

---

Direction de la sécurité sociale et de  
l'environnement  
Direction des finances  
Administration générale

## **Création d'une unité d'intervention socio-éducative de terrain (UnISET)**

*Préavis no 236*

Lausanne, le 30 août 2001

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

### **1 Objet du préavis**

L'intervention du Corps de police destinée à limiter les troubles provoqués par les attroupements tels que ceux qui se produisent à Saint-Laurent a fait ses preuves. Elle est appréciée par la grande majorité des personnes qui fréquentent les lieux. Elle peut toutefois apparaître excessive à certains égards. S'inspirant d'une expérience conduite avec succès en ville de Zurich, la Municipalité souhaite remplacer partiellement les policiers par des professionnels du secteur socio-éducatif. Cette nouvelle forme d'intervention entraînera des coûts annuels estimés à 650 000 francs. Pour 2002, tenant compte d'un déploiement progressif du dispositif et des investissements initiaux, la Municipalité demande un crédit de 448 000 francs.

### **2 Situation actuelle**

Le quartier de Saint-Laurent est une zone sensible depuis plusieurs années (1993-1994 environ) à cause des rassemblements de personnes toxicomanes ou marginalisées qui se forment sur la place et sur les escaliers de l'église. L'établissement de contacts entre consommateurs et vendeurs de stupéfiants n'explique qu'en partie

cette situation. La possibilité de rencontrer des personnes vivant dans des conditions analogues, l'envie d'être au cœur de la ville, de voir passer du monde et d'être vu jouent aussi un rôle.

Le rassemblement de Saint-Laurent est régulièrement l'objet de débordements, qualifiés aujourd'hui d'*incivilités*. Cris, insultes parfois adressées aux passants ou aux commerçants voisins, disputes — quelquefois violentes — comportements contraires aux bonnes mœurs, troubles liés à la présence de chiens ont été dénoncés à plusieurs reprises et ont parfois été évoqués dans la presse. Les commerçants, les passants et les habitants se plaignent d'une situation qu'ils considèrent comme néfaste au commerce et source d'inconfort et d'insécurité. La consommation d'alcool ou de médicaments pris hors d'un usage médical par les personnes qui séjournent sur la place contribue largement à ce malaise.

Disperser des rassemblement tels que celui de Saint-Laurent est malaisé. Ce n'est du reste pas un objectif de la Municipalité. Si un certain nombre de comportements observés à cet endroit constituent bel et bien des infractions à la loi ou des contraventions au Règlement général de police, s'attrouper, s'installer durablement sur la place publique, parler fort — voire crier — se singulariser par sa tenue vestimentaire ou son attitude n'est pas interdit et ne constitue pas des délits. Diverses démarches ont été entreprises par des éducateurs de rue ou des ecclésiastiques pour entrer en contact avec les usagers des escaliers et pour favoriser des attitudes plus respectueuses face aux personnes qui résident, travaillent ou passent dans le quartier. De plus, la paroisse de Saint-Laurent anime, depuis plus de six ans, un groupe de réflexion (*groupe des escaliers de Saint-Laurent* ou *mieux vivre à Saint-Laurent*) qui cherche à favoriser le dialogue entre les divers acteurs, à savoir les consommateurs, les commerçants, la police et les différents intervenants en toxicomanie. La Municipalité a pour sa part toujours participé activement à ces réflexions et pris connaissance des problèmes évoqués.

Les résultats de ces premières interventions n'ont pas permis d'apporter une amélioration sensible. Quand bien même la situation ne s'est pas objectivement dégradée au fil du temps<sup>1</sup>, des commerçants établis dans le secteur de Saint-Laurent et des passants ont réclamé des mesures plus énergiques. Dès 1999, le Corps de police a mis en place un dispositif permettant d'intervenir chaque fois qu'un comportement dépassait les limites de la bienséance<sup>2</sup>. La présence permanente de plusieurs policiers, leurs interventions immédiates à chaque incident et le transfert des auteurs des incivilités à l'Hôtel de police à des fins de contrôle d'identité ont contribué à une amélioration rapide et sensible de la situation. Il faut toutefois rappeler que le dispositif de prise en charge « à seuil bas » a été renforcé à plusieurs reprises : en 1996 par la création du centre de Saint-Martin (centre de traitement ambulatoire des problèmes de dépendance), en 1999, par celle du Passage (lieu d'accueil et de rencontre à seuil bas) et, d'une manière plus générale, par le renforcement des moyens des acteurs opérant dans le domaine de la réduction des risques et la consolidation de leur collaboration.

