaux points de distribution sont encore ouverts, d'autres ont fermé. Nous avons distribué plus de 700

tonnes de denrées alimentaires en 2020, soit 30% de plus par rapport à 2019.

Au niveau des mesures d'insertion et de l'accompagnement social, pour les jeunes adultes notamment, tout a dû être mis à l'arrêt ?

Oui, mais rapidement, chaque structure s'est remise en service. Ça a pris quelques semaines pour que le système redémarre, certaines mesures d'insertion ont été très inventives. Nous devons nous assurer que les institutions fonctionnaient à nouveau, que les prestations pouvaient être délivrées en fonction des contrats qui étaient établis pour les bénéficiaires. Le contact a pu être maintenu avec les personnes et dès le mois de juin, toutes les mesures ont repris. Le public jeune est celui qu'on a vraisemblablement le plus perdu, il fallait être particulièrement proactif pour renouer les liens, c'était difficile. Il s'agit certainement d'un des publics les plus touchés. Les choses ont repris, le lien tend à être reconstruit, mais pas sans dégâts. Ce que nous avons déjà pu observer s'est confirmé, un certain nombre de jeunes est exposé à une fracture numérique qui est très largement sous-estimée, c'est une fracture en termes de formation et de compétences. Oui, ils savent envoyer un SMS, mais suivre des cours à distances, se connecter, avoir un ordinateur à la maison tout simplement, ne va pas de soi et nécessite un effort important. Nos AS ont passé beaucoup de temps à les aider à se connecter, à entrer en lien et trouver les moyens pour poursuivre à distance.

Avec le recul, que feriez-vous différemment ?

Je pense honnêtement que nous avons fait le maximum, au vu des contraintes que nous avons. Nous avons pu répondre à l'ensemble des besoins et suivre les nouvelles demandes. Cependant, si c'était à refaire, on demanderait une dérogation pour pouvoir maintenir une porte ouverte, car la fermeture telle qu'on l'a connue en mars nous a rendu la

vie très compliquée. Pour tout le reste, je pense qu'on a vraiment fait le maximum.

Quelles sont vos priorités pour les mois et années à venir ?

C'est très difficile de faire des projections. Le Canton de Vaud a mandaté l'Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne pour modéliser les effets du chômage et des arrivées en fin de droits sur l'aide sociale. Nous attendons les résultats. Nous anticipons une hausse des demandes pour la deuxième moitié de cette année et surtout en 2022. L'enjeu pour nous est de nous doter en personnel en suffisance pour y répondre tout en respectant nos budgets, on le fait déjà maintenant. Parallèlement, il me semble important de suivre les différentes populations avec un risque de se trouver durablement à l'aide sociale. Il y a là des défis à relever pour le terrain et des recherches à mener pour les milieux académiques.

Comment pérenniser la dynamique de collaboration qui a découlé de cette crise ?

Durant la crise, on a vu l'importance de la coexistence des deux niveaux : nous, le niveau hyper-local, notre force c'est la proximité, la connaissance de notre population et de nos partenaires. La Ville de Lausanne et ses partenaires ont vraiment fait énormément d'efforts qui ont eu des effets ciblés très positifs ; et le niveau fédéral dont les mesures ont été d'une efficacité redoutable et importante et qui ont répondu à des besoins à large échelle. Les actions à ces deux niveaux sont complémentaires et permettent de répondre aux besoins effectifs et à la singularité de certaines situations. À l'échelle locale, la dynamique de collaboration perdure, par la volonté des acteurs, mais pour la pérenniser, il faut insuffler quelque chose de plus et les réflexions à ce propos sont en cours. La Conseillère d'État a réuni une

nouvelle fois les partenaires sociaux, avec la volonté de créer un observatoire ou de trouver une façon de collaborer qui nous permette d'appréhender ensemble les enjeux émergents.

SE CONSTRUIRE EN TEMPS DE CONFINEMENT

Entretien avec Stéphanie Pédat, Cheffe du Service de la jeunesse de la Ville de Genève

Réalisé en avril 2021 par Serge Mimouni

Je suis Cheffe du Service de la jeunesse (SEJ) de la Ville de Genève. Les cinq unités de mon service s'engagent ensemble pour des missions communes, à savoir la prévention de la marginalisation des jeunes, l'amélioration du cadre de vie des 15-25 ans, la promotion du bien-vivre ensemble dans les quartiers. Promouvoir l'insertion socioprofessionnelle des jeunes fait partie des missions phares de notre service. Cet objectif se traduit par une attention particulière autour de la prévention des risques de ruptures sociales, par l'observation des phénomènes de décrochage et par le soutien à la recherche d'emploi. Enfin, le Service de la jeunesse est également actif sur l'espace public afin d'entrer en dialogue avec la jeunesse. Ce dialogue a désormais également lieu en soirée puisque notre service a récemment développé une unité de correspondant·es de nuit, dont le travail consistera à intervenir dans les quartiers afin de favoriser le lien social et de diminuer les incivilités en utilisant les outils de la médiation urbaine.

Au printemps 2020, quelles ont été les premières répercussions de la pandémie pour le SEJ ?

Au début de la première phase de la COVID-19, nous avons suspendu toutes nos prestations : les salles de sport, les locaux en gestion accompagnée et autres installations dédiées à la jeunesse. Nous avons également mis en pause tous les événements en lien avec les activités d'animation socioculturelle dans les quartiers. Seules certaines tournées

de rues des travailleurs et travailleuses sociales hors murs (TSHM) ont été maintenues en mode veille minimum. En ce qui concerne les maisons de quartier, les activités ont dû s'arrêter et tout ce qui a pu être maintenu en lien avec la jeunesse s'est déroulé *via* les réseaux sociaux et autres plateformes en ligne.

Assez rapidement, j'ai été alertée par les équipes de terrain sur le fait que les jeunes occupaient beaucoup l'espace public ainsi que les espaces semi-publics à l'image des garages, de certains parcs et de squares. Dès que cela a été possible, les collaborateurs et collaboratrices sont retourné·es sur le terrain pour aller à la rencontre des jeunes, transmettre les messages de prévention COVID et surtout être à l'écoute des besoins spécifiques qu'avaient les jeunes eu égard à la période de pandémie. Notons que les messages envers les jeunes ont été contradictoires avec, dans un premier temps, le fait de ne pas être porteurs du virus puis, ensuite, le fait non seulement de l'être et même éventuellement d'être de « super-transmetteurs ».

Ces évolutions ont certainement eu un effet dans l'intégration des gestes barrières par certain·es jeunes qui se sont senti·es peu concerné·es au début de la pandémie. Nous pouvons ajouter à ce constat que cette tranche d'âge est également caractérisée par un fort sentiment d'invulnérabilité, qui n'est pas spécifique à cette crise sanitaire mais à l'étape de vie que constitue l'adolescence.

Quelles évolutions avez-vous perçues en ce qui concerne les besoins de la jeunesse ?

Si au début, comme tout un chacun, les jeunes ont réagi très positivement aux mesures de confinement, nous avons constaté progressivement une certaine incompréhension de leur part quant aux restrictions qui leur étaient imposées. Nous avons rapidement constaté que le manque d'espace de socialisation constituait une vraie problématique pour cette tranche d'âge. C'est une période au cours de laquelle

l'individu se construit et grandit au travers des échanges qu'il a avec son groupe de pairs. Si la jeunesse a été capable de mettre cet élément essentiel entre parenthèses quelque temps, il est vite devenu nécessaire et vital pour les jeunes de pouvoir sortir du cocon familial pour aller vivre des expériences, construire son identité et grandir à l'extérieur dans la relation à l'autre.

En période de déconfinement, les jeunes ont été parmi les premières personnes à reprendre une activité sociale. Elles et ils ont été fortement présentes sur l'espace public et dans les lieux de socialisation nocturne (concert, club, bar, etc.). On relève ici l'importance de l'accompagnement de ces jeunes et de la transmission des messages de prévention que ce soit par les professionnel·les ou par le groupe de pairs. Sur le plus long terme, et en lien avec cet isolement prolongé, ce sont les enjeux de santé mentale et d'insertion socioprofessionnelle qui sont apparus comme centraux.

Comment vous êtes-vous organisés pour répondre à ces besoins ?

Genève a vu son offre de loisirs nocturnes se réduire en nombre, en lieux et en qualité, les jeunes se sont donc rabattus sur l'espace public, ce qui rend leurs activités nocturnes plus visibles. Compte tenu de cette évolution, nous avons travaillé en étroite collaboration avec les partenaires experts telles que l'association « Nuit Blanche ? » qui a fait des tournées préventives entre 23h et 2h du matin dès l'été 2020 sur la plaine de Plainpalais.

Nous avons également développé la prévention par les pairs comme moyen de sensibiliser ce public. Les TSHM du Service de la jeunesse ont renforcé la présence d'équipes mobiles sur le terrain. Ces dernières diffusaient des messages de prévention liés à la COVID-19, mais également en lien avec les consommations excessives et le *littering*.

Quelles étaient les modalités de communication en interne, avec les équipes ?

Le Service de la jeunesse est principalement composé d'équipes de terrain et, pour répondre à ces missions, l'équipe de direction est également très mobile. La communication est donc organisée toute l'année de façon à ce que chacun et chacune puisse joindre le reste du service sans avoir à se rendre au bureau. Tout le monde est équipé par des moyens de communication externe. De plus, les équipes travaillant en horaires variables, elles peuvent se déployer 7 jours sur 7, 365 jours par année. Nous avons donc l'habitude d'employer les moyens de communication adaptés au fonctionnement à distance.

Et comment se faisait la coordination avec les partenaires extérieurs ?

Les liens avec les Maisons de quartier ont été importants tout au long de la pandémie. La coordination du déploiement des mesures a été assurée par le biais de la Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle (FASe). Par ailleurs, nous avons maintenu les liens avec nos principaux partenaires associatifs tels que La Boîte à Boulots – Vers l'Intégration et l'Autonomie (BAB-VIA) et Nuit Blanche, ce qui nous a permis d'avoir un suivi continu des différents terrains et de décider ensemble des mesures pertinentes à déployer.

Comment s'est déroulée l'année qui a suivi ?

Nous avons maintenu une présence forte des équipes afin de conserver autant que possible le lien avec les jeunes et de monitorer l'évolution des pratiques sur l'espace public. Bien évidemment, nous sommes restés très attentifs aux différentes annonces du Conseil fédéral afin de reconduire sous une forme adaptée les prestations que nous délivrons.

Le Service de la jeunesse, tout comme les Maisons de quartier, a passé une année à faire et défaire des activités en travaillant avec beaucoup de précisions sur les plans de protection. Il en est de même pour les événements destinés aux habitant·es qui prennent place sur l'espace public à l'image des manifestations de la « Ville est à vous » qui ont dû s'adapter et prendre d'autres formes pour proposer des espaces participatifs et du lien social aux habitant·es, jeunes et moins jeunes dans chaque quartier.

Est-ce qu'il peut y avoir un effet « retard » de la crise ou des formes de fragilisation des jeunes à plus long terme ?

Cette crise va laisser des traces et certains effets se feront sentir à moyen terme. Dans le domaine de la jeunesse, la formation risque d'être un centre d'attention pour plusieurs raisons. Certain·es jeunes ont pris des directions de formation en passant leurs années sans examen, le passage des prochaines années risque d'être compliqué pour plusieurs d'entre elles et eux. Mais on se soucie aussi des jeunes qui ont fait des choix d'avenir par peur liée à la situation sanitaire et économique, plutôt que par affinité avec des métiers. Ces choix seront peut-être plus durs à mener à terme et le risque d'échecs est là aussi important.

Outre les questions en lien avec l'insertion professionnelle, nous sommes également attentifs à la santé mentale des jeunes. Comme évoqué précédemment, la socialisation et la construction au travers des échanges avec les pairs sont centrales pour l'adolescent·e. Ces interactions leur permettent de grandir et donnent du sens à leur vie. La question de la perte de sens peut amener à des situations de crise et de dépression. Si on constate déjà une augmentation des troubles psys pour la jeunesse, il est à craindre que sans prise en charge rapide, ces tendances augmentent.

Mais il ne faut pas voir que du négatif. À travers cette crise, les jeunes ont également développé des nouvelles

compétences. À ce titre, le pédopsychiatre Marcel Rufo réalise une recherche sur les comportements que les jeunes ont su adopter durant cette période de privation et de restriction et met en avant leur grande capacité d'adaptation et d'innovation.

Plusieurs études mettent en exergue les enjeux de santé mentale pour les jeunes. Qu'en pensez-vous ?

L'adolescence n'est pas une période facile, il y a toujours eu des enjeux de santé mentale durant ce passage de la vie d'enfant à l'âge adulte. Toutefois, ce qui peut interroger et questionner aujourd'hui, c'est l'ampleur et le nombre de jeunes touchés par des problèmes de santé mentale. Selon les analyses de différents experts du domaine, beaucoup de jeunes souffrent d'un mal-être. Certains jeunes, qui n'allaient pas bien avant la crise, n'ont pas pu être détectés et/ou pris en charge durant la période de confinement et ce sont ces jeunes qui sont maintenant en détresse. Il est dès lors important de mettre des forces pour soutenir ces jeunes qui ne présentaient pas de facteur de risque particulier, mais qui ont été fragilisés par ce que nous avons vécu depuis le début de cette crise.

C'est notamment un enjeu pour le SEJ qui a comme mission principale l'accompagnement des jeunes les plus fragilisés (selon nos estimations, 5% des 15-25 ans en Ville de Genève). Mais aujourd'hui, on doit voir plus large et se soucier également des jeunes qui « normalement » vont bien. L'équipe de TSHM et nos partenaires BAB-VIA sont déjà fortement sollicités en ce sens. À ce titre, s'il est un point sur lequel il est indispensable de maintenir une attention et des moyens, c'est le travail sur les compétences psychosociales qui sont des compétences essentielles à l'apprentissage et qui aident les jeunes à verbaliser ce qu'elles et ils souhaitent exprimer.

Au niveau des mesures liées à l'emploi, tout a dû être mis à l'arrêt ?

Effectivement, notre principal partenaire pour l'emploi des jeunes, BAB-VIA, a dans un premier temps stoppé son accompagnement *via* les conseillers et conseillères en insertion professionnelle et bien entendu, dans ce domaine, la majeure partie des petits jobs se sont arrêtés. Sachant l'importance que ces expériences professionnelles ont pour les jeunes, nous avons tout mis en œuvre pour maintenir ce que nous pouvions en termes d'offre ponctuelle de petits jobs, de places de stage et d'apprentissage.

Les enjeux d'insertion professionnelle des jeunes sont évidemment au centre de nos préoccupations. De nombreux experts, dont la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), identifient que les difficultés d'accès des jeunes à leur premier emploi constituent un risque majeur de la crise sociosanitaire que nous traversons. Les dispositifs d'incitation à l'engagement des jeunes doivent de ce fait être renforcés.

Avec le recul, que feriez-vous différemment ?

Nous avons agi face à l'urgence et privilégié les questions de santé physique au détriment des questions psychologiques et de santé mentale des adolescent·es. C'est bien évidemment plus simple maintenant avec le recul, mais s'il fallait refaire certaines choses différemment, je mettrais tout en œuvre pour que le Service de la jeunesse garde le lien avec les jeunes depuis le début de la crise, tant au niveau du travail de rue que sur les espaces de socialisation de la jeunesse.

Quelles sont vos priorités pour les mois et années à venir ?

Les priorités pour la jeunesse vont se situer autour des enjeux d'employabilité, avec des mesures d'accompagnement

en termes d'insertion socioprofessionnelle et de formation. Mais notre attention va également se porter sur le suivi des jeunes les plus fragilisés en mettant l'accent sur l'accès aux loisirs. L'offre d'accueil libre à bas seuil dans les 17 Maisons de quartier, et par le biais des TSHM et du *skatepark* de Plainpalais, apporte une contribution importante à l'accès aux loisirs pour les jeunes issues de conditions modestes. C'est un élément clé pour notre politique de cohésion sociale.

Une autre priorité sera le redéploiement de l'animation socioculturelle et des manifestations dans les quartiers qui participent à la cohésion sociale et offrent des opportunités de petits jobs aux jeunes. Si les jeunes ont besoin de se rencontrer entre pairs pour grandir, ils ont également besoin de contacts avec les autres générations afin d'apprendre le vivre ensemble. C'est essentiel dans la perspective de reconstruire les liens sociaux après la pandémie.

Comment pérenniser la dynamique de collaboration qui a découlé de cette crise ?

Je vois trois domaines sur lesquels nous allons rester particulièrement attentifs pour garder cette dynamique. Il s'agit de la création d'espaces de réflexion entre les 17 Maisons de quartier de la Ville de Genève et l'équipe TSHM. Un groupe COVID Jeunesse a été mis sur pied et nous traitons dans ce cadre tant de questions concrètes que de solutions d'avenir pour la jeunesse. En restant attentifs à bien travailler sur les problématiques remontées par le terrain, nous pensons qu'il sera possible de maintenir cette dynamique de collaboration qui nous permet de réaliser de manière participative des projets concrets pour les jeunes dans les quartiers.

Nous travaillons également à maintenir les innovations réalisées dans le contact avec notre public *via* les réseaux sociaux. Comme je l'ai mentionné, nous devons encore progresser sur ce sujet tant au niveau des connaissances que

des moyens. Mais, fort du constat que 75% des jeunes que nous avons questionnés durant la première vague auraient souhaité avoir accès à une communication dédiée *via* une plateforme en ligne, il semble indispensable de mettre en place des mesures en ce sens.

Pour finir, les changements inhérents à cette période de crise nous démontrent encore une fois à quel point il est important d'être à l'écoute des jeunes tout en les invitant à participer et à contribuer. Il faut leur donner la parole et les inviter à s'exprimer et leur offrir des espaces de participation. C'est, à mon avis, la voie que les professionnel·les de la jeunesse devront soutenir les années à venir afin de renforcer la cohésion sociale.

