

## **Zurich: grande ville - ville mondiale - ville sociale? Rêves ou cauchemars: les faits**

Assemblée d'automne de l'Initiative des villes  
9 novembre 2007

Mesdames, Messieurs,

Chères et chers collègues,

Que se passe-t-il donc avec l'aide sociale? Que se passe-t-il à Zurich et à Berne, à Lucerne parfois, ou encore à Brunnen et ailleurs? Pourquoi ces gros titres? Pourquoi ce désordre dans notre réaction, pourquoi ce silence parfois même énervant?

Nous discutons aujourd'hui d'un document de stratégie. Est-ce une réponse? Oui, à mon avis, c'est une réponse et même peut-être bien davantage que leurs auteurs ne l'imaginent. Pourquoi?

Les systèmes de sécurité sociale ont été créés et développés après la Seconde Guerre mondiale. L'idée d'assurer de manière générale et solidaire des risques généraux liés à la vie s'est imposée, et sa légitimité s'est trouvée confirmée par plusieurs votations populaires: le risque "vieillesse" en 1948, le risque "invalidité" en 1961, le risque "niveau de vie après le retrait de la vie professionnelle" en 1972 et enfin le risque "maternité" en 2005.

Les systèmes de sécurité sociale ont été constamment développés au cours de la deuxième moitié du 20e siècle. D'aucuns étaient même convaincus que ces prestations d'assurance solidaires permettraient à elles seules de garantir la sécurité sociale en Suisse. Dans les années 90 toutefois, on a commencé à

2/13

douter. Des groupes de travail au niveau national ont planché sur l'avenir des systèmes de sécurité sociale, notamment quant à leur financement. J'ai moi-même participé à un groupe d'accompagnement, et deux choses étaient alors très claires:

- les prestations d'assurance générales ne peuvent pas à elles-seules résoudre les questions de sécurité sociale; il faut une individualisation.
- Il ne s'agit pas seulement de finances; la question est plutôt de savoir qui doit alors répondre au besoin d'intégration qui explose (intégration au travail, migration, handicaps psychiques, questions familiales).

Et nous voilà aujourd'hui avec la Stratégie de l'Initiative des villes: intégration est le maître-mot. Nous pouvons discuter de redistribution, ce qui appelle alors toujours - à gauche comme à droite d'ailleurs, même si les motivations sont aussi différentes de part et d'autre - des notions telles que "impôts sur le revenu négatifs", "rentes sociales", "revenu minimum garanti".

Et l'aide sociale?

Dans les années 80, on était - plus à gauche qu'à droite, il est vrai - presque un peu déçu que les systèmes de sécurité sociale généralisant n'aient pas permis de remplacer l'aide sociale ou l'assistance. J'avais à ce propos toujours une opinion tranchée: l'aide sociale existera toujours, et il n'est honteux de devoir recourir à ce dernier filet de la sécurité sociale.

*Transparent Caractéristiques de l'aide sociale*

3/13

Professionnellement, nous avons défini l'aide sociale comme une prestation liée au besoin, qui peut résoudre les problèmes *individuels*; ainsi nous avons les éléments suivants:

*L'aide sociale est individualisante*: la personne ou la famille, prise individuellement, est au centre.

*L'aide sociale s'aligne sur le besoin* et non pas sur un objectif de prestation fixé dans l'assurance.

*L'aide sociale mise sur la contre-prestation*: chaque personne qui bénéficie de l'aide sociale est tenue de s'efforcer par tous les moyens de retrouver son indépendance.

*L'aide sociale est limitée*: nous avons réussi à maintenir l'aide sociale comme un système de sécurité dynamique. Le fait d'être à l'assistance de génération en génération n'est pas très courant chez nous.

*L'aide sociale est intégrative*: pour moi, il a toujours été très clair que, socialement, le *travail vaut mieux que l'assistance*; il n'est guère intéressant pour une personne de vivre du seul minimum vital défini, de ne pas jouer quelque part un rôle, de ne pas avoir une place, une perspective claire qui structure son quotidien. Voilà ce que nous avons établi avec la révision des normes CSIAS et avec des stratégies innovatrices et intelligentes dans nos villes et nos communes.

