

## Reconstitution du Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération

*Préavis N° 2002/53*

Lausanne, le 7 novembre 2002

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

### **1 Objet du rapport-préavis**

Le Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération a été créé en 1992 pour répondre à la motion du conseiller communal Eric Bornand demandant de marquer les festivités du septième centenaire de la Confédération par un témoignage de solidarité à l'égard des plus démunis<sup>1</sup>. Doté symboliquement d'un capital initial de 700 000 francs, le fonds a été plus particulièrement créé pour suppléer aux carences du dispositif de sécurité sociale en ciblant son action sur la prise en charge de situations atypiques. Les difficultés économiques et sociales que notre pays traverse depuis de nombreuses années ont mis le fonds à forte contribution. Diminution des recettes et augmentation des dépenses se sont conjuguées pour ramener à environ 18 000 francs le disponible au 1<sup>er</sup> octobre 2002. Dans un premier temps, la Municipalité a pris une mesure d'urgence et demandé un crédit supplémentaire de 99 000 francs destiné à prolonger l'activité du fonds en attendant que votre Conseil se prononce sur une demande de crédit destinée à reconstituer son capital initial.

Le présent préavis fournit des informations sur la finalité et le fonctionnement du fonds. Il décrit les principaux motifs de recours et l'évolution de la situation financière. Il se conclut par la demande d'un crédit spécial 2003 d'un montant de 700 000 francs.

---

<sup>1</sup> Bulletin du Conseil communal, 1991, tome 1, pp. 209 ss

## 2 Le Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération

Du fait de sa complexité et de ses défauts de coordination, le système de sécurité sociale ne couvre pas tous les besoins de la population défavorisée. La nécessité d'une aide financière comblant les lacunes du dispositif se fait sentir de manière particulièrement pressante. Ces constats étaient déjà actuels en 1991, lorsque le conseiller communal Eric Bornand demanda, par voie de motion, de créer un fonds destiné aux demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas de l'assurance chômage ou d'autres formes d'aide. De l'avis de l'auteur de la motion, la création du fonds devait permettre aux autorités lausannoises de marquer le 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération de manière tangible et généreuse.

Dans sa réponse, la Municipalité décida d'aller au-delà des souhaits contenus dans la motion. Elle proposa d'élargir le champ d'intervention du fonds à toutes les situations impossibles à dénouer au moyen des régimes sociaux existants tels qu'aide sociale vaudoise, prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, aide sociale lausannoise complémentaire, prestations aux chômeurs ou aide « Bouton d'or ». Le 11 février 1992, suivant les suggestions de l'exécutif, votre Conseil accepta d'allouer un crédit spécial de 700 000 francs représentant le capital initial du Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération.

Les conditions justifiant l'octroi d'une aide ainsi que les principes de gestion et d'administration du fonds sont précisés dans un règlement adopté par la Municipalité. A l'exception d'une condition impérative de résidence — les bénéficiaires doivent avoir élu domicile à Lausanne depuis trois mois au moins — le règlement ne fixe aucun critère d'octroi précis. Il s'attache essentiellement à déterminer la procédure d'instruction des demandes ainsi que quelques règles générales garantissant la souplesse indispensable à la prise en charge de situations atypiques.

Le fonds n'entre pas en matière pour des interventions de longue durée. Il répond à des demandes précises et circonstanciées en attribuant des aides financières uniques. L'objectif poursuivi vise à rétablir des situations momentanément déséquilibrées par des dépenses inattendues ou par toute autre circonstance exceptionnelle ayant marqué l'itinéraire de vie du requérant.

Les demandes d'aide émanent exclusivement de services sociaux (Centre social régional ou service social privé). Depuis 2001 — année de sa création — l'Unité d'assainissement financier (UnAFin) recourt régulièrement au fonds pour obtenir les ressources nécessaires au financement des procédures judiciaires qu'elle entreprend<sup>2</sup>.

L'instruction des demandes est confiée au Centre social régional. Selon le montant demandé, la compétence décisionnelle appartient soit à la directrice de la sécurité sociale et de l'environnement, soit au bureau du fonds. Présidé par la conseillère municipale, cet organe se compose en outre du chef du Service social et du travail, de l'adjoint social du Centre social régional et de deux représentants d'institutions privées confrontés directement avec les problèmes aux solutions desquelles le Fonds est amené à concourir. Il se réunit à un rythme mensuel. Sa gestion administrative est confiée au Secrétariat général de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement.

