

Berner Fachhochschule

Hochschule für
Sozialarbeit HSA Bern

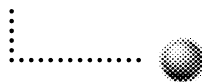
Institut für Sozialplanung und Sozialmanagement ISS
Länggassstrasse 29, Postfach 6564, 3001 Bern
Telefon 031 300 35 55 Telefax 031 300 35 56

Le Secours suisse d'hiver - principes de fonctionnement, prestations et effets à longue échéance de son aide sociale individuelle

**Étude accomplie sur mandat du Secours suisse d'hiver
Résumé**

Mirjam Pfister-Sieber et Sina Schatzmann

Berne, février 2002



1 Introduction

L'augmentation du taux de pauvreté nécessite des efforts croissants de la part de l'aide sociale publique et privée. En prenant pour exemple le Secours suisse d'hiver, nous contribuons à entreprendre une analyse approfondie sur l'aide sociale privée en Suisse. Nous procédons simultanément à l'examen du travail d'entraide du Secours d'hiver, notamment quant à sa structure, à ses principes de fonctionnement et à ses prestations. En clarifiant le besoin actuel et futur de l'activité de cette œuvre d'entraide, nous élaborons ses développements potentiels ainsi que les mises en application possibles.

La première partie de la présente étude examine les questions suivantes: Quelles sont les caractéristiques des bénéficiaires du Secours d'hiver (hommes, femmes, état civil, composition du ménage, statut professionnel, qualifications professionnelles, situation du problème)? Quelle a été l'efficacité et la durabilité du soutien accordé?

La deuxième partie de l'étude traite des principes de fonctionnement, des données spécifiques et des prestations des différentes organisations cantonales. Une comparaison avec d'autres organisations d'entraide privées qui œuvrent à l'échelon national avec un public cible comparable permet de mettre en relief les spécificités et les particularités du mode de fonctionnement caractérisant le Secours d'hiver.

Vu l'aspect scientifique du problème, le projet a été soumis en tant que demande de subside à la Commission technologie et innovation (CTI) ainsi qu'au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS) et financé à raison de la moitié dans le cadre du Programme DO-RE. Il s'agit là d'un programme créé en vue de promouvoir les compétences en recherche appliquée dans les HES du ressort cantonal, le Fonds National Suisse de la recherche scientifique (FNRS) et la Commission technologie et innovation (CTI). Il porte sur la recherche appliquée (dans des domaines tels que le travail social, la santé, la musique et les arts plastiques), effectuée dans les écoles supérieures techniques, accomplie sous les auspices des cantons. Afin de pouvoir profiter des subsides des pouvoirs publics, le projet doit être financé à raison de 50% par un partenaire externe.

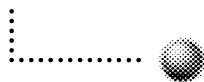
2 Procédure et méthode

Afin de pouvoir répondre aux questions ci-dessus, on a eu recours aux procédures et aux méthodes suivantes (pour plus de détails, voir Pfister, Schatzmann und Wicki, 2001¹) :

- Description des bénéficiaires du Secours d'hiver et détermination de leurs besoins:
 - 14 interviews par téléphone avec bénéficiaires (hommes et femmes). Les données ainsi obtenues furent condensées sous forme de 14 portraits (cf. page 3).
 - Enquête par écrit auprès de 84 bénéficiaires (hommes et femmes) sur la base d'un questionnaire ad hoc (Pfister, Schatzmann und Wicki 2001¹).
- Structure, fonctionnement et prestations du Secours d'hiver:
 - analyse documentaire de statuts, de directives et de formules de demandes des organisations cantonales;
 - quatre ateliers régionaux avec des collaboratrices et des collaborateurs du Secours d'hiver, le but étant de connaître de manière plus approfondie les conditions et le mode de travail des différentes organisations cantonales;
 - interviews par téléphone avec plusieurs responsables, hommes et femmes, d'organisations cantonales afin de combler certains manques d'informations.
- Comparaison du Secours d'hiver avec d'autres organisations d'entraide actives au niveau national:
 - enquête par correspondance ou téléphonique au moyen d'un questionnaire (Wicki und Bütikofer, 2000²) auprès de 10 organisations d'entraide.

¹ Pfister, M., Schatzmann, S. und Wicki, W. 2001. *Die Winterhilfe Schweiz – Arbeitsweise, Leistungen und Nachhaltigkeit ihrer individuellen Sozialhilfe*. Forschungsbericht F-01-8. Bern: Institut für Sozialplanung und Sozialmanagement der Hochschule für Sozialarbeit HSA Bern.

² Wicki, W. & Bütikofer, A. (2000). *Evaluation der individuellen Sozialhilfe der Glückskette*. Schlussbericht F-00-2. Bern: Institut für Sozialplanung und Sozialmanagement an der Hochschule für Sozialarbeit HSA Bern.



3 Résultats

3.1 Analyse des interviews téléphoniques menées avec des bénéficiaires du Secours d'hiver

Les 14 personnes interviewées étaient 11 femmes et 3 hommes. L'âge moyen se situait autour des 40 ans, avec une part importante de personnes d'âge plus élevé. Six personnes vivaient seules, six étaient mariées et avaient des enfants, deux des parents élevant seuls leurs enfants. La moitié des personnes interviewées étaient des femmes au foyer, exerçant néanmoins une activité lucrative. 35% des personnes questionnées étaient au bénéfice d'une rente AI ou AVS.

