

## Aborder la question sociale dans une optique durable: favoriser l'intégration, lutter contre la pauvreté

### Contribution au débat sur une stratégie suisse de lutte contre la pauvreté

#### OBJECTIFS

Aborder la question sociale dans une optique durable	1
Ouvrir des perspectives	2
Renforcer le potentiel d'intégration des villes	2
Penser santé et social ensemble	3
Intégration et formation: notions à élargir	3
Commencer par la prévention - intervenir auprès des enfants dès la naissance	4

#### MÉTHODES

Mesurer l'Etat social à sa force d'intégration	5
Exploiter l'expérience des villes - prévoir et agir en collaboration tripartite	5
Réseauter les savoirs, poser les priorités et se référer aux bons exemples	6
Coordonner la sécurité sociale	7

#### OBJECTIFS

##### Aborder la question sociale dans une optique durable

La désindustrialisation et la mondialisation donnent un nouveau tour à la question sociale. Les instruments disponibles sont issus du siècle passé. L'organisation et le financement de la sécurité sociale doivent être repensés en fonction de l'avenir.

Pour débloquer les réformes, il faut une vision globale: considérer l'impact des mesures sur l'homme et sur le système dans une perspective à long terme. Calculer la facture finale – y compris les conséquences des mesures prises ou abandonnées pour des motifs d'économie.

Le rapport du Conseil fédéral "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté" du 31 mars 2010 relève les lacunes: coordination, prévention et intégration sont insuffisantes. Au niveau stratégique, l'accent est mis sur l'optimisation des mesures de réinsertion sur le marché du travail. L'initiative des villes: Politique sociale approuve cet objectif, à condition toutefois de l'inscrire dans une stratégie globale. Car il s'agit de favoriser au même titre les mesures d'intégration sociale. Se limiter à la thématique de l'insertion professionnelle n'est pas assez innovateur pour une stratégie suisse de lutte contre la pauvreté et occulte le fait que

- le marché du travail n'est pas accessible à tout le monde.
- la pauvreté est léguée de génération en génération.
- déjà aujourd'hui des enfants sont touchés par la pauvreté.
- des mesures de réinsertion au travail ne sont d'aucune utilité pour ces enfants.
- ces enfants sont les bénéficiaires des programmes d'insertion professionnelle de demain.
- dès lors, les problèmes sont cimentés si la stratégie de lutte contre la pauvreté se limite à la réinsertion sur le marché du travail.

Le blocage des réformes ne doit pas s'aggraver. Raison pour laquelle la motion de la CSSS-N "Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté" (06.3001) mentionne non seulement l'intégration professionnelle mais aussi explicitement l'intégration sociale, exigeant le développement de mesures concrètes et coordonnées pour un plan d'action nationale de lutte contre la pauvreté.

L'analyse est faite. Les concepts sont établis. Des projets-pilotes donnent des résultats, les villes et les cantons font des expériences et repèrent les bonnes pratiques. Il s'agit là de relier, d'unir les forces et d'assurer une politique sociale préventive et coordonnée. Rendre la politique sociale futurocompatible - ce qui implique en premier lieu non seulement plus d'argent, mais aussi de la volonté politique. L'Initiative des villes: Politique sociale plaide pour une approche en réseau: coordonner les mesures; créer des plateformes en fonction de thèmes et de pratiques; développer et réaliser en collaboration tripartite des stratégies pragmatiques et durables.

L'approche thématiquement large requiert coordination et coopération; tout d'abord au sein de villes, par delà les différents secteurs politiques, mais aussi entre les trois niveaux institutionnels. L'Initiative des villes: Politique sociale mise sur des objectifs communs et des modèles de collaboration partenariale avec les cantons et la Confédération.

La Conférence nationale sur la pauvreté du 9 novembre 2010 n'est donc qu'un début. L'événement doit initier une collaboration tripartite instituée, ayant pour objectif de développer et mettre en oeuvre un plan d'action de promotion de l'intégration à long terme. Chaque année est une année de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale!