Une présence policière renforcée a été maintenue en 2000 et 2001 dans le secteur de Saint-Laurent. Même si elle a fluctué en fonction des circonstances (notamment saisonnières et atmosphériques), elle représente un effort important pour le Corps de police. La Municipalité constate qu'une partie de l'effectif de ce dernier est ainsi affectée à des tâches pouvant être confiées, dans une très large mesure, à des intervenants possédant un autre profil professionnel en mesure au surplus d'offrir aide et soutien aux personnes en difficulté

---

<sup>1</sup> Le nombre des « incivilités » ou des voies de fait par unité de temps demeure stable

<sup>2</sup> Ainsi, naturellement, que lorsque des délits étaient commis

<sup>3</sup> Notamment par l'ouverture de l'espace d'accueil diurne du « Passage »

### 3 Modèle d'intervention SIP / Zurich

Confrontées aux problèmes posés par des concentrations de marginaux « turbulents » (toxicomanes, trafiquants, alcooliques, punks, clochards), les autorités municipales zurichoises ont constaté les limites des interventions policières (fréquente absence de bases légales, mobilisation de capacités d'intervention plus utiles ailleurs). Elles ont cherché une solution en créant une unité spécialisée en matière de maintien de l'ordre recourant à une approche éducative plutôt que répressive — l'équipe SIP<sup>4</sup> (ou bus SIP) — dont les objectifs et les méthodes d'intervention sont décrits comme suit dans un document publié par les autorités zurichoises<sup>5</sup> :

#### ***Qu'est-ce que le bus SIP ?***

*Mis en œuvre à partir de mars 2000, le projet « sécurité, intervention, prévention » constitue une tentative de la municipalité de la ville de Zurich de combiner maintien de l'ordre et interventions à caractère social dans les espaces publics. Le bus SIP est un groupe d'intervention mobile chargé de rappeler les règles de comportement aux usagers des parcs et places publics, de s'entremettre dans des situations de conflit et de fournir des prestations à caractère médical et social.*

#### ***Quels sont les objectifs du bus SIP ?***

*Le bus SIP apporte une contribution à la qualité de vie dans les jardins publics et les lieux de détente :*

*Sécurité : moins de troubles et de harcèlement, moins de conflits dans les parcs et sur les places*

*Intervention : engagement en faveur d'une plus grande tolérance et de plus d'égards réciproques, interventions lors de conflits ou en cas d'urgence*

*Prévention : présence, information, aide et soutien*

#### ***Quelles sont les missions du bus SIP ?***

*Maintien de l'ordre : l'équipe d'intervention rappelle et impose les règles suivantes*

- *on ne tolère ni consommation, ni trafic de drogues illégales*
- *les chiens doivent être tenus en laisse*
- *on doit utiliser les toilettes publiques*
- *on ne doit laisser traîner aucun déchet*
- *on ne doit pas produire des bruits excessifs*
- *on ne doit se livrer à aucune violence*

*Conflits : l'équipe intervient en cas de comportement violent ou menaçant, elle cherche à empêcher l'escalade et avertit la police lorsque des excès sont commis ou dans des cas d'urgence.*

*Santé : l'équipe encourage les toxicomanes et les alcooliques à se soucier de leur santé et conduit des actions de prévention secondaire (elle participe par exemple à la campagne zurichoise de prévention des hépatites). Elle dispense des soins élémentaires lorsque surviennent des problèmes mineurs, accompagne les usagers à la consultation médicale pour sans-abri ou demande l'intervention d'une ambulance.*

*Travail social : l'équipe renseigne les usagers au sujet des différentes instances offrant aide et conseil dans le périmètre de la ville de Zurich ou au delà; elle adresse les usagers aux structures en mesure de les aider (travailleurs sociaux de rue, services sociaux, structures spécialisées dans l'accès à des logements sociaux).*