L'ANALYSE GÉOSPATIALE AU SERVICE DE LA PRÉVENTION

Entretien avec Idris Guessous, Professeur et Chef du service de médecine de premier recours des Hôpitaux universitaires de Genève

Réalisé en avril 2021 par Serge Mimouni

J'ai commencé ma formation en médecine à l'Université de Lausanne, suivie d'une formation au Centre hospitalier universitaire vaudois où j'ai fait de la médecine interne générale. Être médecin c'est soigner l'individu, mais la possibilité de soigner les populations m'attirait également, raison pour laquelle je suis parti faire un doctorat en épidémiologie à Atlanta, au *Center for Disease Control and Prevention*. J'ai alors exploré les enjeux liés aux stratégies de dépistage. C'était intéressant d'étudier les facteurs liés à l'accès aux tests et de mieux comprendre les comportements individuels vis-à-vis du *testing*. Mon doctorat en épidémiologie a porté sur l'interaction gène-environnement.

De retour à Genève, j'ai eu l'opportunité de reprendre la responsabilité de l'unité d'épidémiologie populationnelle des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et en 2018, j'ai été nommé responsable du service de médecine de premier recours (SMPR). Ce service soigne, forme et fait de la recherche. En parallèle, je suis devenu professeur associé au département de santé et de médecine communautaire de l'Université de Genève. La vision du SMPR depuis 2018 est d'exceller dans les connaissances et l'organisation en médecine de premier recours pour être un modèle de soins et de formation pour la population, les soignants et nos partenaires. Concernant les soins notre mission est de délivrer des soins de premier recours accessibles à tous, utiles et personnalisés. Pour la formation nous visons à développer et à contribuer à une formation de qualité en médecine de

premier recours qui réponde aux besoins individuels et aux enjeux contemporains. Tandis qu'en recherche nous souhaitons promouvoir et conduire une recherche de qualité en médecine de premier recours, orientée patient, soignant et population.

Comment avez-vous appréhendé le début de la pandémie ?

Au début de la pandémie, nous étions rapidement mobilisés pour prendre des mesures afin d'accueillir les patients atteints de COVID-19 potentiellement, en détresse respiratoire. Nous avons compris que la pandémie n'allait pas épargner Genève, raison pour laquelle les HUG ont rapidement agi. Nous avons ainsi créé le secteur E, qui est notre premier dispositif pour accueillir les personnes atteintes de la COVID-19.

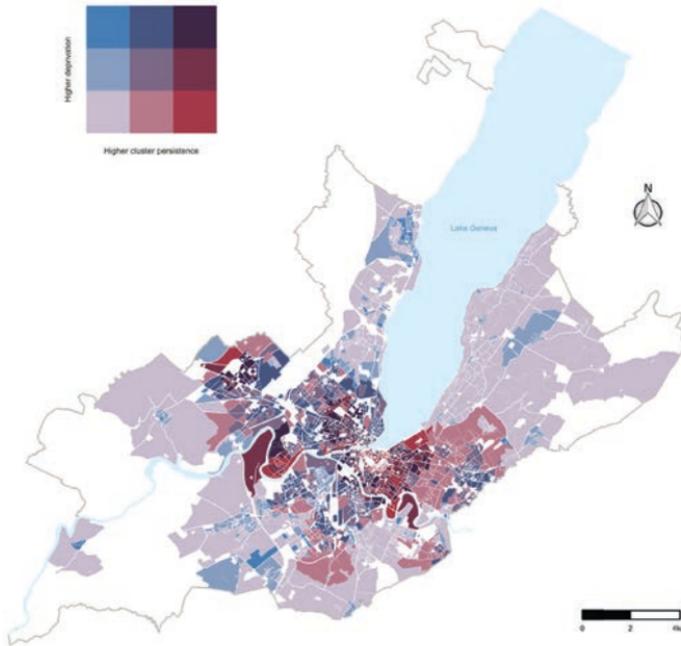
Nous avions à l'esprit les images de l'Italie, pays qui a vécu un cauchemar, tant les patients que les soignants et leurs proches. Nous étions très préoccupés par l'évolution de la situation. Nous avons une grande inquiétude pour les citoyens et le personnel des HUG qui allaient être inéluctablement touchés par cette pandémie. La Direction s'est fortement engagée et a pris les devants. On est passé en mode action, avec un fort *leadership* de notre direction.

Durant cette première phase, nous étions mobilisés sur trois missions : recevoir les gens souffrants, organiser le *testing* et développer *Covicare*. En effet, au lieu du *massive testing* qui n'était pas disponible en début de pandémie, nous avons dû déployer une stratégie de *massive caring*, afin de suivre les patients qui n'allaient pas bien indépendamment d'avoir pu obtenir un test au SARS-CoV-2 ou non. *Covicare* consiste à assurer un suivi structuré personnalisé des patients qui ont eu une infection au SARS-CoV-2 en évaluant leurs besoins sur les plans médical, social et psychologique.

Ce programme nous a permis de mettre en place une cohorte de patients afin de suivre massivement les personnes, en ligne et *via* un outil de *patient reported outcome* (PRO) que nous avons développé (PRO-COVID). Si la situation du patient se péjorait, il était ainsi possible de le détecter et d'organiser un premier diagnostic à distance. La télémédecine s'est ainsi développée avec la pandémie. Grâce au suivi mis en place, nous avons également pu acquérir de nombreuses données utiles au suivi de la COVID-19 à Genève, notamment autour des cas de COVID-19 dits « longs ». Le programme *Covicare* est ensuite devenu un programme cantonal.

Comment vous êtes-vous dirigé vers l'analyse des inégalités territoriales ?

Au début de la crise, je pensais avec quelques rares collègues qu'il fallait faire des études de séroprévalence afin de mieux cerner l'évolution de la pandémie. Nous nous sommes engagés dans des démarches de *fundraising* et avons rapidement pu bénéficier d'un financement *via* la Fondation Privée des HUG. Ce soutien, avec par la suite d'autres soutiens comme celui de la Direction générale de la Santé du Canton de Genève et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), nous a permis de lancer la plateforme *Specchio-COVID-19* et les études *Seroconv-Pop* et *Seroconv-Work+*, qui visait à estimer le taux de prévalence. 10'000 personnes étaient ainsi suivies sur la plateforme mise en place à cet effet. Nous avons pu identifier que 10 fois plus de Genevois avaient été exposés à la COVID-19 que ce que les estimations liées aux tests nous fournissaient. Avec nos équipes, nous sommes parmi les premiers au monde à avoir réalisé des études de séroprévalence populationnelle sur le SARS-CoV-2. Nous avons capitalisé sur la culture d'étude populationnelle des HUG – voir notamment l'étude Bus Santé – pour la mobiliser autour de l'étude de la COVID-19.



Source : De Ridder, David, Sandoval, José, Vuilleumier, Nicolas, Azman, Andrew. S., Stringhini, Silvia, Kaiser, Laurent, Joost, Stéphane and Idris Guessous (2021). *Socioeconomically Disadvantaged Neighborhoods Face Increased Persistence of SARS-CoV-2 Clusters*. *Frontiers in Public Health*, 8. <https://doi.org/10.3389/fpubb.2020.626090>.

Comment avez-vous construit votre analyse territoriale ?

Nous avons créé il y a bientôt six ans un laboratoire de recherche appelé GIRAPH (*Geographic Information Research and Analysis in Population Health*), utilisant l'analyse spatiale en santé populationnelle. Depuis deux ans, nous conduisons le programme SAFE (*Spatial Analysis of Food Environment*), qui nous permet d'avoir des données sur les habitudes alimentaires des habitant·es à Genève. On s'est intéressé aux *clusters* de COVID-19 comme s'il s'agissait d'entités en tant que telles. Nous avons analysé les *clusters* sous l'angle de leur

durée de vie. Nous avons pour cela réalisé ce que l'on appelle des analyses de survie afin de déterminer s'il y avait des quartiers dans lesquels la population était exposée plus souvent et plus longtemps à la COVID-19.

Nous avons constaté que dans certains quartiers, il est plus difficile d'éteindre un début de *cluster*. En fait, les *clusters* peuvent certainement s'entretenir car dans certains secteurs, les conditions environnementales et les modes de vie les maintiennent. Au final, c'est l'indice de précarité qui influence également la durée de vie du *cluster*, soit le niveau de revenu, le loyer moyen, la profession et le niveau d'éducation.

Une étude de Matthias Egger, professeur d'épidémiologie à Berne et ancien président de la *Task Force* scientifique de la Confédération, montre que les inégalités se reflètent dans tout le parcours de la COVID-19 : parmi les personnes défavorisées, il y a en effet moins de tests, mais il y a plus de cas positifs, plus d'hospitalisations, plus de soins intensifs et plus de décès. Par contre, il est important de rappeler que l'accès aux soins a été heureusement garanti pour tous, sur l'ensemble du territoire. La COVID-19 engendre en fait une acutisation de problèmes chroniques : diabète, obésité, âge avancé, isolement social et précarité. Ce virus est un violent *stress test* de l'état de santé de la population.

Quels sont les enseignements que l'on peut tirer des analyses des inégalités territoriales ?

L'analyse géospatiale permet d'imaginer pour le futur des actions ciblées en termes de prévention. Nous pourrions mieux anticiper l'apparition de *clusters* pour les endiguer. C'est la raison pour laquelle nous avons mis en place l'application *@choum* qui permet aux citoyens de signaler leurs symptômes dès qu'ils les ressentent. Cela nous permet d'identifier l'apparition de *clusters*, nous proposons ensuite

d'aller les confirmer et de renforcer les mesures et interventions dans les secteurs concernés le cas échéant. On peut donc surveiller l'évolution territoriale de la pandémie. Par ailleurs, la population peut avoir une participation citoyenne par le biais de ce genre d'application et les autorités de santé peuvent envisager des actions ciblées pour une santé populationnelle de précision. On aurait pu potentiellement aller plus loin et vacciner par quartiers si nécessaire, approche qui a été privilégiée à Toronto par exemple.

Quel est votre agenda de recherche pour les mois à venir ?

Le COVID long est aujourd'hui un de mes sujets de recherche prioritaire. Il faut savoir qu'avec cette maladie, on est dans la création de l'évidence plutôt que dans l'*evidence based medicine*. Ce virus implique d'être à l'écoute et de considérer que l'expert, c'est le patient. C'est pourquoi nous avons mis en place aux HUG une consultation multidisciplinaire de COVID long. Une dizaine de services collaborent et partagent leurs interprétations sur les situations des patients. Les HUG ont proposé la première consultation suisse de COVID long et nous avons rédigé et partagé les *guidelines* de prise en charge des COVID longs. Cette consultation est très fortement sollicitée. Les HUG ont depuis également développé une consultation pour les enfants.

Quel serait votre conseil pour encourager ou améliorer le dialogue entre sciences et politiques publiques ?

Entre sciences, je pense qu'il est fondamental de pouvoir se mettre à la place de « l'autre », voir les choses avec le regard de « l'autre ». Il faut sortir des préjugés. Nous avons l'obligation de faire émerger des nouvelles générations de chercheurs et chercheuses, des générations qui abordent les autres sciences avec un regard bienveillant.

L'ACTION COLLECTIVE PAR-DELÀ LES SILOS

Entretien avec Alain Bolle, Directeur du Centre social protestant Genève et Président du Collectif d'associations pour l'action sociale

Réalisé en mai 2021 par Emilie Rosenstein, avec Justine Daverio

Je suis directeur du Centre social protestant (CSP) Genève depuis 2008 et président du Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS) depuis 2017. Le CSP comprend une centaine de salariés et plus d'une centaine de bénévoles. Nos trois principales missions se retrouvent à travers nos trois services de consultation : juridique, y compris ce qui relève de la traite d'êtres humains, sociale, ainsi qu'une aide spécifique pour les réfugiés. À côté de cela, le CSP couvre de nombreuses activités dans le domaine de l'insertion professionnelle, dans le domaine du handicap psychique, ou encore différentes activités d'aide aux aînés. Concernant le CAPAS, il s'agit d'un collectif d'une cinquantaine d'associations actives dans les secteurs de la santé et du social et qui coordonnent leurs actions autour de valeurs communes et effectue un travail de plaidoyer.

Au printemps 2020, quelles ont été les premières répercussions de la pandémie pour le CSP ?

La première ça a été l'annonce du Conseil Fédéral du 13 mars. Le week-end qui a suivi a été très chargé, nous nous sommes retrouvés dans les locaux, le dimanche, afin de planifier la suite et repenser notre organisation totale. Nous avons dû réfléchir à comment nous pouvions continuer de remplir notre mission d'aide aux personnes dans le besoin avec les nouvelles modalités sanitaires qu'il fallait prendre en considération. La deuxième répercussion a justement été de type organisationnel, nous n'étions absolument pas prêts pour le télétravail. À part pour ma fonction, il n'y avait que

trois employés qui étaient équipés. Nous avons prévu de basculer en postes virtuels lors du dernier trimestre de 2021. Nous n’y étions pas et avons donc dû nous réorganiser du point de vue informatique, acheter du matériel.

Du point de vue des missions, cette crise nous a obligés à prendre des décisions radicales, notamment de fermer la permanence d’accueil sociale et de transférer toutes nos activités *via* des permanences téléphoniques. Le mois d’avril a été sinistré. Il a fallu attendre près de deux mois pour qu’on soit plus ou moins tous équipés pour le télétravail. Pendant ce temps, on a dû fixer des priorités, ça a été particulièrement contraignant concernant l’aide aux réfugiés, car contrairement à d’autres secteurs comme les faillites, la Confédération n’a pas mis en suspens les décisions en matière de droit d’asile, on se devait donc de réagir tout de suite et ça a impliqué beaucoup de réorganisations en interne et des interpellations politiques.

Nous devons également songer aux façons les plus adéquates de répondre à la précarité et à l’isolement qui augmentaient. Certains services ont mis en place de manière proactive des chaînes téléphoniques pour lutter contre risque d’isolement et assurer une certaine présence. Et puis, dans un certain nombre de situations, le lien devait impérativement être maintenu. Nous avons profité du fait que les locaux étaient vides en grande partie pour réorganiser l’espace, protéger la réception, ce qui nous a permis assez rapidement de rouvrir l’accueil, sur rendez-vous. Au final, je pense que nous avons fermé complètement nos locaux pendant deux à trois semaines, pas plus. Parallèlement, on a une hausse d’environ 50% de dossiers ouverts qui se maintient depuis le début de la crise.

Est-ce que le profil des personnes qui faisaient appel à vous a changé ?

Oui. Un des défis auquel nous avons dû faire face ici était l’arrivée de personnes sans statut légal sur le territoire.

Nous les connaissions, bien entendu, nous avons été très largement impliqués dans l'opération Papyrus. Mais la nouveauté, c'est que ce public, qui vivait dans des situations précaires mais qui se débrouillait jusque-là dans la plus grande discrétion, s'est retrouvé à cause de la pandémie sans ressources, et est venu frapper à notre porte. Notre centrale téléphonique était débordée, certaines personnes nous disaient « Mais avec ma carte *prepaid*, vous vous rendez compte de ce que ça me coûte de passer 20 minutes au téléphone à attendre ? ». C'est l'accès à nos propres prestations qui était mis en question. On sait que certains ont fini par abandonner sans jamais avoir pu communiquer avec notre service. C'est notamment suite à cela que nous avons finalement mis en place un numéro gratuit en janvier 2021.

Pouvez-vous nous décrire l'évolution de l'aide alimentaire durant cette période ?

Rapidement, les Colis du Cœur ont annoncé la fin de leurs distributions alimentaires parce qu'elles étaient gérées par des bénévoles, souvent âgés. Il faut se souvenir que les Colis du Cœur, à l'époque, reposaient sur une salariée à mi-temps. Il n'y avait pas de directeur. C'était une institution qui reposait quasi exclusivement sur le bénévolat. Ce courrier m'a fait bondir. C'était environ 3'600 personnes qui ne disposeraient plus de cette aide alimentaire. Au CSP, nous avons donc décidé de transférer une partie de notre énergie disponible sur l'élaboration d'une solution pour remplacer les distributions alimentaires par la distribution de bons en magasins. Il y a eu une grosse mobilisation des collaborateurs et collaboratrices qui étaient à l'arrêt. Parallèlement, il y a eu la mise en place des distributions alimentaires, d'abord dans le préau de l'école Hugo-de-Senger avec la Caravane de solidarité, les Colis du Cœur et la Ville de Genève. L'expérience de cette première distribution a été d'une violence inouïe. Ils avaient réussi à amener environ 500 colis de nourriture à distribuer, mais très vite il n'y avait

plus rien, plus de 1'200 personnes sont venues et la moitié est repartie sans rien, c'était vraiment violent. Cette précarité nous sautait à la figure et l'incapacité d'y répondre suscitait chez nous colère et désarroi. On aurait voulu se servir chez Partage (banque alimentaire genevoise), mais cela ne s'improvise pas, ça demande beaucoup de logistique.

C'est à partir de là qu'un dispositif d'envergure s'est mis en place à la patinoire des Vernets, toujours sous l'impulsion de la Caravane de solidarité, avec le nouveau directeur des Colis du Cœur et la Ville de Genève qui a mobilisé de nouveaux partenaires (Médecins Sans Frontières, les Hôpitaux universitaires de Genève, etc.), et bien sûr l'énorme mobilisation des bénévoles. Le Canton, qui était d'abord absent de ces distributions a finalement, au mois de mai-juin, repris en main cette action collective en demandant l'implication des communes. Ça ne s'est pas fait tout seul, il a fallu insister et à partir de l'été, on a vu les premières distributions décentralisées se faire à travers le canton. Il n'y avait pas de coordination au début mais elle a fini par s'installer. C'est un des points positifs que cette pandémie a amenés : nous faire sortir des silos. Depuis l'été 2020, nous avons toutes les deux semaines une séance de coordinations en ligne, pilotée par la Ville de Genève, qui réunit en *Task force* les principaux acteurs dans le champ de la santé, du social et de l'hébergement afin de faciliter le partage d'informations à tous les niveaux. Avant, c'était très compliqué de recevoir des informations, même pour moi qui ai plus de dix ans d'expériences dans ce domaine.