### **Ouvrir des perspectives**

Une politique sociale visionnaire va au-delà de la garantie du minimum vital et du colmatage des plaies économiques, sociales et sanitaires. Elle poursuit un double objectif: outre la sécurité matérielle, elle doit promouvoir activement l'intégration – au sens large du terme. Les mesures sont en même temps filet de sécurité et tremplin, car la pauvreté est aussi absence de chances. Réussir l'intégration constitue le meilleur moyen de prévenir l'exclusion et la pauvreté. Une politique sociale préventive constitue une victoire dans une course contre la montre: encourager, détecter et intervenir rapidement - ainsi réussit-on l'intégration.

Dans sa stratégie "Élargir la politique sociale et agir en réseau", l'Initiative des villes: Politique sociale postule une politique sociale durable, basée sur les piliers équivalents que sont la garantie du minimum vital et la promotion de l'intégration:

- Promouvoir l'intégration: permettre l'autonomie et la participation grâce à une promotion de l'intégration active (prévention)
- Garantir le minimum vital: juguler les risques structurels dans le cadre de la sécurité sociale (lutte contre la pauvreté)

Prévention et lutte contre la pauvreté méritent à égalité une grande attention. Il s'agit d'éviter que le potentiel d'intégration disponible ne soit gâché. Et qu'il incombe aux générations futures de supporter les conséquences de la désintégration structurelle.

### **Renforcer le potentiel d'intégration des villes**

Les villes sont des centres d'évolution sociale, culturelle et économique. En même temps, c'est là aussi qu'apparaissent en premier les problèmes de société. L'Initiative des villes: Politique sociale poursuit le modèle de la Ville sociale, dans lequel les habitant-e-s participent aux niveaux sociétal, professionnel et culturel. Des villes qui laissent place à la diversité des hommes et des femmes qui les composent et à la diversité des projets de vie qu'ils peuvent y réaliser. Des villes qui offrent aussi des chances aux plus faibles.

Cette vision implique une politique durable, qui conçoit l'espace social et bâti de sorte à favoriser la cohabitation des enfants et des actifs, des jeunes et des aînés, des personnes avec ou sans passeport suisse. L'Initiative des villes: Politique sociale plaide pour un développement urbain intégré, compris comme une tâche commune qui implique la formation et le social, la santé et les loisirs, l'économie et les finances, la construction, la culture et la mobilité et qui est tenue au principe de durabilité. Le modèle de la Ville sociale mise sur un développement urbain qui renforce le potentiel d'intégration des villes.

### **Penser santé et social ensemble**

Ce qui rend pauvre peut aussi rendre malade. Ce qui rend malade peut aussi rendre pauvre. L'accès à la formation, à un métier et au marché du travail est la clé de la sécurité existentielle et en même temps la clé d'une bonne santé physique et psychique. L'accumulation de plusieurs handicaps compromet l'intégration et la santé, et ce d'autant plus que la situation perdure.

La corrélation fixe entre inégalité sur le plan social et inégalité sur le plan de la santé est prouvée. Il manque pourtant toujours et encore des approches coordonnées pour affronter le problème. On laisse ainsi en friche tout un champ de prévention qui présente un fort potentiel d'économie pour la collectivité. Il faut unir les forces de la politique sociale et de la politique de santé pour permettre un travail de prévention plus efficace que jusqu'à présent. Prévenir la pauvreté et promouvoir la santé sont des tâches transversales qu'il s'agit de prendre en main.

La politique sociale et de santé est liée au postulat de l'égalité des chances. L'institution Promotion Santé Suisse constate que les appels à des changements individuels de comportement sont certes bien établis, mais leur efficacité est toutefois limitée eu égard aux inégalités sociales et sanitaires. Ce procédé touche les couches sociales bien intégrées, qui adoptent un style de vie relativement sain. Plutôt que (ou en complément à) des campagnes, il faut des mesures politiques ciblées qui interviennent dans les cadres de vie concrets. Par exemple, pour les enfants à l'école: bouger pendant les cours, apprendre de méthodes de la concentration comme facteur de protection de la santé psychique.

