

Rapport annuel 2004

Conférences

Elles se déroulent deux fois l'an et réunissent des représentants des échelons politiques et administratifs. La participation réjouissante suggère que ces manifestations sont autant appréciées pour leur contenu informatif que pour les occasions d'échanges qu'elles offrent aux membres de l'Initiative. La conférence de printemps a eu lieu à Berne et celle d'automne à Schaffhouse.

L'Initiative débat des possibilités et limites des systèmes fondés sur l'incitation des usagers

Domaine de l'aide sociale : faut-il recourir à des incitations pour inciter les allocataires à travailler ?

L'effectif des allocataires d'aide sociale ne cesse de croître. Maintes villes cherchent à promouvoir leur intégration sociale ou professionnelle. En la matière, « inciter » représente le mot-clé : il faut motiver les bénéficiaires à trouver un emploi rémunéré ou à participer à un programme d'occupation ; des sanctions pénalisent les efforts insuffisants. Quels sont les effets des systèmes fondés sur le principe du bonus/malus ? L'Initiative s'est attachée à clarifier cette question complexe à l'occasion de son assemblée de printemps en s'intéressant aussi bien aux aspects constitutionnels que pratiques de ces approches.

Incitations à travailler et manque de places de travail

Bien des allocataires d'aide sociale aimeraient travailler ou sont astreints à fournir des contre-prestations dans le cadre de programmes d'aide sociale. En dépit de cela, rares sont ceux qui parviennent à franchir le pas qui les sépare du marché du travail. Pas étonnant que beaucoup d'entre eux échouent face à une économie de plus en plus orientée vers les prestations. Etre peu qualifié, souffrir de handicaps sociaux ou manquer de flexibilité en raison de charges familiales signifie ne pas avoir la moindre chance dans un contexte marqué par la rareté des places de travail. Et c'est aussi la pénurie qui caractérise l'offre en matière de programmes d'occupation.

Un soutien individualisé souvent insuffisant

Les praticiens savent bien que les abus en matière d'aide sociale sont nettement plus rares que ce que les polémiques publiques font redouter. Ce n'est pas faute de bonne volonté si une minorité seulement des allocataires finissent par trouver un emploi. A défaut de parvenir à les intégrer professionnellement, les villes entendent donc veiller à leur intégration sociale.

Là encore, aucune recette n'est applicable à toutes les situations.

Chacune doit être envisagée pour elle-même. Le succès n'est possible que si l'on s'est assuré, de manière professionnelle, que les compétences de l'usager correspondent aux attentes de l'employeur. Bien qu'ancré dans la loi, le conseil individualisé apparaît souvent « trop juste » dans la pratique tout comme dans les discussions entre spécialistes. La responsabilité en revient en particulier à l'insuffisance des ressources.

Investir dans l'amélioration des conditions générales : crèches, formation, encadrement diurne

Bonne volonté et conseil individualisé ne suffisent toutefois pas et les conditions générales doivent aussi correspondre aux besoins : augmentation de l'offre des garderies pour permettre aux mères de gagner leur vie, diversification des formations qualifiantes offertes aux allocataires de l'aide sociale, cours, encadrement diurne. En raison de leur coût, il est actuellement malaisé de réaliser ces structures. Toutefois – et les spécialistes sont d'accord à ce sujet – seule une offre diversifiée permettra d'atteindre l'objectif d'intégration et, par voie de conséquence, de réduire les coûts sociaux et financiers de l'exclusion.

Dernier filet du système de protection, l'aide sociale n'est pas en mesure de résoudre des problèmes qui possèdent un caractère structurel. C'est pour cette raison que l'Initiative soutient des projets tels que les

Präsidium
Ruedi Meier
Sozialdirektor, Luzern

Vice-Présidence
Marianne Huguenin,
Conseillère
municipale, Sécurité
sociale, Renens

Secrétariat Suisse latine

Philippe Meystre
Secrétariat général
Sécurité sociale et
environnement
Case postale 5032
1002 Lausanne
T 021 315 72 11
F 021 315 70 01
Initiative-villes
@lausanne.ch

**www.
initiative-villes.ch**

Geschäftsstelle
Deutschschweiz
staedteinitiative
@stadtluzern.ch

prestations complémentaires pour familles et qu'elle recommande d'améliorer la collaboration interinstitutionnelle, seule méthode permettant d'intervenir suffisamment tôt et avec des moyens adaptés dans les situations complexes auxquelles sont confrontés les bénéficiaires de l'aide sociale.

