

Assemblée d'automne de l'Initiative des villes: politique sociale, 13 novembre 2009

Détection précoce du risque de pauvreté: réseauter, observer, agir

Prévention de la pauvreté: intervenir avant le recours à l'aide sociale

Maja Ingold, chef du Département des affaires sociales et membre de l'Initiative des villes: politique sociale

Nouveaux termes, nouveaux problèmes, nouvelles approches? J'ai réfléchi à cette question en préparant l'assemblée de ce jour, comme alors je me remémorais en même temps les huit années de mon mandat en tant que cheffe des Affaires sociales de la ville de Winterthur. Pour la ville de Winterthur – à l'instar de la plupart de ses consoeurs – ces années se caractérisent, du moins en Suisse, par des changements considérables qui touchent aussi bien la conception que la gestion de la sécurité sociale au niveau le plus bas de notre système fédéral.

Permettez-moi de commencer par une analyse de la situation. Lorsque la *Weltwoche* publie un article sous le titre "Le bonjour du précaire", on comprend assez bien l'environnement dans lequel se joue le débat en politique sociale. Ce terme monstrueux "précaire" s'est vite répandu notamment en Allemagne et a déclenché des discussions passionnées. Ce "non-mot" désigne dans ce cadre aussi bien un groupe social que l'état d'âme d'une partie de la société, la société assistée.

Au temps de Marx, on parlait du prolétariat en haillon. Ces derniers temps, on a parlé avec insistance des "couches peu sensibilisées à la formation". Et aujourd'hui, on change à nouveau l'étiquette. Les journaux allemands donnent maintenant un contenu au terme "précaire". Ainsi, il s'agit en l'occurrence des hommes et des femmes dont la "profession" est d'être au chômage, qui s'accommodent de l'idée qu'ils n'ont aucune chance de progresser, alimentés par les services d'aide sociale, culturellement assistés et entretenus par la télévision.

En Suisse, on parle de "pauvreté". L'œuvre d'entraide Caritas a cité des chiffres à ce propos qui ont donné lieu à des titres chocs dans les journaux et tendu à la population suisse un miroir désagréable et alarmant.

On utilise un terme, sans vraiment donner la définition qui va avec. Mais alors qu'est-ce que la pauvreté? Entre la pauvreté qui est absence de logis, manque de nourriture, d'eau et de soins médicaux et la pauvreté en Suisse, il y a un tel écart qu'on devrait en fait utiliser deux termes différents.

Sur quoi débouche une analyse pour la Suisse? Lorsqu'on évoque la "pauvreté", on pense alors à des situations de vie précaires de personnes économiquement sous pression, privées d'un véritable réseau social et qui disposent de trop peu de ressources pour se sortir par elles-mêmes de leur dé-

trousse. Les problèmes de désintégration sont de plus en plus fréquents. Vu les écarts grandissants dans les revenus, notre société est criblée de fossés toujours plus profonds et de ruptures toujours plus brutales qui renferment aussi un certain potentiel de conflits et constituent une menace pour la paix sociale.

Durant des décennies, les dimensions économiques, politiques, culturelles et communautaires de l'intégration sociale ont tendu vers un maximum, à peu près jusqu'au tournant du siècle, et maintenant la société industrielle est relayée par une forme de société fondamentalement différente. Caractérisée par le fait que la cohésion et la solidarité inter-générationnelle ont perdu leur qualité de valeurs fondamentales au point qu'il incombe aux pouvoirs publics d'intervenir si l'on veut conserver ces valeurs.

Depuis des années, ces évolutions sociétales et leurs conséquences aujourd'hui perceptibles préoccupent un plus large public. Des forums consacrés à la pauvreté réunissent spécialistes et politiciens. Des interventions à tous les niveaux politiques visant à l'organisation de conférences sur la pauvreté sont pendantes, et, au niveau fédéral, on s'active avec ardeur pour planifier l'Année de la pauvreté en 2010. A Winterthour, la conférence sur la pauvreté a lieu périodiquement et vient d'en bas. Les personnes concernées et impliquées se sont constituées en un groupe d'auto-assistance et utilisent l'événement pour attirer l'attention de la politique et du public.

