



Berne, le 11 mai 2007

Initiative des villes: Politique sociale, conférence de printemps 2007

par Edith Olibet, directrice de la formation, des affaires sociales et des sports de la Ville de Berne

La ville sociale, bien plus qu'une simple politique sociale
(le texte prononcé fait foi)

«Les habitantes et les habitants de la Ville de Berne sont intégrés dans la société et participent activement à la vie sociale. Leur qualité de vie est élevée et leur santé est bonne. Ils ont tous les mêmes chances d'accéder à la formation et peuvent assurer leur vie matérielle de façon autonome.»

C'est sur cette vision que se fonde la stratégie de la Direction de la formation, des affaires sociales et des sports (*Direktion Bildung, Soziales und Sport, BSS*). Tous les objectifs, les points forts et les mesures de ma direction visent à la concrétiser.

Mesdames, Messieurs,

Une politique sociale d'avenir, une véritable politique urbaine sociale n'est pas une simple «politique de rafistolage».

Une politique urbaine sociale est une politique qui

1. permet à tous les habitants et habitantes de la Ville de Berne de vivre dans la dignité,
2. veille et contribue à ce que si possible tous les habitants puissent assurer eux-mêmes leur survie matérielle et garantir leur intégration dans la société et
3. est une politique urbaine sociale, une politique qui aide les personnes qui n'y arrivent pas à assurer elles-mêmes leur survie matérielle et à garantir leur intégration.

Tous les domaines de la politique doivent apporter leur contribution pour qu'une politique urbaine à la fois tournée vers l'avenir, adaptée et efficace puisse devenir réalité. La politique sociale des villes doit avoir une vision à long terme lorsqu'elle se penche sur les conditions de vie tant individuelles que collectives et qu'elle veille à leur aménagement. Mieux elle y arrivera, moindres seront les coûts sociaux en aval, pour les individus comme pour la collectivité urbaine. La prévention mérite d'être mieux dotée si l'on veut que l'intégration véritable de toutes les personnes devienne une réalité et que la situation sociale de tous s'en trouve notablement améliorée.

Nous avons besoin d'une politique d'intégration qui couvre un vaste spectre, nous devons comprendre la notion d'intégration dans une acception plus large et plus globale. Il nous faut un soutien plus ferme de la part des autres secteurs politiques (formation, économie, urbanisme, construction, culture, sport, égalité et finances) et un renforcement de notre collaboration avec eux. Ces secteurs doivent eux aussi apporter leur contribution, comme nous le

faisons en tant que responsables du domaine social. La stratégie 2015 de l'Initiative des villes dont nous débattons cet après-midi part du même principe.

A la différence du passé, vous comme moi savons bien que les villes ne sont plus en mesure de résoudre leurs problèmes elles-mêmes. Nous avons besoin de collaborer sur le plan régional et d'avoir un accès direct au canton et à la Confédération pour affronter les problèmes et obtenir une amélioration de la situation.

Mesdames, Messieurs,

J'ai pour tâche de vous présenter la stratégie de ma direction, que j'appellerai par la suite stratégie BSS. Mon exposé sera articulé en quatre points:

1. Une stratégie BSS, pourquoi?
2. Contexte et développements
3. Objectifs et mesures
4. Accents et points forts

1. Une stratégie BSS, pourquoi?

Dans le sillage de la réforme du gouvernement et de l'administration opérée en 2004, les secteurs de la formation, de l'environnement et des affaires sociales ont été regroupés au 1^{er} janvier 2005 en une seule direction, la Direction de la formation, des affaires sociales et des sports (BSS). Dans ce contexte, la chance s'offrait de viser un meilleur pilotage, plus global, et un maillage plus serré des domaines de la formation, des affaires sociales, de la jeunesse, des aînés, de l'intégration, de la santé et des sports. Au premier plan figurait également la promotion de la coopération et de la communication entre les différentes divisions et avec les institutions subventionnées.

Les cadres supérieurs de ma direction et moi-même avons consacré toute l'année 2005 à l'élaboration de cette stratégie. Chapeautant l'ensemble de nos activités présentes et futures, elle s'adresse en tout premier lieu aux divisions de la BSS, aux institutions subventionnées, à nos autres partenaires et à la partie intéressée du grand public.