La majorité des sondés avaient entendu parler dans les médias des prestations du Secours d'hiver. Les personnes ayant été aiguillées vers le Secours d'hiver par d'autres organisations, privées ou publiques, étaient plutôt rares. Le degré de notoriété du Secours d'hiver auprès des interviewés avait été faible avant qu'ils lui adressent leurs demandes d'aide. Même une fois l'aide accordée, plus de la moitié des bénéficiaires ignoraient les critères motivant une réponse affirmative. Aussi ressort-il clairement des réponses que le Secours d'hiver est plutôt considéré comme œuvre d'entraide démodée. La vente du produit Birnel et les prestations accordées en nature sont relativement bien connues.

Deux tiers des sondés avaient déjà adressé plusieurs fois des demandes au Secours d'hiver. À l'exception d'une personne, toutes disaient que l'aide obtenue du Secours d'hiver avait répondu à leurs espérances, voire qu'elle avait même dépassé leurs attentes.

Dans pas mal de cas, l'aide obtenue a eu un effet de soulagement psychique, souvent suivi d'une amélioration de l'état de santé du ou de la bénéficiaire qui, partant, exprimait des sentiments de gratitude et de ravissement. Un grand nombre de mentions portaient sur la manière avenante dont on était accueilli au téléphone ainsi que sur la rapidité et l'efficacité de l'aide accordée. Maintes fois, les sondés s'exprimaient sur l'important appui que constituaient les consultations. Celles-ci leur ont permis de confier leurs soucis à quelqu'un et de profiter de conseils pour mieux comprendre la complexité des institutions étatiques et privées dans le domaine du social. Si une majorité des interviewés (58%) considéraient l'aide comme satisfaisante, ils étaient tout de même 40% à ne la trouver que partiellement, voire pas du tout suffisante. Cela ne change toutefois rien au fait que 70% des sondés reconnaissaient que l'appui reçu de la part du Secours d'hiver avait fortement réduit leurs problèmes. Cette embellie ne semble toutefois avoir été que de courte durée puisque 70% des bénéficiaires soulignaient que le soulagement n'avait pas persisté.

Voici, pour illustration, la **description d'une famille, portrait** établi sur la base d'une interview téléphonique:

Famille B.

Madame B., 33 ans, vit avec son mari et trois enfants âgés de 8, 6 et 4 ans dans la région zurichoise. Le second enfant, un fils, est handicapé moteur cérébral. Madame a appris le métier d'infirmière en pédiatrie et s'occupe, durant 1 à 2 jours par semaine, de quelques enfants à la journée. Son mari, artisan, travaille à 100%. Madame B a eu connaissance du Secours d'hiver en feuilletant un livre contenant les adresses de différentes fondations. Précédemment, elle ne connaissait pas grand-chose de cette organisation. Elle avait entendu parler de l'action Birnel et ignorait, jusqu'au moment où fut remplie sa première formule de demande d'aide, que le Secours d'hiver soutenait des personnes privées. Depuis lors, elle a contacté le Secours d'hiver à deux reprises, chaque fois avec succès. Elle ne connaît personne de son entourage qui aurait déjà contacté le Secours d'hiver. La demande de Madame B a été approuvée. Après un délai d'un mois, un montant de Fr. 500.– lui a été accordé pour les soins dentaires de son fils de 4 ans, l'intervention ayant dû se faire sous anesthésie générale. Le montant intégral de la facture était de Fr. 3000.–; d'autres œuvres d'entraide (Pro Juventute, Pro Infirmis) ont participé au paiement. Madame B. ne nourrissait aucune attente à l'égard du Secours d'hiver. Elle était simplement contente que le traitement dentaire sur la personne de son fils de 4 ans ait pu avoir lieu. Le Secours d'hiver Zurich avait proposé de prendre en charge le montant restant, si l'intervention devait se révéler plus chère que prévu.

Madame B. s'était mise en rapport avec l'office social, mais pour avoir droit à des subsides, il aurait fallu que le revenu mensuel de la famille soit de 200 francs inférieur. L'office social a suggéré à Madame B. de s'adresser au Secours d'hiver. La famille a déménagé dans un appartement meilleur marché.

Il est vrai que le fils handicapé, qui a maintenant six ans, reçoit une rente AI, mais celle-ci ne suffit pas pour couvrir bon nombre de ses besoins. Ainsi, l'AI ne prend pas à sa charge les couches-culottes ou l'abonnement des transports publics pour se rendre à l'école (bizarrerie administrative: des billets achetés individuellement sont remboursés, un abonnement ne l'est pas!). Une thérapie complémentaire – qui avait pourtant suscité des effets positifs – n'a pas été prise en charge par l'AI.

Ce n'est pas de gaieté de cœur que Madame B. adresse ses demandes aux œuvres d'entraide, pourtant, elle est à présent bien informée des différentes possibilités qui existent et a sollicité un appui de la part de Pro Infirmis, de Caritas, auprès du magazine "Beobachter", chez Pro Juventute (par l'entremise de Pro Infirmis).



La famille B. est très contente de l'aide obtenue sans laquelle, manque d'argent, le traitement dentaire de son fils de 4 ans n'aurait pas pu se faire. La prise en charge par des tiers de la facture en question a également constitué un soulagement psychique pour les parents.

Madame B. est fondamentalement optimiste et pense qu'elle trouvera toujours un moyen de surmonter les difficultés. Pour y parvenir, Madame B. s'implique activement. Or, les nombreuses démarches auprès des autorités et des organisations requièrent beaucoup de temps et de force. Des amis et des connaissances soutiennent la famille B. en lui offrant des vêtements et des denrées alimentaires. De plus, elle est membre de la communauté d'intérêts "Familie 3 plus" qui lui permet de troquer gratuitement certains articles pour ses enfants. La famille B est normalement à même de couvrir ses besoins au moyen des deux revenus, mais tout imprévu tel qu'une facture de dentiste ou une franchise dans le cas d'un traitement médical dépasse ses moyens.