Quelles ont été les grandes étapes de la gestion de la pandémie au cours de l'année qui a suivi ?

Un élément important découle des moyens financiers qui nous ont été donnés, aux Colis du Cœur, Partage, Caritas, le CSP, la Croix-Rouge genevoise, etc. Nous avons eu des discussions avec des fondations privées, dont certaines qui

ne répondent pas à ce type de demandes. Assez rapidement, nous avons pu utiliser ces dons pour sauver des loyers, payer des primes d'assurances, des factures, voire donner des compléments monétaires. Par exemple, le CSP est passé de 350'000 CHF distribués chaque année à presque un million et demi. Ça a changé la nature complète du travail de l'équipe du service social et ça nous a amenés à poser la question de l'échange d'informations entre nous pour savoir comment cet argent est distribué. Un autre point qui fait encore couler de l'encre actuellement c'est que l'argent que nous distribuons aide certaines fois à payer des loyers à des marchands de sommeil. Ce sujet est très problématique et nous révolte beaucoup, mais le risque est que les personnes se retrouvent à la rue.

Par la suite, il y a eu le projet de loi sur l'indemnisation des travailleurs précaires impactés par la pandémie, mais qui a été bloqué par un référendum. À travers le CAPAS, nous avons donc adressé un manifeste aux députés du Grand Conseil pour les alerter de la catastrophe qui nous guettait à la fin de l'année, nos organisations arrivant au bout de leurs ressources financières. Ce manifeste a fait écho, une députée s'en est emparée et en quelques jours seulement, le projet de loi était rédigé puis adopté. Le 4 janvier 2021, 12 millions de francs ont été débloqués à travers cette « Loi permettant de soutenir les organismes privés à but non lucratif œuvrant en faveur des personnes en situation de précarité en lien avec la crise sanitaire de la COVID-19 », et les associations ont commencé à distribuer cet argent. L'adoption de ce projet de loi va probablement impacter nos activités jusqu'à fin juin 2021.

Cette loi a considérablement modifié le type de travail social qu'on effectue, le lien social qu'on entretient avec les bénéficiaires qu'on voit relativement peu. Et tout cela va s'arrêter fin juin quand on aura épuisé ces montants. C'est là qu'on voit poindre la crise de demain. Et on va devoir mettre fin aux engagements temporaires qu'on fait pour as-

surer ces nouvelles missions. Donc dès cet été, nous, CARITAS, la Croix-Rouge genevoise, et d'autres, on n'aura plus ces ressources alors que les personnes dans le besoin à cause de la COVID-19 resteront supérieures. À cela s'ajoute la Loi « Indemnité pour perte de revenus en soutien aux personnes en situation de travail précarisée par le COVID-19 » qui a finalement été votée en mars 2021. Pour le moment, nous n'avons aucune visibilité sur le déploiement de cette loi, nous ne savons pas du tout par qui et comment elle sera sollicitée. Ce qui est sûr, c'est que nous craignons un automne très compliqué pour les personnes en situation de précarité.

Comment avez-vous veillé à maintenir la motivation de vos équipes qui ont été tant sollicitées ?

En temps normal, quand on vit un événement de cette ampleur, il y a un moment où c'est la fin d'une étape qui appelle à la célébration et au partage. C'est important et malheureusement nous avons été privés de temps festifs et de partage. En réponse à ça, je me suis dit qu'il fallait malgré tout trouver un moyen de remercier les gens, différemment. L'année passée, tous nos collaborateurs et collaboratrices ont reçu un panier garni pour les remercier. C'était symbolique mais très important. Il fallait marquer le coup, remercier. Les collaborateurs et collaboratrices ne se contentent pas d'un simple courrier de remerciement, et ils méritaient même plus qu'un panier, pour tout l'investissement qu'ils ont donné.

Une autre façon de veiller au mieux à la santé et à l'énergie des équipes a été de diminuer la charge de travail. Nos ambitions ont été revues à la baisse plusieurs fois. C'était des décisions difficiles à prendre, ça m'a fait mal car on sait qu'on laisse des personnes au bord de la route, mais c'était ça ou perdre des collaboratrices et collaborateurs. Donc pour veiller autant que faire se peut au bien-être des

équipes, on a diminué le nombre de personnes qu'on pouvait recevoir chaque semaine, afin de tenir sur la durée. Car on est tous partis dans cette crise en pensant que c'était un mauvais moment à passer, mais ce que nous avons découvert à nos dépens, c'est que cette crise va impacter la population de façon très durable.

Pour des organisations comme la nôtre, cette crise va marquer le travail social et notre accompagnement social de façon durable. Personne ne connaît l'issue, on doit y aller petit à petit, en procédant à des ajustements constants. La solution la plus viable serait bien entendu d'augmenter le nombre de postes afin qu'on retrouve une charge de travail ordinaire et qu'on puisse remplir les missions de notre contrat de prestation, car aujourd'hui, le job lié au contrat de prestation sur la question du désendettement notamment n'est pas fait, car on a dû se concentrer sur autre chose.

Quelles sont les perspectives pour les mois/années à venir ?

On parle beaucoup de la reprise, mais certains secteurs économiques ne vont pas reprendre comme avant et il y a une partie de la population qui ne va pas retrouver de travail. Dans le secteur de l'économie domestique, il y avait beaucoup d'employeurs dans les organisations internationales qui sont en télétravail et qui n'ont plus ou moins besoin d'aide pour garder leurs enfants d'aide pour le ménage. Dans l'hôtellerie et la restauration, c'est mort, en période où il y a beaucoup de contrôles, si tant est qu'ils aient eux des travailleurs au noir avant, autant dire qu'aujourd'hui ils n'en ont plus, c'est beaucoup trop dangereux. Et il y a aussi tous les établissements qui ne vont pas rouvrir. Il y a des métiers qui vont disparaître et laisser des gens sur le carreau et on va devoir repenser toute la question la réinsertion professionnelle.

À cela il faut encore ajouter qu'une partie de la population n'arrive tout simplement plus à s'en sortir, qui est soit

au chômage, soit en RHT et qui a eu des baisses de revenu de 20 à 30%. Nous avons déjà des indicateurs qui nous montrent une hausse des personnes en situation de surendettement de plus de 11%. Toutes ces personnes nous sollicitent depuis le mois de février. Mais sur le long terme, c'est explosif. Comment allons-nous gérer cela, sachant que nous n'avons pas les moyens ? C'est un travail hyper particulier qui demande des compétences élevées. Nous n'avons pas les ressources au CSP, et nous ne sommes pas les seuls.

Y a-t-il un monitoring des impacts sociaux de la pandémie ?

Non et je pense que c'est ce qui nous manque le plus aujourd'hui. Nous n'avons pas de monitoring transversal et commun et le directeur des Colis du Cœur a absolument raison quand il dit qu'il faut qu'on documente la situation. Le suivi, nous pouvons le faire organisation par organisation, mais lorsque nous voulons mettre nos données en commun, nous comparons des pommes et des poires. C'est, avec un immense regret, une de nos plus grandes faiblesses. Nous avons besoin d'un monitoring commun, piloté par des gens qui ont des compétences pour le faire. Les recherches académiques ont bien entendu un poids sur les volontés politiques. Par exemple, l'étude réalisée par Jean-Michel Bonvin, Max Lovey, Emilie Rosenstein et Pierre Kempeneers sur la population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève, dans la continuité du rapport de Barbara Lucas et Catherine Ludwig sur le non-recours et du rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève, a eu un impact important sur la mise en œuvre du Bureau d'information sociale (BIS) en novembre 2020. Ça fait des années que nous faisons un plaidoyer sur la question de l'accès aux prestations et la pandémie a accéléré les choses. Avant le BIS, jamais on n'avait vu autant de partenaires présents sur un même lieu, qui collaborent et tirent à la même corde.

Quelles sont les conditions pour inscrire cette collaboration sur le long terme ?

Je représente les associations dans un groupe qui discute justement des suites du BIS. Le groupe est composé des communes, du Canton, l'Hospice général, etc. mais il y a un champ de tension car les acteurs présents aimeraient pouvoir décider de la suite, mais on ne peut pas décider de la suite. La suite elle appartient au politique. Le politique qui a besoin de bilans, qui a besoin de communiquer, de reprendre la maîtrise des choses, etc. donc on ne peut qu'espérer que le politique nous suive, mais il lui appartient de décider. On a là une articulation compliquée entre le Département de la cohésion sociale et les communes. Comme le dit Dominique Froidevaux (directeur de CARITAS Genève) : « C'est hors de notre surface d'efficacité ». C'est regrettable, mais c'est ainsi.

De notre côté, en tant qu'associations, pour poursuivre le décroissement, on doit être exemplaires. On doit continuer de montrer qu'on est capable de décroisser, coopérer et porter des projets communs. On a plusieurs projets, à travers le CAPAS notamment, qui montrent justement de manière très concrète comment on parvient à dépasser les silos et surtout l'intérêt de penser collectif. Ça implique aussi de faire un plaidoyer en interne, auprès de nos comités. Mais ça marche, toutes ces expériences montrent que l'intelligence collective prend le pas sur des réflexions que nous menons en silo. Nous pouvons et nous devons continuer à travailler de cette manière-là. Je ne vais pas arrêter d'en faire la promotion.

HANDICAP ET PRESTATIONS SOCIALES : SAVOIR UTILISER LES LEÇONS DE LA PANDÉMIE ?

Entretien avec Michel Berclaz, Directeur des assurances sociales et du handicap au sein de l'Office de l'action et de l'intégration sociales du Canton de Genève

Réalisé en mai 2021 par Emilie Rosenstein, avec Théo Giezendanner

Je suis directeur du pôle qui regroupe les assurances sociales et le handicap au sein de la Direction générale de l'Office de l'action et de l'intégration sociales (OAIS). Cet office intègre la majorité des activités sociales pour le Canton de Genève. L'OAIS comprend deux autres pôles, celui de l'insertion, auquel est rattaché l'Hospice général notamment, et le pôle intégration qui comprend le Bureau d'intégration des étrangers. Pour ma part, au niveau des assurances sociales, le Service de l'assurance maladie (SAM) et le Service des prestations complémentaires (SPC) sont notamment rattachés au pôle que je dirige. Du côté du handicap, ma fonction est mixte, il y a prioritairement tout le volet administratif : contrôle, surveillance et relations avec une trentaine de subventionnés, c'est une mission importante, on gère plus de 200 millions de francs de subventions. Et il y a aussi un volet stratégique avec des réflexions de plus long terme sur les besoins, l'évolution des types de prestations et financement, etc. pour la politique du handicap de demain, avec l'objectif de se rapprocher de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

Au printemps 2020, quelles ont été les premières répercussions de la pandémie sur votre service ?

Le moment clé fut la fermeture des services. On passe au télétravail en quelques jours, même si nous étions dotés de plan de continuité, nous n'étions pas prêts à un changement de cette ampleur. Avec ma position de cadre, j'avais un ordinateur portable et un accès VPN ce qui n'était pas le cas pour une grande partie des collaborateurs et collaboratrices, souvent pour des raisons de sécurité informatique. On a dû adapter les plans de continuité pour faire face quand les décisions politiques ont tout fermé très rapidement. L'ensemble de l'OAIS a dû se réorganiser. On était en mode exécutif à 100%. Il faut se rappeler qu'à l'époque, c'était vraiment des conditions exceptionnelles. Une forme de normalité est revenue progressivement, mais au début, il fallait trouver des solutions pour s'assurer que les prestations soient encore délivrées.

Au niveau des institutions accueillant des personnes en situation de handicap, on s'est retrouvé devant des situations très complexes : on ne pouvait pas simplement ne plus offrir les prestations résidentielles des Établissements pour personnes handicapées (EPH). Selon les handicaps, les gestes barrières ne sont souvent pas applicables ; le port du masque peut être une source de stress ; les EPH manquaient de matériel de protection, de personnel par moment en lien avec les malades, les cas contact, les quarantaines, etc. L'urgence de la situation a parfois mis du temps à être reconnue au début. Il a fallu insister pour faire reconnaître les vulnérabilités de santé des personnes en situation de handicap et aussi pour faire connaître le domaine du handicap. Quasiment la moitié des résident·es sont vulnérables au sens de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

Nous avons dû batailler pour obtenir des masques, c'était de l'or au début de la pandémie. Grâce notamment à des partenaires de terrain qui forment le lien entre santé et

social, on a pu obtenir cette légitimation et apparaître sur la carte des besoins. Mais il a fallu être inventif : pour maintenir le lien entre les résident·es et leurs familles, gérer les cas contacts, les difficultés pour passer la frontière, trouver du personnel. Il a été possible de recourir au personnel des ateliers qui ont dû fermer ou des activités de transports qui ont été réduites. On a dû composer avec des situations particulières et adapter les textes de l'OFSP aux réalités des institutions. Il fallait maintenir un service minimal avec des personnes venant de métiers différents. Les EPH ont commencé à produire des masques en tissus. Le terrain a fait d'énormes efforts d'adaptation en acceptant d'y aller avec parfois moins de matériel de protection que dans d'autres domaines, du moins au début. Ils ont fait un travail admirable. C'est pour ça aussi qu'il est important d'être attentif à la fatigue du personnel et, aussi des personnes accompagnées et de leurs proches.

Quelle était votre marge de manœuvre dans ces réorganisations ?

J'ai eu beaucoup de travail de coordination, j'ai passé ma vie au téléphone, c'était gratifiant d'obtenir des choses pour aider quand c'était possible, d'être dans l'action, tout allait plus vite. Pour un « jeune » manager, les premiers mois ont été très stressants, mais aussi très formateurs. Il fallait prendre des décisions rapidement, on a mis en retrait l'activité de contrôle, par exemple le suivi de certains indicateurs, pour se concentrer sur la gestion de la crise et la communication avec les prestataires, j'avais des contacts très réguliers avec les faïtières des EPH. On a cherché des solutions pour donner des informations pertinentes et cohérentes. Par exemple, on s'est inspiré de *guidelines* du canton de Vaud pour les aspects liés à la gestion des visites. On ne voulait pas noyer les structures avec trop d'ordres et contre-ordres, il fallait être clair. La caractéristique de la période c'est

qu'on avait très peu de certitudes et des injonctions sanitaires qui pouvaient varier. Dans un tel contexte, tu dois parfois décider en fonction de ce que tu penses être raisonnable. Tout cela sans être trop directif car on rencontre dans les institutions des situations très différentes qu'il faut prendre en compte.

Et concernant le secteur assurances sociales du pôle ?

Les deux principaux services rattachés à mon pôle, le SPC et le SAM, sont restés fermés moins d'une semaine car ils gèrent des prestations essentielles. Très vite, on a commencé à relancer un service minimum sur place pour gérer le courrier, scanner les dossiers. Là aussi, ça a demandé une grande coordination avec l'Office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) pour obtenir des accès pour l'ensemble du personnel afin qu'il puisse passer en télétravail. Et surtout, il fallait ne pas rajouter une crise sociale à la crise sanitaire pour les bénéficiaires et les demandeurs ou demandeuses de prestations. Par exemple, pour les personnes qui devaient fournir des informations complémentaires pour éviter une interruption de leurs prestations, on a prolongé les délais, adapté la communication et proposé que ce soit les services qui appellent les personnes en cas de besoin. On a aussi décidé de limiter les demandes d'informations aux pièces absolument essentielles pour les demandes de prestations afin d'accélérer le calcul du droit. Les services et leur personnel ont été super adaptatifs. On a aussi fait des ajustements, par exemple le règlement pour le subsidie de l'assurance maladie a été modifié, en supprimant le délai de six mois de baisse de revenus avant de pouvoir faire une demande d'adaptation du subsidie.

Tout cela alors que vous aviez d'importantes réformes en cours ?

Oui, au niveau du SPC, 2020 étant l'année de préparation à la mise en œuvre de la réforme des prestations complémentaires fédérales qui nécessitait une importante adaptation de leur logiciel informatique. C'était un projet déjà compliqué à mettre en œuvre quand on pouvait se voir tous les jours, le service a dû le faire à la dure, à distance, dans l'urgence. On n'était pas sûr d'y arriver. Ça a mis beaucoup de pression sur les équipes, il a fallu réorganiser le quotidien pour veiller à ce que la grande réforme avance, que l'informatique suive tout en assurant la gestion courante des prestations. Même sans COVID-19, l'année 2020 aurait été rude pour ce service, et la crise a tout amplifié. Beaucoup de gens se sont investis sans compter pour faire en sorte que les délais soient tenus.

Parallèlement, on avait aussi depuis janvier 2020 l'entrée en vigueur des nouveaux subsides de l'assurance maladie, le service a dû faire face à un accroissement du nombre de bénéficiaires, indépendamment de la crise. Là aussi, il a fallu se réorganiser rapidement, avec en plus une dépendance physique aux dossiers qui ne sont pas numérisés. Sur tous ces plans, il fallait veiller à ne pas prendre de retard et ça a demandé beaucoup d'énergie et d'adaptabilité. C'est là qu'on s'est aperçu, comme d'autres, que le *small talk* avant et après une séance en présentiel est parfois aussi utile que la séance en matière de coordination et d'échange d'informations. Malheureusement, le *small talk*, en visioconférence, ça n'existe pas, il fallait faire sans et redoubler d'efforts de coordination. Là, aussi, les personnes impliquées ont été exemplaires.

Comment s'est passée la réouverture dans le domaine du handicap ?