L'élaboration de cette stratégie a avant tout pris en compte les éléments suivants:

1. La BSS fait partie intégrante de l'administration de la Ville qui, étant elle-même l'échelon inférieur de l'Etat, est subordonnée au droit cantonal et fédéral. A ce titre, sa marge de manœuvre s'en trouve limitée. Elle ne peut pas déléguer ses tâches à d'autres. Mais grâce à la proximité avec les citoyens, elle peut et doit trouver des solutions appropriées.
2. En sa qualité de centre, la Ville est touchée plus tôt et plus durement par les évolutions sociales, économiques et politiques.
3. Les différentes divisions ont de leurs propres éléments de stratégie et des plans adaptés à leurs différents domaines. La stratégie BSS chapeaute et oriente la réalisation de ces éléments et de ces plans.

2. Contexte et évolution

Voici en résumé le contexte général de la stratégie BSS:

- la BSS a des collaborateurs et collaboratrices très engagés et très compétents;
- le champ d'activité de la BSS est très vaste et englobe les services concernant presque tous les domaines de la vie et tous les âges de la population;
- la majorité de ses habitantes et habitants apprécie la grande qualité de la vie à Berne.

La stratégie BSS prend en compte l'évolution sociale et économique, allant de pair avec les défis suivants:

à Berne comme dans d'autres villes, la composition de la population se modifie. Le nombre de personnes âgées croît, celui des enfants baisse. Si autrefois la population étrangère provenait avant tout des pays voisins de la Suisse, aujourd'hui elle vient de la terre entière. Elle est porteuse de ressources familiales, de qualifications et de besoins extrêmement divers. Il

faut intégrer toutes sortes de cultures et de modes de vie (et de philosophies). Parallèlement à cela, on enregistre une recrudescence de l'incapacité de certaines personnes à assurer leur survie matérielle (personnes sans revenus, familles monoparentales, travailleurs paupérisés). Ces personnes cumulent les risques: éducation ou formation lacunaires, connaissances linguistiques insuffisantes, chances minimales d'insertion sur le marché de l'emploi, problèmes de santé et contexte familial précaire.

Dans ses fonctions d'espace d'habitation, de travail, de loisirs et de contacts sociaux, la Ville se transforme: les espaces de vie se sont resserrés et sont de moins en moins neutres. Les terrains laissés à la disposition des enfants et des jeunes ainsi que les lieux d'accueil pour les personnes socialement inadaptées sont en voie de disparition. L'espace public se commercialise de plus en plus. Les modifications ne touchent pas de façon égale les différentes parties de la Ville, mais un fossé se creuse entre les quartiers.

Tout cela entre en conflit avec les faibles ressources humaines et financières de Berne. Qualité et quantité des services doivent constamment être revues et adaptées. Les mesures d'économie sur les plans national et cantonal ne font que renforcer cette pression. Sont touchées avant tout les mesures de l'aide sociale institutionnelle, comme les crèches et les écoles à horaire continu, les offres de scolarisation plus intégratives, les solutions de réinsertion pour les personnes sans revenus. Berne et tout particulièrement la BSS sont et seront placées de plus en plus souvent devant un choix: maintenir ces offres en puisant dans les ressources de la Ville, y renoncer ou en baisser la qualité.

3. Objectifs et mesures

La stratégie BSS comprend neuf objectifs principaux qui englobent tous les groupes d'âge et les situations existentielles les plus diverses. Ensemble, ils forment un tout. Au fil de ma présentation, j'illustrerai mon propos en citant quelques mesures. Elles sont prévues en plus du «courant normal», pour permettre une réalisation progressive des objectifs principaux.

Objectif principal 1

«Les enfants et les jeunes bénéficient d'un soutien précoce. Ils vivent l'égalité des chances à l'école obligatoire et acquièrent une bonne formation de base.»

Notre programme de stimulation précoce avant l'école enfantine commence par le renforcement des compétences d'éducation et de stimulation chez les parents. Par conséquent, les groupes-cibles seront les parents défavorisés sur le plan social et difficiles à intéresser. Le programme de visites à domicile Opstapje a été conçu spécifiquement à leur intention. En outre, nous mettons l'accent sur le maillage avec les autres offres existantes, sur les modules de stimulation spéciaux et sur les soirées de parents pour les groupes de jeux et les garderies. Tous les enfants qui fréquentent ces activités et leurs parents peuvent en bénéficier. Le programme de stimulation précoce sera lancé fin mai 2007. Son financement est garanti grâce à un versement d'un million de francs par la Jacobs Foundation et au cofinancement cantonal.