5^{ème} révision LAI

Accorder la priorité au principe « l'insertion prime la rente »

A l'occasion de la 5^{ème} révision de l'AI, l'Initiative a toujours soutenu le choix de mettre l'accent sur l'intégration. Elle salue la mutation d'une assurance couvrant le risque d'invalidité vers une assurance promouvant l'insertion.

L'Initiative avait déjà préconisé des conditions générales analogues en matière d'aide sociale. Ses propositions sont transposables au domaine de l'invalidité. Promouvoir l'intégration plutôt que le paiement de rentes ou de secours sociaux montre combien les parallèles entre assurance invalidité et aide sociale sont évidents :

- La forte augmentation du nombre de cas place assurance invalidité et aide sociale face à une pression considérable en matière de coûts, de légitimité et de volume de travail.
- L'augmentation de la demande observée dans l'un et l'autre régime renvoie aux mutations sociales et économiques mais les mesures correctrices s'appliquent en premier lieu à des individus.
- Les discussions portant sur le futur des deux régimes se sont pour le moment polarisées ; l'un et l'autre sont confrontés à des polémiques concernant de prétendus abus.
- En raison de l'insuffisance des moyens humains, l'aide individuelle et l'accompagnement sur le chemin de l'intégration sont souvent « trop justes ».
- Le principe de subsidiarité fait obstacle à la reconnaissance précoce, à la prévention et à la prise de mesures en temps opportun.
- Plus la durée de versement des rentes (respectivement des secours sociaux) s'allonge et plus les chances diminuent de pouvoir réintégrer le marché de l'emploi non protégé.
- Tant le domaine de l'assurance invalidité que celui de l'aide sociale nécessitent des développements en matière d'organisation et de méthodes de travail. Ils partagent les mêmes mots d'ordre : reconnaissance précoce, professionnalisation, centres de compétences, régionalisation, *case management* (individualisation).

Ces ressemblances en ce qui concerne la situation de départ plaident en faveur d'un traitement du thème de l'intégration qui dépasse une optique strictement sectorielle. Dans une perspective d'intégration durable, l'Initiative prend fait et cause pour une approche globale reposant sur les bases et stratégies suivantes :

- responsabilité personnelle et respect des engagements
- création d'occasions d'intégration
- promotion de l'intégration sociale et professionnelle
- coopération avec le monde de l'économie
- élargissement de la coopération interinstitutionnelle

Investir dans le domaine de l'intégration en vue de réduire durablement les coûts

Transférer des charges d'une caisse à l'autre ne réduit pas les coûts. Au contraire. L'objectif principal doit être d'assurer l'intégration professionnelle ou sociale des assurés de l'AI ou des allocataires d'aide sociale. C'est dans une sortie aussi rapide que possible du dispositif de protection sociale – et non dans le transfert des usagers d'un régime à l'autre – que réside un important potentiel d'économies. Bien sûr, atteindre ce but commence par coûter quelque argent :

- Intégrer avec succès requiert du personnel suffisamment nombreux et qualifié.
- Seule une offre suffisante et variée de mesures d'intégration permet d'atteindre l'objectif fixé pour une partie au moins du public cible et, à moyen terme, de réduire durablement les coûts.

- Les structures, les procédures et les responsabilités doivent être clairement définies.
- Ce remaniement implique des modèles de financement nouveaux, solidaires et décloisonnés. Les capacités financières des villes sont limitées. Elles ne permettent plus – même à moyenne échéance – d'envisager de compléter le dispositif. Elles sont même parfois déjà au-delà des limites supportables.