<sup>4</sup> Pour Sicherheit, Intervention, Prävention (soit sécurité, intervention, prévention)

<sup>5</sup> Il s'agit d'une traduction. L'original allemand est à disposition au Secrétariat général DSS+E

***Quelles sont les modalités d'intervention ?***

*Plusieurs modes de communication relèvent du répertoire méthodologique de l'équipe SIP, dont la communication directe ou indirecte ainsi que l'exploitation des émotions provoquées par des interventions attrayantes. S'agissant de communication directe, on mentionnera, à titre d'exemple, les actions qui peuvent être entreprises pour imposer l'ordre : informer, mettre en garde, ordonner, faire appel à la police. D'autres messages directs consistent en diffusion d'informations ou de conseils ou en démarches d'aide lorsque se présentent des problèmes sanitaires ou sociaux. Des modes de communication indirects sont utilisés lorsque les usagers ne sont accessibles à aucun argument rationnel, comme c'est le cas lorsqu'ils se trouvent sous l'influence de drogues ou de l'alcool. Ils se révèlent plus efficaces que des messages directs. Dans de telles circonstances, on recourt à des méthodes inspirées de modèles socio-pédagogiques ou psychologiques. On peut ainsi par exemple choisir de commenter un comportement donné (« prévisions du temps »), de le copier (« tendre un miroir ») ou de le parodier (« intervention paradoxale »), etc.*

***Dans quelles circonstances le bus SIP intervient-il ?***

*L'équipe du bus SIP intervient où et quand l'utilisation des parcs par le public est perturbée ou exposée à des dangers. Cela étant, ses heures d'engagement varient au gré des saisons. Durant la belle saison, l'équipe est active plus longtemps et elle intervient aussi durant la soirée tandis qu'elle se concentre, durant la mauvaise saison, sur des tournées particulières.*

***Comment fonctionne le dispositif d'intervention de crise SIP<sup>6</sup> ?***

*L'équipe d'intervention de crise est compétente pour recevoir plaintes et requêtes. Elle fonctionne en tant que plaque tournante et intermédiaire : quiconque est dérangé par du tapage ou par la présence de seringues utilisées ou se sent menacé par la présence de consommateurs de drogues ou d'alcool peut faire appel à l'équipe d'intervention de crise. Celle-ci prend ces problèmes en compte et cherche des solutions simples et directes. En cas de nécessité, elle fait appel à d'autres organismes comme par exemple la police municipale.*

***Avec qui le bus SIP est-il en relation ?***

*L'équipe travaille en étroite relation avec différents services de l'administration communale ainsi qu'avec les organismes privés concernés. Elle collabore tout particulièrement avec la police municipale de même qu'avec la direction des travaux publics et de l'assainissement, celle de la santé et de l'environnement, l'infirmier pour sans-abri, les services d'aide ambulatoire aux toxicomanes et le bureau pour la culture sociale<sup>7</sup>. Simultanément, elle entretient des contacts réguliers avec des institutions privées actives dans le domaine social ainsi qu'avec des représentants des quartiers.*

L'effectif de l'équipe SIP a été progressivement augmenté — notamment pour s'adapter à un élargissement de son horaire de présence sur le terrain (elle intervient actuellement sept jours sur sept, de la fin de la matinée à la tombée de la nuit). Il se monte à douze équivalents-plein-temps. Il est composé de collaborateurs aux profils professionnels divers (assistants sociaux, psychologues, infirmiers en psychiatrie ou en soins généraux, travailleurs sociaux précédemment actifs dans le domaine de l'asile ou du secteur pénitentiaire, travailleurs manuels, etc.). Plus de la moitié des intervenants sont des femmes.

L'équipe SIP est placée sous la responsabilité du Département des affaires sociales. Une cellule de coordination police/social réunit régulièrement les cadres responsables de ces secteurs. Par ailleurs, le fait de

<sup>6</sup> « Sip-Troubleshooting »

<sup>7</sup> « Soziokultur »

devoir intervenir de conserve rapproche les collaborateurs de terrain (qui ont aussi l'occasion de participer à des échanges à l'occasion de rencontres annuelles).

