

L'intégration, la notion à élargir

Objectiver le débat et relever les défis

La durabilité par l'intégration

Pour une comptabilité analytique adaptée au développement durable

Absorber les risques de pauvreté par les prestations complémentaires

Cap sur la ville sociale

La ville sociale et la politique sociale, une tâche commune

Stratégie 2015 de l'Initiative des villes: politique sociale

Elargir la politique sociale
et agir en réseau

Initiative des villes: Politique
sociale **Stratégie 2015**



Remerciements

Les experts cités ci-après se sont mis à la disposition de l'Initiative des villes: Politique sociale pour présenter, dans le cadre d'entretiens, leurs appréciations, positions et propositions de mise en oeuvre en vue d'une politique sociale d'avenir répondant aux critères du développement durable. Que toutes ces personnes soient ici vivement remerciées.

Erwin Carigiet, président de l'Association suisse de politique sociale (ASPS)

Matthias Drilling, Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest (Fachhochschule Nordwestschweiz), Institut de planification sociale et de développement urbain

Ludwig Gärtner, vice-directeur, chef du domaine Famille, générations et société, Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Urs Geissmann, directeur de l'Union des villes suisses (UVS)

Kathrin Hilber, conseillère d'Etat, présidente de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Marco Hüttenmoser, du centre de documentation KUM («Kind und Umwelt»)

Claudia Kaufmann, médiatrice de la ville de Zurich

Carlo Knöpfel, Caritas Suisse, chef du secteur Etudes

Daniel Kübler, professeur, Institut des sciences politiques, Université de Zurich

Iwan Rickenbacher, professeur, consultant en communication, Schwyz

Boris Zürcher, ancien secrétaire général du Département fédéral de l'économie (DFE)

Impressum

Editrice : Initiative des villes: Politique sociale

www.initiative-villes.ch

Rédaction :

Frauke Sassnick Spohn, Sa.S. Büro für Sozialpolitik, Winterthour

Chapitre sur l'aide sociale : Rolf Maegli, Bâle

Résumé: Marietherese Schwegler, Kommunikationsberatung, Lucerne

Appui technique:

Michael Hohn, Berne; Frauke Sassnick Spohn, Winterthour (direction)

Heidi Gstöhl, St-Gall

Rolf Maegli, Bâle

Jeannine Meier, Aarau

Ernst Reimann, Zurich

Ernst Schedler, Winterthour

La Stratégie 2015 a été adoptée le 9 novembre 2007 lors de l'assemblée d'automne à Granges par les villes membres de l'Initiative des villes: Politique sociale.

Table des matières

L'intégration, la notion à élargir	3
L'essentiel en bref	4
Editorial : Façonner le changement, une tâche commune	8
Ce qui a réussi jusqu'à présent : bilan intermédiaire et perspectives	10
Les villes au cœur de l'actualité : des défis de politique sociale	13
A l'avenir, pas de politique sociale sans les villes	13
Objectivons le débat plutôt que de le polariser	13
L'insécurité grandit : gérons les conditions de travail et de vie précaires	13
Cherche réponses aux nouvelles questions sociales	15
Investissons dans la promotion des enfants et des jeunes	15
L'Initiative des villes: Politique sociale veut la durabilité par l'intégration.....	17
Prévention : nous sommes obligés envers les générations futures	17
L'intégration, un concept-clé qui doit être défini	17
La politique d'intégration est davantage que la politique des étrangers	18
Ne nous accommodons pas de la désintégration	19
Piliers d'une politique sociale durable : assurer le minimum vital.....	20
Des faits contre des préjugés.....	20
Gagner du temps grâce à des systèmes d'alarme précoce	20
Créer la vérité des coûts grâce à une «budgétisation durable»	21
Montrer, par l'aide sociale, comment sortir de la désintégration	21
Affronter les risques de pauvreté avec les prestations complémentaires	22
Atteindre des objectifs communs par la coordination	24
Promouvoir l'intégration	26
Renforcer les réseaux, exploiter les chances d'intégration	26
Cap vers la «ville sociale»	26
Grandir entouré et accompagné.....	27
Précocité rime avec efficacité	28
Créer des passerelles.....	28
Apprécié au travail sous la pression démographique	29
Habiter chez soi quand on est âgé ou handicapé	30
Elargir la politique sociale et agir en réseau - Stratégie 2015.....	29
Stratégie pour une politique sociale durable : mise en discussion.....	31
Lignes directrices de l'Initiative des villes: Politique sociale	31
L'intégration, sans tergiversations	33
Stratégie 2015 de l'Initiative des villes: Politique sociale.....	34
Sources.....	36

L'intégration, la notion à élargir

La notion d'«intégration» est le concept clé de la Stratégie 2015 de l'Initiative des villes: Politique sociale. Cette notion correspond à la vision d'une ville sociale, dont les habitants participent socialement, professionnellement et culturellement, d'une ville qui offre un espace à toute une variété de personnes et de groupes en situation de réaliser des projets de vie différents, d'une ville où les plus faibles ont également leur chance. Cette notion d'intégration englobe les idées d'appartenance, d'acceptation et d'équivalence, elle représente la prévention de l'exclusion sociale.

Une telle vision requiert une politique durable, qui façonne l'espace de vie sociale et le milieu bâti de manière à favoriser la coexistence des enfants et des actifs, des jeunes et des aînés, des Suisses et des étrangers. L'Initiative des villes: Politique sociale plaide en faveur d'un développement urbain intégré, une tâche commune, régie par les règles du développement écologique durable, à laquelle doivent s'atteler les acteurs de la formation et des affaires sociales, de la santé et des loisirs, de l'économie et des finances, du bâtiment, de la culture et de la mobilité.

Telle est la notion d'intégration, comprise au sens large, qui s'est dégagée en 2007 comme un dénominateur commun des discussions menées au sein du groupe de travail «Stratégie» et des ateliers de la Conférence de printemps consacrés par l'Initiative des villes: Politique sociale à la Stratégie 2015.

Actuellement, la notion d'intégration est associée aux étrangers ou aux personnes handicapées. Au sens de l'aide sociale, l'intégration sociale et professionnelle signifie la possibilité donnée à tous d'avoir un emploi, qu'il s'agisse d'une activité rémunérée ou d'un travail d'intérêt public. L'Initiative des villes: Politique sociale entend élargir le sens étroit de ce concept.

L'essentiel en bref

Elargir la politique sociale et agir en réseau

Depuis les années 1990, l'Initiative des villes: Politique sociale poursuit ses objectifs avec ténacité :

- signaler les défis sociaux et sociétaux, dont les manifestations sont souvent les plus nettes en premier lieu dans les villes;
- réagir aux problèmes de manière novatrice et soigner les échanges entre les villes;
- renforcer la voix des villes face aux cantons, à la Confédération et au public;
- contribuer à une meilleure coopération et à une stratégie commune de tous les acteurs : la Confédération, les cantons, les communes, l'économie et les institutions privées.

Prenant appui sur sa longue expérience, l'Initiative des villes: Politique sociale a élaboré la Stratégie 2015 dans le prolongement de son travail, fructueux à maints égards, afin de définir la direction de la politique des années à venir. Elle reste fidèle à ses exigences essentielles, qui ont principalement pour but d'assurer le minimum vital pour tous. Mais désormais, l'Initiative des villes: Politique sociale élargit son angle de vision pour embrasser une politique plus axée sur la prévention et le développement durable, au sens de la politique d'intégration globale définie en introduction.

Les villes membres sont les premières à s'y obliger elles-mêmes. Toutefois, l'Initiative des villes: Politique sociale demande aussi fermement davantage de possibilités d'intervenir sur le plan fédéral. Elle se réfère en ce point à l'article 50 de la Constitution fédérale, qui demande que soit prise en considération la situation particulière des villes.

Objectiver le débat et relever les défis

Le débat en matière de politique sociale est toujours plus polarisé et ne restitue guère la réalité sociale. On simplifie le discours en le réduisant à des cas individuels, plutôt que de désigner les problèmes structurels :

- la précarité des conditions de vie et de travail, qui entraîne une augmentation des faibles revenus, de la pauvreté et de la désintégration sociale;
- la répartition inégale des chances de formation et d'accès au marché du travail;
- la pression exercée sur l'aide sociale et sur les assurances sociales, contraintes de se légitimer (la thématization des abus masque d'autres carences et occulte les prestations effectives);
- le transfert croissant des coûts de la sécurité sociale vers l'aide sociale, partant vers les villes;
- la conception de la sécurité sociale en systèmes isolés, et non comme une entité; un développement en réseau fait défaut;
- le manque de poids des investissements en faveur des approches préventives, par exemple pour l'encouragement précoce des enfants.

Avec sa Stratégie 2015, l'Initiative des villes: Politique sociale entend objectiver le débat et soumettre à la discussion une approche systématiquement préventive. La communication sur le plan politique sera renforcée à cette fin.

La durabilité par l'intégration

La politique sociale a pour tâche de réduire les inégalités sociales, d'assurer les conditions matérielles d'existence de tous et de combattre la pauvreté et les risques de pauvreté. Une politique sociale dura-

ble telle que celle de l'Initiative des villes: Politique sociale met en outre l'accent sur la promotion de l'intégration. Il s'agit de concevoir les conditions-cadre de la vie commune pour tous les groupes de la population de manière à lutter préventivement contre l'exclusion sociale et contre la pauvreté. On peut ainsi éviter des coûts matériels et sociétaux consécutifs importants. Nous demandons que des mesures soient prises pour favoriser l'intégration dans les structures dites ordinaires que sont l'école, la formation professionnelle, le marché du travail, la politique de la santé et la sécurité sociale. L'intégration au sens étroit doit également être renforcée dans l'aide sociale.

Empêcher la désintégration implique d'agir en temps utile et d'anticiper. A cette fin, les villes ont besoin de systèmes d'alerte précoce : l'observation continue des développements sociétaux, la détection précoce, les comptes-rendus sociaux en sont des instruments.

Pour une comptabilité analytique adaptée au développement durable

Les principes du développement durable sont aussi indiqués en ce qui concerne les coûts d'une politique sociale intelligente. Une budgétisation conforme au développement durable ne prend pas seulement en compte les coûts, mais aussi les revenus sociaux, économiques et sociétaux à moyen et à long termes, ainsi que le montant des dommages évités grâce aux investissements consentis. C'est alors seulement qu'apparaît la vérité des coûts tant demandée. Cette approche d'une «budgétisation durable», encore rarement pratiquée, mérite plus d'attention en raison des contradictions entre les besoins de la politique sociale et l'étroite marge de manœuvre de la politique financière.

Absorber les risques de pauvreté par les prestations complémentaires

La sécurité sociale doit être garantie et adaptée aux nouvelles réalités. A cet effet, les prestations complémentaires des assurances sociales représentent un modèle porteur capable d'absorber les risques structurels de pauvreté, notamment :

- le risque de pauvreté lié aux enfants;
- le risque de pauvreté lié à la retraite anticipée;
- le risque de pauvreté lié aux besoins de soins.

Des années s'écouleront encore jusqu'à ce que de telles prestations complémentaires soient introduites sur le plan fédéral. Durant cette période, les villes peuvent faire une fois de plus acte de pionnières en combattant la pauvreté par l'octroi de prestations complémentaires au niveau communal.