Dans quelle mesure la société est-elle effectivement touchée par tous ces débats sur la pauvreté? N'est-ce pas là plutôt un thème de prédilection des hommes de bien et de scrupule? Chaque société doit toujours à nouveau réfléchir pour elle-même ce qui fait ou doit faire sa cohésion à l'interne. Aussi, parmi les questions centrales de ce début du 21^e siècle, doit-on se demander si la Suisse veut contrer un phénomène de désintégration croissante ou saisir les instruments pour rectifier le cours et s'en donner les moyens. L'aide sociale est un outil parmi d'autres.

Il existe un certain consensus de principe sur ce point. Après tout, la Constitution fédérale déclare dans son préambule que la force du peuple se mesure à l'aune du bien-être du plus faible. Avec l'art. 12 de la Constitution fédérale, le peuple suisse a admis comme principe que l'intégration est et doit rester un élément-clé de la politique sociale. L'aide doit aller au-delà de la garantie du minimum vital, et la désintégration est inadmissible. Il y a unanimité pour dire que les instruments de la sécurité sociale doivent être actionnés lorsqu'une situation de détresse se présente. Aussi l'aide est-elle en quelque sorte curative, et l'aide sociale se définit avec insistance comme étant subsidiaire et temporaire, en tout cas répondante, réactive et non-initiatrice. Du moins, jusqu'il y a peu!

Ces dernières années, pratiquement tout a changé. La question de la conception de la sécurité sociale en Suisse soulève de hautes vagues. Pour différentes raisons, le filet de la sécurité sociale suisse se trouve attaqué: "la prévoyance sociale coûte trop cher". Et c'est surtout l'aide sociale qui est visée, laquelle est dans beaucoup de cantons financée par les communes. Et même après les dernières adaptations suite à la révision des normes CSIAS instituant une réduction des besoins de base, on entend encore des critiques qui trouvent le tout beaucoup trop fastueux. A quoi sont liés les reproches selon lesquels on tend un hamac social. Et tous les efforts pour corriger le système, selon des systèmes dit d'incitation, et tout le travail médiatique ouvert et transparent n'auront pas permis de faire taire

ces critiques. Que l'on pense seulement à ces articles de la *Weltwoche* qui – malheureusement – ne font qu'attiser la méfiance de principe de beaucoup de gens.

Où en sommes-nous alors avec notre système de sécurité sociale? Si on observe alentour, on constate que sous l'appellation "workfare" (allocation conditionnelle) se sont répandus essentiellement dans les pays anglo-saxons (GB, Canada, USA) des concepts socio-étatiques qui ont suivi une approche tout autre. Le terme "workfare" résulte de la contraction de deux mots anglais "work" et "welfare" (assistance sociale) et est maintenant aussi utilisé en allemand comme un nouveau concept. On entend par "workfare" une forme de politique sociale dans le cadre de laquelle des personnes qui ont perdu leur travail sont réinsérées dans une activité salariale via des mesures obligatoires et ne perçoivent des indemnités sociales que si elles peuvent suivre une occupation.

Il se cache là-derrrière une image de l'être humain fonctionnaliste: qui fonctionne correctement est indépendant; si on veut, on peut. Les faibles n'existent pas. Il ne devrait plus y avoir aucune prestation de base garantie par l'Etat, mais il faudrait renforcer les "chances individuelles de travail". L'être humain est *homo mercatus*. "Le redressement commence dans la tête".

Très bien. Quiconque a la force de se relever, est compétent dans sa tête, quiconque est aussi en bonne santé, performant et formé ou encore courageux et confiant de pouvoir surmonter ses déficits et faire face à la concurrence sur le marché du travail peut alors aussi se libérer de la dépendance de l'aide sociale. Mais qui reste sur le carreau, n'est pas en mesure de saisir les opportunités, n'est pas performant et ne peut le devenir tombe, se déconnecte et devient marginal.

Nous avons craint au début de l'année à entendre les nouvelles qui venaient des Etats-Unis secoués par la crise économique, où le sans-abrisme prend des formes tragiques. Là-bas, le réseau social ne tient pas avec le système du workfare, des hommes et des femmes sont laissés à eux-mêmes sans pitié.

Et quid de la Suisse? Les disqualifications sociétales et la condamnation de soi-disant et soupçonnés faux invalides et parasites sociaux ont creusé des fossés profonds dans la cohésion sociale et la confiance. L'allocation conditionnelle a aussi fait partiellement son entrée ici. Le nouveau calcul de l'aide sociale selon la CSIAS est lié à une prestation d'intégration et fonctionne à coup de reconnaissance et de sanctions. La CSIAS avait reconnu que certaines dispositions des normes en vigueur ne tenaient pas assez compte de l'orientation plus marquée de l'aide sociale sur l'intégration professionnelle et sociale et avait donc rectifié le tir via la révision des normes.