C'était le moment chaud. Il y avait des tensions sur le rythme à suivre. La réouverture était plus dure que la fermeture en termes de gestion. Il a fallu trouver un rythme qui convienne à tout le monde, entre, pour schématiser, les prudent·es et les pressé·es. Il fallait également et bien entendu tenir compte des prescriptions des autorités sanitaires fédérales et cantonales. On a reçu des courriers de familles qui se plaignaient qu'on empêchait les sorties. Face à ces réactions les EPH se sont adaptés, les visites étaient autorisées, mais les sorties déconseillées. Mais quand quelqu'un n'a pas vu ses proches depuis plusieurs semaines, fixer la distance à deux mètres ou rappeler l'obligation du port du masque, ce n'est pas évident. Ça questionne aussi nos principes personnels sur le vivre ensemble, et notre rapport aux risques.

Au niveau de la société, on voit aussi, courant 2020, que le focus évolue progressivement d'une focalisation unique sur le risque sanitaire, vers une plus grande prise en compte des risques sociaux, économiques et psychologiques, avec une plus grande attention envers les personnes qui ont des problèmes financiers ou qui dépriment notamment en raison de l'isolement. Ils ont constaté en EMS que des personnes âgées que l'on a « enfermées » pour les protéger et coupées de tout contact, se sont retirées en elles-mêmes, avec là également un risque sur la santé et la survie. D'ailleurs, une des séquelles qui va aussi rester de cette crise, ce sont les gens qui n'ont pas pu dire au revoir à leurs morts. On a réagi très fortement avec une approche hyper-sanitaire, mais il faudra réfléchir aux pouvoirs que l'on a donnés au monde médical et à la place du lien social, en période de crise et au-delà. On doit se questionner sur notre rapport aux risques et sur notre relation à la mort. En mars 2020, beaucoup de certitudes ont été questionnées sur notre sécurité sanitaire. On pensait que les épidémies c'était pour

les autres. Il serait intéressant de voir si, notamment en raison de la rapidité pour développer un vaccin, nous allons ressortir plus humbles ou plus arrogantes de la crise.

Au niveau du terrain, l'idée est aussi de tirer les leçons des expériences innovantes qui ont vu le jour, par exemple le fait de pouvoir échanger du personnel, des ressources entre institutions, de les mettre en relation. Il y a eu un vrai partage d'expériences. Tout le monde a fait la chaîne pour éteindre le feu. Sans oublier les projets de loi d'urgence pour les personnes les plus démunies, la mise en place du Bureau d'information sociale (BIS) pour que les personnes connaissent les aides qu'elles peuvent solliciter. Des sommes qu'on n'aurait jamais imaginées ont été débloquées. Le champ des possibles s'est clairement ouvert pendant une période, ça devrait nous permettre de reconsidérer nos perceptions du possible et de l'impossible, y compris dans le domaine des politiques publiques.

Et maintenant ?

Pour l'instant on a la campagne de vaccination dans les EPH. On peut aussi avoir des sorties, tout en ayant le masque et la distance, la vie reprend progressivement. Mais ça n'a pas été simple, il y a eu d'abord des tensions. Contrairement au canton de Vaud, les résident·es des EPH n'ont pas été vaccinés en même temps que ceux des EMS. Les personnes se sont donc déplacées au début dans les centres de vaccination, puis on est venu avec une structure pour vacciner dans les institutions. Handiconsult a été super efficace, pour gérer et coordonner la vaccination notamment pour travailler à préparer l'acte vaccinal auprès des résident·es. Ce n'est pas anodin. Une personne peut être tout à fait d'accord d'être vaccinée, mais le matin même, la seringue peut créer de la panique et on doit reporter le vaccin. Il y a toute une logistique à mettre en place. Il faut expliquer, veiller au consentement, y compris pour les personnes sous curatelle. C'est un vrai défi d'amener la

vaccination dans les institutions. Ça a aussi été un défi de mettre en place et d'adapter les plans de protection à chaque évolution des directives sanitaires.

En particulier dans le champ du handicap qui a dû s'émanciper de la santé.

Pas s'émanciper, mais se faire remarquer et faire constater et comprendre ses besoins et ses spécificités. Les EPH sont des lieux de vie et non pas des lieux de soins. Je le martèle, c'est essentiel, si on veut être dans la logique de la CDPH et les principes d'autonomie et d'inclusion. Il y a une réflexion à mener avec le secteur médical, nos deux mondes doivent continuer à mieux se connaître. On l'a bien vu au début de la crise, l'enjeu c'était d'apparaître sur les radars du domaine de la santé, comme un acteur avec beaucoup de personnes vulnérables sur les lieux d'accueil résidentiel, sans être considérés comme un lieu médicalisé en soi. L'objectif est de continuer à mieux collaborer avec la santé en conservant la spécificité propre au domaine du handicap. Humainement, dans nos échanges, il y a toujours eu une bonne écoute, elles et ils ont été très disponibles, ce n'est pas une histoire de mauvaise volonté, c'est plutôt deux mondes qui doivent mieux se connaître. Nous avons de nombreux points de contact où nous pouvons tous amener nos expertises pour une meilleure prise en charge, notamment dans le domaine de la santé psychique.

Est-ce que le profil des bénéficiaires a changé ?

Au niveau des prestations complémentaires, AVS et AI, on est sur des bénéficiaires de rentes qui dans leur immense majorité n'ont pas été impacté·es par la crise sur le plan financier. On a toutefois constaté un effet de la mortalité, avec une légère baisse du nombre de dossiers au niveau des prestations complémentaires AVS. Ce que l'on ne sait pas encore, c'est si on va avoir un pic AI dans 12 à 36 mois, lié

à des problèmes psychologiques post-COVID. Pour l'instant, la hausse est plus du côté de l'aide sociale, avec des profils qui évoluent, avec l'arrivée des indépendant·es notamment.

Au niveau du chômage, les derniers chiffres montrent un impact plus fort pour les jeunes femmes de moins de 40 ans, les seniors semblent moins touché·es. Par contre, en matière de reprise, on voit que les jeunes retrouvent plus rapidement un emploi. Il faudra encore quelques mois ou années pour identifier les victimes durables de cette crise, avec notamment de gros risques de chômage frictionnel le temps que les emplois qui disparaissent dans certains domaines soient remplacés par d'autres, la crise ayant certainement accéléré certaines évolutions du marché du travail. Il y aura des enjeux énormes en termes de formation continue et de reconversion. Les personnes qui auront eu de grandes difficultés en 2021 n'apparaîtront dans nos radars qu'en 2023-2024 pour les aspects AI et PC.

Pour l'instant, en mai 2021, sur la base des informations que j'ai, l'économie a l'air de plutôt bien tenir le coup, mais on n'est pas au bout de nos surprises et tout peut changer si l'économie ne repart pas aussi vite que prévu. Il ne faudra pas retirer les aides étatiques trop vite pour éviter d'étouffer la reprise. Et il ne faut pas oublier les jeunes qui vont vivre les conséquences de la crise, je pense que si j'avais eu 20 ans aujourd'hui, j'aurais beaucoup plus souffert de cette crise tant au niveau humain qu'en termes de parcours de vie. Les études montrent que les crises au moment des phases de transition, comme celles que traversent les jeunes adultes, peuvent avoir des effets durables sur le parcours de vie.

Avec le recul, y a-t-il des choses que vous feriez différemment aujourd'hui ?

Je vais répondre dans l'autre sens. J'aimerais qu'on apprenne de la crise pour déterminer ce qu'on pourrait faire différemment après la crise. Elle nous a amenés à faire des

choses qu'on pensait impossibles. Une Direction générale en temps normal a un pouvoir décisionnel plus limité et contrôlé. Mais là nous étions fortement en fonction exécutive, car il fallait agir très rapidement pour trouver des solutions au plus vite. Peut-être doit-on repenser le rôle de l'État hors du temps de crise en utilisant au maximum les expériences et leçons de la crise. Nous avons collaboré vite et bien dans beaucoup de domaines.

De manière générale, il serait intéressant de repenser la place de la mission de contrôle au sein de l'administration. Il faut faire plus confiance et en « échange » pouvoir être plus dur en cas d'actions malhonnêtes. Je parle bien de volonté de tromper et non d'erreurs, le droit à l'erreur doit être maintenu. Pendant la crise, il y avait moins de contrôle et pourtant à aucun moment, nous n'avons cherché à « profiter » de ça. Non, on a juste cherché à trouver des solutions pour les bénéficiaires et les acteurs du terrain. Je trouverais bien que la fonction de contrôle nous dise non seulement à quelle distance nous sommes de la norme, mais se permette aussi de questionner la norme et son bien-fondé, afin de voir si ce n'est pas la norme qui doit évoluer pour être plus pragmatique.

Comment se dessinent les collaborations entre les différents échelons politiques ?

Il y a des discussions intenses entre le Canton et les Communes, notamment autour du financement des prestations sociales. Il y a des velléités différentes. La COVID-19 a créé les conditions pour une collaboration de terrain momentanée et urgente. Mais les collaborations sur le long terme ont besoin aussi d'une définition politique aux trois niveaux du fédéralisme.

Ma crainte est que d'ici 2030, avec les coûts liés au vieillissement, les cantons soient mis à rude contribution pour financer, notamment ce qui est soins de longue durée, séjours en EMS, et prestations complémentaires. Plusieurs

rapports de la Confédération pointent le risque qui pèse sur les cantons en la matière, mais elle refuse d'en conclure que son rôle doit être renforcé en matière de financement. À titre d'exemple, la Confédération estime qu'un transfert de charges de 900 millions de francs par an pour soulager les cantons serait trop cher pour elle et largement insuffisant par rapport à la hausse de charges à laquelle les cantons seront confrontés. Pour dire le moins, c'est inquiétant. Si on ne trouve pas des solutions globales et innovantes pour le financement dans une approche solidaire, il y a un risque de tension entre les niveaux du fédéralisme et aussi entre les générations. La crise sociale liée à la crise sanitaire a accru les inégalités, il faut être attentif aux conséquences de cette évolution sur la cohésion sociale.

Quelles seraient vos recommandations pour améliorer la dynamique entre recherche et action sociale ?

En premier lieu, il faut que la recherche sur l'action sociale utilise la science économique (qui est également une science sociale) pour appuyer ses analyses et montrer notamment les coûts de l'inaction et d'une hausse des inégalités. S'agissant de l'amélioration de la dynamique, je vais être très schématique, le problème c'est que vous avez le temps de réfléchir et nous on a les moyens d'agir, mais on ne se parle jamais assez. Il y a un point d'équilibre à trouver, nous on doit plus venir vers vous. Vous devriez plus vous mouiller en disant « ça, c'est le résultat de l'étude, mais ça, c'est ma recommandation d'action ». La recherche doit aller plus vers le politique pour fournir les éléments de base du débat.

Il faut que nous puissions avoir un plus petit dénominateur commun dans la définition de la réalité, avoir des faits de base sur lesquels on est d'accord, puis débattre de l'interprétation. Il faut aussi adapter le cadre légal, dans les assurances sociales, les lois sont souvent datées et reflètent des besoins et réalités qui ont beaucoup évolué depuis leur mise en œuvre. On répond aux problèmes de demain avec

les solutions d'hier et là, la recherche doit nous secouer en mettant en avant les changements en cours et les solutions envisageables (y compris sur la base d'expérience à l'étranger). En effet, si les conditions et les problèmes évoluent fortement, quelle est la probabilité que des solutions qui ne s'adaptent pas restent pertinentes ?

RECHERCHE, MONDES FUNÉRAIRES, DEUILS ET PANDÉMIE : PARVENIR À CONJUGUER LES TEMPORALITÉS

*Entretien avec Marc-Antoine Berthod, Veronica Pagnamenta et
Alexandre Pillonel, Haute école de travail social et de la santé Lausanne
(HETSL/HES-SO)*

Réalisé en avril 2021 par Emilie Rosenstein

Marc-Antoine Berthod : Je suis professeur à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL) et codoyen du Laboratoire de recherche santé-social dans la même école. Je travaille depuis une vingtaine d'années sur des sujets de recherches qui touchent aux questions de fin de vie, de mort et de deuil. Je suis notamment requérant avec Gaëlle Clavandier du projet *No Lonely Deaths*, financé dans le cadre de l'appel à projets spécial « coronavirus » lancé par le Fonds national suisse (FNS) en mars 2020. En collaboration avec des collègues à l'international et en France tout particulièrement, ce projet vise à documenter comment la pandémie a reconfiguré l'activité des professionnel·les du monde funéraire et les conséquences de ces réaménagements sur les familles et les deuils. Dès le début, l'objectif était de comparer ce qui se passait en France, en Suisse et aussi en Italie.

Veronica Pagnamenta : Je suis anthropologue, formée à l'Université de Neuchâtel. Mes recherches et engagements ont souvent porté sur les politiques publiques – notamment sanitaires et sociales s'adressant aux personnes en situation de vulnérabilité (milieu carcéral, travail du sexe, migrations, sans-abrisme, etc.) – et sur la façon dont ces politiques se traduisent dans les pratiques professionnelles. Depuis juillet 2020, je suis collaboratrice scientifique à la HETSL dans le cadre du projet *No Lonely Deaths*.

Alexandre Pillonel : Je suis sociologue de formation, j'ai étudié le rapport des classes sociales au travers des processus de vieillissement de la bourgeoisie genevoise. Depuis trois ans, je suis également collaborateur à la HETSL. J'ai réalisé avec Marc-Antoine une étude sur l'assistance au suicide dans le cadre de laquelle nous avons abordé, entre autres, la question du deuil. En novembre 2020, j'ai rejoint l'équipe sur la présente recherche en lien avec la pandémie.

Comment êtes-vous parvenu·es à répondre si rapidement à l'appel spécial du FNS ?

Marc-Antoine : Ça s'est fait à l'initiative de collègues français·es : Gaëlle Clavandier, Martin Julier-Costes ainsi que Magali Molinié. Chacun·e travaillant sur la mort et le deuil depuis plusieurs années, nous avons une certaine expertise sur ces sujets et face à cette pandémie, nous nous sommes dit qu'il fallait alerter et attirer l'attention du public sur l'importance des personnels funéraires en ces temps de crise et imaginer l'impact que celle-ci pouvait avoir sur les familles. Cela a débouché sur une tribune parue dans *Le Monde* en mars 2020. De là est née l'idée de déposer un projet auprès de l'Agence nationale de la recherche (ANR) en France et du FNS en Suisse. Tout s'est fait très rapidement, Gaëlle Clavandier a rédigé la première version qui a été déposée auprès de l'ANR le 23 mars, puis il a fallu traduire et adapter le projet pour le déposer auprès du FNS le 25 mars, nous avons eu un petit bonus de deux jours. Durant 10-15 jours, nous avons très peu dormi, nous avons eu une multitude d'échanges. Les réponses à ces appels à projets sont vite tombées, en avril pour l'ANR, à la mi-mai pour le FNS. Nous étions très content·es de la décision positive obtenue, c'était un des rares projets en sciences sociales financés par le FNS dans le cadre de cet appel spécial, mais ça nous a demandé de démarrer sur les chapeaux de roues. Tout le monde a travaillé dans l'urgence, y compris le FNS, avec sans doute un *timing* inconnu de leur côté. Il fallait trouver

les expert·es et renvoyer les expertises dans un temps record, moins de deux mois. L'étude a démarré formellement en Suisse début juillet avec l'engagement de Veronica, mais sachant que la mémoire est vite défaillante, nous avons anticipé le début des travaux grâce à des fonds de la HETSLS qui nous ont permis dès avril de commencer cet effort de documentation à travers une première série d'une vingtaine d'entretiens.

En quoi consiste plus précisément le projet ?

Marc-Antoine : Le projet porte essentiellement sur les personnels du funéraire au sens large, donc l'ensemble des acteurs et actrices qui interviennent dans la prise en charge des personnes défunt·es, jusqu'à la sépulture, ce qui comprend les différents services aux familles. L'objectif était de voir comment ces individus s'organisent au quotidien dans leurs tâches respectives et s'articulent aux besoins et attentes des familles dans la période de restriction et de confinement. Ça touche donc à la question du funéraire et du deuil, mais dans une perspective courte. Comme beaucoup de personnes, nous imaginions que la pandémie allait se terminer à l'été 2020 et que notre tâche aurait été de documenter la période spécifique du semi-confinement. Nous étions loin d'imaginer que la pandémie allait se poursuivre avec une telle ampleur, ce qui a rendu nécessaire de poursuivre la récolte des données jusqu'à ce jour. La fin de la collecte des données est devenue une question très délicate et on a finalement pris l'option d'arrêter aux environs de juillet 2021, à quelques exceptions près, pour couvrir un cycle pandémique d'un peu plus d'une année avec plusieurs vagues. Nous avons dû adapter le projet à la réalité que nous étions en train de vivre.

Veronica : Sachant que la temporalité de la recherche est particulière aussi, le FNS a prévu 18 mois pour ces projets, c'est très court et il y a beaucoup de choses à faire en même temps.

Marc-Antoine : Oui et pour l'ANR, c'est encore plus court, nous n'avons pas le même rythme, ce qui complexifie encore la collaboration. Il faut préciser encore que puisque nous avons allongé la récolte des données sur un peu plus d'un an, nous nous sommes mis·es d'accord sur le fait que la mise en forme de nos très nombreuses données (entretiens, comptes rendus d'observations, questionnaires, etc.) et, dans la mesure du possible, leur mise à disposition auprès de la communauté des chercheur·es sont devenues un objectif, un résultat à part entière de la recherche, dans l'optique de l'*open science* ou *open data*. Ça implique un important travail de pseudonymisation et de réflexion éthique sur les données personnelles, en particulier dans une recherche qualitative comme la nôtre. Et bien sûr, on complète parallèlement ce travail par une analyse de ce corpus, la préparation d'articles et potentiellement d'un livre, diverses interventions.

Quelle était votre motivation à étudier ce sujet si particulier, dans un moment lui aussi si particulier ?