Cap sur la ville sociale

L'Initiative des villes: Politique sociale s'engage pour que la dimension sociale reçoive davantage de poids à l'avenir dans le développement stratégique des villes. La qualité de la vie et l'intégration sociale pour tous sont des objectifs à valoriser. Le développement urbain fait converger vers un but des mesures issues de tous les champs politiques : la santé, la formation, le travail, l'habitat, la culture, le sport et le social. S'agissant de la qualité de vie et de la place économique, les diverses formes de la vie en commun sont tout aussi importantes que les ressources matérielles et la qualité de l'environnement. En définitive, la qualité de l'intégration sociale est décisive à de nombreux égards, car elle détermine : le rapport aux personnes défavorisées; la convivialité de l'environnement des logements pour les enfants; la réussite de la vie commune avec la population étrangère; la solution constructive des conflits entre les jeunes ou leur dégénération dans la violence. Les acteurs les plus divers encouragent à leur manière l'intégration : la société civile, les bénévoles, les organisations privées, les loueurs, les églises, les écoles, l'économie et les pouvoirs publics. Le développement urbain doit in

clure l'agglomération, car les zones à problèmes sociaux se déplacent toujours plus dans les faubourgs.

Pour concrétiser la vision de la ville sociale, il faut notamment réaliser les tâches et objectifs suivants :

- accès aisé aux offres d'encouragement précoce, encadrement parafamilial des enfants, conseil en éducation et en soins de santé, offre de travail social généralisée à l'école;
- aide aux jeunes, en fonction des besoins, lors du passage de l'école à la formation;
- modèles de travail compatibles avec la vie familiale, promotion de l'égalité et du perfectionnement, plutôt que reconnaissance accrue des expériences et performances formelles;
- soutien à l'autonomie des personnes âgées par des mesures appropriées de politique des aînés, de politique de la santé et de politique du logement (les seniors cultivent les contacts sociaux et séjournent aussi longtemps que possible dans leur propre logement grâce aux services ambulatoires).

La ville sociale et la politique sociale, une tâche commune

L'Initiative des villes: Politique sociale ne peut pas, à elle seule, mettre en œuvre la nouvelle stratégie axée sur la prévention et l'intégration. L'approche, thématiquement large, requiert coordination et coopération, d'abord au sein des villes entre les divers secteurs politiques, mais aussi entre les trois niveaux politiques de l'Etat. L'Initiative des villes: Politique sociale mise sur des objectifs communs et des modèles partenariaux de coopération entre la Confédération et les cantons.

Stratégie 2015 de l'Initiative des villes: Politique sociale

L'Initiative des villes: Politique sociale propose sa coopération à la Confédération et aux cantons.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- adhère au principe du fédéralisme coopératif;
- s'engage pour que les villes soient impliquées dès le début des processus, et non pas seulement au moment des consultations, s'agissant des affaires et des projets législatifs intéressant la politique sociale des communes;
- plaide pour que les villes qui élaborent des solutions novatrices aux problèmes reçoivent un soutien approprié de la Confédération et des cantons lors de leur mise en œuvre.

L'Initiative des villes: Politique sociale plaide en faveur d'une politique sociale préventive.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- plaide en faveur d'une politique sociale préventive comprenant les deux piliers équivalents de la garantie du minimum vital et de la promotion de l'intégration;
- se donne le thème de la prévention focalisée sur les enfants et les jeunes comme nouveau champ d'activité central;
- communique sa conception de la politique sociale préventive comprise comme une tâche commune.

L'Initiative des villes: Politique sociale met en réseau et communique.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- n'est pas en mesure de mettre elle-même en œuvre une politique sociale préventive : elle investit donc dans les alliances et la constitution de réseaux;
- communique ses positions et recherche le dialogue avec la classe politique, les spécialistes et le public;
-

- communique les réalisations positives de l'aide sociale qui sont utiles à la cohésion de la société (paix sociale).

L'Initiative des villes: Politique sociale s'engage en faveur d'une meilleure coordination de la sécurité sociale.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- s'engage pour fonder le financement de la sécurité sociale sur des bases solides et pour une politique financière qui reconnaisse et compense les charges de centres élevées incombant aux villes;
- s'oppose aux transferts de coûts entre les systèmes de la sécurité sociale au détriment du niveau communal et de l'aide sociale;
- prône la mise en place des « Triangulaires de politique sociale » à l'instar de la politique nationale suisse de la santé¹;
- demande, au niveau fédéral, une loi-cadre visant à améliorer la coordination et à uniformiser le pilotage des systèmes de la sécurité sociale;
- considère qu'il est nécessaire, pour réduire ou supprimer les effets de seuil dans le revenu disponible, d'harmoniser les systèmes fiscaux cantonaux avec l'aide sociale et d'améliorer la coordination des divers systèmes d'assurance cantonaux liés aux besoins;
- s'engage pour introduire des prestations complémentaires en faveur des familles à faible revenu.

L'Initiative des villes: Politique sociale s'engage dans la promotion de l'intégration.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- adopte la promotion de l'intégration comme nouveau champ d'activité central;
- propose d'ouvrir le concept d'intégration;
- postule qu'il est réducteur de limiter la politique d'intégration à la politique des étrangers;
- s'engage pour renforcer toutes les familles et soutenir les enfants et les jeunes;
- s'engage pour un appui ciblé et coordonné aux enfants et aux jeunes menacés;
- soutient l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire de la CDIP (concordat HarmoS) du 14 juin 2007²;
- soutient les efforts de coordination de la CDIP, de la CDAS et de la CDEP visant l'intégration professionnelle et sociale des jeunes adultes³;
- s'engage pour que la planification sociale soit intégrée à la politique de développement urbain;
- recherche le dialogue sur le thème du développement urbain et positionne le thème de la ville sociale comme tâche commune.

L'Initiative des villes: Politique sociale veille à l'équilibre entre les objectifs et les ressources disponibles.

Les objectifs de la Stratégie 2015 sont ambitieux. Ils reposent sur l'importance accrue et l'attention politique croissante des villes, d'une part, et ils répondent à la hausse des charges de centres, d'autre part. Dans nombre de domaines, la mise en œuvre ne ressortit pas à l'Initiative des villes: Politique sociale.

La réalisation des objectifs dans le domaine de compétences de l'Initiative des villes: Politique sociale requiert des ressources correspondantes. Dans les champs d'action où elle peut et veut s'engager elle-même, l'Initiative des villes: Politique sociale établit un ordre de priorités qu'elle adapte continuellement en fonction des critères politiques et des ressources disponibles. Selon la situation, l'Initiative des villes: Politique sociale s'engagera avec plus ou moins d'intensité ou renoncera à agir.

En tout cas, l'Initiative des villes: Politique sociale assurera une communication proactive, continue et professionnelle quant à son travail.

Editorial

Façonner le changement, une tâche commune

Identifier les questions sociales, concevoir ensemble la politique sociale

Nous vivons en des temps prospères. L'économie marche bien, les comptes des pouvoirs publics sont bons, le chômage est en recul, le nombre de cas d'aide sociale tend à diminuer et même le nombre des rentiers de l'assurance-invalidité est en baisse. Jusque là, tout va bien.

Mais on peut aussi voir la situation actuelle sous un angle moins positif. La bonne santé de l'économie n'empêche pas que des dizaines de milliers de personnes soient au chômage. Le nombre de cas annoncés à l'aide sociale, qui a encore atteint un record en 2006, ne recule que lentement. Et les spécialistes le constatent unanimement : la pauvreté existe aussi en Suisse.

Les expériences réalisées par les villes depuis le début des années 1990 prouvent à quel point les choses peuvent changer très vite. Elles montrent aussi

- quels problèmes de société sont apparus ces dernières années,
- quelles questions la politique sociale doit absolument aborder,
- comment celles-ci pourraient être gérées et
- quels sont les problèmes structurels des villes, troisième niveau de l'Etat.

Dans ce contexte, l'Initiative des villes: Politique sociale a dépassé la gestion des problèmes à court terme pour mener une discussion stratégique. La présente Stratégie 2015 en est le résultat : elle tente d'esquisser une politique sociale souscrivant aux principes de la prévention et du développement durable.

Conscience sociale depuis plus de dix ans

Depuis une bonne dizaine d'années, l'Initiative des villes: Politique sociale s'engage dans le domaine de la *politique sociale* du point de vue des villes. Son action part du constat que plus de 70 % de la population suisse vit en milieu urbain et que les villes fonctionnent comme de véritables sismographes de la société et des problématiques sociales.

L'Initiative des villes: Politique sociale est devenue un véritable système d'alarme, une conscience sociale. Elle montre clairement où et en quoi les problèmes sociaux se font sentir, où et comment les villes, en tant que niveau inférieur de l'Etat, sont mises à contribution par les niveaux politiques supérieurs. Aujourd'hui encore, elle a cette fonction, et elle continuera de faire entendre sa voix haut et fort dans le contexte des problématiques sociales et institutionnelles.

Une politique d'intégration d'envergure

Les exigences posées à une politique sociale actuelle vont toutefois au-delà de cette fonction de sismographe. Aujourd'hui, la politique sociale ne peut se contenter de combler des lacunes, elle doit

s'engager pour la durabilité sociale. Il ne peut donc s'agir que d'une politique sociale favorisant l'intégration sociale à titre préventif :

- minimum vital et intégration par le travail pour toutes celles et ceux qui peuvent, sous une forme ou une autre, participer au monde actif, que ce soit dans le marché du travail primaire ou secondaire;
- intégration sociale, y compris garantie du minimum vital, pour toutes celles et ceux qui ne sont pas en mesure de travailler.

Ces objectifs d'intégration ne peuvent être atteints que par une action concertée :

- les politiques sociale, sanitaire, éducative, culturelle, économique et financière doivent collaborer plus étroitement et agir en réseau;
- Confédération, cantons, villes et communes doivent optimiser leur coopération et travailler ensemble de façon plus coordonnée;
- le système de la sécurité sociale – assurances d'indemnités journalières perte de gain, assurance-chômage, aide sociale, assurance-invalidité, etc. – doit être coordonné et géré de manière plus centralisée.

Les membres de l'Initiative des villes: Politique sociale ont adopté cette Stratégie 2015 en date du 9 novembre 2007. Ils entendent ainsi lancer un débat de politique sociale large, objectif et visionnaire.



Ruedi Meier
Conseiller municipal, directeur des Affaires sociales de Lucerne
Président de l'Initiative des villes: Politique sociale

Ce qui a réussi jusqu'à présent : bilan intermédiaire et perspectives

Renforcer la voix des villes en positionnant le social : de par son action, l'Initiative des villes: Politique sociale s'est rapprochée de cet objectif. Une part est réalisée, beaucoup reste à faire.

Rétrospectivement, après plus d'une décennie, le bilan intermédiaire de l'Initiative des villes: Politique sociale est positif.