Conclusions après 14 interviews téléphoniques avec des bénéficiaires du Secours d'hiver

Les personnes interviewées sont en majorité des femmes. Parmi elles, les femmes exerçant une activité professionnelle à temps partiel ainsi que les bénéficiaires de rentes AVS et AI dominant. Un tiers des sondés vivent seuls, un tiers en couple (avec enfants), le dernier tiers est constitué de familles monoparentales. Deux tiers des interlocutrices ou interlocuteurs avaient déjà adressé des demandes au Secours d'hiver à plusieurs reprises.. Même après avoir reçu de l'aide, les bénéficiaires connaissent mal le Secours d'hiver. Les personnes interviewées sont contentes des prestations reçues. Ces dernières apportent également un soulagement psychique ainsi qu'une amélioration de l'état de santé. La rapidité de l'intervention, le fait d'avoir été traité poliment et l'offre de conseils personnalisés ont été particulièrement appréciés.

3.2 Analyse des questionnaires écrits reçus de bénéficiaires du Secours d'hiver

84 bénéficiaires du Secours d'hiver, dont trois quarts étaient des femmes (n=63) et un quart des hommes (n=21), ont été interrogés par un questionnaire écrit. 80% des questionnaires provenaient de Suisse allemande et 20% de Suisse romande. La personne sondée la plus jeune avait 20 ans, la plus âgée 78 ans, l'âge moyen calculé sur la totalité de l'échantillon étant de 43 ans. La plupart étaient divorcées ou vivaient séparées de leur conjoint, beaucoup élevaient seules leurs enfants. 26.2% seulement des bénéficiaires vivaient dans un ménage constitué par une famille complète, ce qui ne correspond qu'à la moitié du pourcentage calculé sur l'ensemble de la population de notre pays (Office fédéral de la statistique, 2000³).

Presque toutes les personnes avaient des enfants (83.3%). 23.5% de celles ayant des enfants n'en ont qu'un, 60% deux ou trois et 16.2% quatre ou plus. La plupart des enfants ont moins de seize ans. Dans la majorité des cas, le droit de garde des enfants (dont les parents vivent séparés) a été confié aux mères. Par conséquent, ce sont en majorité les hommes qui doivent payer des pensions alimentaires. En revanche, les mères élevant seules leurs enfants ne reçoivent pas toutes des pensions alimentaires.

Pour ce qui est de la formation des personnes interrogées, on constate qu'une grande partie n'a accompli que la scolarité obligatoire (35.7%). La proportion correspondante auprès de la population suisse se situe, selon les régions, entre 17.8% et 24.5% (Office fédéral de la statistique, 2000). Près de la moitié des sondés disposaient à ce moment d'un emploi rémunéré, souvent dans des domaines qui ne nécessitent pas de qualifications particulières (34.2%). Dans la plupart des cas, les emplois sont à temps partiel (60%), ce qui est plus souvent le cas pour les femmes que pour les hommes. 16.7% des interviewés indiquaient être au chômage alors que tel est le cas pour 1.7% en Suisse au moment de l'enquête (août 2001⁴, Office fédéral de la statistique, 2001). Quatorze personnes indiquaient explicitement être au bénéfice d'une rente (16.7%), 40% recevaient des subsides de la part de l'assistance publique.

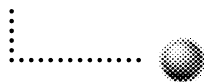
Évaluant elles-mêmes l'état de leur santé, les personnes interrogées ont répondu comme suit: 11 (13.1%) disent se porter très bien. La plupart évaluent leur condition physique comme moyennement bonne à bonne (65.5% au total). 18 personnes (21.4%) qualifient leur état de santé de mauvais. Lorsqu'on compare ces chiffres à ceux de l'ensemble de la population, il devient évident que les personnes interrogées sont manifestement plus nombreuses à considérer leur état de santé comme mauvais.

Interrogés sur les raisons de leurs difficultés financières momentanées, un tiers des sondés se l'expliquent par le fait qu'ils se sont récemment séparés de leur conjoint ou qu'ils viennent de divorcer. Le deuxième motif évoqué (25%) fait remarquer que leur rente ou le montant d'aide sociale qui leur a été alloué ne suffisent pas pour des dépenses extraordinaires, voire imprévues. D'autres raisons avancées (23.8%) sont des cas de revenu insuffisant (working poor), de maladie (19%) ou de chômage (8.3%).

La moitié des personnes interrogées ont appris à connaître le Secours d'hiver en s'adressant aux offices sociaux. 12% disent que la publicité sous forme de brochures, d'affiches ou d'annonces dans les journaux ont attiré leur attention sur le Secours d'hiver. Pour 4%, c'est à la radio, à la télévision ou sur internet qu'elles en ont entendu parler.

³ Bundesamt für Statistik (2000). Taschenstatistik der Schweiz 2000. (<http://www.statistik.admin.ch>)

⁴ Bundesamt für Statistik (2001). (<http://www.statistik.admin.ch>)



75% des sondés ne connaissaient pratiquement pas le Secours d'hiver avant de lui avoir adressé leur demande d'aide. Même après avoir obtenu son soutien, presque la moitié des personnes interrogées (40.5%) ne disposaient pas de beaucoup plus de connaissances qu'auparavant. Chez 24%, toutefois, celles-ci se sont nettement améliorées.