Mais même avec la nouvelle mouture, il doit rester clair que l'aide sociale en tant que dernier maillon du filet ne peut plus renvoyer à aucune autre instance les hommes et les femmes en situation de détresse financière. L'aide sociale n'est pas il est vrai, et contrairement à ce qui est depuis peu à nouveau suggéré, une aumône que les pouvoirs publics garantissent ou non de manière arbitraire. C'est un droit réglé par la loi. Mais le droit de bénéficier d'une aide sociale en situation de détresse (ainsi qu'elle est définie) est aussi lié à des devoirs précis. Une personne qui ne s'efforce pas d'améliorer sa

situation doit être mis dans une position nettement moins favorable que celle qui fait tout pour se réinsérer dans la vie professionnelle.

Si les nouvelles normes CSIAS ne constituent pas un véritable changement de paradigme, elles suivent néanmoins une ligne directrice claire: l'objectif est de dynamiser l'aide sociale dans l'idée de renforcer l'intégration des bénéficiaires sur le marché du travail. L'aide sociale activiste comporte une nouvelle tâche centrale: l'intégration. L'aide sociale a été dotée d'instruments actifs, l'aide sociale est sortie de son rôle réactif réparateur.

L'intégration est un concept-clé de politique sociale! Concrètement, cela signifie une offensive globale: la promotion efficace de l'intégration professionnelle. Et celle-ci suppose à son tour davantage de moyens pour l'orientation professionnelle des intéressés, pour des coaching, des programmes d'occupation, d'entraînement, et aussi pour des places de travail dans un marché du travail élargi. Un accompagnement et un allègement ciblés des employeurs dans les domaines développement de mesures, intervention en cas de crises, assurances sociales devraient permettre de soutenir l'offre en postes d'entraînement, stages, postes à temps partiel ou à plein temps dans le premier marché du travail.

La ville de Winterthour a confié à la société econcept une étude qui devait chiffrer l'efficacité financière des programmes d'insertion professionnelle. Les résultats sont parlants: chaque franc investi rapporte CHF 1.60-2.00 (sous forme de coûts épargnés à l'aide sociale). Et avec ça on ne chiffre pas encore la valeur bien plus élevée que représente l'augmentation du degré d'intégration de l'ensemble de la société. Dans la mesure où les gens se définissent en majorité essentiellement par leur travail, chaque retour à une activité professionnelle garantit un énorme regain de confiance en soi, de forces internes et de perspectives de vie.

Intégration: concept-clé de la politique sociale? Intégration: stratégie contre la pauvreté? Oui, l'aide sociale fonctionne efficacement avec cette stratégie. Le programme d'insertion professionnelle "Passage", conçu à Winterthour et depuis lors repris par plusieurs villes, qui offre immédiatement aux bénéficiaires de l'aide sociale capables de travailler un poste de travail pour un mois avec un salaire leur assurant le minimum vital relève de l'histoire à succès. Après ce mois, presque la moitié des participants n'ont plus besoin de l'aide sociale car ils ont trouvé un travail sur le premier marché de l'emploi grâce à un bon coaching et entraînement à l'endurance, à une autre solution par une formation, qualification ou clarification d'une demande à l'AI, ou alors ils n'ont pas commencé ce mois de travail mais ont mobilisé suffisamment de forces, de relations et de ressources pour se libérer par eux-mêmes de leur situation de détresse économique et souvent aussi psychosociale.

Mais ce sont là seulement ceux qui savent saisir leur chance de manière indépendante. Alors, que se passe-t-il avec celles et ceux qui n'ont que peu de ressources, qui vivent dans la détresse depuis longtemps déjà, qui ont perdu toute aptitude au placement ou qui ont des problèmes de santé? Il convient là d'intervenir beaucoup plus tôt. Le mot clé est là non pas intégration mais prévention. La prévention qui intervient avant le recours à l'aide sociale.