*Transparent Problèmes généraux*

4/13

Et maintenant, nous le remarquons: on nous met aujourd'hui sur le dos - sur le dos de l'aide sociale - beaucoup plus de problèmes qui sont de fait généralisant. J'en nomme trois: marché du travail, migration, jeunesse et famille

## **Changements réels**

### **1) Changements sur le marché du travail**

#### *Transparent Paroi nord de l'Eiger*

Nous sommes en période de haute conjoncture, la demande en main d'oeuvre est donc excédentaire: néanmoins, nos clients restent dans la marge.

Dorlotés, disent les uns; pas assez d'incitation, trop peu de formation, disent les autres. Prenons Zurich, par exemple:

La cité est positionnée par le marché du travail mondial. C'est la ville des postes pour employés hautement qualifiés dans le secteur des services et des finances, dans la culture. Il semble pourtant certain que tous les emplois liés à l'artisanat et à la production industrielle, qui exigent peu de performance, sont perdus à jamais. Et même là où on pourrait encore en trouver, la dynamique du marché du travail exerce une telle pression que toutes les personnes engagées à ces postes sont pleinement capables. Les hommes et les femmes qui, pour une raison quelconque, présentent une capacité réduite connaîtront certainement toujours des difficultés sur le marché du travail de la métropole européenne telle qu'on la connaît aujourd'hui.

5/13

Les expériences réalisées au cours de ces 10 à 15 dernières années le montrent clairement: l'aide sociale en tant que système de sécurité subsidiaire, conçu pour les cas individuels, a dû progressivement couvrir des risques structurels. Le domaine de l'intégration au travail doit rester un thème de politique sociale pour tous les acteurs concernés, et ce, aux trois niveaux institutionnels même si les débats ne sont actuellement guère coordonnés. Pourtant, la tendance est plutôt à décharger les coûts d'un système de sécurité à un autre qui lui est subsidiaire, que ce soit l'assurance-chômage par la réduction des indemnités journalières en 2003 ou la révision actuelle de l'AI. Tous ces projets reportent des coûts et transfèrent la légitimité politique du système initialement orienté assurance au système communal de l'aide sociale. Il en résulte des problèmes pratiquement insolubles à notre niveau communal. Et l'évidence s'impose: pour l'intégration au travail d'hommes et de femmes à faible capacité, jeunes, vieux, au sortir de crises, pas en très bonne santé.... c'est l'aide sociale qui est compétente! La signification politique de tout cela mérite un débat et doit être clarifiée.

## **2) Migration, régulière, irrégulière, chiffres, faits, tabous**

### *Transparent Chiffres concernant la migration*

Le monde est en mouvement. On se déplace, on voyage, en fuite ou à la recherche d'une opportunité plus ou moins salubre. En politique, toutefois, la migration est aujourd'hui un thème à scandale. Les faits qui s'y rattachent sont montés en mayonnaise de façon populiste. Un regard lucide sur la réalité, d'un

6/13

côté comme de l'autre, n'est plus possible; c'est inquiétant de constater notre incapacité à élaborer aucune solution vraiment défendable. Les uns regardent ailleurs et considèrent les faits de la migration comme une maladie insupportable qu'il convient d'éradiquer; les autres voient bien dans la réalité migratoire une question à laquelle il faut répondre, mais s'obstinent généralement à y répondre par idéalisation ou problématisation. Naturellement, on investit beaucoup, notamment dans les villes, pour gérer les conséquences de la migration.

Nous devons partir de l'idée qu'une bonne dizaine de milliers de sans-papiers vivent à Zurich. Une étude nationale, demandée par l'Office fédéral des migrations, estime entre 90'000 et 150'000 le nombre de clandestins dans le pays. Ces gens vivent parmi nous, ont des enfants qui vont à l'école, sont parfois assurés contre la maladie, et il existe manifestement un marché noir qui peut absorber leurs forces de travail.

Dans l'espace zurichois, quelque 17'000 personnes ont un statut précaire, soit leur demande d'asile est encore en suspens ou a été rejetée, soit elles ont été admises à titre provisoire, soit elles séjournent illégalement. Parmi ces personnes, comme partout dans le monde et notamment dans les villes, il y a des jeunes, et notamment des jeunes hommes. Beaucoup d'entre eux n'ont aucune perspective d'avenir, "plus rien à perdre". C'est une réalité urbaine. Et Zurich a réussi jusqu'à présent à gérer cette réalité de manière constructive et intégrative. Comme les chiffres augmentent toutefois de mois en mois, "se

7/13

voiler la face" ne saurait guère fonder en soi une politique durable. Reste à savoir ce qu'on peut faire.