Près de la moitié des personnes interrogées (47.6%) ont indiqué avoir déjà adressé des demandes d'aide à d'autres organisations privées, mais pour la plupart d'entre elles (60.7%), c'était la première fois qu'elles sollicitaient le soutien du Secours d'hiver. Dans 50% des cas, les secours ont été accordés dans les 15 jours suivant la demande, alors que 38.1% ont dû attendre environ un mois. Le degré de satisfaction des bénéficiaires a tendance à augmenter dans la mesure où l'aide arrive plus ou moins rapidement et la disposition à soumettre une nouvelle demande augmente lorsque le soutien est arrivé promptement. La plupart des demandes ont reçu une réponse affirmative (82.1%). Un cinquième des bénéficiaires ont reçu une aide en nature, trois quarts une aide financière. Un cinquième des interrogés ont indiqué avoir profité de conseils personnalisés.

62 personnes (73.8%) se sont dites satisfaites de l'aide du Secours d'hiver. Personne ou presque (3.6%) n'était absolument pas content ou plutôt mécontent. En cas de besoin, la plupart des sondés réitéreraient la démarche (73.8%). Les bénéficiaires de Suisse romande se sont dits moins satisfaits que les Suisses alémaniques. Le degré de contentement ne dépendait pas de la forme sous laquelle le secours a été accordé (financier ou en nature). Ce qui, en revanche, s'est révélé fortement déterminant à ce sujet, était le processus d'aide (conseils et délai de réaction). Suite à l'imprécision des réponses, il n'a toutefois pas été possible d'évaluer à quel point le montant de l'aide accordée était déterminant pour le degré de satisfaction des bénéficiaires.

À peu près la moitié des sondés (48.8%) ont indiqué que leur situation s'était améliorée; 39.3% considéraient que, grâce à l'aide reçue, leur situation s'était partiellement améliorée. Les personnes estimaient que leur condition s'était améliorée se sont montrées plus enclines à solliciter de l'aide une seconde fois. Trois quarts des personnes interrogées jugeaient l'aide suffisante, un cinquième seulement la trouvaient peu ou pas du tout satisfaisante.

Les bénéficiaires se sentent plus apaisés émotionnellement (70.2%) que financièrement (39.3%). Il s'est avéré que les personnes heureuses des prestations du Secours d'hiver tendaient à se sentir plutôt soulagées sur le plan émotionnel et financier et qu'elles parlaient d'un redressement de la situation.

La moitié des interviewés étaient d'avis que l'aide n'aurait pas d'effet à longue échéance. Environ un cinquième pensaient que les effets du soutien obtenu avaient été ressentis pendant six mois. Là encore, les régions linguistiques ont répondu différemment: les Suisses romands tendent à estimer la durabilité de l'aide plus courte que les Alémaniques.

Conclusions de l'enquête effectuée par écrit auprès des bénéficiaires

Les bénéficiaires du Secours d'hiver montrent toutes les caractéristiques d'une population pauvre (familles monoparentales ou non, familles avec enfants, chômeurs, assistés et rentiers AI).

Le pourcentage important de femmes parmi les demandeurs s'explique probablement d'une part à cause du plus haut degré de paupérisation dont elles sont les victimes (Office fédéral de la statistique, 2001), d'autre part par le fait que, dans les familles monoparentales, ce sont, dans la grande majorité des cas, les mères qui élèvent seules leurs enfants. Elles constituent d'ailleurs le tiers de l'échantillon. Près de la moitié des personnes questionnées vivent en séparation ou divorcées de leur ancien conjoint. La cote des chômeurs est 10 fois plus élevée que la moyenne nationale. De plus, les personnes interrogées se sentent en nettement moins bonne condition physique que la population moyenne et elles sont nombreuses à dire souffrir de sérieux problèmes de santé.

La raison principale évoquée à l'origine des difficultés financières est une séparation, voire un divorce récent; suivent les motifs relatifs à une rente ou une assistance sociale insuffisantes, la condition des travailleurs pauvres (working poors), la maladie et le chômage.

Près de 40% des personnes soutenues par le Secours d'hiver sont à l'assistance sociale, un quart ou presque sont des rentiers AI ou AVS. Les bénéficiaires indiquent que les revenus subsidiaires ne suffisent pas pour faire face à des dépenses inopinées. Cela indique clairement que l'aide accordée par le Secours d'hiver est indispensable en tant que complément aux versements de l'assistance publique ou de l'AVS, voire de l'AI.

Les bénéficiaires interrogés n'ont que de très faibles connaissances quant au travail du Secours d'hiver: trois quarts ignoraient initialement que le Secours d'hiver fournissait de l'aide sociale individuelle et la majorité ne semblait toujours pas beaucoup mieux informée après que ses demandes avaient été acceptées. D'une manière générale, force est de constater que les groupes de personnes considérées comme indigentes ne disposent souvent que d'un niveau de formation peu élevé et ignorent généralement



à peu près tout de leurs droits et possibilités de faire appel aux assurances sociales ou à l'assistance publique. Le Secours d'hiver se distingue par un délai de réaction aux demandes particulièrement court. L'aide consentie correspond presque toujours à celle demandée. Cela conduit à un haut degré de satisfaction des bénéficiaires. Les sondés indiquent que leur situation s'est – du moins partiellement – améliorée et la plupart ont considéré l'aide obtenue comme suffisante, bien que le soulagement émotionnel soit considéré comme plus important que la valeur du secours matériel. Indépendamment du fait que le secours ait été financier ou accordé en nature, la durabilité de son effet est évaluée comme peu persistante.