- La création de l'Initiative des villes: Politique sociale a permis de maintenir constamment en réseau la politique sociale communale et d'améliorer sa position au niveau fédéral.
- Née d'une communauté de travail informelle réunissant quelques villes, l'Initiative des villes: Politique sociale est depuis 2004 une section de l'Union des villes suisses, qui défend les intérêts de ses membres et des villes en matière de politique sociale.
- Les recommandations de l'Initiative des villes: Politique sociale sont reprises en 1997 par l'organe consultatif du groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales (IDA FiSo) 2».
- Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'Initiative des villes: Politique sociale est représentée dès le début des travaux dans le domaine de la sécurité sociale et peut y faire valoir les connaissances communales.
- Grâce à ses positions en matière de politique familiale, l'Initiative des villes: Politique sociale fournit des contributions importantes au débat dans ce domaine-clé : «Postulats en faveur d'une politique de la famille» (2000), «Un modèle à quatre piliers pour la politique familiale» (2001), séminaire sur le risque de pauvreté des enfants (2001), mise en réseau avec la COFF et invitation à unir les forces en politique familiale (2001); l'Initiative des villes: Politique sociale est en outre active en politique familiale au niveau national depuis 2002 comme membre de la «Perspective Politique familiale»⁴.
- Dans le domaine clé de l'aide sociale, l'Initiative des villes: Politique sociale se positionne en fonction des tendances et des défis qui se présentent; en voici quelques exemples récents : «Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse» (étude CSIAS) (2003), «Des incitations offrent-elles une issue à l'aide sociale ?» (2004), «Jeunes adultes en difficulté» (2005), Intégration professionnelle (2005 et 2006), Intégration sociale (2006).
- Concernant l'intégration professionnelle comme moyen de sortir de l'aide sociale, l'Initiative des villes: Politique sociale cherche le dialogue avec l'économie et elle organise en automne 2005, en collaboration avec l'Union patronale suisse, une conférence également bien fréquentée par les milieux économiques sur le thème : «Insertion professionnelle : résoudre ensemble les problèmes communs».
- Sur le terrain, les villes cherchent la collaboration directe avec l'économie et elles procèdent à des échanges d'expériences (conférence 2006 «Intégration professionnelle : coopération entre les entreprises et les services sociaux des villes – programmes et expériences des villes»).
- L'Initiative des villes: Politique sociale siège avec voix consultative dans des organes permanents tels que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), le réseau de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la CDAS, au sein de la Commission fédérale pour les questions de migration ou la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). L'Initiative des villes: Politique sociale est représentée dans plusieurs projets concernant la politique sociale, notamment les projets nationaux

CII-MAMAC, soit la collaboration interinstitutionnelle pour le bilan médical, l'appréciation du potentiel professionnel par rapport au marché du travail et la gestion par cas («Medizinisch-

ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management»), crédit d'impôt dépendant du revenu, loi-cadre fédérale relative à une politique de l'enfance et de la jeunesse, mise en oeuvre de la législation sur l'asile; l'Initiative des villes: Politique sociale est présente au sein du groupe de travail OPEE (révision de l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption) et dans le groupe de travail de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS «Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté».

- L'Initiative des villes: Politique sociale, invitée à des auditions de groupes ou de commissions parlementaires sur divers thèmes d'actualité, peut y présenter ses positions et préoccupations en matière de politique sociale.
- En publiant chaque année, depuis 1999, sa comparaison des indicateurs de l'aide sociale dans les villes suisses («Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten»), l'Initiative des villes: Politique sociale fournit une contribution préliminaire essentielle au développement d'une statistique fédérale de l'aide sociale.
- Deux fois par année, l'Initiative des villes: Politique sociale organise des conférences sur des thèmes actuels de politique sociale; ces conférences sont l'occasion d'échanger des informations, de débattre de stratégies, de mettre les villes en réseau et de constituer des alliances avec des organisations partenaires.

Au niveau fédéral, l'article 50 de la Constitution fédérale et la Conférence tripartite sur les agglomérations permettent aux villes et aux communes de mieux se faire entendre. Le mandat de coordination de la Confédération en politique des agglomérations et en politique d'intégration est nouveau et va dans la bonne direction. C'est un premier pas à saluer. D'autres doivent suivre.

La Stratégie 2015 reprend les positions défendues jusqu'ici⁵ par l'Initiative des villes: Politique sociale et franchit une étape supplémentaire dans la perspective des générations futures; elle élargit l'angle de vue, focalisé jusqu'à présent sur l'aide sociale, et propose une nouvelle définition globale de l'intégration; elle esquisse une politique sociale préventive basée sur les deux piliers équivalents que sont la garantie du minimum vital et la promotion de l'intégration. Cette stratégie est soumise à la discussion.

Prévention, détection et intervention précoces sont les facteurs-clés de la mise en oeuvre réussie d'une politique sociale durable. Viennent ensuite la collaboration contraignante de tous les acteurs impliqués, l'orientation vers l'efficacité et la coordination.

Les villes ne posent pas seulement des exigences : elles conçoivent une politique sociale durable, elles s'obligent en premier lieu et elles contribueront à l'avenir également à trouver des solutions novatrices aux nouveaux problèmes qui se poseront. De la Confédération et des cantons, les villes attendent un soutien à la mise en oeuvre et les signes d'un fédéralisme coopératif⁶ qui les intègre. Car il est nécessaire que la Confédération et les cantons associent les villes en partenaires dès lors qu'il s'agit de façonner le changement.

Les villes au cœur de l'actualité : des défis de politique sociale

A l'avenir, pas de politique sociale sans les villes

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 : il n'est pas rare que les villes jouent un rôle pionnier dans la 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 à résoudre seules des problématiques nouvelles - structurelles - tout en supportant des transferts de coûts des niveaux supérieurs. Elles n'en ont pas non plus les moyens.

Mettre en oeuvre une politique sociale durable, comprise comme une tâche commune, nécessite la collaboration obligatoire de tous les acteurs et une répartition équilibrée des charges.

Objectivons le débat plutôt que de le polariser

Les discussions en matière de politique sociale ont tendance à se polariser. Le thème des abus domine. Les causes et les solutions aux problèmes sociaux sont de plus en plus cherchées au cas par cas, selon les individus. Des approches structurelles font largement défaut et l'on n'accorde guère d'importance à la prévention.

Présenter généralement les systèmes de la sécurité sociale comme s'ils manquaient à leur mandat légal par manque de diligence et de professionnalisme ne conduit pas au but, pas plus que de soupçonner indifféremment tous les citoyens et citoyennes d'abuser des prestations sociales sur la base de cas d'abus isolés. Ce n'est pas viser l'objectif – en demandant par exemple un assainissement structurel de l'AI par le biais d'une 6^e révision⁷ – que de vouloir lutter systématiquement contre les abus en abaissant massivement le nombre des bénéficiaires de rente. Car cela revient à placer sans nuance au même rang le fait de percevoir une prestation et le fait d'en abuser. Il s'agit là d'une conclusion discriminatoire intolérable dans les débats politiques et qu'il convient de refuser catégoriquement.

Il est grand temps d'objectiver le débat et de poursuivre ensemble la réflexion.

L'insécurité grandit : gérons les conditions de travail et de vie précaires

Le risque grandissant de pauvreté montre clairement qu'une part de la population est confrontée à la pauvreté, du moins temporairement. Il n'y a plus de travail rémunéré pour tout le monde et une période d'essor économique n'y changera rien ou bien peu de chose, comme on s'en rend compte à chaque fois en temps de bonne conjoncture. Le chômage, notamment lorsqu'il dure, peut compro-

mettre l'existence. Après trois mois déjà, les chances de retrouver un travail baissent considérablement;

après une année, elles sont inférieures à 50 %. En 2006, une personne sur cinq en recherche d'emploi se trouvait au chômage depuis plus d'une année.⁸

Travailler ne vaut pas toujours la peine. Le terme «working poor» (travailleur pauvre) désigne la pauvreté salariale, la pauvreté malgré un emploi rémunéré. L'absence d'un revenu permettant de s'en sortir n'est pas nouveau en soi, c'est une constante historique. Ce qui est nouveau, c'est que de plus en plus de personnes n'arrivent pas à tourner malgré une prestation personnelle, malgré un travail rémunéré. Ce constat prévaut souvent alors même que plusieurs personnes du même ménage travaillent.

Les conditions de vie précaires peuvent aussi compromettre l'existence et l'intégration sociale lorsque les familles se défont, lorsque les parents ne peuvent ou ne veulent pas assumer leur rôle d'encadrement et d'éducation, lorsque l'école n'est pas en mesure de combler les lacunes éducatives, lorsque la langue locale n'est pas comprise ni parlée, lorsque la maladie et les troubles psychiques paralysent le potentiel d'intégration existant.

La politique sociale doit se préparer à une augmentation de la précarité des conditions de vie et de travail.

Cherche réponses aux nouvelles questions sociales

«L'intégration avant la rente ou l'aide sociale», tel est le principe auquel chacun est astreint : les assurances sociales, l'aide sociale, les bénéficiaires de prestations. Sa mise en oeuvre est extrêmement exigeante, et même de plus en plus souvent irréaliste, lorsque, par intégration on pense à un poste sur le marché du travail primaire et que la capacité individuelle de travail est restreinte.

Le besoin en mesures d'intégration professionnelle a augmenté. En même temps, les chances de succès des personnes à faible capacité ont baissé. Le profil d'exigences pour les postes vacants ne correspond souvent pas à leurs capacités ni à leurs possibilités. Le travail rémunéré pour tous est et reste une illusion.

Comment des hommes et des femmes sans travail rémunéré peuvent-ils donner un sens à leur vie et se sentir comblés ? Cette question-clé se fera de plus en plus pressante.

Il faut un large débat pour redéfinir la participation sociale.

Investissons dans la promotion des enfants et des jeunes

La sécurité sociale va de pair avec le travail rémunéré. Elle se concentre sur les risques liés à la perte du revenu en raison du chômage, d'une maladie/invalidité ou de l'âge, et fait porter l'effort sur l'insertion ou la réinsertion dans le monde du travail. Mais en intervenant au début de la phase d'activité professionnelle, la sécurité sociale agit clairement trop tard dans le parcours des gens. Les jalons d'une existence sûre sont posés très tôt. Pour avoir de bonnes chances sur le marché du travail, il faut être formé, socialement compétent et psychologiquement stable. Ces aptitudes-clés sont acquises durant l'enfance et la jeunesse.

Les enfants et les jeunes sont particulièrement concernés par la pauvreté et le risque de pauvreté. Leur pourcentage à l'aide sociale, près du double par rapport au taux moyen, est de loin le plus élevé.⁹ Les enfants pauvres sont souvent laissés à eux-mêmes, logeant dans des endroits précaires. Ils sont souvent profondément marqués psychosocialement. Plus souvent malades, les enfants pauvres présentent aussi plus de difficultés à l'école que leurs camarades aisés. La pauvreté et le risque de pauvreté signifient pour les enfants une restriction considérable de leurs possibilités d'expériences, de développement et d'apprentissage. Plus les enfants sont jeunes lorsqu'ils sont touchés par la pauvreté, plus leur bagage est lourd à porter.

La démographie – allongement de l'espérance de vie et baisse de la natalité – suggère d'accorder une attention particulière aux enfants et aux jeunes. Les chances de jouir d'une longue vie en bonne santé ne sont pas également partagées : les pauvres meurent plus vite. La santé est une question sociale; elle est seulement une question de comportement, mais également une question de conditions. L'espérance de vie dépend de la santé. La santé, également la santé psychique, dépend de la formation, de la profession et du revenu. L'origine sociale détermine les chances d'accès à la formation. Une formation faible constitue un risque élevé de pauvreté.

Les raisons ne manquent pas de veiller à offrir aux enfants et aux jeunes de bonnes chances de départ et de favoriser activement leur intégration.

L'Initiative des villes: Politique sociale veut la durabilité par l'intégration

Prévention : nous sommes obligés envers les générations futures

La politique sociale durable ne se limite pas à assurer le minimum vital. Elle poursuit un double objectif : outre la sécurité matérielle, elle veut favoriser activement l'intégration comprise globalement. L'intégration réussie est la meilleure prévention contre l'exclusion et la pauvreté. La politique sociale préventive est une victoire dans la course contre le temps : encourager précocement, détecter précocement et intervenir précocement, c'est ainsi que l'on peut réussir l'intégration.

La politique sociale durable repose sur les piliers d'importance équivalente que sont la garantie du minimum vital et la promotion de l'intégration :

- le minimum vital : protection contre les risques structurels dans le cadre de la sécurité sociale (lutte contre la pauvreté);
- la promotion de l'intégration : conception anticipatrice par la promotion active de l'intégration (prévention).

La prévention revêt une haute importance. Il s'agit d'éviter que le potentiel d'intégration existant ne soit gâché et que la génération future n'ait à supporter les conséquences de la désintégration structurelle.

L'intégration, un concept-clé qui doit être défini

L'intégration constitue une base vitale pour tous les groupes de population et la condition indispensable à la cohésion sociale. La désintégration - le pôle opposé à celui de l'intégration - mène à la ségrégation sociale. Quiconque ne peut participer à la société vit une exclusion sociale, perd l'espoir, ses perspectives d'avenir, son identité, son équilibre et n'a aucune chance. Les problèmes d'intégration conduisent à la discrimination, parfois même pour la génération future.