Marc-Antoine : Pour ma part, la motivation venait du côté extraordinaire de la situation, des restrictions qui s'étendaient à l'ensemble des défunt·es, pas uniquement les décès liés à la COVID-19. Il y avait aussi une volonté d'occuper une certaine place, qui allait de toute façon être prise par tous types de commentateurs et commentatrices, mais qui n'avaient pas nécessairement d'expérience ou d'expertise scientifique sur ce sujet-là. Il y avait donc un certain sentiment, une responsabilité de se dire « Il faut y être. Il faut contribuer à décrire et documenter ce qui est en train de se passer », sachant que c'est un sujet de santé publique majeur, mais souvent très sensible politiquement et donc très peu abordé ou très rarement mis à l'agenda politique de manière explicite. Sachant que ça allait forcément venir sur la table, il fallait contribuer selon nos compétences de re-

cherche d'une manière ou d'une autre. Une autre particularité dans mon cas est que j'avais un autre projet FNS sur le deuil dans le grand âge qui devait démarrer en 2020, mais en raison de la pandémie, nous avons dû reporter le démarrage du projet d'une année. Or, vu que nous avions justement prévu de rencontrer dans ce cadre les différent·es professionnel·les et agent·es du funéraire, il me semblait nécessaire d'être au clair sur ce qui se passait pour elles et eux en lien avec la pandémie, sachant que cet autre projet allait démarrer plus tard. Enfin, c'était aussi l'occasion de concrétiser des collaborations internationales qu'on voulait nouer de longue date, de comparer ce qui se passe chez nos voisin·es en mettant ensemble des forces et des compétences. Ça fonctionne bien et le résultat est à la hauteur, mais on se rend difficilement compte de l'énorme travail supplémentaire que ça a généré.

Veronica : C'est sûr que sept chercheur·es, dont une collaboration ponctuelle avec une collègue italienne, sur trois pays, avec des temporalités très différentes selon les différentes vagues de la pandémie, selon les réponses apportées face à celles-ci, selon les régions aussi, ça donne un panorama très large.

Concrètement, comment on fait pour concevoir et mener une étude ethnographique, comparative qui plus est, quand on n'est pas censé sortir de chez soi ?

Marc-Antoine : La mise en place du projet s'est exclusivement faite à distance. Le fait que nous nous connaissions a grandement facilité le travail. Concernant le terrain, dès le début, il était très clair que l'objectif était de pouvoir faire du terrain, physiquement, dès que les conditions le permettraient. Durant la phase préliminaire, toutes les démarches, y compris les négociations avec les partenaires de terrain se sont faites par visioconférence ou téléphone. Les entretiens qui ont eu lieu jusqu'à mai-juin ont aussi été faits à distance. Par la suite, même si nous pouvions nous rencontrer

physiquement, de nombreux entretiens sont restés à distance.

Veronica : Pour situer la complexité, je travaille depuis 10 mois sur cette recherche et il y a deux collègues français·es, Gaëlle Clavandier et Philippe Charrier, que je n'ai encore jamais rencontrés·es en personne.

Comment avez-vous sélectionné les différentes régions étudiées ?

Marc-Antoine : Nous sommes parti·es des collaborations à l'origine du projet. En Italie, nous avons des liens avec les universités de Padoue et Turin. En France, nous avons un réseau de partenaires académiques, réunis sous la houlette d'un comité scientifique qui se rencontre chaque six mois. Et il y a aussi les professionnel·les de terrain avec lesquelles nous avons l'habitude de travailler : en France, à Lyon, Grenoble et dans la région Rhône-Alpes notamment. En Suisse, nous avons choisi Genève avec qui nous avons déjà beaucoup de collaborations, et Veronica a ouvert un nouveau terrain au Tessin, qui n'était pas prévu à l'origine du projet.

Veronica : J'ai été engagée notamment pour faire du terrain en Italie, mais nous nous sommes vite aperçu·es que traverser les frontières n'est pas si facile. Nous pensions pouvoir étudier la Lombardie en créant des liens depuis le Tessin, mais finalement ça s'est avéré également assez complexe ; l'Italie s'est reconfinée et le Tessin était déjà un terrain assez vaste. Ce canton a été très fortement touché lors de la première vague. Nous avons pensé alors que c'était intéressant d'aller observer ce qui s'y passait au plus près.

Et comment avez-vous procédé sur le terrain, pour rencontrer les personnes, collecter des données, etc. ?

Veronica : Mes origines tessinoises m'ont permis d'entamer ce terrain à travers mes contacts sur place dès la fin juillet

2020. Comme je n'avais pas de connaissances particulières sur le sujet de la mort et du deuil, j'ai dû apprendre tout en même temps, les situations et pratiques habituelles comme celles extraordinaires liées à la pandémie. Marc-Antoine m'a suggéré de reconstruire la trajectoire des « corps », donc de suivre les divers acteurs et actrices qui les prennent en charge. J'ai alors contacté des professionnel·les du funéraire, du personnel dans les hôpitaux, les morgues, les cimetières, etc. J'ai effectué des entretiens, des visites. Toutes ces personnes m'ont très bien accueillie, elles semblaient soulagées de pouvoir partager leur expérience. Souvent, elles avaient l'impression de ne pas avoir été écoutées jusque-là, d'avoir dû se mobiliser pour rappeler qu'elles sont elles aussi en première ligne, et jouent un rôle essentiel durant cette pandémie.

Qui sont ces différent·es acteurs et actrices ?

Alexandre : Il s'agit par exemple des conseiller·es funéraires, qui reçoivent les familles pour organiser les obsèques, divers·es agent·es funéraires, un personnel souvent peu visible qui effectue la toilette du corps, la mise en bière, etc. Nous nous sommes aperçu·es que la transition entre le sanitaire et le funéraire est une question très importante. Verónica et moi avons fait beaucoup d'observations et d'entretiens avec du personnel médical, en particulier auprès des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG), dans des unités de soins ayant été très impactées par la COVID-19 et un nombre important de décès. Nous y avons rencontré des aumônier·es, des pathologistes et des préparateurs et préparatrices des corps, le personnel de la morgue et des brancardier·es transportant des patient·es et des défunt·es, que nous oublions souvent et qui sont pourtant si important·es. Il y a aussi l'État civil, la partie administrative ; sans ces professionnel·les, on n'enterre personne, pas de crémation, pas de transport à l'étranger, etc. Nous avons aussi rencontré toute une série de professionnel·les un peu

plus périphériques, mais qui sont spécifiques à la situation de Genève, car il y a eu par exemple l'intervention des pompières pour le transfert des corps. J'ai récemment fait des entretiens avec des policiers, car la police municipale avait un rôle assez particulier de contrôle du respect des restrictions, par exemple le nombre de personnes dans un cortège funéraire. Il y a donc eu une constellation d'acteurs et actrices que nous avons rencontrés par effet boule de neige durant nos observations.

Comment êtes-vous parvenu·es à faire valoir l'importance de la présence de chercheur·es qui observent dans des temps et dans des lieux aussi critiques ?

Marc-Antoine : Le fait d'être dans une relation de confiance avec les partenaires de terrain, dont plusieurs avaient déjà collaboré à des recherches précédentes, est déterminant. Avoir une expertise solide permet de créer cette confiance, même dans un milieu difficile. Parallèlement, comme l'a dit Veronica, une des caractéristiques de ces professions, c'est que souvent, personne ne s'intéresse à elles. Donc quand nous allons voir ces professionnel·les, l'accueil est généralement très positif ; elles et ils ont beaucoup de choses à dire et sont au bénéfice d'une expertise souvent insoupçonnée non seulement du large public, mais aussi d'autres professionnel·les du soin travaillant avant tout avec les vivant·es. Le fait de documenter leur réalité est déjà une façon de les valoriser, ce qui alimente en retour cette confiance.

Alexandre : Grâce à cette confiance, nous avons pu réaliser notre terrain, notamment lors de la 2^e vague. Nous avons eu la chance de pouvoir observer ce moment de grand stress au sein des institutions funéraires. À Genève par exemple, nous avons pu être présent·es entre novembre et décembre 2020, malgré une situation particulièrement complexe avec l'augmentation des cas et des décès. Les portes nous sont restées grandes ouvertes. Nous avons pu

vivre avec les agent·es funéraires cette période où la gestion des corps est devenue problématique, induisant pour elles et eux une nette augmentation de la charge de travail.

Malgré l'omniprésence de la mort durant cette pandémie, on a peu entendu de choses sur ce que font ces professionnel·les durant cette crise.

Alexandre : Oui, en effet, on a peu parlé de ces professionnel·les. Nous pouvons relever deux éléments importants sur le terrain. Le premier concernait le stockage des corps. À Genève, on a évoqué la possibilité d'ouvrir des lieux publics comme les patinoires, ce qui est hautement délicat. Finalement, les limites de la morgue n'ont pas été atteintes, mais c'est clairement un point qui a engendré une surcharge de travail. C'est là d'ailleurs que les pompes funèbres ont eu recours aux pompier·es pour la levée et le transfert des corps, car dans ce contexte spécifique, tous les corps devaient transiter par la morgue au lieu d'aller directement au centre funéraire. Le second concerne un manque de personnel, également lié à la 2^e vague, qui a engendré du retard dans la réalisation des conventions d'obsèques. Ce retard a eu des répercussions sur toute une série de choses, par exemple la durée réduite des cérémonies et rites religieux ou le temps d'attente pour pouvoir les organiser.

Veronica : En Suisse, l'Italie a souvent été prise comme contre-exemple de gestion de la crise. C'était le scénario catastrophe par rapport auquel nous avons entendu ici beaucoup d'acteurs et actrices dire, du moins pendant la 1^{re} vague, « Nous avons bien géré, on s'est bien préparé, nous avons réussi à faire face », alors que durant la 2^e vague, ce que nous avons entendu, c'est qu'elle est souvent arrivée par surprise et qu'elle a frappé bien des personnes de plein fouet. À titre personnel, je trouve que la mise en avant du secteur funéraire durant la pandémie a été conçue dans les médias, quand cela était le cas, sous l'angle de la prévention sanitaire, avec des images choc « Attention, regardez ce qui

se passe !», bien plus que comme une façon de rendre compte du travail des agent·es funéraires.

En termes de politiques publiques, qui a été responsable de coordonner ce secteur ?

Alexandre : Pour la Ville de Genève, il y avait l'État-Major de l'Organe communal de coordination et de conduite (ORCOC) qui a été déployé lors de la 1^{re} vague, qui a permis des discussions et collaborations entre différents services, funéraires, hospitaliers, mais aussi les pompier·es et d'autres. Grâce à ce réseau, lors de la 2^e vague, les pompier·es ont pu être mobilisé·es pendant quelques semaines pour soutenir le centre funéraire.

Veronica : À ce titre, Genève est un exemple particulier puisque la Ville dispose d'un service public de pompes funèbres et gère le seul crématoire du canton. Au Tessin, il y a une cinquantaine de pompes funèbres, toutes des entreprises privées, et quatre crématoires, dont un public. La coordination pour la prise en charge des défunt·es, a été complexe à mettre en place au début de la pandémie. Elle s'est faite – de la même façon qu'à Genève – sous l'impulsion des professionnel·les du secteur funéraire qui ont dû se mobiliser pour exiger des mesures pour ne pas se retrouver dans une situation « catastrophe ».

Marc-Antoine : On voit bien avec cette pandémie que le secteur du funéraire est au carrefour de nombreux secteurs publics : ça peut-être l'aménagement du territoire, car il faut réfléchir aux espaces, réfléchir à l'emplacement des cimetières, ça peut être des questions très techniques, par exemple des fours crématoires trop vétustes ; ça concerne également le service du médecin cantonal, la direction des hôpitaux, avec la question des autorisations de pratiques pour les services de pompes funèbres ou la gestion des places dans les morgues, etc. Et en temps de pandémie, nous nous apercevons qu'en termes de politiques publiques, il y a un travail à faire pour réfléchir à la place de

ces professions, indépendamment de leur visibilité ou non. C'est un personnel qui a l'habitude de rester discret avec les familles pour être à leur service, tout en accomplissant une mission prioritaire pour l'État. Quand nous allons à la rencontre de ces personnes, nous voyons bien qu'elles sont conscientes du rôle qu'elles jouent au carrefour de toutes ces instances. Avec une recherche comme celle-là, si nous pouvons contribuer à élever ce niveau de conscience au sein de la collectivité publique, c'est déjà très bien.

Qu'en est-il du lien avec les familles et des effets de la pandémie ?

Marc-Antoine : Très souvent, la caractéristique du personnel funéraire est de chercher à être arrangeant, à s'adapter ; ce personnel est au cœur des attentes des familles. C'est quelque chose que ces professionnel·les faisaient déjà avant la pandémie ; elles et ils ont continué à chercher à répondre aux attentes des familles, malgré toutes les difficultés, le stress, l'organisation du travail en flux tendu. Cet accompagnement n'a pas toujours été possible à la hauteur de ce que ces agent·es funéraires auraient souhaité faire, mais clairement, ça s'inscrit dans la logique des pratiques funéraires qui visent à répondre à ce que les familles aimeraient faire, en apportant leurs savoirs, leurs expertises.

Veronica : Il y a souvent eu des négociations de la part des professionnel·les de terrain avec les hiérarchies et les instances publiques pour appliquer au mieux les mesures imposées. Le personnel de première ligne a régulièrement dû solliciter, voire défendre des arrangements pour pouvoir pratiquer correctement leur métier, en particulier vis-à-vis des familles. La mise à distance des familles a aussi induit une forme de perte de sens dans le travail effectué par certain·es professionnel·les.

Alexandre : C'est très intéressant de comparer la situation en France avec celle de Genève où, à l'exception des premières semaines où les mesures étaient strictes avec des

mises en bière immédiates, la Ville a pu mettre en place une politique de gestion qui a permis très rapidement de disposer d'espaces de recueillement pour les familles en deuil. Du point de vue des professionnel·les, c'est intéressant de voir comment elles et ils ont pu continuer à être arrangeant·es, en interprétant avec souplesse certaines restrictions. Mais ce personnel a aussi souligné de clairs impacts de la pandémie. Certain·es conseiller·es funéraires nous ont bien dit que durant cette période de crise et d'augmentation du nombre de défunt·es, les agent·es funéraires étaient moins dans l'empathie ; elles et ils ne pouvaient plus laisser autant de choix possible dans la manière d'organiser les obsèques, les temps d'entretiens avec les familles devenaient plus courts. Généralement, cela prenait environ 1h30, là on était proche de 30 à 45 minutes. Donc il y a eu un impact que ces professionnel·les ont dû, là aussi, apprendre à gérer pour ne pas attiser la colère et continuer de pratiquer dans un cadre adéquat.

Marc-Antoine : Par rapport aux deux missions que je mentionnais, l'enjeu était justement de trouver un moyen pour les maintenir en parallèle, répondre à la mission prioritaire de prise en charge des corps et accompagner au mieux les familles. C'est une particularité du monde funéraire, on ne peut hiérarchiser ces deux éléments et *a priori*, malgré le contexte sanitaire difficile, il n'y a jamais eu de rupture autour de l'articulation de cette double prestation.

Est-ce que vous deviez rendre compte de votre projet et de ses évolutions auprès d'une commission d'éthique ?

Marc-Antoine : Non, notre étude n'est pas soumise à la loi sur la recherche sur l'être humain, car elle ne porte ni sur la maladie, ni sur des patient·es vivant·es, mais sur les pratiques des professionnel·les et la question du deuil qui pour l'instant n'est pas considérée comme une maladie. Le cadre dans lequel nous nous inscrivons est celui de la loi sur la

protection des données et nous respectons les principes éthiques standards : respect de l'anonymat, confidentialité, information, demande d'autorisations, consentement éclairé, etc. Nous sommes toujours transparent·es avec les personnes que nous rencontrons. Les questions éthiques sont évidemment hautement sensibles, mais elles sont à chaque fois discutées avec les partenaires de terrain et l'ensemble de nos interlocuteurs et interlocutrices. Pour nous, c'est important, notre approche de type anthropologique se caractérise par une éthique de la relation, c'est donc un enjeu majeur. Nous ne sommes pas étranger·es aux normes de l'éthique de la recherche, au contraire, nous les appliquons sous l'angle des procédures, tout en prenant en compte cette dynamique relationnelle qui est éminemment éthique.

Vous qui êtes expert·es du sujet, parfois depuis plus de 20 ans, qu'y a-t-il de particulier au fait d'étudier la mort en contexte de pandémie ?

Marc-Antoine : Le rythme et l'empressement. Tout le monde a été dans le « très vite ». Il a fallu engager, répondre à des sollicitations, produire des résultats, et faire face à des interventions de tous types. Tout cela a été et va très vite. En 10 mois de projet, jamais je n'ai connu autant de sollicitations, d'interventions, de productions intermédiaires auprès de chercheur·es, de professionnel·les, des médias, etc. C'est inédit. Avec nos collègues français·es, nous nous sommes dit qu'il fallait essayer de répondre à ces sollicitations, même si nous ne sommes pas toujours prêt·es ou s'il y en a trop, pour montrer l'importance du rôle de la recherche. Nos collègues français·es ont été auditionné·es au niveau du Sénat ; en Suisse, il y a eu le groupe de travail sur l'éthique de la *Task Force* scientifique de la Confédération, la télévision, la radio, la presse écrite, des magazines mensuels, des journaux nationaux et régionaux ; nous avons participé à des films documentaires, nous avons fait des

podcasts, participé à et organisé des colloques, *workshops*, journées d'étude, interventions dans des séminaires. Sans compter les invitations à des conférences ni les présentations lors de réunions professionnelles et d'autres encore à venir ! Nous avons répondu à des *calls for papers*, nous avons rédigé un article déjà publié en octobre 2020 dans un livre sur la pandémie et nous avons trois articles en phase de rédaction, dont un déjà accepté. En faisant cette rétrospective depuis notre tribune dans le Monde, je vois à quel point nous nous sommes fait happer par tout ça.

Veronica : Oui et je me suis fait la réflexion d'ailleurs : « Pourvu que les instances de financement n'en tirent pas la conclusion que c'est normal de faire de la recherche de cette façon, si vite et dans l'urgence ».

