

Conférence de l'Initiative des villes : Politique sociale, le vendredi 13 novembre 2009 à Winterthour

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

Bilan politique

Jean-Christophe Bourquin, conseiller municipal, directeur de la Sécurité sociale et de l'Environnement, Lausanne, vice-président de l'Initiative des villes: Politique sociale

La question de la prévention ne fait pas l'objet d'un débat politique aujourd'hui. L'Initiative des villes : Politique sociale, qui fonctionne vraiment comme un instrument d'analyse précurseur, a mis cette question à l'ordre du jour des trois dernières conférences. La problématique de la prévention est donc une évidence au milieu professionnel. La nécessité de s'y adresser, d'intervenir tôt est une chose qui est bien identifiée.

Pour le grand public il est clair que ce n'est pas le cas. Le modèle anglo-saxon de responsabilité individuelle, auquel Maja Ingold faisait allusion dans son exposé, favorise le débat public parce que c'est un modèle simple, qui devient aisément simpliste. « Il suffit de vouloir pour retrouver un travail ». Combien est-il facile d'exprimer ces pensées-là dans le champ politique avec une chance certaine d'être entendu. D'autant plus que – ma foi – on sait qu'il existe des abus dans l'aide sociale et qu'il y a des personnes qui trichent. On sait que cela existe pour toutes les prestations sociales ou presque et que ces problèmes sont volontiers dénoncés publiquement.

Au contraire, les discussions et les interventions d'aujourd'hui sur la prévention ont pour moi mis en évidence la complexité du social et donc la complexité de la politique sociale.

Je retiens trois thèmes de nos discussions :

- La nécessité d'une action transversale des pouvoirs publics :

Le cas de Bâle, qu'on vient de voir, est extrêmement intéressant, Monsieur a conclu sur la difficulté de collaborer entre le service social – le système social – et le système scolaire. L'école a une longue tradition d'autonomie, de fonctionnement pour soi ; elle édicte ses propres normes et son fonctionnement. Toute intervention, toute interaction avec ce milieu très structuré peut être problématique et parfois difficile. La chance du canton de Bâle-Ville c'est que la ville de Bâle est un canton. Les décisions stratégiques ont donc été prises dans une même institution, le Conseil d'Etat, dans lequel on retrouve le responsable du social, le responsable de l'école.

Dans les autres cantons ce n'est pas toujours le cas et l'aide sociale en Suisse alémanique est souvent une responsabilité des communes, des villes. Dès lors interagir d'une manière constructive avec le système scolaire implique de s'adresser à l'étage en dessus, au canton.

Je pense que ce n'est pas différent ici que dans le canton de Vaud : on n'est pas toujours très bien reçu. « Les villes, faites votre travail et laissez nous faire le nôtre, qu'on fait très bien, débrouillez-vous pour le reste ». Agir contre ces résistances, sur ces habitudes, ces pratiques anciennes, je crois que c'est une des premières conclusions politiques que l'on peut tirer de ce qu'on a entendu aujourd'hui. C'est un travail qui est à son début, mais on voit que ça marche ! C'est très encourageant de voir les résultats sur le chômage des jeunes, les résultats sur la prévention précoce et secondaire dans l'abus des substances comme à Winterthur. Je souhaite et j'ose espérer que le pragmatisme auquel on a souvent fait allusion aujourd'hui, que le pragmatisme s'imposera et permettra de passer par-dessus les frontières institutionnelles.