Sur la foi des résultats obtenus durant la phase d'essai (mars à décembre 2000), l'organe délibérant zurichois a décidé de poursuivre l'expérience pour deux années supplémentaires. Le budget annuel de l'opération se monte à environ 1,2 million de francs. Selon des indications fournies par les responsables du projet, les comptes devraient cependant enregistrer une dépense voisine de 1,5 million de francs.

#### 4 Transposition du modèle SIP à Lausanne

D'un point de vue qualitatif, il existe suffisamment d'analogies entre la situation lausannoise et celle prévalant à Zurich pour que l'on soit fondé à croire qu'une intervention inspirée par le modèle zurichois puisse déboucher sur des résultats comparables. La Municipalité souhaite par conséquent constituer une équipe chargée d'une mission analogue (unité d'intervention socio-éducative de terrain — UnISET) et l'engager partout où elle estimera nécessaire de réduire les tensions apparaissant entre la population et des groupes de personnes dont les comportements posent problème.

Afin de conserver une forte connotation sociale à ses interventions, l'UnISET sera rattachée à la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (DSS+E) au sein de laquelle elle sera subordonnée au Secrétariat général — déjà chargé de l'ensemble des interventions dans le domaine de la toxicomanie ne relevant pas directement de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation<sup>8</sup> (DEJE) ou de la Direction de la sécurité publique et des affaires sportives<sup>9</sup> (DSPAS).

Composée de collaborateurs disposant de compétences sociales ou sanitaires, cette nouvelle unité disposera initialement d'un effectif de six personnes. Fondé sur une moyenne annuelle de 2 000 heures de travail par collaborateur, cet effectif tient compte d'une présence permanente de deux intervenants<sup>10</sup> sur les lieux de rassemblement, d'environ 10.00 h. à 22.00 h.<sup>11</sup>, tous les jours de l'année. Il prend en outre en considération les impératifs de coordination inter-institutionnelle (avec les partenaires de la prise en charge sociale et médicale ainsi qu'avec le Corps de police) et l'engagement d'un responsable qui sera au surplus chargé des nombreux dossiers concernant les problèmes de toxicomanie relevant du Secrétariat général DSS+E (Tableau 1). L'expérience montrera si, à l'instar de ce qui s'est passé à Zurich, cet effectif doit être augmenté.

Tableau 1 : Heures de travail générées par le projet

	Heures
Présence sur la rue : 2 personnes; 12 heures par jour; 365 jours/an	8 760
Direction de l'équipe et gestion des dossiers « toxicomanie » de la DSS+E	2 000
Absences diverses (accouchement, maladie, accident, service militaire ou dans la PCi, perfectionnement, etc.) et coordination	1 240
Total	12 000

<sup>8</sup> La DEJE, par son Service de santé des écoles, est directement responsable des mesures préventives destinées aux écoliers

<sup>9</sup> Dont le Corps de police est notamment chargé de l'application des dispositions pénales de la loi fédérale sur les stupéfiants

<sup>10</sup> L'effectif des équipes zurichoises a dû être porté à trois intervenants pour tenir compte de la difficulté de certaines interventions

<sup>11</sup> L'horaire de présence sera adapté aux circonstances (probablement plus étendu durant la belle saison et resserré le reste du temps)

---

Compte tenu de la spécificité de la mission de l'UnISET (intervention de terrain), ses besoins en locaux et matériel sont peu importants. Ils se limitent au bureau du responsable de l'unité (y compris mobilier et équipement informatique), à un local de réunion pour l'équipe (y compris mobilier et poste de travail informatique partagé), aux vêtements de travail des intervenants et à des équipements de transmission (téléphones cellulaires). La nécessité d'acquérir un véhicule devra être appréciée sur la base de l'expérience. L'équipe zurichoise utilise un bus pour se déplacer sur ses différents lieux d'intervention et pour transporter du matériel tel que conteneur à déchets, trousse de premier secours ou gants. Elle l'utilise également pour accompagner certains usagers auprès d'institutions spécialisées. A Lausanne, les interventions devraient s'inscrire dans un périmètre plus restreint, largement interdit à la circulation automobile. Il n'est donc pas certain qu'un véhicule soit aussi indispensable qu'à Zurich. Le cas échéant, son acquisition fera l'objet d'une demande de crédit supplémentaire.