3.3 Analyses de la structure, du fonctionnement et des prestations des organisations cantonales

Pour permettre une meilleure vue d'ensemble, les résultats des comparaisons entre les différentes organisations cantonales quant à leur structure, leur fonctionnement et leurs prestations ont été réunies dans deux tableaux:

Tableau 1: Structure des organisations cantonales

Cantons	Statuts juridiques	Bases juridiques	Structure des organisations cantonales	Secrétariats s.s. = services sociaux	Les demandes d'aide arrivent-elles directement au SH, y parviennent-elles par l'intermédiaire d'une autre institution ou les deux cheminements sont-ils pratiqués?
AG	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	30%	Les deux
AI	Société simple	Pas de statuts	Centralisée	Bénévolat	Les deux
AR	Fondation	Acte de fondation	Centralisée	Forfait 3500 p.a.	Les deux
BL	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Montant forfaitaire	Génélmnt par s.s.
BS	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	80%	Les deux
BE	Fondation	Acte de fondation	Centralisée et décentralisée	180%	Les deux
FR	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Bénévolat	Les deux
GE	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Bénévolat + s.s.	Services sociaux
GL	Association sel.CC	Statuts	Centr.et décentr.	10%	Les deux
GR	Fondation	Acte de fondation	Centralisée	20%; +s.s. cant.	Les deux
JU	Arrêté du gouvernement	Statuts	Centralisée	Bénévolat + s.s. cantonal	Services sociaux
LU	Association sel.CC	Statuts	En réorganisation	20%	Services sociaux
NE	Association sel.CC	Statuts	Centralisée et décentralisée	Bénévolat	Services sociaux
NW	Association sel.CC	Statuts	Décentralisée, antennes locales	Forfait 5000 p.a.	Les deux
OW	Association sel.CC	Statuts	Décentralisée, antennes locales	5%; antennes loc. av. forfait 250.–	Génélmnt par inst.
SH	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Bénévolat	Génélmnt par s.s. + institutions
SZ	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Bénévolat	Génélmnt par inst.
SO	Association sel.CC	Statuts	Décentralisée	Forfait 3000 p.a.	Partiellement s.s.
SG	Association sel.CC	Statuts	Centralisée et décentralisée	50% (villes); antennes locales (campagne)	Les deux
TI	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	70%	Les deux
TG	Fondation	Acte de fondation	Centralisée	20%	Les deux
UR	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Bénévolat	Antennes locales
VS Haut-Valais	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Forfait	Institutions
VS Valais romand	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	Forfait	Institutions



ZH canton	Association sel.CC	Statuts	Centralisée et décentralisée avec antennes au niveau des districts	Comb. av. secrétariats pour la jeunesse; forfait 5000 p.a. pour le secrétariat cant.; comité: bénévole	Les deux
ZH ville	Association sel.CC	Statuts	Centralisée	30%	Les deux
ZG	Fondation	Acte de fondation	Centralisée	Bénévolat	s.s.

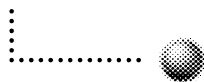
On constate qu'au niveau cantonal 4 types d'organisations sont décelables:

- Secrétariat rémunéré, comité bénévole
La plupart des organisations sont centralisées. Les secrétariats sont assurés par des personnes rémunérées. Un tiers des demandes est directement adressé aux secrétariats alors qu'environ deux tiers lui parviennent par d'autres institutions. Les demandeurs ont accès à des conseils détaillés. En partie, c'est l'antenne du Secours d'hiver qui se charge des négociations avec les autorités. Dans les grandes villes de la Suisse alémanique, c'est ce modèle qui prévaut. Son désavantage consiste dans les importants frais salariaux.
- Bénévolat
La majorité des organisations cantonales suivent ce modèle. Les responsables des secrétariats travaillent comme bénévoles ou reçoivent un forfait annuel. La structure est généralement centralisée; la plupart du temps, il n'y a pas de service de conseils. Les demandes parviennent généralement au Secours d'hiver par l'entremise d'une autre institution ou par les autorités. Les demandes directes sont l'exception. Ce modèle a l'avantage que pratiquement la totalité des montants récoltés parviennent aux personnes ayant besoin d'aide. Le bénévolat, toutefois, peut générer une importante charge de travail.
- Combinaison des secrétariats du Secours d'hiver avec l'administration communale ou cantonale
Ce modèle prévoit que la gestion des prestations du Secours d'hiver est assurée par des services sociaux ou des secrétariats de la jeunesse. La structure peut être centralisée ou décentralisée. Le modèle ne prévoit pas non plus de service de conseils au nom du Secours d'hiver. Généralement, les demandes ne sont pas directement adressées à celui-ci. Ce modèle permet un haut degré de professionnalisation sans pour autant entraîner d'importants coûts pour le Secours d'hiver.
- Antennes locales
Dans chaque localité d'une certaine grandeur, il existe un ou une représentante du Secours d'hiver. Les demandes arrivent directement ou par l'entremise d'autres institutions aux antennes locales. Les représentants locaux assurent un service de conseils. En partie, il n'existe qu'un petit budget.