- *La maîtrise du sol, la maîtrise de la propriété immobilière*

La mixité sociale a été éliminée de l'espace urbain en fonction d'une conception d'urbanisme qui veut que l'on travaille ici, que l'on dorme là et que l'on sépare soigneusement et spatialement les deux choses. Cela a provoqué des gros problèmes sociaux au moment où la classe moyenne a commencé à quitter les villes pour aller à la campagne, pour se retrouver dans ses quartiers de villas, derrière les haies de thuya, où elle goûte au calme, mérité ou pas, avant, bien sûr de se retrouver dans les embouteillages pour aller travailler en ville. La maîtrise du sol permet de lutter contre ce phénomène et donne aux villes la possibilité de décider de l'affectation des bâtiments qui sont construits – en tout cas dans le canton de Vaud. La ville de Lausanne fait un usage intensif de ces possibilités là. Nous avons un déséquilibre historique dans la répartition des logements. Lausanne s'est engagée depuis très longtemps – et ce n'est pas un engagement de la gauche – dans la construction de logements sociaux. Cette politique a provoqué un déséquilibre des finances publiques, parce qu'on a des revenus fiscaux bas – 35 pourcent de la population lausannoise ne paye pas d'impôts – et a provoqué un déséquilibre social. Parce qu'avec l'exode de la classe moyenne vers la périphérie et la campagne on assiste à la création de ghettos. C'est un phénomène qui existe un peu partout. Aujourd'hui, la politique lausannoise, veut que lorsqu'on accorde des droits à construire, on impose aux promoteurs un tiers de logements à prix contrôlé (« sociaux »), et deux tiers de logements libres. Cela permet de rétablir la mixité sociale. Dans un même quartier, on garantit ainsi que des gens de revenu modeste pourront habiter dans le même immeuble que des personnes qui peuvent payer nettement plus cher leur appartement. Il faut donc une volonté politique, mais aussi la maîtrise de l'affectation du sol. Evidemment, lorsque les communes sont elles-mêmes propriétaires du sol, elles peuvent donner des droits de superficie à des personnes ou des institutions qui souhaitent construire. Ici aussi, il est possible d'imposer la mixité sociale et donc d'avoir une l'intervention sociale indirecte mais très efficace.

Lorsque les villes sont propriétaires d'immeubles, elles ont aussi la possibilité d'intervenir d'une manière efficace dans la structure sociale de l'habitat. Avec le problème bien identifié à Bienne que ce sont souvent des immeubles situés dans des quartiers pas extraordinaire, le long des voies de circulation importantes. Ils ont été achetés parce qu'on pensait qu'il ne

fallait pas juste avoir deux pistes comme aujourd'hui mais qu'il fallait qu'une véritable autoroute passe à travers la ville – c'est comme ça qu'on pensait dans les années soixante. Et pour pouvoir construire une autoroute on a acheté tous ces immeubles pour pouvoir les détruire un jour pour faire place aux voitures. Heureusement on ne pense plus à faire des autoroutes urbaines.

- *La nécessité de la mobilisation de la société civile pour ce travail de prévention:*

Mobilisation du tissu social, on l'a vu par l'exemple de Winterthour avec toutes ces associations qui sont là pour aider, appuyer le travail qui se fait auprès des jeunes qui commencent à avoir des problèmes. Qui détecte mieux ces difficultés que l'entraîneur de football, qui les voit mieux que l'enseignante, que le directeur du chœur ou le pasteur ? Ce sont ces gens-là, ces institutions-là qu'il faut mobiliser pour arriver à une prévention efficace. Mobiliser le tissu associatif mais aussi les individus. J'ai trouvé l'exemple d'Augsbourg frappant. Il ouvre des perspectives positives. En effet, personne (ou presque) n'a envie d'être bloqué pendant dix ans à devoir tenir la caisse d'une association ou à être son président parce qu'on ne trouve pas de remplaçant, comme l'a très bien dit le responsable du service social d'Augsbourg. Par contre donner la possibilité à des gens de consacrer du temps avec une marge de manœuvre, une marge de liberté est une proposition intéressante. Je pense que l'on a ici des perspectives qui seront, je n'en doute pas, explorées dans nos villes. La société civile, c'est aussi les propriétaires d'immeuble qui sont confrontés très directement aux problèmes sociaux parce que cela touche à leur revenu. Quand quelqu'un ne paye plus son loyer, les propriétaires ont la possibilité de le mettre à la porte. En même temps, plutôt qu'une procédure qui peut être longue, ils préféreront continuer à toucher un loyer. L'interaction avec les pouvoirs publics (qui peuvent venir garantir le versement du loyer) peut ici aussi éviter une dégradation complète de la situation des ménages concernés.

- *L'objectif de la prévention ne doit pas être de faire des économies :*

En faisant un lien entre mesures de prévention et mesures d'économie, on a la garantie de mettre sur la défensive tous les travailleurs sociaux qui dépendent de l'Etat et les institutions subventionnés par l'Etat pour le travail social. L'échec est ainsi programmé. En fait, le travail de prévention doit être considéré comme un investissement. Ses effets seront visibles à moyen terme, les économies éventuelles réalisées ailleurs. C'est l'évidence, ça s'impose au bon sens, mais je peux vous assurer que c'est quelque chose de très difficile à faire passer politiquement. Parce que le champ politique est ainsi structuré qu'il demande des résultats immédiats. Et lorsque je mets l'argent ici, il faut que l'argent diminue là et qu'on a un petit peu de peine à penser dans la durée, au-delà de la fin de la législature. Un investissement dans la prévention c'est quelque chose dont on mesure les effets sur deux législatures au moins et ça, c'est difficile à faire passer dans le monde politique.