Par exemple, avec les sans-papiers qui vivent dans nos cités, travaillent au noir, passent inaperçu, ne paient ni impôts ni assurances sociales, et qui ne peuvent donc pas non plus se constituer une sécurité sociale.

Par exemple, avec les personnes admises à titre provisoire que l'on a dernièrement tout à coup "crachées" de la statistique en tant que requérants d'asile et qui - comme on le pense à Berne - devraient subito être intégrées. Par qui alors? Où? Qui se sent compétent?

Par exemple, avec les jeunes qui, même en ayant fréquenté nos écoles, se retrouvent à la fin de la scolarité obligatoire comme des "lost persons": sans papier, sans statut, sans perspective.

Les conséquences de ce semblant de solution sont perceptibles. Tous les pays industrialisés connaissent une réalité migratoire que l'on ne "veut" pas. Des milliers d'êtres humains sont arrivés dans notre pays sans y être les bienvenus et y tentent leur chance. Qu'ils visent une procédure d'asile ou qu'ils cherchent à se maintenir sur le marché noir, qu'ils séjournent illégalement, ils sont une réalité. Naturellement, ils vivent majoritairement dans les villes, là aussi "marché-compatibles" car c'est là qu'ils peuvent le mieux s'en sortir, qu'ils trouvent un réseau de sécurité auprès de leurs compatriotes et qu'ils ont une chance d'avancer. Du moment qu'ils n'existent pas (ne peuvent pas exister) pour la politique officielle, il n'y pas de chiffres exacts, pas de statistique et bien sûr pas de contrôle social.

8/13

Mais nous - les services sociaux, l'assistance sociale - nous sommes compétents, nous devons gérer de suite et sans retard les problèmes, de sorte que personne ne remarque rien, autrement dit de sorte que ce soit supportable pour la cité, individuellement mais aussi structurellement.

### **3) Familles, jeunesse: orientation professionnelle, intégration, valeurs (violence)**

Le modèle des systèmes suisses de sécurité sociale se base sur la famille comprise comme un couple marié avec des enfants légitimes. Cette image peuple encore et toujours les esprits et transcende en partie aussi encore la loi et l'ordonnance. La réalité des systèmes familiaux a pourtant radicalement changé au cours des 30 dernières années. Près de la moitié des familles ne répond plus à cette norme. Les familles d'aujourd'hui sont le plus souvent monoparentales ou recomposées, et on admet aussi de plus en plus de nouvelles formes de communauté comme légitimes; celles-ci sont aussi progressivement intégrées aux sécurités légales. Même si la législation et l'exécution rejoignent lentement la réalité, il n'en reste pas moins que des revenus partagés en deux ménages (en cas de divorces), en plusieurs systèmes familiaux (en cas de familles recomposées), ou la réduction à un seul revenu lorsque des enfants sont là (familles monoparentales) affaiblissent la sécurité sociale. L'argent ne suffit tout simplement pas, et dans les situations de vie avec chômage, crises, maladies p. ex., la sécurité subsidiaire de l'Etat doit également intervenir.

9/13

Toutes les personnes ne sont pas à même de supporter charges professionnelles et charges familiales. Des conditions de travail précaires et des horaires de travail irréguliers, le travail sur appel, le travail mal payé contribuent à cette fragilité; lorsqu'à ces éléments s'ajoutent des soucis de santé et du stress relationnel, les systèmes familiaux s'en trouvent si malmenés qu'il devient impossible de maîtriser encore le travail d'éducation jusque là réalisé naturellement. Il est incontesté que les familles d'origine étrangère dépendent plus souvent d'une aide et d'un soutien. Leurs traditions et réalités culturelles sont souvent diamétralement opposées à nos modes de vie suisses. Dans les villes, bien des familles migrantes n'ont pu faire venir leurs enfants en Suisse que relativement tard. Il y a aussi des familles qui ont été traumatisées par la guerre des Balkans dans les années 90. On trouve aussi souvent des familles à culture patriarcale; ici, les jeunes réalisent que leurs pères ne sont plus des patriarches partout respectés, mais des employés qui travaillent parfois dans des conditions précaires, et leurs mères, qui dans le pays d'origine se sont occupé de leurs familles avec beaucoup d'amour et de joie, se retrouvent ici désorientées, angoissées. Cette situation rend la puberté et l'adolescence très difficiles pour cette génération d'immigrés.