L'intégration est un concept-clé de la politique. Selon l'intérêt en jeu et le groupe cible, cette notion a une signification différente : l'intégration des étrangères et des étrangers, l'intégration des personnes handicapées, l'intégration professionnelle des actifs sans emploi qui ont de bonnes chances sur le marché du travail, l'intégration sociale pour tous les autres. L'Initiative des villes: Politique sociale plaide pour un élargissement de la notion et propose, du point de vue des villes, une définition globale de l'intégration (cf. page 3).

Chacun des différents systèmes qui composent la sécurité sociale enregistre dans leur statistique la sortie de l'un de ses bénéficiaires comme une intégration réussie. Il convient ici de se poser des questions :

- la sortie de l'assurance chômage est enregistrée comme une intégration, même si le dossier en question doit être rouvert peu de temps après;
- les personnes en fin de droit restent souvent sans travail, mais elles ne sont plus comptées;

- la cessation de l'aide sociale signifie que la personne est intégrée, même lorsque cela implique des emplois (multiples) dans des conditions de travail et de salaire précaires ou s'il s'agit d'un transfert à l'assurance invalidité;
- un recul des chiffres de l'aide sociale peut aussi bien signifier une augmentation du pourcentage des «working poors» ou des non-bénéficiaires.

Les statistiques ne montrent pas toute la réalité : le chômage caché et la pauvreté honteuse constituent une part importante des chiffres occultes relatifs aux prestations en cas de besoin et à l'aide sociale. Il y a lieu de douter que ces personnes soient intégrées dans chaque cas simplement parce qu'elles n'apparaissent pas dans les statistiques.

La politique d'intégration est davantage que la politique des étrangers

Il est question d'une politique d'intégration qui ne s'articule pas selon la différence entre le statut de Suisse et celui d'étranger, mais qui soit axée sur le statut d'habitant.

La politique d'intégration agit contre la pauvreté. Les étrangers et les étrangères sont particulièrement exposés aux risques de pauvreté, les Suisses et les Suissesses l'étant de plus en plus. Le rapport sur l'intégration publié par la Confédération en juillet 2006 constate à juste titre : «Aussi l'intégration déficiente est-elle en premier lieu le problème des personnes qui sont menacées d'un risque d'exclusion de la vie sociale en raison de ressources économiques insuffisantes, d'un niveau scolaire et de qualification professionnelle faible, de problèmes de santé ou de famille. Ces risques de désintégration sont susceptibles de toucher tant les étrangers, les Suisses que des groupes de personnes.»¹⁰

Ce qu'il faut, ce sont des mesures d'intégration dans les structures ordinaires comme l'école, la formation professionnelle, le marché du travail, le système de santé et la sécurité sociale : l'intégration structurelle doit garantir l'accès à ces domaines. Aussi est-il indispensable de relier politique d'intégration et politique de la pauvreté : les mesures de la Confédération pour éliminer les entraves à l'intégration doivent englober les domaines de la garantie du minimum vital (lutte contre la pauvreté) et de la promotion active de l'intégration (pour tous les habitants).

Ce qu'il faut, c'est une vision globale de l'intégration, une ouverture qui aille au-delà de la perspective sectorielle. L'intégration implique la participation sociale, la relation, le rapport émotionnel, l'appartenance, l'acceptation, la reconnaissance, l'équivalence au lieu de la différenciation. Si ces besoins fondamentaux sont comblés, l'intégration se réalise.¹¹

Réduire la politique d'intégration à la politique des étrangers est réducteur.

L'immigration en Suisse compte de plus en plus d'étrangers bien qualifiés. Une fois en Suisse, ces derniers établissent rapidement les contacts professionnels et sociaux¹². Parallèlement, les Suisses et les étrangers qui ont des problèmes d'intégration sont de plus en plus nombreux. Ces personnes se sentent lâchées par la société et ne sont pas demandées sur le marché du travail : ce sont des jeunes à faible capacité, des femmes et des hommes présentant des troubles psychiques et psychosociaux, des travailleurs pauvres et des chômeurs de longue durée.

La promotion de l'intégration vise à offrir des chances à tous les êtres humains, indépendamment de leur nationalité, pour qui la participation sociale et l'accès à un emploi sont difficiles.

Ne nous accommodons pas de la désintégration

La désintégration a des coûts subséquents importants : coûts pour combler les lacunes de formation et le manque de compétence sociale, coûts du placement dans des homes et des structures spéciales, coûts consécutifs à l'endettement, coûts causés par la maladie, coûts requis par le développement de quartier dans les zones socialement sensibles, coûts du vandalisme et de la violence, coûts liés au manque de capacité de prévoyance. Les coûts pour la société ne sauraient se chiffrer en francs et en centimes.

Il vaut la peine pour tous d'empêcher la désintégration et de promouvoir l'intégration

Dans le cadre de la révision des oeuvres sociales, l'intégration – au sens de l'intégration professionnelle – a la plus haute priorité. L'intégration sociale est trop réductrice, quand bien même sa promotion est la meilleure prévention. Les propositions de révision de l'assurance-chômage présupposent un lien avec le marché du travail primaire. Lors de la mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI, on n'investira dans des mesures de réinsertion que s'il existe de bonnes chances de succès. Le postulat est un «marché du travail équilibré», soit une construction purement théorique selon laquelle tous les postes recherchés devraient aussi effectivement exister.¹³ Le social est laissé à l'aide sociale et aux villes. Et l'aide sociale elle-même concentre ses forces sur les personnes qui ont une chance d'insertion professionnelle. Les autres, les hommes et les femmes à faible capacité, sont laissés pour compte. En établissant de telles priorités, on admet le principe de la désintégration.

L'investissement unilatéral dans des mesures visant l'intégration professionnelle au détriment de l'intégration sociale doit être repensé.

Piliers d'une politique sociale durable : assurer le minimum vital...

Des faits contre des préjugés

Le débat à propos des abus ne s'arrête pas à l'aide sociale. Les assurances sociales sont aussi mises sous forte pression en termes de légitimation. Les lois sont révisées à un rythme soutenu. Les objectifs sont d'entraver le recours aux prestations, de développer les contrôles, de renforcer les sanctions et d'accélérer la sortie du système. La sévérité accrue en matière d'assurances sociales produit tout de suite son effet et les conséquences secondaires ne se font pas attendre : on peut s'attendre à ce que la baisse du nombre de cas admis par les assurances sociales entraîne, pour une situation problématique inchangée, une augmentation des cas d'aide sociale, c'est-à-dire un surcroît de charge pour les villes. Ainsi, la pression politique sur le dernier réseau de la sécurité sociale – l'aide sociale – va encore augmenter.

L'aide sociale est confrontée à des préjugés qui reposent souvent sur une méconnaissance de la situation objective. En l'occurrence, il est nécessaire d'informer et de communiquer. «Des mégatendances sociétales, démographiques et économiques impriment son cours à l'évolution des cas d'aide sociale : il y a donc lieu de relativiser le débat sur l'application trop généreuse ou sur les abus des institutions sociales. Il semble que la solution des problèmes de l'assistance publique échappe dans nombre de cas à la sphère de compétences de l'aide sociale.»¹⁴

Il s'agit de montrer ce que l'aide sociale peut gérer elle-même et comment elle fonctionne. L'aide sociale est un mandat de droit public assuré par les villes et les communes. L'organisation de l'aide sociale est optimisée en permanence. Le professionnalisme a une importance majeure dans tous les domaines de l'aide sociale : la clarification du droit à des prestations, l'orientation de l'aide économique, le contrôle, la sanction de prestations perçues abusivement. L'application des directives et des ordonnances n'est ni arbitraire ni fortuite : elle est systématique. Le professionnalisme du travail social ne se limite pas aux processus de clarification, d'exécution et de sortie. Il se mesure aussi à l'aide systématique fournie dans le but de permettre aux personnes concernées de retrouver leur indépendance et d'assurer leur existence sans aide étatique.

L'aide sociale tire son mandat de la société et de la loi. Il s'agit de communiquer proactivement et professionnellement comment elle fonctionne : faire connaître son mandat, dire quels facteurs elle peut maîtriser, préciser où elle a du succès et où sont les problèmes. Il faut informer davantage.

Gagner du temps grâce à des systèmes d'alarme précoce

Empêcher la désintégration signifie détecter son début et agir à temps. La détection précoce suppose l'observation, le compte rendu et la continuité. A l'inverse de ce qui prévaut dans d'autres pays, la documentation du domaine social n'est pas très répandue en Suisse. En ce point également, les villes ne doivent pas attendre la Confédération ou les cantons pour pouvoir agir. Les villes sont prédestinées pour mettre en place des systèmes de détection précoce. Il faut monitorer l'évolution des quartiers et fournir l'analyse utile aux acteurs politiques et de la pratique. La proximité avec les problèmes permet de convertir des rapports en mesures concrètes.

Créer la vérité des coûts grâce à une «budgétisation durable»

Même en période de situation économique favorable, une tension subsiste entre le besoin d'agir de la politique sociale et la marge de manoeuvre étroite de la politique financière. Les recettes fiscales disponibles doivent être utilisées de manière optimale, donc durable. La durabilité est une obligation d'actualité et un mandat constitutionnel (art. 73) qui sollicite fortement les villes et les communes : l'adéquation économique, sociale et écologique d'un investissement doit pouvoir être constatée, optimisée et budgétisée. La «budgétisation durable» prend en compte les coûts et les produits subséquents des investissements. L'horizon temporel est fixé à moyen et long termes.

Dans la «budgétisation durable», la perspective se déplace de la seule focalisation sur les coûts à la prise en compte de l'utilité et des effets à long terme. La mesure de l'utilité est une durabilité élevée par rapport aux variantes budgétaires à durabilité faible ou lacunaire. On établit ainsi la vérité des coûts.

Considérer en même temps les aspects économiques, écologiques et sociaux lors de l'évaluation des investissements, des acquisitions, des productions et des services place les autorités et l'administration lors de l'établissement du budget devant des tâches d'un nouveau type.

Plusieurs villes¹⁵ ont créé des groupes de pilotage pour la durabilité et développent des instruments et des méthodes de «budgétisation durable», notamment pour l'aide sociale. Ces expériences doivent être communiquées et servir systématiquement à tous les niveaux (communes, cantons et Confédération).

Montrer, par l'aide sociale, comment sortir de la désintégration

Au cours des dernières décennies, l'aide sociale a opéré un changement en profondeur : elle est passée de la prévoyance - notamment pour les marginaux - à un filet de sécurité contre les risques de pauvreté structurels.

L'évolution est à l'augmentation du nombre de personnes exclues de la participation sociale. Parallèlement, l'aide sociale doit supporter la charge du chômage de longue durée. Dès lors, l'aide sociale doit chercher, en collaboration avec d'autres prestataires et l'économie, des moyens d'agir contre la désintégration. En première ligne, elle doit collaborer étroitement avec l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et la formation professionnelle; elle doit chercher des moyens d'organiser systématiquement la collaboration pour chaque cas individuel. La collaboration interinstitutionnelle (CII), pratiquée depuis longtemps, ainsi que le projet MAMAC (bilan médical, appréciation du potentiel professionnel par rapport au marché du travail et gestion par cas, en allemand : «Medizinisches Arbeits-Marktliches Assessment-Center») offrent de premières approches dans ce sens.¹⁶

Parallèlement, il faut institutionnaliser la collaboration avec l'économie. Il s'agit d'éliminer les entraves qui empêchent les entreprises d'engager des collaborateurs à faible capacité. On peut y procéder de diverses manières, notamment par le biais d'organismes responsables qui assument les risques à l'engagement des personnes à intégrer, par des modèles de salaires partiels ou par des subsides d'initiation à l'activité.