Tableau 2: Prestations des organisations cantonales

Cantons	Conseils	Montants maxi.	Genres d'aide	Soutien de bénéficiaires d'une aide sociale	Soutien de projets	Formule de demande
AG	Non	Personnes seules 1500.-, familles 2500.-	Financière et en nature	Non (à l'exception des vacances)	Non	Existe
AI	Non	Souplesse dans l'attribution, pas de montant maximal	Prise en charge de factures, dons en nature, bons d'achat	Oui	Non	Aucune
AR	Oui	100.- à 2000.-	Argent en espèces, prise en charge de factures, dons en nature	Oui	Non	Existe
BL	Exceptionnellement	≤ 900.- = compétence du secrétariat; montants plus importants = comité	Financière	Exceptionnellement	Non	Existe

Canton	Conseils	Montant maxi.	Genre d'aide	Soutien de bénéficiaires d'une aide sociale	Soutien de projets	Formule de demande
BS	Oui	≤ 600.– compétence du secrétariat; pas de montant maxi.	Argent et dons en nature	Exceptionnellement	Oui	Existe
BE	Oui	≤ 1000.–	Prioritairement financière, en nature	Non (sauf exceptions en cas de rigueur)	Oui	Existe
FR	Oui	≤ 1500.– (exceptionnellement ≤ 8000.–)	Prise en charge de factures, dons en nature	Oui	Oui	Existe en 2 langues
GE	Non	1000.–	Prioritairement financière, en nature	Oui	Non	Aucune, situation financière doit être justifiée
GL	Oui	Pas de limite supérieure	Financière et en nature	Non	Non	Aucune
GR	Oui	500.– par cas	Financière et en nature	Oui	Non	Existe
JU	Non	Personnes seules 500.–; familles 600.–	Financière et en nature	Oui	Non	Existe
LU	En réorganisat.	En réorganisat.	Financière et en nature	Oui	Non	Existe
NE	Non	Personnes seules 500.–; Familles 800.– (exceptionnellement 1000.–)	Financière	Non	Non	Existe
NW	Oui	Pas de limite supérieure	Financière et en nature	Oui	Oui	Existe
OW	Oui	Pas de limite supérieure	Prise en charge de factures, bons d'achat, dons en nature	Oui	Oui	Existe
SH	Oui	≤ 1500.–	Prise en charge de factures, dons en nature	Oui	Oui	Existe
SO	Rarement	500.– à 1000.–	Financière et en nature	Rarement	Oui	Aucune
SG	Oui	≤ 500.– (compétence secrétariat); limite sup. 1000.–	Financière et en nature	Oui	Non	Existe
TI	Oui	≤ 1500.– personnes seules, 2'500.– familles	Financière et en nature	Non	Non	Existe
TG	Non	Pas de limite supérieure	Financière et en nature	Oui	Oui	Existe
UR	Par une professionnelle de la branche	≤ 500.– (exceptionnellement plus)	Généralement bons d'achat, exceptionnellement en argent comptant	Exceptionnellement	Non	Existe
VS Haut-Valais	Oui	≤ 1500.–	Financière et en nature	Oui	Oui	Existe
VS Valais romand	Non	Pas de limite supérieure	Financière et en nature	Exceptionnellement	Non	Aucune
VD	Non	≤ 300.–	Financière	Oui	Non	Existe



Canton	Conseils	Montant maxi.	Genre d'aide	Soutien de bénéficiaires d'une aide sociale	Soutien de projets	Formule de demande
ZH canton	Conseils uniquement pour soutien de projets	100.– à 2000.–	Financière et en nature, bons d'achat	Exceptionnellement, par organisation du district	Oui	Existe
ZH ville	Oui	Personnes seules 700.–; familles 1000.–	En nature, bons d'achat, financière	Exceptionnellement (en nature ou vacances)	Oui	Existe
ZG	Non	≤ 850.– (exceptionnellement plus)	Financière, versée par s.s., dons en nature	Oui	Non	Existe

Les organisations cantonales du Secours d'hiver n'offrent pas toutes les mêmes prestations (voir tableau 2). Alors que 14 (50%) offrent un service de conseils, 10 (36%) en sont dépourvues et 3 (10,5%) ne le font que dans un cadre limité ou seulement en cas d'exception.

La question des montants maximaux est également résolue de manière dissemblable. Certaines antennes (35%) font preuve de souplesse et déterminent la limite supérieure de cas en cas. C'est notamment valable pour les cantons d'Appenzell Rh. I. et de Glaris. D'autres organisations cantonales (61.5%) ont fixé un montant maximal. Outre les principes appliqués, les montants mêmes traduisent également une grande disparité. Ainsi, le canton de Vaud a fixé la barre à 300 francs alors que Fribourg peut consentir jusqu'à 8 000 francs par personne et par année.

Dans le tableau, nous nous sommes efforcées de fournir autant de détails que possible quant à l'importance de l'aide financière et en nature. Presque tous les cantons offrent un tel soutien, mais 3 se limitent à faire des versements. Quant à la question de savoir si les bénéficiaires de l'assistance publique entrent également en ligne de compte pour recevoir une aide supplémentaire de la part du Secours d'hiver, plus de la moitié (58%) des organisations cantonales répondent par l'affirmative, 3 organisations s'y refusent et 9 le font exceptionnellement ou en limitant leurs prestations aux dons en nature ou aux vacances. Le soutien de projets est pratiqué par 42.9% des organisations cantonales, les 57.1% restants ne le font pas. 80% des secrétariats cantonaux disposent d'une formule officielle pour les demandes, seules 5 organisations, soit 17.9% n'en ont pas.

Conclusions concernant la structure, le fonctionnement et les prestations des organisations cantonales

19 organisations cantonales ont le statut d'association au sens du Code Civil, 6 celui de fondation et 1 celui de société simple (dont la dernière est la seule à ne pas disposer de bases juridiques écrites en bonne et due forme). Le Secours d'hiver Jura se fonde même sur un arrêté du gouvernement. La plupart des organisations disposent d'une structure centralisée, une petite partie (3 organisations) d'une structure décentralisée et 5 disposent d'une structure mixte. Les modèles organisationnels sont très variés et adaptés aux données locales. Dans plus de la moitié des cas, les demandes peuvent aussi bien arriver directement au secrétariat que par l'intermédiaire d'autres institutions.