Dans le domaine préscolaire, l'amélioration de l'égalité des chances et le soutien aux enseignants face aux problèmes sociaux sont prioritaires. Je voudrais tout particulièrement relever ce qui sera une réalité à partir de la prochaine rentrée scolaire:

Moins de classes à effectifs réduits, davantage de scolarité intégrative, un encouragement des compétences linguistiques accru et l'utilisation systématique de l'allemand standard, l'amélioration de la coopération entre foyer parental et école, la préparation au choix d'une profession et le maillage plus serré avec les entreprises à partir de la 7^e année pour garantir une transition sans faille vers la formation ultérieure, l'extension des écoles à horaire continu et du travail social scolaire. Ces deux derniers seront présents dans toutes les écoles dès la rentrée prochaine.

Objectif principal 2

«Les jeunes et les adultes en âge d'exercer une activité professionnelle ont accès à une place de formation, d'occupation ou de travail.»

De nombreuses mesures pour lutter contre le chômage et plus particulièrement le chômage des jeunes, sont en cours de réalisation et les premiers résultats ne se sont pas fait attendre. En un an seulement, le projet Inizio a réussi à obtenir trente nouvelles places de formation professionnelle initiale en deux ans avec attestation. Le projet d'intégration à bas seuil (PIBS) a permis de réinsérer des jeunes et de jeunes adultes dont l'affranchissement de l'aide sociale n'était jusqu'ici pas envisageable. Les jeunes adultes bénéficient d'un suivi encore plus intensif dans le projet «Jeunes adultes à l'aide sociale». Simultanément, le centre de compétences Arbeit détermine le choix des mesures appropriées à ce groupe-cible pour le ramener le plus rapidement possible sur la bonne voie. C'est ici que nos excellents contacts avec les milieux économiques, les organismes à but non lucratif et l'administration publique se révèlent très utiles pour nos offres d'occupation et d'intégration dans le cadre de l'aide sociale, selon le slogan «un travail plutôt que l'assistance». Si nous disposions de plus de ressources, nous serions en mesure d'affranchir partiellement ou totalement davantage d'allocataires de l'aide sociale.

Objectif principal 3

«Les familles ont à leur disposition une offre complète de prise en charge extrafamiliale.»

S'il est vrai que, par rapport à d'autres villes, Berne dispose d'une palette étoffée d'offres de prise en charge extrafamiliale, cette palette ne suffira bientôt plus. Son extension fait partie de la stratégie. Mais comme ce domaine fait partie des offres institutionnelles soumises à la loi cantonale sur l'aide sociale, il nous faut une autorisation du canton pour bénéficier de la péréquation des charges. La Ville va donc devoir décider si elle veut ou non assurer seule temporairement le financement de places supplémentaires tant que cette autorisation lui fait défaut. Compte tenu des longues listes d'attente, elle *devra*, j'en suis sûre, le faire au moins dans une mesure raisonnable.

Objectif principal 4

«Les personnes âgées ont une offre en logements adaptée à leurs besoins individuels. L'autonomie est encouragée.»

Nous travaillons à l'augmentation progressive du nombre de logements adaptés aux besoins des aînés, car il en manque cruellement. Destiné à encourager l'autonomie, le projet «visites préventives à domicile» a été mis sur pied dans la perspective d'éliminer aussi tôt que possible tout obstacle empêchant de rester chez soi. La date de démarrage du projet n'est pas encore fixée. Le développement progressif du secteur des soins à domicile permet de mieux prendre en compte le souhait de nombreuses personnes âgées de rester le plus longtemps possible dans leurs pénates.

Objectif principal 5

«Les habitantes et habitants qui ont besoin d'aide ou de protection bénéficient d'un soutien visant à renforcer leur autonomie.»