Ce que l'on a entendu aujourd'hui, met en évidence le rôle des villes, le rôle de l'Initiative des Villes : Politique sociale en tant qu'acteurs de la veille et de l'expérimentation sociale. L'Initiative et ses journées remplissent fort bien cette fonction.

Se faire entendre, c'est aussi l'objectif de l'Initiative. Notre président, Ruedi Meier fait de ce point de vue un travail que j'admire, avec une forte présence dans les institutions fédérales en particulier.

Je considère que la richesse de cette conférence et de celles qui l'ont précédé, est de nous permettre de repartir avec une boîte à outils conceptuels, avec des moyens, des idées beaucoup plus larges que lorsqu'on est arrivé. Même si on trouve toujours des similitudes entre ce que l'on a entendu et ce que l'on fait dans sa propre ville, on a confirmation qu'un certain nombre de projets sont efficaces, on apprend comment ils fonctionnent et on repart enrichi de l'expérience des autres. C'est le but de ces conférences et je crois pouvoir dire qu'aujourd'hui il a été pleinement atteint.

Il reste maintenant à agir ! A transplanter, à faire croître et à faire développer ces projets dans nos villes, ces projets qui ont marché ailleurs – faisons-les marcher chez nous !

Je terminerai en disant quelques mots sur la prochaine conférence à Neuchâtel. Elle se penchera sur l'intégration sociale comme moyen de prévention de pauvreté.

La pauvreté c'est un cumul de désavantages : désavantages économiques, désavantages culturels, désavantages sociaux. Je connais des metteurs en scène de théâtre qui sont au-dessous du minimum vital du point de vue de leurs revenus. Mais ils mettent en scène Racine et leur richesse culturelle est extrêmement forte. Si je leur demande quelle est la représentation qu'ils ont d'eux-mêmes, ils n'admettront jamais qu'ils sont pauvres. Parce que ils ont une richesse immatérielle qui contribue à une vision très positive de soi-même et une place dans la société qui est complète et bien établie. On est dans la même situation avec des personnes qui ne gagnent pas beaucoup d'argent mais qui ont un réseau social important, qui connaissent beaucoup de gens.

On s'est beaucoup focalisé sur l'accès au marché du travail comme facteur d'intégration. On doit se poser la question quelle action pour les gens qui n'ont pas accès à ce marché de travail : Qu'est-ce que l'on peut faire ? On a un deuxième marché de travail, c'est une possibilité. Mais il faut réfléchir sur un intégration sociale à proprement parler ; il faut réfléchir sur le fait que certaines personnes, quand bien même elles n'ont pas une fonction économique ont une place bien établie dans leur quartier parce que elles sont au cœur d'un réseau, parce que elles sont reconnues par les autres, parce que elles donnent un petit peu de temps pour les autres. Elles sont intégrées, connues, présentes et évitent ainsi la pauvreté absolue. Ce sera le thème de notre prochaine conférence et je crois qu'on touchera, là encore, à des choses toute à fait intéressantes.

Quelques éléments d'informations : le Bureau de l'Initiative va se pencher sur une question proche de ce qui a été discuté ici à propos de l'interaction avec les privés. Comment établir une réflexion commune avec les acteurs non étatiques du travail social ? Ceci parce qu'il faut bien constater que de nombreuses invitations à la conférence d'aujourd'hui ont été envoyées à des institutions sociales privées et que très peu d'entre-elles ont répondu. On voit qu'on a, sur ce point aussi, du pain sur la planche.

Enfin, et par rapport aux interactions entre le monde éducatif et le monde social, je pense que c'est très positif : notre petite sœur, l'Initiative des villes : Education, nous fait part de son intérêt d'organiser une conférence commune. Je pense que ça serait l'occasion d'avoir des échanges tout à fait constructifs. Je ne sais pas si cela se réalisera lors de la conférence de printemps mais on voit s'ouvrir là une piste de collaborations très intéressante.

Je vous remercie de votre présence et de vos contributions et je vous souhaite à toutes et à tous un bon retour dans vos foyers.