Il est toutefois prévisible qu'il ne sera pas possible de créer effectivement une intégration dans le marché du travail primaire pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale capables de travailler. Même avec

la meilleure volonté du monde, beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale ne peuvent plus satisfaire aux exigences de l'économie. Pour ces personnes, il faut organiser un réseau de possibilités d'engagement qui maintienne et favorise l'intégration sociale.

L'Initiative des villes: Politique sociale reconnaît le minimum d'existence social tel que définit par les normes CSIAS comme références pour le calcul et le versement de l'aide sociale.

Les études de la CSIAS sur les impôts, transferts et revenus en Suisse documentent les différences entre cantons en matière d'impôts, de primes d'assurance-maladie, de loyers, de frais pour la prise en charge extra-familiale des enfants et de transferts sociaux individuels ainsi que les différences entre cantons dans l'application pratique des normes CSIAS révisées. On relève des effets de seuil chaque fois que le revenu disponible baisse malgré une augmentation du salaire brut. Les écarts qui constituent une inégalité de traitement entre des personnes dans une situation identique placent la société et la politique face à des questions fondamentales. Ces effets de seuil traduisent un problème structurel qui doit être résolu ces prochaines années en collaboration avec tous les systèmes impliqués. L'Initiative des villes: Politique sociale entend se poser ces questions – de manière générale et sous l'angle de l'aide sociale – et compte bien faire entendre sa voix dans les débats.

L'aide sociale doit en général fournir plus de conseil et d'encadrement. Il faudrait à cette fin disposer d'une panoplie différenciée d'instruments accessibles à des niveaux de besoin différents. Hormis la garantie de l'approvisionnement économique de base, il faut des services spéciaux qui interviennent en cas de problématiques spécifiques et qui offrent des aides taillées sur mesure (par exemple le conseil en cas d'endettement, le conseil familial, l'aide à la formation professionnelle, le conseil en matière de bourses).

L'hérédité de la pauvreté et de la dépendance à l'aide sociale est un phénomène réel. La détection et l'intervention précoces sont dès lors hautement prioritaires également dans l'aide sociale: il faut donner aux enfants de parents qui bénéficient de l'aide sociale la perspective de pouvoir une fois plus tard gérer leur existence indépendamment de toute aide étatique. Un appui soutenu à ces enfants requiert une collaboration avec leurs parents, avec les structures d'accueil extra-familiales, avec le travail social en milieu scolaire, le travail communautaire et l'orientation professionnelle, et doit permettre de réagir rapidement et avec compétence aux situations qui s'avèrent problématiques. Il convient de toujours mettre en balance investissements dans la détection et l'intervention précoces et coûts subséquents liés à la pauvreté et au recours à l'aide sociale transmis de génération en génération.

Affronter les risques de pauvreté avec les prestations complémentaires

Pour assurer l'avenir de la sécurité sociale, pour l'adapter aux nouvelles réalités, les prestations complémentaires aux assurances sociales constituent un modèle défendable, car elles fonctionnent selon le principe du besoin; elles combinent responsabilité individuelle et solidarité; elles reposent sur tous les niveaux de l'Etat (Confédération, cantons et communes); elles permettent de réagir de manière ciblée, efficace et flexible à de nouveaux défis.

Le modèle des prestations complémentaires a fait ses preuves et il est en mesure d'affronter l'avenir. Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), les prestations complémentaires à l'AVS/AI ont perdu leur statut de solutions transitoires provisoires et elles se trouvent renforcées par leur ancrage définitif dans la Constitution fédérale.

Les prestations complémentaires aux assurances sociales peuvent compenser l'absence de minimum vital et l'insuffisance de la prévoyance résultant de nouveaux risques structurels de pauvreté.

- Risque de pauvreté des enfants :

Les familles sont concernées par la pauvreté dans une mesure particulière. Les familles nombreuses et surtout les familles monoparentales présentent un risque de pauvreté nettement accru. En 2005, le taux de pauvreté des ménages comptant des enfants étaient de 14 %.¹⁷

Les prestations étatiques aux familles sont modestes en Suisse : allocations familiales, déductions fiscales, prestations cantonales liées au besoin pour les familles et aide sociale aux familles représentent environ 7 milliards de francs. La compensation des charges familiales représente à peine un sixième des coûts effectifs pour les enfants. Ces coûts, y compris le temps consacré par les parents, se montent à quelque 47 milliards de francs. L'introduction au niveau fédéral de prestations complémentaires pour les familles fixées en fonction du revenu permettrait de diminuer pratiquement de moitié le taux de pauvreté des familles en Suisse.¹⁸

Aujourd'hui, seule la moitié des cantons offre des prestations liées au besoin aux familles qui vivent dans des conditions économiques modestes. Ces systèmes sont conçus de manières extrêmement diverses. A la place d'allocations de naissance, de prestations de maternité et d'aides aux familles, versées simultanément dans certains cas, les prestations complémentaires aux familles pourraient réduire la pauvreté des enfants et des familles de manière bien plus efficace et moyennant une charge administrative sensiblement réduite.

Grâce aux prestations complémentaires aux familles qui n'ont pas de revenus suffisants pour assurer le minimum vital, on peut éviter la pauvreté et sa transmission héréditaire aux enfants. En cas de besoin, il convient d'assurer en complément à des prestations financières un accès facilité à un conseil et un appui.

- Risque de pauvreté lié à la retraite anticipée :

Par le biais des prestations complémentaires, on peut garantir la flexibilisation de l'âge de la retraite en assurant une passerelle et une compensation de la diminution des rentes adaptée au besoin. Les propositions du Conseil fédéral pour introduire une réglementation de la préretraite selon le principe du besoin dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS doivent être soutenues : «La prestation de préretraite est la réponse du Conseil fédéral aux appels justifiés en faveur d'une retraite anticipée des personnes de condition économique modeste. Par sa nature, elle vise à compléter le système de prévoyance vieillesse en place là où les besoins d'ordre social et économique ne sont pas encore suffisamment couverts. Ses conditions d'octroi sont conçues de manière à bénéficier à tous ceux qui se retrouvent aujourd'hui exclus des modèles d'anticipation existants du fait qu'ils ne sauraient supporter les réductions à vie des prestations de vieillesse du 1^{er} et du 2^e piliers qui en résulteraient. Font notamment partie du public-cible visé les assurés des classes moyennes inférieures, ...»¹⁹ La conception des prestations de préretraite est axée sur le besoin et ne nécessite pas l'adoption d'une nouvelle loi, car elle peut être intégrée dans la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC).

- Risque de pauvreté lié aux besoins en soins :
Le risque de nécessiter des soins n'est pas prévisible et peut concerner tout un chacun. Un séjour dans un home est une question d'existence pour des personnes à faible ou moyen re

venu. Toujours plus fréquemment, les prestations complémentaires à l'AVS/AI ne suffisent plus à couvrir le besoin restant. Sur la totalité des cas de placement financés par des prestations complémentaires en Suisse en 2006, 37,1 % n'ont pas pu financer entièrement leur séjour par les prestations complémentaires et leurs moyens propres. Le risque de pauvreté lié aux besoins en soins se concentre dans les villes, où la part est régulièrement supérieure à la moyenne suisse.²⁰ Ceci concerne aussi des personnes de la classe moyenne. La parenté et l'aide sociale doivent combler les manques et contribuer durablement à assurer le minimum vital.

L'objectif initial du législateur n'est pas réalisable : couvrir l'intégralité du risque lié aux besoins en soins par l'assurance-maladie obligatoire au moyen des primes d'assurance-maladie. Même une assurance de soins indépendante – en tant que nouvelle option d'assurance sociale – ne constitue pas une voie praticable.²¹ Néanmoins, le risque lié aux besoins en soins requiert une meilleure couverture dans le cadre de la sécurité sociale. Des prestations complémentaires à l'AVS/AI bien développées peuvent protéger contre le risque lié aux besoins en soins. En février 2005, le Conseil fédéral a adopté à ce sujet, dans son message relatif à la loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins²², un projet qui, après avoir été traité par le Conseil national en juin 2007, offre une bonne base permettant d'assurer entièrement le financement des soins dans le cadre des systèmes d'assurances sociales liées au besoin (prestations complémentaires).

Il se passera encore quelques années avant que ne soient introduites au niveau fédéral des prestations complémentaires protégeant contre les risques structurels de pauvreté. Durant cette période, les villes seront une fois de plus aux avant-postes et pourront lutter contre la pauvreté en octroyant des prestations complémentaires au niveau communal.

Atteindre des objectifs communs par la coordination

Le mandat de politique sociale durable est d'assurer le minimum vital, d'empêcher et de stopper la désintégration et de promouvoir l'intégration. Pour ce faire, il faut une stratégie commune des acteurs impliqués. L'organisation doit découler du mandat, et non pas d'aspects historiques. Les ressources disponibles doivent être utilisées efficacement et durablement. Nous n'avons que faire de transferts au gré de critères politiques momentanés, nous avons besoin d'une stratégie globale pour investir dans la solution du problème.

Il manque une stratégie nationale contre la pauvreté et pour l'intégration. Un échange structuré sur la réalité sociale de la Suisse n'a pas lieu actuellement entre les niveaux étatiques et les autres acteurs de la politique sociale. Il serait pourtant nécessaire et urgent. La discussion doit être menée en continu et avec les villes. Il faut une instance permanente de coordination nationale pour favoriser le dialogue et mettre en réseau les domaines politiques. Pour la politique en matière de santé²³, on a mis en place une telle instance de coordination. Il faut à présent examiner l'institution d'une politique sociale nationale.

L'intégration est fondamentale pour la cohésion sociale; elle est le premier objectif de la politique et de la société. Réaliser l'objectif commun implique d'assumer la responsabilité aussi au-delà de sa propre sphère de compétence et de travailler ensemble. La collaboration obligatoire des acteurs et la coordination verticale et horizontale sont des facteurs de succès importants en vue d'une politique sociale préventive, qui permettront enfin une action rapide et coordonnée. Le gain de temps réalisé grâce à une intégration précoce est positif à trois titres : pour les personnes mieux intégrées, pour la cohésion sociale et pour les finances des pouvoirs publics. La politique sociale préventive est une politique d'intégration et une tâche commune.

Promouvoir l'intégration

Renforcer les réseaux, exploiter les chances d'intégration

Outre la garantie du minimum vital, la promotion active de l'intégration constitue le deuxième pilier d'une politique sociale durable. Le groupe cible englobe toutes les personnes résidant en Suisse. Là où l'intégration se fait d'elle-même, nul besoin de la promouvoir; là où l'intégration est entravée, là où les chances ne sont pas réparties également, la promotion de l'intégration se révèle hautement efficace. Plus tôt elle intervient, plus l'effet de prévention est important.

Promouvoir l'intégration avec succès est la meilleure prévention : on évite ainsi l'émergence de situations indésirables sur les plans sociopolitique et économique. La clé se trouve dans la mise en réseau ciblée, à tous les niveaux de l'Etat, des acteurs engagés dans les politiques du social, de la santé, de la formation, du marché du travail, de la culture et du sport, des agglomérations et du territoire, du logement et des transports.

On peut commencer localement dans les villes, par des exemples concrets, avec un développement urbain stratégique en réseau visant la «ville sociale».