Marc-Antoine : L'autre élément particulier dans ce contexte, c'est un certain empressement, médiatique notamment, par rapport à la problématique du deuil. En général le deuil s'analyse sur le long terme. Mais là, il y a clairement un empressement, notamment autour de la crainte d'un deuil traumatique. Il y a deux mouvements, un qui consiste à tempérer, normaliser l'expérience du deuil, l'autre où on le dramatise, en particulier dans les médias qui viennent nourrir notre imaginaire. Il faut suivre ces évolutions sur le plus long terme. Pour l'heure, nous avons surtout entendu parler de mortalité, de surmortalité. Nous avons vu de manière quasi quotidienne des *box score* de morts, il y a un effet de proximité aussi. Peut-être qu'une étude comme celle-ci permettra d'aller plus loin sur un sujet qui, politiquement, reste extrêmement sensible. Je pense aussi qu'il faut rester très humble, car tout en ayant énormément de matériaux pour parler de ce sujet, nous manquons encore de recul. Il faut réaffirmer le temps de la recherche, un temps long qui est bien souvent nécessaire.

Que retenez-vous de cette expérience de recherche ?

Marc-Antoine : En tant qu'anthropologue et coordinateur du projet, je suis très satisfait de la façon dont la recherche se déroule. Nous arrivons à être au plus près de l'expérience et du vécu des personnes avec ce que cela implique, à la fois en tant que chercheur·es sur le terrain avec ce que cela implique sur le plan humain et social, mais aussi en fonction de l'évolution de la pandémie et des adaptations que ça requiert. Parfois c'est frustrant, parce que nous ne savons pas exactement où nous allons, mais ces deux éléments se complètent bien. C'est un très bon signe, car tout cela demande une énorme capacité d'adaptation, de Veronica et Alexandre en particulier.

Veronica : Souvent, les personnes que nous rencontrons nous disent, que ce soient des professionnel·les ou des familles : « C'est la première fois que j'ai un espace pour penser à ce qui s'est passé ». On nous a souvent remercié·es pour cela. Rien que cette contribution-là me semble très importante.

Alexandre : Oui, c'est un magnifique enrichissement. Faire une toilette d'un corps, assister à une autopsie, ce sont des expériences humaines incroyables. Encore une fois, c'est un terrain stimulant et nous sommes toujours très bien accueilli·es.

Veronica : Un autre point intéressant tient dans le fait que les entretiens avec les professionnel·les les amenaient parfois à évoquer leur propre expérience du deuil. Nous avons régulièrement rencontré ces deux registres combinés dans les entretiens. On passait du professionnel au personnel, c'était très puissant. Je me suis souvent demandé si cette situation était liée au contexte de la pandémie. Et le choix des mots est toujours très précis, la manière dont on nomme un corps, un cadavre, etc. il y a une grande attention là autour, les professionnel·les du funéraire font cela très bien. J'ai moi-même beaucoup appris.

Un conseil à donner aux jeunes chercheur·es ?

Alexandre : Ce sont des contextes émotionnels très particuliers. Par nos formations académiques, on nous apprend à avoir des grilles d'entretien qu'il faut suivre, nous devons savoir diriger un entretien, etc. Mais ce contexte de recherche ne le permet presque jamais, car nous sommes suspendu·es à l'écoute des gens, à ce qu'ils vivent émotionnellement, nous passons souvent du rire aux pleurs. Tout cela rend ces entretiens très riches. Mais cela requiert une certaine malléabilité et de savoir sortir du cadre du guide d'entretien.

Marc-Antoine : Mon conseil est de continuer à faire du terrain. Ne pas baisser les bras, ne pas se cacher derrière le télétravail. Ce n'est jamais facile de toquer aux portes et d'entrer sur les terrains, qui plus est dans un contexte comme celui-là, mais ça en vaut vraiment la peine. Il y a un très bel article à propos de la nécessité de poursuivre la démarche ethnographique de Laurence Tessier qui a documenté en direct une unité de soins intensifs aux États-Unis. Plus spécifiquement pour le champ du travail social, ce type de démarche met en évidence la nécessité d'innover, de jouer un rôle d'interface pour favoriser l'émergence de politiques publiques plus transversales. J'aime imaginer que les travailleurs et travailleuses sociales ont un rôle à jouer ou à inventer à ce titre, sur le long terme.

Veronica : Quand la situation sanitaire est devenue critique avec la 2^e vague, j'ai beaucoup apprécié d'être à deux sur le terrain. Je trouve aussi qu'il est très important de pouvoir débriefer en équipe, notamment sur de tels terrains et surtout en temps de pandémie où les mesures contraignantes nous limitent et nous isolent. Ça peut être lourd ce que nous portons. Et dans ce contexte, pouvoir se voir et partager est tellement important.

PARTIE E : CONCLUSION

QUELQUES LEÇONS DE LA PANDÉMIE

Serge Mimouni et Emilie Rosenstein

La pandémie de COVID-19 qui a concerné l'ensemble de la planète a paralysé l'économie mondiale et a mis à mal nos différents systèmes de sécurité sociale. Les mesures de confinement, nécessaires à la protection de la population, ont eu le double effet d'induire un ralentissement majeur de l'économie et de réduire au strict minimum les liens sociaux. Inédite et imprévisible, la pandémie a touché toutes les catégories de populations et en particulier les plus vulnérables, agissant comme révélateur de précarités jusqu'alors invisibles. Ses impacts sociaux – perte de revenu, insécurité alimentaire, expulsions de logement – se sont rapidement diffusés auprès de personnes cumulant plusieurs facteurs de vulnérabilité, exacerbant plus encore les inégalités sociales (Martínez et al. 2021 ; OFS 2021).

Les comparaisons internationales montrent à quel point, en Suisse, l'emploi massif des RHT et des APG COVID, ainsi que l'extension des indemnités de chômage ont permis de sauver nombre d'emplois (Ebbinghaus et Lehner 2022) et d'aider temporairement des personnes dans le besoin. Cependant, malgré une économie nationale performante et résiliente, de nombreuses personnes en situation de vulnérabilité sociale, sans ressources ou réserves, se sont retrouvées du jour au lendemain dans une situation inextricable et ont dû recourir à la charité, sous forme d'aide financière, d'aide alimentaire ou de logement d'urgence. Force est de constater que les mesures de protection sociale n'ont pas couvert l'ensemble des populations concernées. Cette question, qui a traversé le déploiement des dispositifs d'urgence sociale dès mars 2020, nous invite à nous demander à plus long terme : que devons-nous retenir de cette crise pour l'avenir des politiques sociales ? Nous explorons ici trois réponses à la lumière des analyses et témoignages recueillis dans cet ouvrage : l'universalité de l'accès aux

droits sociaux, le principe de confiance et enfin, le nécessaire rapprochement entre recherche et politiques sociales.

L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX FONDAMENTAUX AU PRISME DE L'UNIVERSALISME

Dans le domaine des politiques sociales, l'approche catégorielle a accompagné l'essor de la plupart des États-providence et est encore fréquemment appliquée. Il s'agit de s'intéresser à un public cible (par exemple, les personnes sans emploi, en situation de handicap, ou encore les personnes âgées) et de lui apporter des réponses spécifiques selon des critères d'accès pré-établis, en fonction d'un risque social préalablement identifié (le chômage, la maladie, la dépendance, etc.). Toutefois, comme le montrent plusieurs contributions de cet ouvrage, la logique catégorielle présente de nombreuses limites, en particulier en temps de crise. Elle laisse en effet des franges de la population en dehors du droit car elles n'appartiennent pas à l'une ou à l'autre des catégories constituées. En segmentant les publics, cette approche provoque une discrimination vis-à-vis des personnes qui n'appartiennent pas à un groupe à risque identifié comme tel ou qui présentent des formes de vulnérabilités multiples. Il en découle un risque de report de charge sur le groupe familial ou les proches, sur les aides sociales privées ou caritatives, de même qu'un risque de non-recours aux prestations disponibles. Chacun de ces mécanismes met à mal les principes d'équité et d'égalité de traitement qui sous-tendent pourtant les politiques et États sociaux contemporains.

La survenance de la COVID-19 a confronté nombre de personnes à des difficultés d'accès aux aides sociales, car elles ne répondaient pas aux critères fixés par les lois et leurs règlements d'application. En l'absence de cadre légal contraignant – aucun texte n'ayant été voté par le Parle-

ment, fixant les obligations de la Confédération, des cantons et des communes en matière d'urgence sociale – l'action des autorités s'est fondée sur le principe de solidarité, permettant ainsi de couvrir dans l'urgence les besoins vitaux des personnes concernées. Qu'en sera-t-il une fois cette pandémie terminée ? Qu'advient-il des personnes exclues des politiques sociales catégorielles ? Ces questions nous invitent à conduire une réflexion sur la possibilité d'étendre les droits sociaux en complétant la logique catégorielle par une approche universelle.

Nous en avons vu l'exemple à partir du principe de droit à l'alimentation – consacré par le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels voté par l'Assemblée générale des Nations Unies et ratifié par la Suisse en 1992 – qui pourrait voir son assise juridique renforcée à partir de lois fédérales et cantonales. Une évolution du cadre législatif permettrait de reconnaître l'insécurité alimentaire comme un enjeu de politique publique, y compris dans les pays dits développés, et de faire évoluer l'aide alimentaire telle que nous la connaissons aujourd'hui vers une véritable politique sociale, reposant sur une gouvernance et des mécanismes de financement pérennes. Il en va de même de la politique d'hébergement d'urgence, qui gagnerait à être conçue au niveau fédéral, cantonal et communal autour du principe d'un droit au logement pour tous et toutes. À l'instar des États membres de l'Union européenne qui ont récemment lancé une initiative inter-étatique en vue d'éradiquer le sans-abrisme d'ici à 2030, il convient d'explorer la possibilité de doter la Suisse d'une politique nationale de lutte contre le sans-abrisme.

En plus de ces dispositifs qui se situent actuellement aux franges de l'État social, la perspective universaliste nous invite également à reconsidérer le cœur même des politiques sociales et le sens du droit social (Rosenstein et Bonvin 2020). En effet, l'omniprésence de la problématique du non-recours aux prestations sociales et sanitaires dans le cadre de la pandémie jette un éclairage critique sur plusieurs

décennies de réformes actives qui ont contribué à prioriser les politiques d'insertion professionnelle, parfois au détriment d'autres missions de la protection sociale, jugées moins rentables car distantes du marché du travail (McGann et al. 2020). Orientées autour des principes ambivalents d'individualisation (van Berkel et Valkenburg 2007) et de contractualisation de l'action sociale (Bonvin et Rosenstein 2015), ces réformes ont dans le même temps ouvert la voie à des modalités d'accompagnement social pensées « sur mesure », mais ont également conditionné l'accès ou le maintien du droit aux prestations sociales en assortissant de régimes de sanctions et d'obligations, comportementales (faire preuve de sa motivation, prouver son assiduité dans la recherche d'emploi, etc.) qui sont vecteurs de non-recours (Lucas et al. 2019 ; Rosenstein 2021).

Repenser les politiques sociales à partir d'une approche universelle permettrait ainsi de lutter contre le non-recours tout en réhabilitant le rôle essentiel des prestations financières – le plus souvent conçues comme des coûts qu'il s'agit de contenir ou réduire – et le statut de bénéficiaire de prestations sociales qui est largement stigmatisé. Plus généralement, il s'agit de reconsidérer la logique de démarchandisation (Esping-Andersen 1990) au fondement de la création des États-providence, garante d'une existence digne pour les personnes vulnérables en marge du marché du travail. En dépit du caractère anxiogène de la pandémie, retenons en effet que pour une part non négligeable de la population, les mesures de semi-confinement et le ralentissement de l'économie qui en ont découlé ont été synonymes d'une amélioration du bien-être ressenti, notamment parmi les employé·es souffrant de stress au travail. Or, ce bien-être est tributaire d'un accès à des prestations sociales en suffisance et de qualité sans lesquelles ces mêmes mesures de protection contre le virus ont été synonymes de précarisation.

POUR UNE POLITIQUE DE LA CONFIANCE

Deuxième enseignement de la crise : la solidarité a fonctionné. La devise politique *Unus pro omnibus, omnes pro uno*, gravée sur la partie centrale du dôme du Palais fédéral, nous rappelle qu'il ne peut exister de société sans solidarité entre ses membres et que les citoyen·nes ont la responsabilité non seulement de prendre soin d'elles et d'eux-mêmes, mais aussi des autres membres de la collectivité à laquelle elles et ils appartiennent.

Face à l'urgence sociale, confrontés à des personnes en situation de vulnérabilité, individus et collectivité ont effectivement répondu présents. L'article 12 de la Constitution fédérale relatif à l'aide aux personnes en situation de détresse a opéré. Confédération, cantons et communes se sont mobilisés, sans compter l'engagement de nombreuses associations et de bénévoles qui, par l'intermédiaire d'aides financières pour les unes, par la mobilisation citoyenne pour les autres, sont venus soutenir les personnes en situation de fragilité économique et sociale.

À l'instar des hôpitaux, nombre de services publics, de fondations et d'associations se sont engagés pour adapter leurs prestations, opérant des choix stratégiques dans l'urgence. Des dispositifs ont été repensés, des ressources ont été affectées aux besoins vitaux, des financements ont été alloués, révélant ainsi l'agilité des instances publiques et associatives et leur capacité à renforcer leur coopération en temps de crise.

En ce sens, cette crise sanitaire constitue un moment unique de reconfiguration entre les différents organes de l'action sociale, publics et privés, par les collaborations inédites qu'elle a induites ou intensifiées. Elle représente à ce titre une opportunité à saisir pour maintenir les fruits de cette collaboration et apporter des améliorations durables aux dispositifs de politiques sociales, aussi bien publics

qu'associatifs. Leur capacité à collaborer au-delà des frontières institutionnelles et administratives, et leur aptitude à orienter et ajuster leurs actions avec en ligne de mire la réponse aux besoins des populations les plus vulnérables, doivent servir de modèle pour le développement à venir des politiques sociales. La pandémie invite en effet à sortir des logiques sectorielles et corporatistes pour définir collectivement, avec l'ensemble des acteurs et actrices compétentes, des politiques sociales ambitieuses. Ce principe de collaboration repose sur une confiance mutuelle entre les pouvoirs publics et les acteurs et actrices de terrains, confiance qui apparaît, à la lumière des témoignages collectés dans cet ouvrage comme un ingrédient indispensable de la réactivité et de l'agilité des réponses institutionnelles et associatives observées durant cette crise. Ce constat invite plus généralement à repenser l'évaluation des politiques sociales. Plutôt que de les opposer, l'activité de contrôle de l'action sociale à ses différents échelons gagnerait sans doute à tenir compte à plus long terme des apports qualitatifs et quantitatifs de la politique de la confiance mise en œuvre pour faire face à la crise sanitaire.

Cette politique de la confiance ne se limite pas aux acteurs et actrices des politiques sociales, mais englobe également les publics qu'elles visent. En ce sens, il est intéressant de souligner que la gestion de la crise de la COVID-19 a requis le déploiement simultané des principes de responsabilités individuelle et collective. Souvent opposées en temps ordinaires ou lus à travers le primat de la responsabilité individuelle comme condition d'accès à la protection sociale (Goodin 1998), ces deux acceptions de la responsabilité sont apparues dans le cadre de la pandémie comme deux versants complémentaires de l'action sociale et sanitaire et de la solidarité plus généralement. À ce titre, l'expérience de la pandémie invite à repenser l'articulation entre confiance et responsabilité en tenant compte de leurs dimensions plurielles, entre dispositifs publics et privés, initiative individuelle et mobilisations collectives.

RAPPROCHER RECHERCHE ET POLITIQUES SOCIALES

Au fil de cet ouvrage et en dépit du caractère universel de cette pandémie, plusieurs contributions ont mis en évidence les répercussions spécifiques de la crise sanitaire sur les populations vulnérables, qu'il s'agisse de personnes migrant·es, en situation de handicap, sans-abri, ou encore de travailleurs et travailleuses précaires, d'enfants ou d'ainé·es. Chacune de ces contributions sont parties du constat que la pandémie a agi comme un révélateur, voire un accélérateur de précarités invisibles et radicales (Kammermann 2020) et indiquent fort justement que l'absence d'information sur la situation sociale des publics concernés a constitué un frein à l'action dans un contexte d'urgence sociale. Que retenir de ce constat ?

Alors que les données sanitaires ont été rapidement disponibles et ont constitué un instrument incontournable de la gestion de la pandémie, la production d'informations sur l'évolution de la situation sociale s'est fait attendre et reste empreinte de nombreuses incertitudes. Bien que les données traditionnelles relatives au taux de chômage et au taux d'aide sociale ont pu être fournies, la situation sociale de certains groupes reste méconnue et largement sous-documentée, parfois malgré une importante exposition médiatique suscitée par la crise sanitaire, comme nous l'avons vu avec le cas emblématique des bénéficiaires d'aides alimentaires. Cette crise a ainsi également révélé les limites des statistiques disponibles dans des domaines tels que la santé mentale et le stress de la population, le nombre de sans-abri sur le territoire helvétique, la situation sociale des enfants et des jeunes, ou encore la situation économique des travailleurs et travailleuses indépendant·es en Suisse. L'absence de données a constitué un obstacle face à la nécessité de redéployer l'action sociale alors que l'entraide et les financements privés se sont temporairement substitués aux

budgets publics pour répondre aux besoins vitaux des populations concernées. On peut ainsi légitimement questionner le manque d'indicateurs sociaux dans une société qui offre pourtant un accès libre, en ligne, 24h/24, 7 jours sur 7, aux dernières informations économiques et financières produites par les bourses du monde entier.