Sous l'aspect de la promotion de la santé également, il convient de donner le même poids à la garantie du minimum vital et à l'intégration sociale. Le manque d'argent comme aussi la rareté des chances grèvent la santé. S'il manque à une personne la conscience d'être utile, il lui manque aussi la confiance de pouvoir mener une vie autonome. Si l'amour-propre diminue, la psyché est perturbée.

En Suisse, il manque une coordination systématique des mesures axées politique sociale et de santé. L'Initiative des villes: Politique sociale demande que cette lacune soit comblée. En même temps, il convient de sensibiliser des partenariats nationaux déjà existants au thème de l'égalité des chances aux niveaux social et santé. Il est évident que la promotion de la santé et la lutte contre la pauvreté ont un objectif commun. Il faut trouver des moyens et des procédés concrets pour expérimenter des nouvelles formes de collaboration.

### **Intégration et formation: notions à élargir**

L'intégration est un concept clé de la politique. Selon les intérêts en présence et le groupe cible, la notion d'intégration recouvre quelque chose de différent: intégration des étrangers-ères, intégration des personnes handicapées, intégration professionnelle des chômeurs aptes au placement, intégration sociale pour tous les autres. Dans l'optique de l'aide sociale, l'intégration sociale et professionnelle signifie avant tout la possibilité pour chacune et chacun d'être occupé-e, que ce soit par une activité lucrative ou par un travail d'intérêt général.

L'Initiative des villes: Politique sociale postule une définition plus large de l'intégration. L'intégration comme image de l'appartenance, de l'acceptation, de l'équivalence; l'intégration comme prévention contre l'exclusion.

Arrêter la politique d'intégration à l'intégration des étrangers est trop réducteur. En Suisse, les immigrants sont de plus en plus souvent des employés hautement qualifiés, qui trouvent rapidement leurs repères professionnels et sociaux dès après leur arrivée dans le pays. A l'inverse, de plus en plus de Suisses et de Suissesses comme aussi d'étrangers et d'étrangères peu instruits présentent des problèmes d'intégration. Ils et elles se savent dépendre de la société et inutiles sur le marché du travail: jeunes peu performants, adultes en situation de handicaps psychiques ou psychosociaux, travailleurs pauvres et chômeurs de longue durée.

Promouvoir l'intégration signifie: offrir ses chances à toute personne pour qui l'accès à la société et à l'emploi est difficile, indépendamment de sa nationalité.

Il s'agit également d'élargir la notion de formation. L'Initiative des villes: Politique sociale soutient le scénario 2030 des Académies suisses des sciences, lequel trace les grandes lignes stratégiques de la conception future de l'éducation. Celle-ci se concentre essentiellement sur le développement global des compétences humaines permettant à la population une participation active et autodéterminée à la vie publique. Cette nouvelle conception globale et intégrée de l'éducation se base sur le concept de capital humain et ses trois composantes essentielles: la compétence existentielle - l'aptitude à faire face de manière constructive aux défis, aux désagréments et aux frustrations quotidiennes; la compétence professionnelle - l'aptitude à résoudre des tâches qualifiées dans une société basée sur la répartition du travail; la sociabilité - la capacité à contracter des relations sociales fiables. Ses trois composantes essentielles doivent être encouragées de façon équivalente à tous les niveaux de la formation. Les objectifs d'apprentissage ne sont plus des connaissances consultables, mais des compétences à acquérir, et les normes de formation doivent être définies en fonction.

L'éducation, comprise comme un capital humain, est la condition d'une intégration professionnelle, sociale et culturelle réussie.