Cap vers la «ville sociale»

Le développement urbain est davantage que la promotion économique et la construction de logements. Le développement urbain stratégique a pour but la qualité de vie pour tous, ce qui suppose l'intégration sociale. S'agissant de la qualité de vie et de site d'une ville, les diverses formes de la cohabitation sociale sont aussi importantes que les ressources matérielles et la qualité de l'environnement. La qualité de vie naît de réseaux familiaux et de voisinage, d'associations et de quartiers attractifs, de la culture et du sport, de la promotion de la santé. C'est la qualité de l'intégration sociale qui détermine comment s'organisent les rapports avec les personnes défavorisées, comment réussit la cohabitation avec la population étrangère, si les conflits entre jeunes à l'école ou dans les loisirs se résolvent de manière constructive ou dérivent dans la violence.²⁴

Le développement urbain peut contribuer de manière importante à la promotion de l'intégration locale. La politique urbaine stratégique prévoit, agit préventivement et travaille en réseau. Elle fait converger vers l'objectif des mesures issues de tous les domaines politiques. La santé, la formation, le travail, le logement, la culture, le sport et le social fournissent leur contribution. Les acteurs les plus divers encouragent l'intégration à leur manière : la société civile, les bénévoles, les organisations privées, les églises, l'économie et les pouvoirs publics.

La promotion de l'intégration ne nécessite pas forcément un cadre institutionnel. Ce dont elle a besoin en tout cas, c'est d'un espace. L'intégration sociale dépend beaucoup de la possibilité d'utiliser des espaces fermés ou en plein air, en plus de la possibilité de rencontrer ses voisins sur le lieu d'habitation. Dans un tel espace social, les mesures d'intégration sont efficaces. S'il s'agit pour les enfants de bien se développer, pour les jeunes et les adultes de s'identifier à leur quartier, pour le voisinage de se constituer en environnement porteur, il convient de valoriser les quartiers inhospitaliers.

Ce qui est décisif, ce sont les espaces pour enfants. Nombre d'enfants ne peuvent sortir de chez eux qu'accompagnés d'adultes en raison du trafic motorisé, de l'inexistence d'espaces ouverts ou de

l'éloignement des places de jeux. Ces enfants passent moitié moins de temps à l'air libre que les enfants qui peuvent jouer dehors sans être accompagnés. Ils restent à la maison, isolés des autres enfants, par ailleurs souvent seuls, laissés à eux-mêmes et à la merci des médias de consommation. Les enfants qui ne peuvent pas aller jouer avec d'autres sans être accompagnés présentent, dès l'âge de 5 ans, des déficits mesurables dans leur développement moteur et social en lien avec leur indépendance.²⁵

Les enfants doivent pouvoir apprendre des autres enfants. Dans le cadre du quartier d'habitation, il faut suffisamment d'espaces ouverts, d'espaces qui permettent des rencontres et des activités auto-déterminées pour les enfants et les jeunes. Dans le jeu avec d'autres enfants du même âge, la langue locale est acquise automatiquement. Les adultes allophones apprennent également plus vite si l'acquisition de la langue s'inscrit dans un rapport concret à leur environnement quotidien. Grâce à la création de zones de rencontre, on peut activer des potentiels d'intégration avec relativement peu de moyens financiers. Parallèlement, la qualité de vie augmente pour tous.

Le développement urbain doit englober toute l'agglomération. Les zones à problèmes sociaux se situent de plus en plus à la périphérie des villes. Il y émerge une nouvelle forme de banlieue inconnue jusqu'ici en Suisse. Les conséquences de la désintégration se manifestent dans les explosions de violence qu'ont connues les banlieues françaises. La tendance à voir des centres en plein essor et des faubourgs inhospitaliers est problématique et doit être arrêtée. Les faits sont là, l'instrument de planification est développé²⁶ : la situation est donc gérable.

Grandir entouré et accompagné

Pendant que les parents sont absents du domicile, occupés par une formation, un perfectionnement ou un travail rémunéré, leurs enfants petits et grands ne doivent pas être laissés seuls, quelqu'un doit s'en occuper. Or, il n'y a souvent personne : comme l'a constaté l'Union patronale suisse, 45 % des enfants en âge scolaire sont régulièrement laissés seuls.²⁷ Le besoin en encadrement extra-familial ne se limite pas à des offres pour la petite enfance. Il manque en particulier des offres d'encadrement adéquates pour les enfants en âge scolaire et les jeunes du niveau secondaire I. Les enfants qui, en raison de leur situation familiale ou de leur état de santé, requièrent un accompagnement intensif doivent obtenir le plus tôt possible un soutien ciblé au sein des structures ordinaires.

Les enfants encadrés dans des crèches, des classes gardiennes ou des écoles à horaire continu (écoles dites «de jour») développent en moyenne de meilleures facultés cognitives et linguistiques.²⁸ En particulier l'acquisition de la langue locale à l'âge préscolaire est d'une importance centrale pour les chances d'intégration futures. Les offres d'accueil extra-familial permettent une meilleure compatibilité entre l'encadrement des enfants et le travail rémunéré. Les enfants sont stimulés plus précocement, ce qui constitue une plus-value à ne pas sous-estimer. On améliore ainsi leur prédisposition individuelle à une intégration réussie.

Il est encourageant de voir se développer, en complément à l'encadrement institutionnel, de nouvelles formes de prise en charge comme les offres à bas seuil (faciles d'accès) non soumises à autorisation, pour un encadrement irrégulier sur une base horaire. Il s'agit de cercles de jeux, d'offres de vacances et d'événements durant lesquels la présence d'un des parents est nécessaire pour les petits enfants. De telles offres peuvent être facilement réalisées dans les quartiers. Elles remplissent des fonctions importantes en matière d'intégration. Ces formes de prise en charge offrent des possibilités de contact

pour les parents comme pour les enfants; elles remplissent donc une fonction de prévention primaire.²⁹

Précocité rime avec efficacité

La clé de l'élimination des entraves à l'intégration se trouve dans la petite enfance. Les premières années de vie sont déterminantes pour le développement des enfants. La prévention sous la forme d'une promotion de la santé, d'un conseil éducatif et d'un encadrement extra-familial est la plus efficace justement chez les tout petits. C'est pourquoi il vaut la peine de se concentrer sur le domaine de la petite enfance. La prévention implique aussi de détecter précocement les potentiels et les déficits de développement des enfants et les situations à risque dans les familles, tout en offrant des interventions à bas seuil. Grâce à une détection et une intervention précoces, on renforce les familles et on abaisse les coûts. Le facteur temps n'est pas à sous-estimer : une fois que les problèmes sociaux, scolaires ou sanitaires se sont cristallisés, des programmes d'intégration spécifiques dans des structures distinctes sont nécessaires. La dépense est alors incomparablement plus élevée pour la même efficacité.

Il faut des offres à bas seuil pour un conseil en éducation et en santé au-delà de l'âge préscolaire : durant l'école obligatoire, à l'âge de trouver un métier de même qu'au moment d'entrer dans la vie professionnelle. Nombre de parents ne sont pas en mesure d'offrir à leurs enfants un soutien stable au fil de leur parcours et dans les moments charnières (entre l'école et la formation, entre la formation et le marché du travail). D'autres n'assument pas leur responsabilité et délèguent cette tâche à l'école et aux établissements de formation professionnelle. Il convient au besoin d'exiger des parents avec plus de fermeté, mais aussi de manière adéquate, qu'ils assument leur responsabilité.

Depuis le 1^{er} janvier 1996, la majorité est atteinte à 18 ans. Dès cet âge, les parents sont formellement libérés de leur autorité parentale et de leur responsabilité éducative, quand bien même le parcours de formation est plus long et que les jeunes ne deviennent pas adultes d'un jour à l'autre. Dans les faits, il n'est pas rare que les parents abandonnent toute responsabilité dès que leurs enfants ont atteint l'âge de 18 ans, même lorsque ces jeunes adultes sont en difficultés. Ils se retrouvent alors livrés à eux-mêmes. Rester aux côtés de ces jeunes adultes, les encourager du geste et de la voix, de manière facilement accessible et compétente, les rendre capables de tenir sur leurs deux jambes : voilà une promotion de l'intégration efficace, qui nécessite la mise en réseau de tous les acteurs.

Créer des passerelles³⁰

Après la famille, l'école est l'endroit le plus important où l'intégration a lieu et peut être favorisée. L'égalité des chances à l'école n'est pas réalisée, les études PISA l'ont montré. L'objectif demeure : tous les enfants doivent avoir une chance réelle de succès à l'école et dans leur formation. Il est urgent de prendre des mesures, car les enfants de familles pauvres ainsi que les enfants d'origine étrangère sont systématiquement désavantagés.³¹ Les jalons du succès scolaire sont posés très tôt, raison pour laquelle la promotion ciblée des enfants issus de familles défavorisées en matière de formation est particulièrement efficace à l'âge préscolaire. Mais cette démarche est aussi très importante durant l'école primaire et au niveau secondaire I pour la future intégration sociale et professionnelle des enfants.

Il faut assurer aux enfants et aux jeunes le soutien qu'ils ne trouvent pas au sein de la famille, sans quoi l'intégration sociale constitue déjà un obstacle infranchissable, sans même parler de l'intégration professionnelle. Les enfants et les jeunes sans appui sont plus exposés aux dépendances et ils courent le risque d'être confrontés à la violence, comme victimes ou comme auteurs.

L'introduction générale du travail social en milieu scolaire permet une promotion de l'intégration locale facile d'accès. Par le travail social en milieu scolaire, on peut éviter la marginalisation et l'exclusion d'élèves à risque. Grâce à une détection et une intervention précoces en cas de comportement atypique, on peut limiter les mesures légales et institutionnelles. Le travail social en milieu scolaire agit préventivement lorsqu'il est réalisé non seulement au niveau secondaire I, mais dès l'école primaire et le jardin d'enfants. L'ancrage du principe de détection et d'intervention précoces à l'école, dans les activités de loisirs, les entreprises et les communes, permet un soutien ciblé et coordonné aux enfants et aux jeunes à risque.

Le soutien aux jeunes à risque est nécessaire en particulier lors du passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle, puis au marché du travail. Grâce à une promotion active, on peut empêcher les échecs, on peut ouvrir des perspectives. Manquer son entrée dans le monde professionnel a très souvent des répercussions tout au long de la vie et peut, pendant des décennies, entraîner des coûts sociaux élevés pour l'aide sociale et plus tard pour l'assurance invalidité.

Tous les jeunes doivent accomplir une formation initiale. Cet objectif présuppose des compétences : maîtriser la langue locale, agir avec sociabilité et faire preuve d'assurance, toutes aptitudes d'autant plus faciles à apprendre qu'elles sont acquises plus tôt. Il convient au besoin de stimuler activement cette acquisition.

Il faut viser l'introduction et le développement de formations de base faciles d'accès. Le besoin est important, l'utilisation est insuffisante. C'est le cas par exemple de l'attestation fédérale de formation professionnelle. Quand bien même la première attestation fédérale (assistant(e) du commerce de détail) figure déjà en 2006, selon l'Office fédéral de la statistique, au «top ten» des formations professionnelles, cette formation spécialement créée pour les jeunes ayant un bagage scolaire minime n'est pas encore établie. Parmi les jeunes accédant à la formation professionnelle, la part des attestations fédérales en 2006 se monte à 3 % à peine.³²

Créer des –passerelles, offrir une formation et un travail rémunéré à tous les jeunes adultes : cet objectif a la plus haute priorité et ne peut être atteint que si les milieux de la formation, de l'économie et du social ainsi que la Confédération, les cantons et les communes coopèrent étroitement.

Apprécié au travail sous la pression démographique

L'évolution démographique oriente la stratégie d'emploi de l'économie. Les jeunes se font plus rares. Les effectifs des entreprises vieillissent. Les entreprises sont au défi d'accorder à l'avenir davantage d'importance aux plus jeunes comme aux plus anciennes générations.³³ Pour les employeurs, cette situation signifie qu'ils doivent offrir des aides d'initiation au travail, supporter des coûts d'introduction, gérer la planification des carrières, appliquer les principes de l'égalité, se montrer ouvert aux familles, promouvoir la formation continue et renoncer aux retraites anticipées.