Ce constat appelle à renforcer les liens entre recherche en sciences sociales et politiques publiques et il s'agit de suivre de près les initiatives en cours visant à doter la collectivité de mécanismes de collecte et de mise en discussion de données essentielles à la conduite de l'action sociale. Les travaux rassemblés dans cet ouvrage participent de cet effort. Ce faisant, ils illustrent la réactivité des sciences sociales dans l'élaboration de savoirs à même d'orienter les politiques sociales (Gamba et al. 2020 ; Beyeler et al. 2021). Malgré les obstacles auxquels les chercheur·es ont été confronté·es depuis l'émergence de la pandémie (fermeture des Hautes écoles, imposition du télétravail et de l'enseignement en ligne, éclatement des collectifs de travail, suspension des activités de recherche sans lien avec le maintien du vivant et la virologie, etc.), la recherche en sciences sociales a persévéré. Avec ou sans financement, en innovant sur le plan méthodologique comme en matière d'organisation du travail, les chercheur·es ont fait preuve de nombreuses adaptations pour jouer leur rôle dans la compréhension des conséquences sociales de la pandémie et répondre aux nombreuses interrogations et sollicitations que celle-ci a engendrées.

À moyen terme, la constitution d'indices statistiques permettant d'établir la cartographie sociale du pays ou d'une région serait un outil précieux pour la conception de politiques sociosanitaires évolutives dans un monde en constante mutation. Un tel outil éviterait ainsi que les formes de vulnérabilités mises en lumière par la crise sanitaire ne retournent dans l'ombre et disparaissent des agendas politiques. À cet égard, soulignons qu'il serait erroné de

résumer cette question à un simple enjeu technique de production de données. Il ne s'agit pas uniquement de définir quels sont les chiffres nécessaires au pilotage de l'action sociale et sanitaire, mais d'ouvrir au débat public la production, l'usage et la réception de ces données, et ce à chaque étape du cycle des politiques sociales, de leur conception à leur mise en œuvre, sans oublier leur évaluation.

La foison des thèses complotistes ayant vu le jour depuis 2020, ou tout simplement la lassitude des citoyen·nes face à des recommandations sanitaires jugées trop complexes, ont bien montré que la production de données scientifiques – qui a pourtant connu un essor majeur dans le contexte de la pandémie – ne suffit pas à garantir la légitimité des modes de gouvernance. En dépit de l'adhésion d'un large public, on observe que le recours à l'expertise scientifique a également nourri la méfiance, voire l'opposition de voix critiques à l'égard d'un pouvoir perçu comme technocratique. Il faut reconnaître que le concert des données épidémiologiques ou vaccinales auquel nous avons assisté s'apparente à une musique savante, parfois dissonante et souvent difficile à suivre, y compris pour les personnes les plus averties. En dépit de la valeur cardinale de la santé dans les démocraties contemporaines, beaucoup semblent découvrir, non sans un certain malaise, que la médecine n'est pas une science exacte et perçoivent dans ses limites l'aveu de formes de manipulations.

Produire des connaissances scientifiques n'est donc pas tout, encore faut-il pouvoir en communiquer le sens. Le dialogue entre recherche et politiques sociales est ici fondamental. Sans revenir sur la célèbre distinction opérée par Max Weber entre savant et politique, la pandémie de COVID-19 nous rappelle l'importance et les défis de ce dialogue qui requiert de s'entendre sur des finalités communes malgré des agendas et temporalités divergentes qui opposent l'injonction d'une réponse politique rapide au temps de la recherche. Ici aussi, engagement collectif et confiance

mutuelle apparaissent comme des ingrédients incontournables qu'il s'agit de soutenir en valorisant les efforts déployés en ce sens afin d'étendre et de pérenniser les lieux et occasions de cette rencontre, et en y associant également les destinataires de ces mêmes politiques.

Que ce soit en partageant des savoirs qui contribuent à appréhender la crise de la COVID-19, ou par souci de préserver la cohésion sociale mise à mal par l'accroissement des inégalités sur le temps long de la pandémie, ce livre témoigne de la nécessité, mais aussi de la richesse de ce dialogue qui répond à un impératif démocratique et demande à être sans cesse renouvelé.

TEXTES CITÉS

Beyeler, Michelle, Hümbelin, Oliver, Korell, Ilona, Richard, Tina et Claudia Schuwey (2021). *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Armut und sozioökonomische Ungleichheit*. Bestandsaufnahme und Synthese der Forschungstätigkeit im Auftrag der Nationalen Plattform gegen Armut. Schlussbericht. OFAS : Berne.

Bonvin, Jean-Michel et Emilie Rosenstein (2015). Contractualising social policies: a way towards more active social citizenship and enhanced capabilities?, In Rune Ervik, Nanna Kildal et Even Nilssen (dir.), *New Contractualism in European Welfare Policies* (pp. 47-72). Aldershot: Ashgate.

Ebbinghaus, Bernhard and Lehner, Lukas (2022). Cui bono - business or labour? Job retention policies to prevent mass unemployment in Europe during the Covid-19 pandemic, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28(1), 47-64.

Esping-Andersen, Gösta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Gamba, Fiorenza, Nardone, Marco, Ricciardi, Toni et Sandro Cattacin (dir.) (2020). COVID-19. *Le regard des sciences sociales*. Zurich et Genève : Seismo.

Goodin, Robert E. (1998). Social Welfare as a Collective Social Responsibility. In David Schmidtz et Robert E. Goodin, *Social*

Welfare and Individual Responsibility (pp. 97-195). Cambridge: Cambridge University Press.

Kammermann, Rémy (2020). C'est quoi, la précarité ? *Nouvelles - Journal du Centre social protestant - Genève*, 02 juin 2020.

Lucas, Barbara, Ludwig, Catherine, Chapuis, Jérôme, Maggi, Jenny et Eric Crettaz (2019). *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?* Rapport de recherche. Genève : Haute école de travail social et Haute école de santé, HES-SO//Genève.

Martínez, Isabel, Z., Kopp, Daniel, Lalive, Rafael, Pichler, Stefan et Michael Siegenthaler (2021). *Corona und Ungleichheit in der Schweiz. Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie*, KOF Studien, 161, Zurich : KOF, ETH Zurich.

McGann, M., Murphy, M. P., & Whelan, N. (2020). Workfare redux? Pandemic unemployment, labour activation and the lessons of post-crisis welfare reform in Ireland. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40(9/10), 963-978.
<https://doi.org/10.1108/IJSSP-07-2020-0343>

OFS (2021). *Pandémie de COVID-19 : les conditions de vie des jeunes et des personnes à bas revenu se détériorent*. Communiqué de presse, 6 octobre 2021, Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.

Rosenstein, Emilie (2021). Activation, Non-Take-Up and the Sense of Entitlement: A Swiss Case Study of Disability Policy Reforms, *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 241-260.

Rosenstein, Emilie et Jean-Michel Bonvin (2020). Paradoxes of Universalism: The Case of the Swiss Disability Insurance, *Social Inclusion*, 8(1), 168-177. <https://doi.org/10.17645/si.v8i1.2499>

van Berkel, Rik and Ben Valkenburg (dir.) (2007). *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.

POSTFACE

À la suite de la publication du premier tome sur la COVID-19 que nous avons eu l'honneur de suivre de sa création jusqu'à la production (pour la version française, voir Gamba et al. 2020d ; pour la version allemande Gamba et al. 2020b ; pour la version italienne Gamba et al. 2020c), sort donc le deuxième tome, sous l'initiative d'Emilie Rosenstein et Serge Mimouni. Comparer les deux tomes, leurs contenus, leurs hypothèses nous montre tout d'abord l'importance de la confrontation des sciences sociales avec cette pandémie. Elles nous permettent de lire une société qui doit apprendre, une société dépendant du savoir et à risque de technocratisation, mais aussi une société en quête d'un modèle d'équité, grand thème de ce deuxième tome. Il convient de faire un pas après l'autre. Essayons d'abord de comprendre comment une société apprend à se défendre. Dans cet apprentissage qui combine des dynamiques individuelles et collectives, la production de connaissances a un rôle pivot dans les décisions politiques. Nous l'analyserons à la lumière de ce que cette épidémie nous a enseigné. Sans surprise, dans l'apprentissage et dans l'utilisation des connaissances se pose la question de l'équité. Nous l'aborderons, aussi en hommage à ce livre qui met la question des inégalités au centre, dans nos conclusions.

L'APPRENTISSAGE INÉGAL

Le processus de civilisation tel que décrit par Norbert Elias porte sur l'apprentissage d'un comportement approprié pour se protéger et protéger les personnes dont nous avons besoin (Elias 1976). Dans une société complexe, ces per-

sonnes peuvent être n'importe qui : du facteur au boulanger, de la chercheuse à la cheffe d'entreprise – une solidarité organique, pour le dire avec Durkheim.

Cet apprentissage se déroule en trois étapes : d'abord, on vit un bouleversement de ses habitudes et on ne sait pas comment réagir, ensuite on essaie de comprendre en utilisant les moyens à sa disposition pour expérimenter ce que l'on a appris et enfin, on l'introduit dans son comportement quotidien. Ces processus d'apprentissage sont rapides chez l'enfant, comme l'a si bien décrit Jean Piaget, mais beaucoup plus lents chez l'adulte, probablement parce qu'il est plus informé et qu'il a du mal à modifier un comportement qui a fait ses preuves à plusieurs reprises ou sur une longue période. Autrement dit, plus on vieillit, plus on est conservateur ou sage, selon le point de vue que l'on adopte.

Les sociétés complexes exigent, paradoxalement, un équilibre permanent entre conservatisme et changement de comportement (Offe 1989). Nous devons faire confiance à ce que nous pensons être juste et en même temps savoir que le changement est normal et que nous l'avons vécu de nombreuses fois. La conséquence est une inertie ouverte au changement, ce qui signifie que les transformations ne sont pas écrasantes, mais lentes, intégrées – lorsqu'elles sont réussies – dans le jeu de l'apprentissage, de l'expérimentation et du changement (Bachmann et al. 2002). Ce développement de nos sociétés montre sa force collective lorsqu'il évolue, pas à pas, vers plus de droits, plus de liberté, plus de démocratie comme l'a si bien décrit John Rawls (1993). Néanmoins, il montre aussi ses faiblesses lorsque nous sommes confrontés à des défis qui ne nous laissent pas le temps de comprendre et d'expérimenter, lorsque nous sommes confrontés du jour au lendemain à des risques majeurs inconnus tels que des catastrophes nucléaires ou des épidémies. La réaction est lente et le prix à payer est élevé. Nous savions tous et toutes, par exemple, dans les années 1980, que les préservatifs ou les seringues stériles étaient utiles pour éradiquer les infections engendrées par

le VIH, mais il a fallu plusieurs années, presque une génération, pour que ces pratiques se généralisent, causant au passage des morts et des souffrances évitables (Cattacin et Lucas 1999).

L'expérience dramatique que nous vivons avec la propagation de la COVID-19 nous fait prendre conscience, immédiatement, que nous n'aimons pas le changement, que les personnes âgées encore plus que les jeunes – qui sont passées du jour au lendemain (non sans difficulté) du modus « party » au modus « balcon » – ont du mal à briser les routines. Cet apprentissage que nous faisons collectivement, mais lentement, avec le grand coût qu'il implique, apporte aujourd'hui des résultats concrets, beaucoup plus tard que dans les sociétés qui ont déjà été exposées plusieurs fois à ce type d'épidémie ; pensez aux pays, pourtant bien démocratiques, comme la Corée du Sud ou même la Thaïlande ou le Vietnam, qui connaissent leur quatrième épidémie de ce type depuis 2002. D'une certaine manière, nous apprenons aujourd'hui, au prix fort, ce que pourrait être le lendemain face aux défis épidémiologiques qui, un peu par hasard, ont épargné l'Europe et les Amériques pendant si longtemps. Dans ce jeu d'apprentissage, d'adaptation et de transformations, le rôle de la science et l'utilisation des connaissances scientifiques sont au centre des débats et des décisions politiques. Un rôle ambivalent.

CONNAISSANCE IGNORANTE

La connaissance est fondamentalement une ignorance contextuelle dont la date d'expiration est inconnue. Jusqu'à une bonne partie du Moyen Âge, l'idée que la terre était plate prévalait. La théorie de la terre ronde ne s'est imposée que très lentement. L'état général des connaissances est donc en constante mutation. Ainsi, les rares informations compilées sur la pandémie reflétaient également l'état d'ignorance de l'expertise : les masques ou les fermetures sont-ils

d'une quelconque utilité, quels vaccins sont les plus efficaces et faut-il laisser les personnes choisir parmi l'offre de vaccination ? Les différents débats dans le domaine scientifique indiquent à eux seuls que des réponses politiques sont nécessaires pour sortir de cette crise. Seules ces réponses sont capables de mettre en lien les connaissances scientifiques, les expertises et les dynamiques de société, économiques, sociales ou politiques quelles qu'elles soient. La discussion autour de la fermeture des écoles est un bon exemple de choix politique qui devait se faire, tranchant entre les analyses et opinions diverses.

La science ne pouvait pas prendre ce rôle en matière de prise de décision. Elle est argumentative dans sa structure, mais reconstructive dans son orientation. Il faudra donc quelques années (peut-être) à la science pour parvenir à un consensus majoritaire qui nous permettra de mieux comprendre la pandémie. La science prend donc du temps, mais ce n'est pas le seul aspect à considérer.

La production de connaissances se fait souvent étape par étape – sous l'impulsion de la falsifiabilité des hypothèses, comme le dirait Karl Popper (1959) – mais elle est aussi parfois complètement bouleversée. Thomas Kuhn parle alors d'un changement de paradigme (1957). Nous ne pouvons donc pas faire entièrement confiance aux connaissances des expert·es, mais nous ne pouvons pas non plus nous méfier de ces connaissances souvent bien intentionnées.

Dans la pandémie de COVID-19, d'ailleurs, il y a (malheureusement) aussi un conflit de paradigme en cours. Il s'agit de la question qui consiste à savoir quel type de société nous voulons. Une société dans laquelle chaque mort est à éviter, dans laquelle les corps des survivant·es sont plus importants que leur qualité de vie ? Cette question provocante occupe la science et la société depuis un certain temps, alors que l'orientation vers les corps à sauver – selon Foucault, une orientation « biopolitique » (Foucault 2004) – semblait plutôt en retrait. L'autodétermination dans la

mort et le fait de mourir dans la dignité, la réduction des dommages, les soins au lieu de la « réparation », sont des mots-clés exemplaires de ce qui pourrait être une autre façon de mesurer le progrès social (Stiglitz et al. 2010).

Les points de vue biomédicaux se heurtent aux points de vue sociaux (et économiques) et nous occupent aujourd'hui quotidiennement, le résultat de ce choc étant principalement conservateur et basé sur ce qui est en fait le modèle biomédical dépassé. Toutefois, malgré cela, les organisations de la société civile et les services innovants du secteur social interviennent, presque comme un correctif, et accordent une plus grande priorité au soin des personnes et des relations qu'à la survie individuelle (voir à cet égard, en particulier, la section « Faire face » et les entretiens dans ce livre).

Dans ce conflit paradigmatique, les écoles incarnent simultanément des pionnières engagées, des rabat-joie ardues et des mondes parallèles réels. Depuis le début de la pandémie, la fermeture des écoles a été un devoir pour certaines, un malheur pour d'autres. Le résultat est un va-et-vient, un défi pédagogique, qui prouve une fois de plus combien la flexibilité est importante dans le système éducatif (voir le texte de Stoecklin et Richner dans ce livre). Cependant, le balancier dans le choc des paradigmes semble pencher davantage en faveur de l'avenir : les écoles ne sont pas principalement là pour ralentir la propagation de la maladie, mais sont des lieux centraux dans la lutte pour une société plus juste. Il convient ici de citer l'exemple de l'Angleterre qui, même dans la situation de crise aiguë de janvier 2021, a maintenu les écoles ouvertes pour les enfants vulnérables et les enfants dont les parents ne peuvent pas rester à la maison (BBC 2021).

La production de connaissances a donc généralement de nobles motivations, mais pas toujours. Dans ses premières études, Michel Foucault s'est attaché à nous montrer le lien entre l'abus de pouvoir et la connaissance. Le pouvoir se

légitime par le savoir et le savoir protège les puissants afin de survivre (Foucault 1969). Il n'est donc pas surprenant que les systèmes autoritaires surveillent la production de connaissances (Gómez et al. 2015), que les systèmes technocratiques sapent les démocraties (Habermas 1968) et que la politique aime instrumentaliser la connaissance et la recherche (Lukes 1974). Dans ce contexte, les sciences sociales en particulier sont au centre du contrôle et de l'influence. Leur variante la plus inaccessible, presque platonicienne, nous raconte des histoires inquiétantes, que nous pouvons écouter ou non, tandis que leur variante la plus impertinente, à savoir la variante socratique, ne cesse de nous poser des questions, dont les non-réponses entraînent un questionnement encore plus persistant. Et tout cela avec l'espoir éclairé que les réponses aux questions nous permettront de faire un pas de plus.

La crise de la COVID-19 est un bon exemple de cette combinaison supposée productive de savoir et de pouvoir. La Chine – un système incontestablement autoritaire – a d'abord réduit au silence les alarmistes, puis a « modélisé » l'enfermement de personnes dans des villes entières – sur la base de résultats scientifiques. Il faut constater que nos démocraties n'ont pas vraiment brillé non plus. En Italie, les rapports critiques sur la stratégie pandémique dépassée ont été dissimulés, aux États-Unis la science a été exposée au ridicule, en Suisse (et pas seulement) des séminaires entre épidémiologistes ont été organisés à la télévision – ce qui était instructif pour illustrer la logique de la science, mais fatal pour sa crédibilité (voir à cet égard Gamba et al. 2020a).

Le meilleur antidote à l'abus de pouvoir connu à ce jour est la combinaison d'un espace public démocratique, de la participation et de la séparation des pouvoirs, tous étant des éléments très vulnérables en soi, mais qui, ensemble, constituent un médicament assez puissant destiné à établir des relations respectueuses entre les personnes. Dans ce contrôle, les connaissances qui alimentent la prise de décision

démocratique sont également pertinentes. Ce défi est bien compris par les producteurs et productrices de connaissances qui travaillent depuis des années pour rendre ces connaissances accessibles à tous et à toutes. L'*open source* et les archives de données ouvertes sont des réponses numériques à cette quête de démocratisation, dont la recherche participative représente l'orientation méthodologique correspondante (Nielsen 2011).