17 secrétariats offrent (partiellement) un service de conseils personnalisés, 10 n'en ont pas. La question des montants maximaux (allant de Fr. 300.– à Fr. 8000.–) est réglée de manière très disparate. Presque toutes les organisations cantonales offrent aussi bien des soutiens financiers que des dons en nature. Plus de la moitié acceptent de venir également au secours de personnes au bénéfice de l'assistance sociale. Par conséquent, le Secours d'hiver offre aussi bien une aide complémentaire que subsidiaire par rapport à celle des pouvoirs publics.

Tout juste 40% des organisations cantonales soutiennent également des projets. Presque toutes se servent de formules de demande officielles, seules 5 n'en disposent pas. La disparité des directives et des conditions régissant les demandes a comme conséquence que l'accès aux prestations du Secours d'hiver n'est pas le même dans tous les cantons (différences d'accessibilité).



3.4 Comparaison du Secours d'hiver avec d'autres œuvres de bienfaisance suisses

Pour examiner les prestations du Secours d'hiver dans le contexte de la totalité de l'aide sociale privée en Suisse, il y a lieu de les comparer à celles d'autres organisations similaires déployant une activité sur tout le territoire national.

En l'occurrence, 10 œuvres d'entraide correspondant à ces critères ont été comparées. Dans le cas de 8 organisations, les données avaient déjà été relevées dans le cadre d'un audit concernant la Chaîne du Bonheur (Wicki et Bütikofer, 2000). De plus, nous avons enquêté téléphoniquement auprès de Caritas Berne et de la fondation Louise Misteli. Les résultats se trouvent réunis dans le tableau 3 ci-après.

Tableau 3: Groupe cible, objectifs ainsi que critères, portée et genre d'aide

Nom	Groupe cible	Objectifs	Critères, portée et genre d'aide
Fondation Louise Misteli	Personnes seules, projets individuels, garantie en cas de déficit pour petits projets	Aide individuelle pour personnes en détresse ; pas d'assainissement de situation d'endettement ni de déficits (à l'exception de petits projets).	Pour demandeur avec siège permanent en Suisse, toutes les autres possibilités d'obtenir du secours ayant été épuisées (il existe des exceptions), aide uniquement par versement, environ Fr. 450 000.- par année; traitement de 200 à 300 demandes par année; montants minimaux et maximaux définis avec beaucoup de liberté.
Fondation suisse de la Chaîne du Bonheur	Personnes seules ou familles	Action sociale individuelle en Suisse	Critères d'exclusion: Transformation d'une entreprise commerciale, assainissements importants de situations d'endettement, contributions à la formation, vacances ou cures, enterrements, visite de manifestations religieuses à l'étranger, contributions pour groupes ou sociétés, aide pour l'étranger. Le revenu maximal net permettant une aide, ainsi que le montant d'un tel soutien (Fr. 600.- à Fr. 2500.-) sont déterminants pour les 1300 demandes qui, en moyenne, sont acceptées chaque année.
Caritas Berne	Personnes seules ou familles	Aide subsidiaire pour personnes en situation de détresse lorsque les ressources locales se révèlent insuffisantes; coups de pouce ou aide transitoire uniques permettant de renforcer les propres moyens.	Pas de critères limitatifs, uniquement versements; en l'an 2000: sur 226 demandes, 89 acceptées, les montants versés allant jusqu'à Fr. 1000.- par demande; le montant disponible selon le budget 1999 était déjà épuisé en juin de cette année, celui de l'an 2000 fin mai. Le nombre de demandes a tendance à augmenter.
Croix-Rouge suisse	Personnes seules ou familles	Aide pour personnes connaissant des difficultés financières momentanées; lutte contre l'assistanat	Domicile permanent en Suisse; aide matérielle; conseils, versements, notamment dans le domaine de la santé (dentiste, caisse-maladie, lunettes, etc.); situation 1998: 399 demandes, 252 acceptées; montant minimal Fr 100.-, montant maximal Fr. 1000.-, montant moyen env. Fr. 290.-
Pro Juventute Suisse	Familles, enfants et adolescents, âge maximal 25 ans.	Aide financière transitoire, complémentaire à l'assistance publique; contributions à la formation / bourses supplémentaires; sont exclus: placements dans établissements, cas d'assistanat prolongé ou assainissement de situations d'endettement.	Domicile en Suisse; il n'existe pas de statistique sur les demandes; uniquement versements.
Stiftung Familienhilfe	Familles (= 2 générations)	Aide accordée subsidiairement à l'aide sociale des pouvoirs publics; également contributions à la formation et au perfectionnement, dans le but de prévenir l'assistanat; aucun assainissement de situations d'endettement.	Versements effectués en 1998: Fr. 63 540.-. soit 51 demandes acceptées sur 72 reçues.
Société Suisse d'Utilité Publique	Personnes seules ou familles		Personnes domiciliées en Suisse; la demande doit être transmise par un service social des pouvoirs publics; les prestations consistent en versements ou en conseils. En 1998: 412 demandes, dont 219 acceptées; montant minimal Fr. 2000.-, montant maximal Fr. 15 000.-.