A l'aide du travail social en entreprise, de la promotion de la santé, de la gestion des incapacités de travail («disability management») et grâce à la formation continue ciblée (aussi pour les non cadres), les employés peuvent améliorer et maintenir leur capacité sur le marché du travail.³⁴

Ce qui est appris est appris, mais n'est pas toujours reconnu. Le travail réalisé doit être reconnu, même s'il est fourni gratuitement. La formation doit être reconnue, même si elle est acquise informellement. Il faut donner une valeur à l'expérience pratique : c'est un défi stratégique pour l'économie. Les compétences acquises dans un cadre extra-professionnel jouent un rôle important dans la vie active, mais elles ne sont pourtant guère relevées ni appréciées. Des recherches concordantes montrent que l'être humain acquiert près de 70 % des aptitudes et des compétences utiles à son travail dans le cadre de ses loisirs, de sa vie familiale, de ses hobbies et dans ses activités annexes. Seuls quelque 30 % proviennent de l'école, de la formation et de cours. Alors qu'il existe pour cette dernière part nombre de certificats, de diplômes et d'attestations, on ne trouve encore guère leur pendant pour les 70 % restants (ce qui est anachronique en notre époque de l'apprentissage tout au long de la vie). Des modèles pour la validation des prestations informelles sont prêts à être mis en oeuvre.³⁵

Habiter chez soi quand on est âgé ou handicapé

On peut améliorer l'intégration des personnes âgées grâce à des approches préventives en réseau des politiques de santé et de vieillesse aux niveaux cantonal et communal.

Les personnes âgées ou handicapées souhaitent pouvoir vivre chez elles de manière indépendante le plus longtemps possible. Il faut favoriser la diversité des formes d'habitation et garantir la possibilité du choix. Les concepts d'habitation et de prise en charge à l'échelle du quartier, qui se basent sur un réseau de proximité, sur l'intégration et sur la participation des habitants, ouvrent des perspectives d'avenir. Pour soutenir le logement indépendant, il faut avant tout des aides à domicile, des services d'assistance à bas seuil et des offres favorisant les contacts sociaux et les activités de loisirs dans l'environnement direct.

Le concept «integrated care» (soins intégrés) est à développer. L'actuel domaine de la santé, avec ses spécialisations et ses fragmentations, est mal outillé pour encadrer et soigner des patients à pathologies multiples.³⁶ Les problèmes de santé de ces personnes ne devraient pas être considérés isolément, car ils dépendent en général de ressources et de déficits sociaux, psychiques et fonctionnels. La collaboration entre les services médicaux stationnaires et ambulatoires est à promouvoir, de même que la coordination des interventions socio-médicales et soignantes. Le concept «integrated care» a justement pour objet une telle coordination en réseau des services de santé.

Elargir la politique sociale et agir en réseau – Stratégie 2015

Stratégie pour une politique sociale durable : mise en discussion

L'Initiative des villes: Politique sociale veut utiliser la Stratégie 2015 pour

- ouvrir un large débat sur la réalité sociale de la Suisse;
- contribuer à objectiver le débat;
- plaider en faveur d'une politique sociale préventive visant l'intégration;
- s'engager en faveur d'un concept global d'intégration (par intégration, on entend l'intégration professionnelle, sociale et culturelle des étrangers et des Suisses);
- défendre l'équivalence des deux piliers que sont la «garantie du minimum vital» (lutte contre la pauvreté) et la «promotion de l'intégration» (prévention);
- soutenir de nouvelles formes obligatoires de collaboration et de coordination; la politique sociale préventive est une tâche commune qui requiert une collaboration verticale (entre la Confédération, les cantons et les communes) et une collaboration horizontale (entre les villes, les communes et les régions).

Lignes directrices de l'Initiative des villes: Politique sociale

La mondialisation place la compétitivité économique devant d'importants défis. Depuis le début des années 1990, le monde politique lui accorde un rang prioritaire.

La politique est confrontée dans la même mesure aux défis sociaux que posent la mondialisation et les changements structurels économiques et sociaux.

A juste titre, le directeur de l'Office fédéral des assurances sociales constatait au début de 2007 que «Ce n'est pas la compétitivité de l'économie suisse qui est fondamentalement en jeu, mais notre cohésion sociale, définie par le Conseil de l'Europe comme "la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, à réduire le plus possible les disparités et à éviter la polarisation"».³⁷

Il faut veiller à la cohésion sociale dans la société.

La pauvreté et le risque de pauvreté, le déficit d'intégration et la capacité de prévoyance insuffisante ont fortement augmenté également en Suisse depuis le début des années 1990. Les causes de cette situation résident dans des risques structurels consécutifs à l'évolution économique et sociale. Ces risques structurels ne sont qu'insuffisamment couverts par le système de la sécurité sociale.

Les risques de pauvreté structurels sont une réalité et doivent être reconnus comme tels.

Dans le débat politique, les causes structurelles de la pauvreté sont largement occultées. La responsabilité des cas de détresse est associée au cas individuel. Une telle optique, purement individualisante, porte facilement à condamner sans nuances et à soupçonner d'abus chaque personne concernée.

Ces accusations générales sont intolérables.

La tendance à l'«Etat social activant» est déjà de règle : on souligne la responsabilité individuelle. Avec force pressions et sanctions, la (ré-)insertion dans le monde du travail doit être atteinte par tous les moyens. Dans ce cadre, les rapports de travail normaux s'érodent en une multitude de rapports

professionnels atypiques et parfois précaires. Simultanément, de plus en plus de gens ne sont plus demandés sur le marché du travail. C'est une contradiction.

La politique du marché du travail doit reconnaître l'urgente nécessité d'investir dans l'intégration professionnelle et sociale.

La pauvreté, le déficit d'intégration et la capacité de prévoyance insuffisante engendrent des coûts élevés. Les coûts subséquents pour l'économie générale et la société dans son ensemble seront à la charge des générations futures. Les prestations sociales créent de l'utilité. Elles préviennent des situations d'urgence et favorisent l'intégration.

Les prestations sociales axées sur l'efficacité sont des investissements dont le potentiel d'épargne va bien au-delà de la dimension économique.

L'Etat social est nécessaire, avec des objectifs clairement formulés, des ressources suffisantes pour atteindre les buts fixés et la collaboration obligatoire de tous les niveaux de l'Etat. «La force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres», selon le préambule de la Constitution fédérale. La qualité de l'Etat social se mesure non pas à l'importance des prestations de transfert, mais à sa force d'intégration.

Seule une société ressentie par la majorité comme étant socialement juste présentera sur la durée la force d'intégration dont elle a fortement besoin pour maîtriser la rapide évolution structurelle.³⁸

La cohésion sociale est le résultat d'une politique sociale durable. Le social est en soi une valeur essentielle; le concept global de social recouvre des processus et des structures au sein de la communauté.

Le social n'est pas une dimension secondaire et ne doit pas être mesuré uniquement en argent. La cohésion sociale est la condition du maintien de la paix sociale.

Il convient de nommer les problèmes de l'Etat social et d'en aborder les solutions en commun. L'Etat social ne peut pas à lui seul garantir la cohésion sociale.

La cohésion sociale ne peut être réalisée que conjointement par la société civile, les organisations publiques et privées et l'économie.

Une bonne place économique est aussi un bon lieu de vie. Les expériences de l'OCDE depuis 1980 montrent que les prestations de transfert financées davantage par la fiscalité n'ont aucune conséquence négative sur le produit national brut.³⁹

L'efficacité économique et l'équilibre social ne sont pas contradictoires.

L'équilibre social n'a comme but ni le nivellement, ni l'égalitarisme, ni le prélèvement des revenus élevés.

L'équilibre social favorise l'intégration et la cohésion sociale, il soutient donc les incitations à la responsabilité individuelle et à l'effort.

Sous réserve que les partenaires du système collaborent de manière optimisée, ciblée et gérée, et pour autant qu'ils aient la volonté d'investir dans le développement d'un dispositif de détection et d'intervention précoces transsystémique et intercompatible, la Suisse dispose des instruments nécessaires pour consolider durablement la sécurité sociale et pour favoriser l'intégration.

La politique sociale préventive est réalisable.

L'intégration, sans tergiversations

L'intégration constitue la base de vie et la condition de la cohésion sociale pour tous les groupes de population. La désintégration - le pôle opposé de l'intégration - mène à la ségrégation sociale.

L'intégration signifie l'intégration culturelle, sociale et professionnelle des étrangers et des Suisses.

Promouvoir l'intégration signifie offrir des chances à tous les êtres humains pour qui l'accès à la société et à l'emploi est difficile, indépendamment de leur nationalité.

La politique d'intégration est plus que la politique des étrangers. La politique d'intégration se base sur le statut d'«habitant», non pas sur la différence entre «étranger» et «Suisse».

Les étrangères et les étrangers sont particulièrement concernés par les risques de pauvreté, les Suissesses et les Suisses le sont de plus en plus. La sécurité sociale et la promotion de l'intégration peuvent juguler les risques structurels.

L'intégration ne peut pas être réalisée par l'Etat. Mais une politique d'intégration institutionnelle doit permettre d'éliminer les entraves à l'intégration. Les mesures englobent les domaines de l'école, de la formation professionnelle, du marché du travail, de la politique de la santé et de la sécurité sociale. L'intégration pose aussi des exigences aux personnes concernées, notamment aux étrangères et étrangers confrontés aux règles du pays d'accueil.

La désintégration coûte trop cher : il vaut la peine d'investir dans la prévention et la promotion active de l'intégration. La promotion de l'intégration n'est pas un luxe, mais un combat contre l'exclusion et la discrimination.

L'intégration n'est pas l'assimilation à tout prix, elle suppose la diversité des modes de vie. L'individualité est reconnue comme part de la diversité. Les villes, en tant que sites économiques et sociaux, profitent d'une grande diversité.

L'intégration ne s'ordonne pas. Le soutien et la compétence n'émanent pas d'une adaptation unilatérale au système, ils résultent d'une promotion coopérative. L'autodétermination, la libre volonté et la responsabilité individuelle conduisent au but.

La promotion de l'intégration tient compte du fait que le potentiel d'intégration diffère grandement d'une personne à l'autre.

L'intégration n'est pas un état, mais un processus. Si l'intégration réussit déjà très tôt dans la vie, ses chances de durer sont grandes. La promotion de l'intégration auprès des enfants et des jeunes est payante.

Stratégie 2015 de l'Initiative des villes: Politique sociale

L'Initiative des villes: Politique sociale propose sa coopération à la Confédération et aux cantons.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- adhère au principe du fédéralisme coopératif;
- s'engage pour que les villes soient impliquées dès le début des processus, et non pas seulement au moment des consultations, s'agissant des affaires et des projets législatifs intéressant la politique sociale des communes;
- plaide pour que les villes qui élaborent des solutions novatrices aux problèmes reçoivent un soutien approprié de la Confédération et des cantons lors de leur mise en oeuvre.

L'Initiative des villes: Politique sociale plaide en faveur d'une politique sociale préventive.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- plaide en faveur d'une politique sociale préventive comprenant les deux piliers équivalents de la garantie du minimum vital et de la promotion de l'intégration;
- se donne le thème de la prévention focalisée sur les enfants comme nouveau champ d'activité central;
- communique sa conception de la politique sociale préventive comprise comme une tâche commune.

L'Initiative des villes: Politique sociale met en réseau et communique.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- n'est pas en mesure de mettre elle-même en oeuvre une politique sociale préventive : elle investit donc dans les alliances et la constitution de réseaux;
- communique ses positions et recherche le dialogue avec la classe politique, les spécialistes et le public;
- communique les réalisations positives de l'aide sociale qui sont utiles à la cohésion de la société (paix sociale).