Les réponses politiques à la COVID-19 ne sont pas jusqu'à présent un exemple instructif de processus démocratiques. Les décisions prises de haut en bas doivent être systématiquement corrigées par des mouvements de bas en haut. Les organisations de la société civile ont fort à faire pour rendre leur dignité aux oubliés de la politique. Les sans-papiers, les personnes de tous les âges atteints de troubles mentaux ou cognitifs, les relations transfrontalières de toutes sortes – et l'ensemble de leurs proches – sont ici des exemples de cette amnésie politique, surtout dans les premières heures de la pandémie.

Même les élèves ont à peine été interrogés sur ce qui aurait été une bonne solution pour elles et eux (Stoecklin 2020). Le pouvoir de l'éducation démocratique a été particulièrement évident pendant cette crise, lorsque le personnel enseignant a utilisé ses propres tactiques pour continuer à enseigner. Nonobstant nombre d'enseignantes héroïques, les fermetures d'écoles ont échoué. Le succès aura été que les politiciennes de nombreux pays ont fait campagne pour que l'enseignement à distance soit accessible à tous et à toutes. Malgré cela, tout compte fait, l'enseignement à distance a échoué en raison des nombreuses exigences que nous associons à l'école, à l'éducation, au développement personnel, à l'équité, à la parentalité et à bien d'autres aspects encore.

Lorsque la politique, l'école et la maison échouent, les enfants sont impuissantes, mais les jeunes et les ensei-

gnant·es peuvent se battre. À Milan par exemple, des lycéen·nes ont occupé leur école, portant des masques, insistant sur la distance et la bonne ventilation, et organisant des tests rapides pour que l'école redevienne possible ; en Norvège, des enseignant·es ont organisé des « écoles en plein air » et à Genève, des professeur·es ont emmené leurs étudiant·es en promenade.

Les sociétés de la connaissance sont des sociétés ouvertes qui défendent une participation facile et générale à l'économie, à la politique et à la science en tant que projet éclairé de la modernité. L'école et les enseignant·es jouent un rôle central à cet égard, car elles et ils sont conjointement responsables, peut-être même principalement responsables, de la formation de sujets autonomes qui acquièrent des règles démocratiques. Ceci afin de se protéger, mais aussi de protéger notre société de la violence technocratique ou autoritaire et de la faire progresser par la confrontation non violente (Rawls 1971). La crise de la COVID-19 nous a montré à tous et à toutes ce que nous exigeons fondamentalement : vivre et survivre dans la dignité. Le modèle biomédical a longtemps été politiquement l'orientation principale, mais il n'a pu le rester que grâce à l'engagement de tous les autres acteurs – organisations issues de la société civile, écoles, citoyen·nes – pour que ses prescriptions fonctionnent au moins à moitié. Le fait qu'après des années d'engagement en faveur d'une école saine, celle-ci soit devenue le terrain de jeu de politiques irréflechies et non le centre de solutions innovantes devrait nous faire réfléchir. Où d'autre que dans le monde de l'apprentissage l'innovation devrait-elle avoir lieu ? La pandémie de la COVID-19 nous montre donc de manière impressionnante que les institutions et les organisations civiles ne doivent pas s'encroûter, et ne doivent pas seulement penser à demain, mais déjà au lendemain. En ce sens, le pouvoir doit ouvrir des espaces (également critiques) d'innovation afin de résoudre les problèmes sociaux de ma-

nière constructive et participative. Et la production de connaissances ne doit pas oublier qu'elle ne peut être libre et équitable que si le pouvoir est soumis à un contrôle démocratique.

UN NOUVEL ANTICAPITALISME ?

Parlons donc d'équité et de la société du risque dans laquelle il n'est pas tellement relevant d'être riches ou pauvres, adultes ou enfants. Nous sommes tous et toutes victimes de catastrophes liées d'une manière ou d'une autre aux activités des êtres humains (Beck 1986). Ceci est une affirmation s'appliquant à tant de catastrophes que nous avons subies ces dernières décennies : Tchernobyl, le changement climatique et même les pandémies. Il n'y a pas que des pauvres qui sont morts de la COVID-19, mais aussi des prix Nobel, des présidents d'État et de nombreuses personnes fortunées.

Ce qui n'a pas été suffisamment souligné, et qui par contre nécessite d'écrire un autre chapitre de notre société, c'est que ces risques mondiaux, peut-être pas de manière immédiate, commencent à mettre en évidence les différences d'opportunités individuelles qui existent dans notre société, notamment les différences d'accès aux services sociaux (voir à cet égard le texte de Lovay et al. dans ce tome).

En Suisse, par exemple, pendant l'épidémie de COVID-19, le nombre de personnes achetant une première et une seconde résidence a augmenté et la demande d'appartements plus grands avec des balcons a suivi la même tendance (BWO 2021). Nous avons également découvert des appartements du centre-ville où s'entassaient les clandestins, des familles avec enfants compris, sans travail, l'école étant fermée. Une situation qui a rendu visible l'augmentation de la précarisation, sinon l'insuffisance, voire la privation de logement d'une partie de la population moins bien lotie (voir la contribution de Duvoisin et al.).

La mobilité montre également des différences dans les opportunités individuelles. Pendant cette période, les wagons de première classe étaient souvent vides, alors que ceux de seconde classe étaient bondés. La possibilité de travailler à domicile – le *smart working* – a favorisé évidemment non seulement un certain type d'activités, mais aussi les personnes ayant des revenus plus élevés (voir la contribution de Ferro Luzzi et Weber).

Pourtant, ce qui est le plus surprenant, ce sont les changements dans la répartition des revenus. La pandémie a augmenté la richesse des riches et affaibli le pouvoir d'achat des plus pauvres. Et nous ne nous référons pas exclusivement à la Suisse. Cette tendance à accroître la richesse des riches existe depuis au moins quarante ans (Piketty 2013). Ce qui est nouveau, en ces temps de pandémie, c'est que la grande pauvreté a augmenté pour la première fois en quarante ans, tant en Suisse que dans le monde (Ferreira 2021). On pouvait accepter et même légitimer l'augmentation de la richesse des riches au cours des dernières décennies tant qu'elle coïncidait avec la diminution de la grande pauvreté – même si non seulement les riches, mais aussi les classes moyennes y ont (beaucoup trop) contribué (en nous faisant sentir leur mécontentement en suivant les sirènes populistes). Toutefois, l'on doit constater que cela ne correspond plus à la situation actuelle (Wright 2019).

La légitimité des riches bienfaiteurs et bienfaitrices des pauvres, avec la pandémie, s'effrite. Contrairement à toute la logique de l'austérité, la pandémie a ramené Keynes au premier plan (voir aussi le chapitre de Rossi dans ce tome). À un rythme accéléré, l'argent est imprimé et redistribué pour atténuer les conséquences sociales et économiques de la pandémie. L'Union européenne en premier, avec son plan pour la « prochaine génération », suivie par les États-Unis de Joe Biden. Même en Suisse, l'on investit dans l'espoir non seulement de combattre efficacement la pauvreté, mais aussi de relancer l'économie avec un retour sur investissement rapide. En particulier, le keynésianisme de Biden

est un nouveau style de keynésianisme, car il ne pense plus en grands cycles, mais en micro-cycles superposés (Cattacin et Naegeli 2016), soutenant la transformation écologique de l'économie et essayant en même temps de récupérer les recettes fiscales dans les secteurs à haut rendement économique. Une stratégie, dont la population semble soutenir les nouveaux modèles d'éco-durabilité et de renouveau social.

On a rapidement compris que la perspective de la reprise n'est pas seulement nationale et protectionniste, lorsque Biden s'en est pris aux « paradis fiscaux » et aux brevets sur les vaccins, introduisant l'idée d'une solidarité mondiale non seulement dans la lutte contre la pandémie, certes indispensable pour empêcher le virus de muter, mais aussi contre une économie mondialisée qui ne pense qu'aux stocks et non plus aux personnes.

La pandémie a mélangé les cartes. L'explosion des inégalités, la nouvelle frugalité expérimentée par les jeunes générations écologistes, associée à la critique du gaspillage, la visibilité et la médiatisation de la pauvreté dans les pays tant riches que pauvres, la critique de la financiarisation de l'économie sont autant de signaux forts d'une nécessaire remise en cause de l'ordre mondial, mais aussi d'une confrontation entre deux modèles, celui du développement durable fondé sur un effort concerté entre zones géopolitiques, et le modèle égoïste, économique et nationaliste du chacun pour soi. Le modèle qui prévaudra n'est pas une question de pari entre bookmakers. Ce chapitre est encore à écrire et nous ne savons pas s'il aura une fin heureuse.

Genève, août 2021

Sandro Cattacin et Fiorenza Gamba

TEXTES CITÉS

- Bachmann, Carine, Bachmann, Ruth und Sandro Cattacin (2002). *Risikoverwaltung: Lernen aus der eidgenössischen Politik im Umgang mit Gesundheitsrisiken HIV/Aids, Hepatitis C und BSE im Vergleich*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- BBC (2021). *Covid: What is happening with schools?* BBC News (06.01.2021), en ligne : www.bbc.com/news/education-51643556 (accès 11.08.2021)
- Beck, Ulrich (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- BWO, Bundesamt für Wohnungswesen (2021). *Personenfreizügigkeit und Wohnungsmarkt. Entwicklung 2020*. Bern: Bundesamt für Wohnungswesen.
- Cattacin, Sandro et Barbara Lucas (1999). Autorégulation, intervention étatique, mise en réseau. Les transformations de l'État social en Europe : les cas du VIH/sida, de l'abus d'alcool et des drogues illégales. *Revue française de science politique*, 49(3), 379-398.
- Cattacin, Sandro et Patricia Naegeli (2016). L'ère du flexibilisme. Les défis de l'économie en réseau. In Matthias Behrens et Anne Bourgoz Froidevaux (dir.), *Réflexions sur l'avenir de l'éducation : quelques jalons et perspectives* (pp. 15-30). Neuchâtel : IRDP.
- Elias, Norbert (1976). *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Ferreira, Francisco H. G. (2021). Inequality in the time of COVID-19, *Finance & Development*, June, 20-23.
- Foucault, Michel (1969). *L'archéologie du savoir*. Paris : Gallimard.
- Foucault, Michel (2004). *Naissance de la biopolitique : cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris : Gallimard – Seuil.
- Gamba, Fiorenza, Cattacin, Sandro, Ricciardi, Toni et Marco Nardone (2020a). Sciences sociales et humaines comme sciences de l'orientation. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 319-332). Zurich et Genève : Seismo.
- Gamba, Fiorenza, Nardone, Marco, Ricciardi, Toni und Sandro Cattacin (dir.) (2020b). *COVID-19. Eine sozialwissenschaftliche Perspektive*. Zürich et Genève : Seismo.

- Gamba, Fiorenza, Nardone, Marco, Ricciardi, Toni e Sandro Cattacin (dir.) (2020c). *COVID-19. La prospettiva delle Scienze Sociali*. KrillBooks.
- Gamba, Fiorenza, Nardone, Marco, Ricciardi, Toni et Sandro Cattacin (dir.) (2020d). *COVID-19. Le regard des sciences sociales*. Zurich et Genève et Genève : Seismo.
- Gómez, Amparo, Balmer, Brian and Antonio Fco. Canales (2015). Science policy under democracy and dictatorship: An introductory essay. In Amparo Gómez, Antonio Fco. Canales and Brian Balmer (dir.). *Science Policies and Twentieth-Century Dictatorships: Spain, Italy and Argentina* (pp. 1-26). London: Routledge.
- Habermas, Jürgen (1968). *Technik und Wissenschaft als Ideologie*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Kuhn, Thomas S. (1957). *The Copernican revolution; planetary astronomy in the development of Western thought*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lukes, Steven (1974). *Power. A Radical View*. London: MacMillan.
- Nielsen, Michael (2011). *Reinventing discovery: the new era of networked science*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Offe, Claus (1989). Bindung, Fessel, Bremse. Die Unübersichtlichkeit von Selbstbeschränkungsformeln. In Axel Honneth et al. (dir.), *Zwischenbetrachtungen im Prozess der Aufklärung* (pp. 739-774). Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Piketty, Thomas (2013). *Le capital au XXI^e siècle*. Paris : Éditions du Seuil.
- Popper, Karl R. (1959). *The logic of scientific discovery*. New York, NY: Basic Books.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, John (1993). *Political Liberalism*. New York, NY: Columbia University Press.
- Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya and Jean-Paul Fitoussi (2010). *Mismeasuring Our Lives*. New York, NY: The New Press.

Stoecklin, Daniel (2020). Les enfants face aux conséquences du COVID-19. In Fiorenza Gamba, Marco Nardone, Toni Ricciardi et Sandro Cattacin (dir.), *COVID-19. Le regard des sciences sociales* (pp. 193-214). Zurich et Genève : Seismo.

Wright, Erik Olin (2019). *How to be an anticapitalist in the twenty-first century*. London: Verso.

AUTEUR•ES

Jean-Michel BONVIN est professeur de socioéconomie à l'Université de Genève.

Mathilde BOURRIER est professeure de sociologie des organisations à l'Université de Genève.

Claudine BURTON-JEANGROS est professeure de sociologie de la santé à l'Université de Genève.

Dolores Angela CASTELLI DRANSART est professeure à la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR | HES-SO//Fribourg).

Yann CERF est assistant de recherche à la Haute école de travail social de Genève (HETS | HES-SO//Genève).

Liala CONSOLI est doctorante en sociologie à l'Université de Genève.

Sandra V. CONSTANTIN est chercheuse au Département de politiques sociales et d'intervention de l'Université d'Oxford et collaboratrice scientifique à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO).

Océane CORTHAY est étudiante en Master de sociologie à l'Université de Genève.

Anne-Laure COUNILH est adjointe scientifique à la Haute école de travail social de Genève (HETS | HES-SO//Genève).

Riccardo CRIVELLI a été professeur adjoint à la Haute école spécialisée de la Suisse italienne (SUPSI).

Simone DIETRICH est collaboratrice scientifique à la Haute école de travail social FHNW.

Maël DIF-PRADALIER est professeur à la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR | HES-SO // Fribourg).

Jörg DITTMANN est professeur de planification sociale à la Haute école de travail social FHNW.

Matthias DRILLING est professeur de développement urbain à la Haute école de travail social FHNW.

Lucas DUQUESNOY est étudiant en Master de sociologie à l'Université de Genève.

Aline DUVOISIN est adjointe scientifique à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO) et collaboratrice scientifique à l'Université de Genève.

Julien FAKHOURY est doctorant en sociologie à l'Université de Genève.

Giovanni FERRO LUZZI est professeur d'économie à la Haute école de gestion (HEG | HES-SO // Genève) et à l'Université de Genève.

Alida GULFI est professeure à la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR | HES-SO // Fribourg).

Cornelia HUMMEL est professeure de sociologie à l'Université de Genève.

Yves JACKSON est médecin aux Hôpitaux universitaires de Genève et professeur de médecine à l'Université de Genève.

Sarah LACHAT est cheffe de projet et associée de recherche aux Hôpitaux universitaires de Genève.

Alexandre LAMBELET est professeur à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO).

Jean-Marie LE GOFF est démographe, maître d'enseignement et de recherche à l'Université de Lausanne et chercheur associé au NCCR LIVES.

Max LOVEY est assistant-doctorant à l'Université de Genève.

Christian MAGGIORI est professeur à la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR|HES-SO//Fribourg).

Serge MIMOUNI est directeur du Département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève.

Laurence OSSIPOW est professeure à la Haute école de travail social de Genève (HETS|HES-SO//Genève).

Alessandro PELIZZARI est directeur de la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL|HES-SO).

Geneviève PIÉRART est professeure à la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR|HES-SO//Fribourg).

Ludivine RICHNER est assistante à l'Université de Genève.

Sabrina RODUIT est collaboratrice scientifique à la Haute école de travail social FHNW et Education Officer (*ad interim*) pour le NCCR LIVES à l'Université de Genève.

Emilie ROSENSTEIN est professeur de politiques sociales à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL|HES-SO) et chercheuse associée à l'Université de Genève.

Sergio ROSSI est professeur à l'Université de Fribourg, titulaire de la Chaire de macroéconomie et d'économie monétaire.

Daniel STOECKLIN est professeur en sociologie de l'enfance à l'Université de Genève.

Michela VILLANI est collaboratrice scientifique à la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR|HES-SO//Fribourg).

Sylvain WEBER est professeur à la Haute école de gestion de Genève (HEG | HES-SO // Genève).

Eric D. WIDMER est professeur de sociologie à l'Université de Genève, co-directeur du NCCR LIVES et du Centre interdisciplinaire de recherche sur les parcours de vie et les vulnérabilités.

Christopher YOUNG est collaborateur scientifique à la Haute école spécialisée de Lucerne – Travail social (HSLU).

Quel est l'impact social de la pandémie de COVID-19? Quelles tendances se dessinent à moyen et long terme? Quelles sont les réponses apportées face à la crise et quelles leçons en tirer pour les politiques sociales de demain? Cet ouvrage rassemble des recherches clés en sciences sociales ainsi que des entretiens menés auprès de responsables de l'action sociale et sanitaire et d'équipes de recherche. Autant d'analyses qui témoignent des actions et initiatives déployées à travers la Suisse pour appréhender la pandémie.

Avec la préface de Christina Kitsos et la postface de Sandro Cattacin et Fiorenza Gamba

«La crise de la COVID-19 révèle l'ampleur des inégalités socio-économiques en Suisse. Rarement un ouvrage collectif donne autant envie d'avancer dans sa lecture.»

*Philippe Warin, Université Grenoble Alpes, CNRS,
Science Po Grenoble*