C'est clair, on demande aujourd'hui aux villes de régler ces problèmes illico, de manière constructive, toujours individuellement mais aussi de plus en plus structurellement.

Chères et chers collègues,

10/13

Cette brève esquisse, naturellement faussée, des trois points forts de notre travail quotidien que sont l'intégration professionnelle, la migration et les systèmes familiaux en rupture doit ici suffire. L'aide sociale, les services sociaux de nos villes assument - faute de système fiable en amont - des tâches d'intégration de plus en plus lourdes. Et c'est la matière dont sont faits les gros titres de la Weltwoche, les affiches de l'UDC et d'autres.

Bien entendu, le Département zurichois des affaires sociales ne verse à aucune famille 9000 francs. Mais il faut investir 48 francs par jour dans le travail d'intégration des 4 petits enfants d'une famille d'origine étrangère à faible capacité éducative. Bien entendu, nous ne payons à personne des demoiselles de service, mais nous devons engager des accompagnateurs socio-pédagogiques pour éviter que des familles d'origine étrangère ne se désintègrent et qu'il faille accueillir les enfants dans des établissements coûteux. Bien entendu, le Département zurichois des affaires sociales ne paie non plus ni BMW ni aucune autre auto, mais nous apprenons - souvent trop tard - que le "frère" - il y a souvent beaucoup de "frères" dans les familles immigrées - en possède une, etc. Vous connaissez tout cela aussi bien que moi

**L'aide sociale comme dernier maillon d'un système de sécurité bien conçu?**

*Transparent Pyramide posée sur la pointe*

11/13

En Suisse, selon l'Office fédéral de la statistique, nous dépensons 135 milliards de francs pour la sécurité sociale, dont à peine 4 milliards pour l'aide sociale publique, soit à peine 3 pour cent. Chaque train d'économies tente de supprimer des prestations du domaine des assurances pour les replacer sous la responsabilité individuelle des citoyennes et citoyens. A cela, rien à redire. Mais on oublie alors d'indiquer ce qu'il est censé advenir des hommes et des femmes qui ne sont pas en mesure d'assumer aucune responsabilité pour eux-mêmes. Lors des révisions des systèmes d'assurance, la tentative d'associer à temps les politiciens responsables des affaires sociales des villes, à titre de représentants de l'aide sociale liée au besoin, a jusqu'à présent toujours échoué.

Chères et chers collègues,

Aujourd'hui, nous le formulons clairement et sans équivoque: L'intégration est davantage qu'un label.

### *Transparent Intégration*

En indiquant avec le document de stratégie où se trouve le futur de la politique sociale, nous comprenons déjà simplement où nous sommes. Mais nous formulons aussi pour nous-mêmes une option qui ne sera pas simplement à honorer.

Notre démarche implique - et cela doit nous occuper beaucoup aujourd'hui et ces prochaines semaines: formuler un mandat qui porte ce consensus aux

12/13

trois niveaux institutionnels. C'est un piège pour les villes que de nous donner le mandat à nous-mêmes.

1. Le mandat doit aussi comprendre un débat sur la solidarité et la subsidiarité, comme d'ailleurs sur le principe d'assurance et le principe du besoin. Si nous, les villes, ne nous donnons qu'à nous-mêmes le mandat d'accomplir cette tâche de manière solidaire et liée au besoin, nous n'obtiendrons à l'avenir plus rien ou qu'un soutien réduit des grands systèmes de sécurité sociale, et ni la Confédération ni les cantons ne se sentiront compétents pour quoi que ce soit.
2. Il faut un Manifeste pour l'intégration comme objectif de la politique sociale, un manifeste qui puisse - enfin - relancer un débat en politique sociale dans notre pays.

Sur le plan stratégie politique, nous devons nous distancer des malheureuses pseudo-inquiétudes populistes alimentées par l'extrême droite et largement reprises au centre comme au-delà des partis politiques. La question en fait n'a rien de banal: Comment voulons-nous vivre au 21<sup>e</sup> siècle? Quelle sécurité pour nos villes? Dans le contexte global, quelle vocation la Suisse veut-elle avoir concernant la qualité de vie, la sécurité sociale et la paix sociale?

13/13

Je salue la Stratégie. Veillons toutefois à ne pas en faire un piège pour nous-mêmes, mais le point de départ d'un nouveau chapitre de la politique sociale en Suisse. En moi, vous avez trouvé une alliée.