### **Commencer par la prévention - intervenir auprès des enfants dès la naissance**

La clé permettant d'éliminer les entraves à l'intégration se trouve dans la petite enfance. Les premières années de vie sont déterminantes pour le développement des enfants. Le travail de prévention sous la forme d'actions de promotion de la santé, de conseil aux parents et d'accueil extra-familial est spécialement efficace lorsque les enfants sont petits. Raison pour laquelle il vaut la peine de renforcer le domaine de la petite enfance. Prévention signifie aussi: détecter au stade précoce les potentiels et déficits de développement chez les enfants et les situations à risque dans les familles, et offrir des mesures d'intervention à bas seuil. La détection et l'intervention précoces permettent d'appuyer les familles et de baisser les coûts. Le facteur temps ne doit pas être sous-estimé: dès lors que les problèmes sociaux, scolaires ou de santé sont déjà avérés, il faut des programmes d'intégration spécifiques dans des structures séparées. Ceci exige un travail inégalement plus élevé.

Grâce à l'encouragement précoce, on peut exploiter le potentiel de la petite enfance et assurer l'égalité des chances au début de la scolarité. Le réseautage permet d'optimiser les offres existantes.

L'éducation de la petite enfance englobe des offres, des mesures et des structures qui soutiennent le développement et l'éducation complets des enfants à l'âge préscolaire. Elle permet un apprentissage par l'expérience actif et ludique, dans un espace de vie qui correspond aux enfants. Elle associe les parents et les enfants dans une même mesure et favorise l'intégration sociale. L'éducation de la petite

enfance entend aussi s'adresser aux enfants et familles de milieux défavorisés. A ce titre, il est indiqué d'orienter spécifiquement une partie des offres existantes. L'encouragement précoce dans le sens de formation, encadrement et éducation, a lieu tout d'abord au sein de la famille. Au besoin sont offertes des mesures qui visent à soutenir les familles ou à les compléter.

Se préoccuper des enfants, c'est là une tâche qui incombe à tous. L'Initiative des villes: Politique sociale exige de mettre l'éducation de la petite enfance en priorité dans l'agenda politique.

## MÉTHODES

### **Mesurer l'Etat social à sa force d'intégration**

Prévention et durabilité ne sont pas des tâches supplémentaires, mais sont à prendre comme directives des processus de planification et de pilotage à tous les niveaux.

Prévenir la pauvreté n'est utile que si on peut réellement atteindre les personnes menacées de pauvreté. Et, à cet égard, offrir des mesures préventives ne suffit pas. Il s'agit là de faire preuve d'intuition, de détecter où se situent les risques de pauvreté et de santé: dans les quartiers, dans les centres de conseil pour parents, dans les groupes de jeu, dans les jardins d'enfants et à l'école, dans les établissements de formation, au travail.

Pour lutter contre la pauvreté et promouvoir l'intégration, il faut des objectifs et des indicateurs concrets. Les valeurs idéales ne doivent pas être définies dans l'optique des systèmes, mais à l'aune de leur impact intégrateur. Autrement dit, pour des jeunes adultes à l'aide sociale par exemple: commencer et réussir une formation, au lieu de sortir le plus rapidement possible de l'aide sociale.

Pour atteindre les objectifs, il faut résoudre des tâches transversales, réseauter et coordonner horizontalement et verticalement. La collaboration doit être systématiquement tripartite (Confédération, cantons, villes/communes) et participative (association de tous les acteurs). Et cela implique un consensus au niveau des exécutifs comme aussi un mandat contraignant de collaboration intersectorielle.

### **Exploiter l'expérience des villes - prévoir et agir en collaboration tripartite**

La question sociale est essentiellement urbaine. Les villes peuvent contribuer à la vision d'ensemble requise.

Les villes sont les premiers témoins des difficultés sociales. C'est là que se concentrent les problèmes, c'est là qu'il faut agir. Les villes font office de sismographes de la réalité sociale. Agir dans l'urgence, innover sur le terrain pour affronter de nouveaux défis : les villes assument souvent un rôle pionnier en politique sociale.