Perspectives en matière de politique sociale et financière

Non à un cadeau trompeur – non au paquet fiscal

Tout comme l'Union des villes suisses et maintes autres organisations professionnelles, l'Initiative a repoussé avec vigueur le paquet fiscal. Ce paquet a été rejeté par le peuple suisse en mai 2004. Son acceptation aurait eu d'importantes conséquences pour les cantons et les villes.

La conférence d'automne a permis aux participants de s'intéresser aux perspectives en matière de politique sociale et financière. Collaborateur du Département fédéral des finances, P. Saurer a fourni des indications à propos des développements et tendances à l'échelon de la Confédération ainsi que des conséquences de la RPT.

Dans le cadre d'une table ronde présidée par R. Meier – président de l'Initiative et directeur des affaires sociales de la Ville de Lucerne – M. Ingold – conseillère municipale à Winterthur – et M. Hohn – chef du service social de la Ville de Berne – ont débattu des nouvelles recommandations de la CSIAS. Celles-ci apparaissent comme une voie praticable pour continuer de piloter et d'harmoniser les prestations financières de l'aide sociale à l'échelle de la Suisse entière.

Politique familiale

L'Initiative est membre de la communauté d'intérêts « Perspective politique familiale ». Cette dernière s'est positionnée en faveur de l'élargissement du régime des prestations complémentaires en faveur des familles. « Perspective politique familiale » salue en outre la loi fédérale sur les allocations familiales prévoyant une allocation minimale de 200 francs par mois et par enfant (respectivement de 250 francs par mois au titre d'allocation de formation) dans la perspective d'une harmonisation intercantonale.

Concrétisation de la sécurité sociale : constitution d'une table ronde

Présidée par R. Meier – président –, une délégation de l'Initiative composée de M. Ingold – conseillère municipale à Winterthur et membre du bureau –, S. Zamora – conseillère municipale à Lausanne – et F. Sassnick – collaboratrice scientifique – a eu l'occasion de s'entretenir avec le conseiller fédéral P. Couchepin et Y. Rossier – directeur de l'OFAS. Les régimes assuranciers composant la sécurité sociale ont été au cœur de la discussion. Le conseiller fédéral Couchepin s'est engagé à organiser une table ronde à laquelle seront invités les villes, les communes, les associations d'employeurs et les partenaires du dispositif de collaboration interinstitutionnelle (assurance invalidité, assurance chômage, aide sociale). Il y sera question du développement et de la coordination des différentes assurances sociales du point de vue des acteurs concernés.

Politique en matière d'asile

L'Initiative s'est engagée dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'asile. Elle a montré que les enjeux de la politique concernant les étrangers et les demandeurs d'asile se situent principalement sur le territoire des villes mais que celles-ci ne disposent pas des moyens et compétences qui leur permettraient, sans l'intervention de la Confédération, de résoudre de manière adéquate les délicats problèmes qui se posent en la matière. Elle s'est aussi élevée contre le projet de retirer l'aide sociale à tous les demandeurs d'asile ayant reçu une décision négative. Elle a en outre vigoureusement critiqué les pratiques concernant les demandeurs d'asile frappés de décisions exécutoires de non-entrée en matière (NEM). L'Initiative

a exigé de rencontrer la direction de l'Office fédéral pour s'entretenir avec les responsables de la situation difficile des villes. Cette rencontre ne pourra pas se dérouler avant début de 2005.

Organisation

Nouveau membre

Illnau-Effretikon est désormais membre de l'Initiative.

Représentation dans d'autres organisations

L'Initiative des villes est représentée au sein des principales instances sociales suisses :

- Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales. Représentant : Ruedi Meier, président de l'Initiative, Lucerne
- Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales / Commission consultative. Représentant : Michael Hohn, président du groupe de travail des fonctionnaires dirigeants
- Perspectives politique familiale. Représentants : Ruedi Meier et Frauke Sassnick Spohn, collaboratrice scientifique, Winterthour
- Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) / Groupe tripartite technique de travail. Représentant : Walter Amelia, Zurich