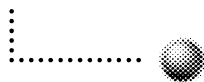


Nom	Groupe cible	Objectifs	Critères, portée et genre d'aide
Seraphisches Liebeswerk Soleure	Familles, enfants, adolescents	Action sociale et charitable dans la tradition chrétienne devant directement ou indirectement servir aux personnes en détresse; soutien accordé subsidiairement à l'aide sociale des pouvoirs publics.	Pas de critères limitatifs, versements, dons et aide en nature, conseils. En 1998: 1160 demandes reçues des services sociaux de 22 cantons, mais également de la part de 9% de demandeurs privés.
Stiftung Weihnachtsaktion SOS Beobachter	Personnes seules et familles; anciens détenus, jeunesse en péril.	Aide subsidiaire ou complémentaire à celle accordée par les services sociaux des pouvoirs publics, aide à la réinsertion, contributions à la formation, conseils juridiques.	Versements dans toute la Suisse; 1998: 2533 bénéficiaires, montant moyen env. Fr. 1500.-, montant minimal env. Fr. 500.-, montant maximal env. Fr. 15 000.-.
Fondation Max-Ochsner	Malades et infirmes, toxicomanes ou anciens détenus, familles monoparentales.	Contributions au perfectionnement d'adultes défavorisés socialement ou dans leur santé; l'aide sert directement à assurer la base existentielle et à ouvrir des voies réalistes quant à la possibilité de trouver un emploi rémunéré.	Pas de critères limitatifs, versements, conseils par écrit; 1998: 182 demandes, 69 acceptées, montant minimal Fr. 600.-, montant maximal. Fr. 2'500.-, montant moyen env. Fr. 1'500.-.

Conclusions concernant la comparaison du Secours d'hiver avec d'autres organisations privées de bienfaisance en Suisse

Par comparaison à d'autres organisations privées de bienfaisance, le Secours d'hiver se distingue par son très vaste public cible. Non seulement il offre une aide financière, mais encore, il dispose de toute une palette d'autres prestations (dons en nature, conseils, soutien de projets). La plupart des organisations ont comme principe d'accorder une aide ponctuelle. Toutefois, la soumission des demandes et leur traitement se fait de manières très différentes. Comparativement, le Secours d'hiver réagit rapidement et sans bureaucratie tatillonne. De grandes différences caractérisent également les montants minimaux, maximaux et moyens alloués pour chacun des cas. Ainsi, le montant maximal déterminé par la Croix-Rouge suisse est de Fr. 1000.-, celui de la fondation Action de Noël du magazine alémanique "Beobachter" (Stiftung Weihnachtsaktion SOS Beobachter) atteint Fr. 15 000.-. Quelques œuvres d'entraide ont déterminé des montants fixes auxquels elles se tiennent sans exception (Fondation suisse de la Chaîne du Bonheur), d'autres font preuve d'une très grande liberté (Fondation Louise Misteli). Le nombre annuel de demandes acceptées va de 51 (Stiftung Familienhilfe) jusqu'à 2600 (Stiftung Weihnachtsaktion SOS Beobachter). Le Secours d'hiver fait partie des organisations avec le plus grand nombre de demandes acceptées (4693 dossiers au cours de l'exercice 1999/2000).

En matière d'information du public, les œuvres d'entraide se distinguent fortement les unes des autres. Alors que quelques-unes font plutôt preuve de retenue – étant donné que le nombre annuel de demandes dépasse d'ores et déjà leurs possibilités – d'autres accomplissent un travail de relations publiques systématique. Les organisations sont nombreuses à souligner que leur degré de notoriété auprès des institutions publiques et services sociaux constitue un point essentiel afin que des demandes leur soient transmises. Souvent, les demandeurs ont eu connaissance d'une certaine œuvre d'entraide en consultant un annuaire spécialisé. La collaboration est plus fréquente entre les services publics et les organisations privées qu'entre les organisations elles-mêmes.



4 Recommandations

Les recommandations portent sur deux domaines essentiels: *le fonctionnement et les prestations* d'une part et *l'information* d'autre part.

4.1. Fonctionnement et prestations des organisations cantonales

1^{ère} recommandation

La procédure de soumission et de traitement des demandes varie fortement d'un canton à l'autre. Par conséquent, nous suggérons à toutes les organisations cantonales d'introduire des formules intelligibles et de profiter de l'occasion pour passer à d'autres standardisations.

2^e recommandation

À cause de la disparité des directives en vigueur dans les différentes organisations cantonales, l'accès aux prestations est rendu plus ou moins difficile. Nous recommandons l'uniformisation de ces directives dans le sens d'une accessibilité facilitée à l'aide complémentaire.

3^e recommandation

Nous préconisons la fixation d'une limite inférieure des secours accordés; en effet, les montants annuels de quelques centaines de francs par demandeur ne nous paraissent pas très utiles.

4^e recommandation

L'enquête a clairement laissé apparaître l'importance des conseils personnalisés. Nous proposons donc de généraliser l'offre de conseils.

5^e recommandation

Nous conseillons au Secours d'hiver de développer son offre de prestations dans le sens d'une plus grande durabilité de leurs effets positifs.

4.2. Information

6^e recommandation

Nous pensons que la population devrait être informée plus largement sur le fonctionnement, l'importance et les prestations de l'action sociale privée (et ceci en collaboration avec d'autres institutions).

7^e recommandation

Nous sommes d'avis que les personnes qui ont besoin d'aide devraient être mieux informés sur le travail et les objectifs du Secours d'hiver, ce qui pourrait se faire dans le cadre des services de conseils ou au moyen d'une brochure d'information.

8^e recommandation

La présence du Secours d'hiver dans les médias (internet, radio, presse écrite) n'atteint guère les personnes qui ont besoin d'aide. Nous recommandons de mieux axer la présence médiatique sur les premiers intéressés, sans pour autant négliger les donatrices et donateurs.

9^e recommandation

Afin de rajeunir quelque peu le segment des donatrices et des donateurs, nous suggérons de procéder à une modification de l'image de marque légèrement poussiéreuse dont pâtit actuellement le Secours d'hiver.