L'Initiative des villes: Politique sociale s'engage en faveur d'une meilleure coordination de la sécurité sociale.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- s'engage pour fonder le financement de la sécurité sociale sur des bases solides et pour une politique financière qui reconnaisse et compense les charges de centres élevées incombant aux villes;
- s'oppose aux transferts de coûts entre les systèmes de la sécurité sociale au détriment du niveau communal et de l'aide sociale;
- prône la mise en place des « Triangulaires de politique sociale » à l'instar de la politique nationale suisse de la santé⁴⁰;
- demande, au niveau fédéral, une loi-cadre visant à améliorer la coordination et à uniformiser le pilotage des systèmes de la sécurité sociale;
- considère qu'il est nécessaire, pour réduire ou supprimer les effets de seuil dans le revenu disponible, d'harmoniser les systèmes fiscaux cantonaux avec l'aide sociale et d'améliorer la coordination des divers systèmes d'assurance cantonaux liés aux besoins;
- s'engage pour introduire des prestations complémentaires en faveur des familles à faible revenu.

L'Initiative des villes: Politique sociale s'engage dans la promotion de l'intégration.

L'Initiative des villes: Politique sociale

- adopte la promotion de l'intégration comme nouveau champ d'activité central;
- propose d'ouvrir le concept d'intégration;
- postule qu'il est réducteur de limiter la politique d'intégration à la politique des étrangers;
- s'engage pour renforcer toutes les familles et soutenir les enfants et les jeunes;
- s'engage pour un appui ciblé et coordonné aux enfants et aux jeunes menacés;
- soutient l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire de la CDIP (concordat HarmoS) du 14 juin 2007.⁴¹
- soutient les efforts de coordination de la CDIP, de la CDAS et de la CDEP visant l'intégration professionnelle et sociale des jeunes adultes⁴²;
- s'engage pour que la planification sociale soit intégrée à la politique de développement urbain;
- recherche le dialogue sur le thème du développement urbain et positionne le thème de la ville sociale comme tâche commune.

L'Initiative des villes: Politique sociale veille à l'équilibre entre les objectifs et les ressources disponibles.

Les objectifs de la Stratégie 2015 sont ambitieux. Ils reposent sur l'importance accrue et l'attention politique croissante des villes, d'une part, et ils répondent à la hausse des charges de centres, d'autre part. Dans nombre de domaines, la mise en œuvre ne ressortit pas à l'Initiative des villes: Politique sociale.

La réalisation des objectifs dans le domaine de compétences de l'Initiative des villes: Politique sociale requiert des ressources correspondantes. Dans les champs d'action où elle peut et veut s'engager elle-même, l'Initiative des villes: Politique sociale établit un ordre de priorités qu'elle adapte continuellement en fonction des critères politiques et des ressources disponibles. Selon la situation, l'Initiative des villes: Politique sociale s'engagera avec plus ou moins d'intensité ou renoncera à agir.

En tout cas, l'Initiative des villes: Politique sociale assurera une communication proactive, continue et professionnelle quant à son travail.

Sources

¹ [http://www.nationalegesundheit.ch/main/Show\\$Id=1.html](http://www.nationalegesundheit.ch/main/Show$Id=1.html)

² http://www.edk.ch/f/CDIP/Geschaefte/framesets/mainHarmoS_f.html

³ http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Positionspapier_f.pdf

⁴ La «Perspective Politique familiale» (fondée en 2002) regroupe cinq organisations d'envergure nationale, actives en matière de politique sociale et familiale : la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, l'Initiative des villes : politique sociale, la Conférence suisse des institutions d'action sociale, Pro Familia et pro juventute.

⁵ Les positions politiques adoptées par l'Initiative des villes : politique sociale peuvent être consultées sur le site : <http://www.initiative-villes.ch/fr/index.php>.

⁶ Le 23 mars 2007, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a pris la décision de principe de créer une "Maison des cantons" à Berne pour renforcer l'intervention commune des cantons dans la capitale fédérale. La CdC souligne la nécessité d'une coordination verticale et horizontale renforcée dans l'Etat fédéral. NZZ 11.4.2007

⁷ http://search.parlament.ch/f/homepage/cv-geschaefte.htm?gesch_id=20063669 : Motion 06.3669 «Engager une 6^e révision afin de remédier au déficit structurel de l'AI». Développement : «L'assurance invalidité accuse un déficit de 1,5 milliard à 2 milliard de francs et la 5^e révision n'y changera rien. On ne résoudra pas les problèmes de l'AI en recherchant des sources de financement complémentaires. Si l'on veut la redresser, c'est-à-dire équilibrer ses comptes, il faut absolument lancer une 6^e révision. L'assainissement de cette assurance sociale importante suppose qu'on lutte systématiquement contre les abus qui perdureront malgré la 5^e révision, autrement dit qu'on réduise fortement le nombre de bénéficiaires. C'est à cette condition seulement que l'on pourra remettre durablement à flots l'assurance invalidité.»

⁸ NZZ 11.4.07, www.amosa.net

⁹ Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de l'Initiative des villes, cf. : <http://www.initiative-villes.ch/fr/index.php>.

¹⁰ Rapport sur l'intégration 2006, p. 9,

http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Auslaender/Integration/Integrationsbericht_f.pdf

¹¹ Schmid, Walter (2007). Integration – Eine Herausforderung für die Städte, in : die stadt – les villes 1/07.

¹² Le niveau de formation des immigrants s'est dernièrement nettement élevé. Au cours de la dernière décennie, les personnes immigrées en Suisse sont en grande partie professionnellement active et bénéficient d'une formation du niveau secondaire II ou tertiaire. Ces personnes travaillent souvent dans des professions hautement qualifiées. Parmi les étrangères et les étrangers qui sont arrivés avant, cette part ne s'élève qu'à 55 %. Communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique, 20 février 2007

¹³ Tages-Anzeiger 10.4.07

¹⁴ NZZ, 3.5.2007

¹⁵ Par exemple Thalwil http://www.thalwil.ch/dl.php/de/20040813153907/GV+Tripelbudgetierung_12_00.doc download 20.3.2007

¹⁶ Le projet MAMAC (Medizinisches ArbeitsMarktliches Assessment-Center) doit permettre la création de structures communes à l'aide sociale, l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage. Au sein de ces structures, on doit pouvoir procéder à des clarifications médicales en plus des clarifications professionnelles. Les résultats du MAMAC doivent être obligatoires pour les trois prestataires. Ces structures ne peuvent pas, il est vrai, effacer les différences légales qui subsistent entre d'une part les assurances sociales fédérales et, d'autre part, les réglementations cantonales et communales de l'aide sociale, mais elles posent une base de collaboration améliorée et approfondie dans les cas d'espèce. http://www.iiz.ch/fr/iiz_mamac.aspx

¹⁷ Knufer, Caroline; Bieri, Oliver (2007). Impôts, transferts et revenus en Suisse. Actualisation et élargissement de l'étude „Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse“, éd. Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS et Knufer, Caroline; Pfister, Natalie; Bieri, Oliver (2007). Aide sociale, impôts et revenus en Suisse, éd. Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.

¹⁸ Chiffres de 1999. Perspective Politique familiale (2002). Reconnaître les prestations de toutes les familles. http://www.ekff.ch/c_data/d_Persp_Position_47KB.pdf

¹⁹ Message concernant l'initiative populaire «pour un âge de l'AVS flexible» du 21 décembre 2006, pp 394-395 : <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2007/387.pdf>.

²⁰ Par exemple, la part est de 44,4 % à Zurich en 2005 (36,1 % en Suisse); source : Office des prestations complémentaires de la ville de Zurich (Amt für Zusatzleistungen der Stadt Zürich).

²¹ NZZ, 26 mars 2005.

²² <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2005/1911.pdf>.

²³ [http://www.nationalegesundheit.ch/main/Show\\$Id=785.html](http://www.nationalegesundheit.ch/main/Show$Id=785.html).

²⁴ <http://www.eusebius-spescha.ch/sozpaed/sozialeIntegration.pdf> et Politique sociale communale: Définition d'un cadre général et mise en oeuvre de celui-ci dans le champ d'activité de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement. Rapport - Préavis Nr. 2005/51 du 11 août 2005. Ville de Lausanne.

- ²⁵ Hüttenmoser, Marco (2003). Zur Bedeutung des Wohnumfeldes für die Integration junger Familien, in : und Kinder, no 72, p. 12.
- ²⁶ Soziokulturelle Unterschiede in der Schweiz: Vier Indizes zu räumlichen Disparitäten, 1990 bis 2000, (disponible uniquement en allemand) de l'Institut de géographie de l'Université de Zurich et de l'Office fédéral de la Statistique, 2005. L'instrument de la planification en politique et en économie permet de constater des différences régionales dans la structure de la population à différents niveaux territoriaux (local et régional), Tages-Anzeiger 23.11.2005, http://sotomo.geo.unizh.ch/papers/Disp_Tagi05.pdf <http://www.sotomo.geo.unizh.ch/>
- ²⁷ Union patronale suisse (2001). Plate-forme de politique familiale, p. 7.
- ²⁸ Rapport sur l'intégration : p. 23. Rapport sur l'intégration : problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Identification des faits, des causes, des groupes à risque, des mesures existantes ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration. Office fédéral des migrations sur mandat du chef du Département fédéral de justice et police (DFJP).
Juillet 2006.
http://www.bfm.admin.ch/fileadmin/user_upload/Themen_deutsch/Auslaender/Integration/Integrationsbericht_f.pdf
- ²⁹ «Report Frühbereich 2005 Stadt Zürich», http://www.stadt-zuerich.ch/internet/sd/home/kinder.ParagraphContainerList.ParagraphAdditionalInfo.ParagraphList.0011.File.pdf/Report_Fruehbereich%20Version%2020061116.pdf.
- ³⁰ Procès-verbal de la Conférence sur l'avenir d'AMOSA (Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz), Aarau et Zoug, 15/16 mars 2007
<http://www.amosa.net/dokumente/AMOSA%20Protokoll%20ANSCHLUSS%20SCHAFFEN.pdf>.
- ³¹ Prise de position de la COFF sur le rapport de la CTA : Entraves à l'intégration des étrangers
http://www.ekff.ch/c_data/Pos_0512_47kb.pdf.
- ³² Communiqué de presse OFS du 30 mars 2007.
- ³³ Ce n'est pas sans raison que les 13 cantons du groupe AMOSA veulent solliciter les employeurs à ce propos.
NZZ 11.4.07.
- ³⁴ Actuellement, les personnes les mieux intégrées dans le marché du travail sont celles qui se perfectionnent le plus fréquemment. Communiqué de presse de l'OFS, 17.4.2007
<http://www.valida.ch/>
- ³⁵ <http://www.valida.ch/>
- ³⁶ Carigiet, Erwin (2007). Rapport annuel de l'Association Suisse de Politique Sociale ASPS 2006.
- ³⁷ Rossier, Yves (2007). Sécurité sociale et marché du travail, in : CHSS 1/2007.
- ³⁸ Imbusch, Peter (2006) «Sozialpolitik und Friedenspolitik, Befunde, Herausforderungen, Perspektiven», in : Wohlstand durch Gerechtigkeit, Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Erwin Carigiet, Ueli Mäder, Michael Opielka, Frank Schulz-Nieswandt (éd.), Zurich : Rotpunktverlag, p. 397
- ³⁹ http://www.asps.ch/rapports_annuels/Abstract_Lindert-f.pdf
- ⁴⁰ [http://www.nationalegesundheit.ch/main/Show\\$Id=1.html](http://www.nationalegesundheit.ch/main/Show$Id=1.html)
- ⁴¹ http://www.edk.ch/f/CDIP/Geschaefte/framesets/mainHarmoS_f.html
- ⁴² http://www.sodk-cdas-cdos.ch/neu/Dokumente/pdf/Positionspapier_f.pdf