Je souhaiterais évoquer ici à titre d'exemple la mutation de «L'aide à la jeunesse en milieu fermé» en un «Centre de compétences pour les jeunes et la famille». L'approche conceptuelle part de l'idée qu'il faut, dans la mesure du possible, éviter d'arracher les enfants et les adolescents à leur cadre familial, mais accompagner, soutenir et conseiller la famille dans son ensemble. Il s'agit donc de prendre en compte les jeunes avec leur environnement. Le projet a démarré au printemps 2007, sous de bons auspices.

La relance économique devrait alléger le fardeau de l'aide sociale par d'autres investissements venant étayer l'intégration professionnelle et sociale. Mais il faut aussi s'engager dans des voies nouvelles afin d'offrir également des solutions alternatives aux allocataires de

l'aide sociale qui ne peuvent pas être placés directement dans le marché du travail. Nous avons beaucoup à apprendre à ce sujet les uns des autres en échangeant nos expériences d'une ville à l'autre. Je tiens du reste à souligner ici la grande utilité des indicateurs chiffrés élaborés par l'Initiative des villes.

Objectif principal 6

«De nouveaux modes de rencontre, de collaboration et de participation sont instaurés pour l'ensemble de la population.»

La cogestion et la participation ont toujours été placées très haut dans notre ville. Berne a en effet un Forum des aînés, un Forum des migrants, un Parlement des jeunes, des Conseils de parents et une participation des élèves dans tous les cercles scolaires. Depuis cette année, nous avons également un Conseil des seniors, et il y aura cet automne, pour la première fois, des conférences de quartier dans tous les quartiers de la ville. Y seront invitées toutes les organisations et institutions qui y ont une activité. Les résultats seront repris dans le bilan social de la Ville de Berne qui paraîtra pour la première fois l'été prochain.

Objectif principal 7

«Tous les habitants et habitantes ont accès à une promotion générale de la santé et à une offre d'activités sportives moderne.»

Les visites préventives à domicile évoquées pour les aînés dans le quatrième objectif principal contribuent à la promotion de la santé au même titre que les équipes de santé mises en place dans toutes nos écoles. En matière d'addiction, l'élaboration d'une stratégie globale incluant des mesures tient compte des développements dans ce domaine. Les jeunes constituent le groupe-cible privilégié de cette démarche. L'extension de l'infrastructure sportive en fonction pour répondre aux besoins concourt tant à une bonne santé qu'à l'intégration sociale.

Objectif principal 8

«Les habitantes et habitants sont informés des offres et institutions du secteur social, de la santé et de la formation.»

Nous sommes en train de créer à l'intention de tous un espace d'information facile d'un accès et non bureaucratique. Une information pertinente, avec une indication claire et immédiate du service compétent contribueront à économiser les coûts de suivi. La conception de ce espace Infos suit une approche interdisciplinaire. Grâce à des groupes-échantillons composés de personnes issues de milieux socialement défavorisés et de la migration, nous nous sommes assurés que leurs besoins particuliers seront dûment pris en compte. La réalisation n'est toutefois, pour l'instant, pas encore garantie sur le plan financier.

Objectif principal 9

«Les collaborateurs et collaboratrices de la BSS travaillent de façon engagée, avec une approche visant la solution plutôt que le problème. Ils aiment leur travail, qu'ils considèrent comme utile.»

Sans mes collaborateurs et collaboratrices, la stratégie BSS resterait lettre morte. Dans notre direction, nous avons formulé des principes de politique des ressources humaines dont les mesures contribueront à atteindre nos objectifs. C'est dans ce contexte que la responsabilité sociale de ma direction mise en exergue (et en application) est de créer davantage de places de formation et de donner un coup de pouce aux personnes moins performantes.