Les villes possèdent un fort potentiel d'innovation et sont prêtes à apporter leur expertise à la Confédération et aux cantons. Les villes ne sont pas disposées ni non plus en mesure de résoudre seules des problématiques nouvelles - structurelles - et de supporter en même temps des transferts de coûts des niveaux supérieurs.

L'Initiative des villes: Politique sociale adhère au principe du fédéralisme coopératif. Elle demande une mise en oeuvre conséquente de l'article 50 de la Constitution fédérale. Les villes exigent de la Confédération et des cantons une collaboration partenariale – on ne saurait renoncer à l'expérience des villes. La Conférence tripartite sur les agglomérations et le Dialogue national sur la politique sociale

suisse sont un bon début, mais d'autres étapes doivent suivre. L'approche tripartite est une forme moderne de collaboration, assurant que

- les villes, principales actrices de la politique sociale, sont associées au processus législatif dès le début et non pas uniquement au moment de la consultation;
- les conséquences financières des projets de révision et des mesures d'économie sont obligatoirement indiquées pour les trois niveaux étatiques;
- le partage des charges est conçu de manière équilibrée: les villes, à titre de centres de compétence, mettent au point des solutions innovatrices et sont soutenues de manière adéquate par la Confédération et les cantons dans la mise en oeuvre.

Affronter les défis, agir en fonction des thèmes et de la pratique, en collaboration tripartite: l'approche est prometteuse, mais prend du temps et suppose des partenaires qui tirent à la même corde.

### **Réseauter les savoirs, poser les priorités et se référer aux bons exemples**

La Suisse dispose des instruments nécessaires pour consolider durablement la sécurité sociale et pour favoriser l'intégration. A condition toutefois que tous les partenaires du système collaborent de façon optimale, ciblée et pilotée, et sachent investir dans une politique sociale préventive.

Analyses, études et concepts sont là. Dans les villes et les cantons, des projets visionnaires sont en cours. Ce qui manque, c'est un réseautage orienté thèmes et pratique des savoirs, des projets et des institutions. Il convient d'explorer ce qui est déjà entrepris pour promouvoir l'intégration et pour lutter contre la pauvreté; et ce, par delà tous les domaines politiques et les trois niveaux institutionnels ainsi qu'en association avec les projets des ONG. Seule une telle vision d'ensemble permet la comparaison des résultats pour tirer les leçons des expériences.

Pour innover, il ne s'agit pas forcément de recommencer toujours à zéro. L'Initiative des villes: Politique sociale considère qu'il faut se référer aux éléments qui ont fait leurs preuves. Il s'agit, dans une approche pragmatique, de se baser sur des expériences réalisées avec des concepts et mesures existantes.

L'Initiative des villes: Politique sociale plaide pour mettre les priorités là où le potentiel de prévention est le plus élevé, là où le besoin en innovation et en coordination est particulièrement important: favoriser l'intégration par l'encouragement précoce; élargir la politique d'intégration aux personnes défavorisées, indépendamment de leur nationalité; relier la promotion de la santé et la promotion de l'intégration; considérer l'intégration sociale et culturelle à égalité avec l'intégration professionnelle.

Les points d'interférence sont nombreux, par exemple:

#### *Aborder ensemble l'éducation de la petite enfance*

A ce jour, le thème de l'encouragement précoce est traité par des commissions nationales et extra-parlementaires, des conférences intercantionales et techniques de même que par la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA (Confédération, cantons, communes), l'Initiative des villes: Politique sociale, et bien d'autres encore. Ces acteurs devraient créer une plateforme nationale pour l'échange et la coordination de leurs activités dans le domaine. Une stratégie globale suisse en matière d'éducation de la petite enfance, à développer au niveau national en collaboration avec des organisations expertes, représente pour les communes un soutien important pour la mise au point de concepts ad hoc.