Avant cette phase d'errance au lieu de formation, avant les candidatures recalées de jeunes pourtant pleins d'espoir. A Winterthour, nous avons développé des instruments pour cela. Le service spécial pour les jeunes adultes au sein des Services sociaux s'occupe p. ex. non seulement des adolescents et des jeunes adultes qui se présentent au bureau central, mais aussi des enfants des parents qui sont à l'assistance sociale. Il faut dans la mesure du possible éviter que ces enfants héritent de la pauvreté de leur famille, et le soutien ne doit pas seulement commencer alors qu'ils ont déjà dégringolé et sont marqués par une carrière de l'échec.

C'est la même approche que suit le programme d'accompagnement socio-pédagogique ambulante Jump/Jumpina pour les jeunes de 13-15 ans en pleine phase charnière école/formation/travail.

Comme son nom l'indique, le programme intervient auprès de ces élèves à risque, pris dans le quotidien scolaire chargé, là où les enseignants et les parents sont démunis, et aide à faire le saut dans l'avenir professionnel. Grâce à ce programme, 80% des jeunes trouvent une solution de raccordement, à savoir une place d'apprentissage ou de stage, une offre passerelle. Ceci n'est toutefois possible que si la situation problématique complexe de chaque jeune et le danger qui en résulte sont reconnus comme tels.

Détection précoce est ici la notion-clé. Des enseignants repèrent des élèves à risque et savent comment procéder. Un concept d'intervention précoce leur donne des aides d'orientation et les guide dans leur action concrète. Le service spécialisé offre de modérer le processus et d'accompagner le projet lors de l'élaboration d'un concept d'intervention précoce dans les établissements scolaires.

Si on veut suivre de manière conséquente la voie de la détection et de l'intervention précoces, on remonte inévitablement toujours plus loin dans l'enfance de la jeunesse. Le jeune prêt à la violence, qui bute partout et quitte l'école, appartient presque toujours à une famille qui présente des déficits en termes d'éducation. Peut-être les parents ne sont-ils eux-mêmes pas intégrés parce qu'insensibilisés à toute idée de formation et pas en mesure de soutenir leurs enfants.

Donc détecter rapidement, observer très tôt à l'école primaire, à l'école enfantine, avant le jardin d'enfants, voilà la stratégie. Nous arrivons ainsi à l'éducation de la petite enfance, domaine dans lequel la ville de Winterthour vient de formuler un concept en collaboration avec tous les acteurs impliqués dans la petite enfance et la vie des familles. Le modèle de Winterthour se base sur la détection précoce (avec d'abord les sages-femmes, les services de conseil interculturel pour mères/pères, les groupes de jeux, les organisations d'immigrés) et l'intervention précoce avec des offres préventives de travail de consultation auprès des familles dans les quartiers difficiles. Prévention pour augmenter les chances d'intégration des enfants, l'intégration comme facteur-clé également dans la prévention de la pauvreté. Prévention pour que la pauvreté ne s'hérite pas.

Prévention et intégration sont des investissements sociaux. La ville de Winterthour comme bien d'autres villes mettent beaucoup dans ces investissements - nous en aurons un aperçu à cette assemblée. Toutefois, il semble que nous, les villes, tirons la charrue presque toutes seules. Quel rôle jouent la prévention et l'intégration dans notre système complexe de sécurité sociale?

Nos assurances sociales sont des systèmes fermés qui, si elles couvrent les déficits de manière plus soignée que dans d'autres pays, ne visent aucunement l'objectif de motiver efficacement les per-

sonnes qui dépendent d'une aide à retrouver leur indépendance. Cela passe par un investissement social dans la prévention et l'intégration. Et pourtant, les causes structurelles de la pauvreté sont largement occultées dans les débats politiques. Ces causes sont liées à l'évolution économique et sociale, mais elles restent néanmoins insuffisamment couvertes par le système de sécurité sociale. On discute sans fin de la hauteur adéquate des prestations de transfert garanties. Ce n'est pourtant pas à cela qu'on mesure la qualité de l'Etat social, mais bien plus à sa force intégratrice.

Que faut-il faire? Le postulat d'une loi-cadre pour davantage de coordination et un pilotage uniformisé des systèmes de sécurité sociale doit être affirmé avec insistance, et un plan directeur des investissements sociaux permettrait d'attaquer avec force les thèmes de la promotion de l'intégration et de la prévention comme nouveau dossier central et ainsi d'obtenir une meilleure durabilité non seulement socialement mais aussi économiquement.