4. Accents et points forts

Pour réaliser nos objectifs, voici les accents que nous avons posés et les points forts que nous nous sommes fixés:

- Optimiser la collaboration et le maillage entre les divisions et avec les institutions subventionnées. Projets concrets: mise sur pied d'un groupe de pilotage pour la planification sociale et promulgation de directives générales pour une typologie du travail tourné vers l'espace social.
- Systématiser la collaboration avec l'économie et l'industrie, les églises et les organismes à but non lucratif et en instaurer une là où ce n'est pas encore le cas. Projets concrets: conférences de quartier, organisation annuelle d'un forum socio-économique. Pour dresser un état des lieux de l'application du programme Personnes âgées, un sommet a par exemple rassemblé au Gurten toutes les organisations qui s'occupent des aînés.
- Renforcer la collaboration avec la Confédération, le canton et les autres communes et exploiter les synergies aux niveaux régional, cantonal et fédéral. Concrètement, cela signifie: rôle plus actif au sein des instances régionales, utilisation des contacts sur le plan cantonal, coopération dans le cadre de l'Initiative des villes: Politique sociale et l'Initiative des villes en matière de formation: Ecole obligatoire.
- Veiller à ce que les divisions cultivent le dialogue avec les groupes cibles et avec la population concernée et qu'elles pratiquent un contrôle régulier et systématique de la clarté de leur communication et de sa pertinence par rapport aux personnes auxquelles elle s'adresse. Projets concrets: en automne 2007 aura lieu un atelier lors duquel les cadres vérifieront la clarté et la pertinence des informations que nous diffusons, en se servant des constats tirés de l'échantillonnage dont j'ai parlé à propos du huitième objectif principal.
- Faire appliquer le principe de subsidiarité au sein de la BSS. Envisager systématiquement les financements externes et les nouveaux modèles financiers. Ces derniers ont réussi l'épreuve du feu à l'occasion de la réorganisation actuelle du budget. Et ce sont des financements par des tiers qui ont assuré la réalisation du centre de compétences Arbeit, grâce à des projets bien conçus. Le projet de stimulation précoce, comme je l'ai mentionné, est financé en majeure partie par des fonds externes. Mais il faut consentir à des efforts énormes pour obtenir de tels cofinancements.
- Etre attentifs à l'évolution de l'espace social des différents quartiers et en tenir compte dans le développement de la stratégie BSS. Je me réfère ici aux conférences de quartier et au bilan social dont j'ai parlé à propos du sixième objectif principal.
- Créer les instruments et les organes nécessaires au développement de la stratégie BSS. Concrètement, cela signifie que nous veillons à ce que les mesures élaborées dans les différents secteurs politiques le soient sur une base conceptuelle. A titre d'exemples, je me contenterai de citer la stratégie globale contre les addictions ou le programme de stimulation précoce, sans oublier les stratégies et les plans de lutte contre le chômage (des jeunes).

J'en arrive à ma conclusion:

Vous l'aurez compris, il est très important pour moi, en ma qualité de directrice de la BSS et de conseillère communale de la Ville de Berne, d'avoir une approche stratégique globale. Si nous voulons passer de la politique purement sociale à une politique urbaine sociale et prévisionnelle, une politique urbaine plus sociale, et je pense que nous devons le faire, nous n'y parviendrons qu'en nous associant aux différents secteurs politiques de la Ville, aux échelons supérieurs que sont le canton et la Confédération et à l'aide sociale, et en bénéficiant de leur soutien.

Je me représente cela sous la forme de trois piliers:

Les différents secteurs politiques de la Ville: plus particulièrement l'éducation, l'économie, l'urbanisme, la construction des logements, la culture, le sport, l'égalité et les finances

Les prestations complémentaires aux assurances sociales que fournissent la Confédération et les cantons

L'aide sociale de la Ville (dans les limites des dispositions cantonales)

Les objectifs et les mesures de la stratégie BSS ont pour la plupart une approche préventive et servent à renforcer le premier pilier. C'est dans la consolidation du second pilier que l'Initiative des villes a plus particulièrement un rôle à jouer. Mais il faut aussi des alliances plus fortes avec la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale. D'après moi, les prestations complémentaires pour les familles menacées par la pauvreté doivent passer avant toute chose, car elles sont à même de réduire le risque de pauvreté et de désencombrer l'aide sociale.

Nous devons privilégier les deux premiers piliers, j'en suis certaine. Si nous y parvenons, alors nous pourrions éviter que le troisième pilier ne continue de croître et nous aurons mis en place une politique urbaine plus sociale, au profit de tous les habitants en général et de la société dans son ensemble. C'est à cela que tend la stratégie 2015 de l'Initiative des villes: Politique sociale. Je suis certaine qu'avec les points forts et les mesures qu'elle contient, elle aura le succès qu'on attend d'elle.