*Tableau 2 : Prévisions d'achats pour le matériel destiné à l'équipe UnISET*

	Francs
Vêtements de travail	6 000.—
Equipements de bureau (mobilier)	10 000.—
Equipements informatiques (deux postes de travail, deux imprimantes)	9 000.—
Téléphonie (cellulaires + téléphones fixes)	2 500.—
Petit matériel (trousses sanitaires, gants, etc.)	500.—
Mises au concours (annonces dans la presse)	2 000.—
Véhicule	pour mémoire
<b>Total</b>	<b>30 000.—</b>

Au total, les coûts annuels générés par la création de l'UnISET peuvent être évalués à 650 000 francs (Tableau 3), montant auquel il conviendra encore d'ajouter, pour la première année de fonctionnement, une somme de 30 000 francs pour l'acquisition du mobilier, de l'équipement informatique, des téléphones cellulaires et fixes ainsi que pour les frais de mise au concours (annonces dans la presse) (Tableau 2).

*Tableau 3 : Charges de fonctionnement annuelles de l'UnISET*

	Francs
Traitements (y compris charges sociales) <sup>12</sup>	620 000.—
Locaux (location, électricité et nettoyages) <sup>13</sup>	15 000.—
Frais divers (formation professionnelle, abonnements et communications téléphoniques, renouvellement des vêtements professionnels, etc.)	15 000.—
Frais d'utilisation d'un véhicule à moteur	pour mémoire
<b>Total</b>	<b>650 000.—</b>

## 5 Calendrier des opérations

Dès l'adoption des conclusions du présent préavis, la Municipalité procédera à l'engagement du responsable de l'UnISET. Compte tenu du délai nécessaire pour la publication de la mise au concours, l'analyse des candidatures et l'éventuel délai de congé du candidat retenu, ce sont environ cinq mois qui s'écouleront avant son entrée en fonction. La mise au concours des postes d'intervenants aura lieu un mois avant cette date, de manière à ce que le responsable puisse choisir les membres de son équipe. Il mettra par ailleurs à profit le délai d'entrée en fonction de ces derniers pour effectuer au moins un stage à Zurich. Ainsi, ce n'est qu'environ neuf mois après l'adoption des conclusions du préavis que l'UnISET sera en mesure d'intervenir

<sup>12</sup> Cinq collaborateurs « éducateurs B », classe 13+5 annuités ; un collaborateur « adjoint administratif », classe 8+5 annuités, y compris cotisations aux assurances sociales et à la caisse de pensions

<sup>13</sup> Sur la base des prix pratiqués pour d'autres locaux utilisés par l'administration communale, la rubrique « location » a été estimée sur la base d'une surface de 50 m<sup>2</sup> au tarif annuel de 250 francs / m<sup>2</sup>, de frais annuels de nettoyage estimés à 500 francs et de factures de chauffage et électricité de 500 francs par année, soit au total 13 500 francs arrondis à 15 000 francs. Tout sera entrepris pour ne pas avoir à prendre de nouvelles surfaces en location (récupération de locaux déjà affectés à l'administration communale). Compte tenu du laps de temps qui s'écoulera entre la rédaction du présent préavis et l'entrée en jouissance des locaux nécessaires, il est toutefois apparu préférable d'incorporer ces dépenses au crédit demandé au Conseil communal

sur le terrain. Durant ce laps de temps, il appartiendra au Corps de police de maintenir son dispositif de surveillance renforcée tout en l'adaptant aux circonstances du moment.

## 6 Conséquences sur les dépenses communales en 2001 et 2002

En raison du délai nécessaire pour constituer l'UnISET, aucune dépense supplémentaire ne devra être imputée aux dépenses 2001 du fait de l'adoption du présent préavis. Pour 2002, il paraît raisonnable de considérer que le traitement du responsable de l'unité sera versé pendant dix mois et les traitements des intervenants pendant sept mois. En ce qui concerne les loyers, celui du bureau du responsable courra pendant dix mois et celui du local de réunion/vestiaire pendant sept mois. Du côté des équipements, la totalité de la dépense prévue devra être consentie en 2002. Enfin, il s'agira de prévoir les dépenses relatives au stage de formation du responsable. Compte tenu de ces éléments, l'impact financier de l'UnISET sur l'exercice 2002 est évalué à 448 000 francs (Tableau 4).

