

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, 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).

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).