### *Élargir la politique d'intégration*

Le train de mesures adopté en 2007 par le Conseil fédéral en politique d'intégration a donné des impulsions essentielles et visionnaires. L'Initiative des villes: Politique sociale appuie le développement actuel et l'orientation stratégique du Conseil fédéral de renforcer et d'élargir l'intégration. L'idée de l'intégration comprise comme une tâche transversale et une mission fondamentale contraignante des structures ordinaires compétentes doit encore être davantage ancrée. De même, il convient de développer la promotion de l'intégration spécifique.

La conférence tripartite sur l'intégration constitue une bonne base. En 2009, la CTA a mené avec succès des auditions dans toutes les régions de la Suisse sur l'avenir de la politique d'intégration. L'expertise locale et une classification des modèles les plus utiles permettent d'établir rapidement l'agenda politique. L'Initiative des villes: Politique sociale plaide pour élargir la politique d'intégration aux Suisses et Suissesses défavorisés.

### *Conformer la politique de santé et d'intégration aux cadres de vie*

En matière de santé, les chances sont mal réparties. L'Initiative des villes: Politique sociale soutient une planification de mesures qui mise sur l'amélioration de l'égalité des chances dans les cadres de vie quotidiens et en même temps sur le renforcement et la capacité des personnes. Le personnel œuvrant dans les hôpitaux et les cabinets médicaux, dans les structures d'accueil des enfants, dans les associations de loisirs et dans les écoles et autres établissements de formation constitue une voie d'accès importante aux familles défavorisées. Un regard aiguisé pour les questions psychosociales et sanitaires permettrait d'atteindre sensiblement beaucoup plus de personnes avec les offres existantes, de réduire des risques existentiels et de santé.

### *Valoriser l'intégration sociale*

Le postulat d'une intégration professionnelle pour tous est impraticable: la réalité du marché du travail est telle qu'il n'y a pas un poste pour tous. Le fait est que nombre d'hommes et de femmes restent définitivement exclus du marché du travail. Ne pas avoir accès au marché du travail ne doit pas pour autant signifier être socialement exclu. Offrir une perspective à tout un chacun - enjeu stratégique et tabou politique. L'Initiative des villes: Politique sociale souhaite un débat de fond. Et ce débat ne doit pas être mené en marge de la question financière, mais doit poser l'être humain au centre des préoccupations. Confondre intégration sociale avec occupation est insuffisant. L'intégration sociale doit être valorisée, redéfinie et politiquement légitimée. Participation pour chacun et chacune est obligation sociale et raison économique.

## **Coordonner la sécurité sociale**

La question de l'avenir de la sécurité sociale s'est concentré jusqu'à présent sur les assurances sociales avec leur volume de prestations et leur mode de financement. Moyennant planification et vision, il s'agit de relever d'autres défis:

- adapter les assurances sociales à l'évolution économique et sociale
- coordonner (horizontalement et verticalement) les assurances sociales, les prestations liées au besoin et l'aide sociale
- considérer les conséquences des révisions législatives sur les systèmes parallèles et en aval, et
- indiquer obligatoirement les coûts subséquents pour la Confédération, pour les cantons ainsi que pour les villes et les communes
- introduire une compensation des charges pour la garantie du minimum vital
- assurer la politique de garantie du minimum vital en tant que tâche transversale avec mandat préventif
- élaborer une loi-cadre fédérale sur la garantie du minimum vital et l'intégration.

L'Initiative des villes: Politique sociale demande au Conseil fédéral de lancer le débat de fond qui s'impose, d'aborder la coordination de la sécurité sociale et d'en assumer la responsabilité. Une organisation de projet tripartite doit assurer l'association des compétences des cantons, des villes et communes, de l'économie et des partenaires sociaux. Examiner les propositions de réforme présentées; faire référence aux travaux préparatoires.

10 septembre 2010