Tableau 4 : Dépenses d'équipement et de fonctionnement de l'UnISET pour l'exercice 2002 (évaluation)

	Francs
Traitement du responsable de l'unité — 10 mois — et des intervenants — 7 mois — ( y compris cotisations aux assurances sociales pour 21 500 francs et cotisations CPCL pour 41 700 francs)	385 500.—
Location (y compris électricité pour 500 francs et nettoiyages pour 500 francs)	12 500.—
Frais divers (formation professionnelle pour 6 000 francs, déplacements et débours pour 8 000 francs ainsi qu'abonnements et communications téléphoniques pour 6 000 francs)	20 000.—
Equipements (cf. Tableau 2)	30 000.—
<b>Total</b>	<b>448 000.—</b>

## 7 Effet sur l'effectif du personnel de l'administration communale

L'effectif du personnel communal sera augmenté de six unités à partir de l'exercice 2002. Le responsable de l'UnISET — qui sera appelé à prendre en charge l'intégralité des dossiers « toxicomanies » relevant de la DSS+E — possédera un statut de fonctionnaire. En revanche, les autres collaborateurs de l'UnISET seront engagés par contrat de droit privé. La Municipalité part en effet du principe que les problèmes dont l'UnISET aura à s'occuper sont très vraisemblablement transitoires. Or le personnel de l'UnISET possédera un profil professionnel suffisamment particulier pour le rendre difficilement intégrable dans le cadre de l'administration communale au moment de la dissolution de l'unité.

## 8 L'opération UnISET dans la perspective du développement durable (Agenda 21)

Les perturbations justifiant la création de l'UnISET sont vécues comme une dégradation importante de la qualité de vie par les habitants et les utilisateurs des zones où elles se produisent. Chercher à les réduire et tendre vers une meilleure compréhension réciproque de tous les utilisateurs des espaces publics s'inscrit parfaitement dans la perspective de l'opération décrite dans le rapport-préavis N° 211 du 19 avril 2001 (Mise en place d'une politique de développement durable en Ville de Lausanne — 2<sup>ème</sup> partie : problèmes sociaux

et du logement, participation de la population aux décisions la concernant et suivi du développement du bois)<sup>14</sup>.

## 9 Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le préavis N° 236 de la Municipalité, du 30 août 2001 ;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide :*

d'allouer à la Municipalité, sur le budget 2002, un crédit spécial de 448 000 francs destiné au financement de l'Unité d'intervention socio-éducative de terrain (UnISET) et de le ventiler comme suit sur les budgets du Service d'organisation et d'informatique, du Service des gérances et du Secrétariat général de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement :

- 6 000 francs sous la rubrique 1500.318, Autres prestations de tiers (téléphone)
- 500 francs sous la rubrique 3400.312, Eau, énergie, chauffage
- 500 francs sous la rubrique 3400.314, Entretien des biens immobiliers
- 11 500 francs sous la rubrique 3400.316, Loyers et redevances d'utilisation
- 322 300 francs sous la rubrique 6000.301, Traitements
- 21 500 francs sous la rubrique 6000.303, Cotisations aux assurances sociales
- 41 700 francs sous la rubrique 6000.304, Cotisations à la caisse de pensions
- 12 000 francs sous la rubrique 6000.309, Autres charges de personnel (vêtements et formation)
- 2 000 francs sous la rubrique 6000.310, Imprimés et fournitures de bureau (mise au concours)
- 20 500 francs sous la rubrique 6000.311, Achats d'objets mobiliers et d'installations
- 8 000 francs sous la rubrique 6000.317, Déplacements, débours, dédommagements

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire :  
François Pasche

---

<sup>14</sup> Bulletin du Conseil communal 2001, Tome \*\*, pp. \*\* ss