En aval de la décision, le suivi des bénéficiaires est assuré par le service social à l'origine de la demande. Les assistants sociaux leur offrent appui et assistance pour rétablir l'équilibre de leur budget et veillent à ce qu'ils puissent faire face à leurs obligations, singulièrement au remboursement des prêts éventuellement consentis par le fonds.

Le fonds a fait l'objet d'une large information auprès des services sociaux privés susceptibles d'y avoir recours.

---

<sup>2</sup> Le préavis no 2000/144 (« Politique communale en matière de lutte contre le surendettement des ménages privés ») précise que la Ville de Lausanne renonce à créer un fonds allouant des prêts destinés à rembourser les créanciers. Il prévoit cependant d'avancer les montants exigés par le tribunal en cas de procédures judiciaires telles qu'arrangement à l'amiable selon art. 333 CO ou faillite personnelle (cf. section 6.2, « Moyens humains et matériels à disposition de l'UnAFin »)

### 3 Typologie des demandes d'aide

L'analyse des dossiers présentés en août 2002 permet d'établir une typologie des demandes adressées au fonds. Comme le bureau ne s'est pas réuni en juillet, les dossiers sont nombreux et constituent un échantillon que l'on peut considérer comme représentatif.

Sur cinquante demandes, vingt-et-une concernent des allocataires de l'aide sociale vaudoise (suivis dans les différents groupes du Centre social régional). Treize demandes ont été présentées par des institutions sociales privées, douze par le groupe « Information sociale » et quatre par l'UnAFin.

*Tableau 1 : Principaux motifs de recours au Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération (août 2002)*

Nombre	Nature de la demande	Montant total
15	Notes d'honoraires pour traitements dentaires	14 653.—
4	Autres dépenses de santé	1 406.45
7	Arriérés de loyer	7 626.—
4	Avances de frais de procédures pour assainissements financiers	13 080.—

#### Commentaires concernant le Tableau 1

- Les **traitements dentaires** sont exclus de l'assurance maladie obligatoire. Ils peuvent entraîner des dépenses sans proportion avec la capacité financière des patients. Différents instruments existent pour leur venir en aide : fonds privés ou réductions accordées par le Service dentaire scolaire (lorsque ce dernier a traité des écoliers). Par ailleurs, les allocataires de l'aide sociale vaudoise se voient rembourser leurs notes d'honoraires sur la base d'un tarif minimum. Ces instruments ne permettent toutefois pas de résoudre l'ensemble des problèmes. Le fonds est donc souvent sollicité pour ce type de dépenses.
- Le fonds est également sollicité pour d'**autres dépenses de santé**. Il s'agit principalement de notes d'honoraires ou de prestations non remboursées par l'assurance-maladie. S'agissant de notes d'honoraires, le système du tiers garant permet au patient/assuré d'utiliser l'argent remboursé par la caisse maladie pour financer d'autres dépenses. Discutable mais pourtant pratiquée, cette manière de procéder est un facteur d'endettement. L'intervention du fonds permet d'éviter une aggravation de la situation et de rétablir de bonnes relations avec les prestataires de soins.
- En cas de difficultés budgétaires, le paiement du **loyer** est souvent suspendu dans l'espoir d'un rapide retour à meilleure fortune. L'état de pénurie qui prévaut sur le marché du logement rend cet expédient périlleux car il peut rapidement déboucher sur une procédure d'expulsion. L'intervention du fonds permet de prévenir cette issue qui marque généralement l'entrée dans la logique de désinsertion sociale. Par un suivi adéquat, les assistants sociaux veillent ensuite à trouver des solutions afin que la situation ne se reproduise plus.  
Quelques familles vivent actuellement à l'hôtel, suite à une expulsion. Si la situation financière du fonds ne devait pas s'améliorer, le Centre social régional se trouverait rapidement confronté à une augmentation du nombre de ces situations lourdes en conséquences psychologiques (traumatisme de l'expulsion) et sociales (précarité).

Dans chaque situation, les assistants sociaux cherchent à comprendre les causes premières de l'insuffisance de ressources. A terme, leur tâche consiste à rétablir de manière durable l'équilibre budgétaire des ménages qui sollicitent leur aide. Cette démarche passe par des mesures d'insertion, des compléments de formation ou, plus prosaïquement, par les mesures d'hygiène indispensables à une relation sociale (soins dentaires en

<sup>3</sup> Pour plus de compréhension, voir les règles de gestion en annexe

particulier). Le Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération constitue un instrument indispensable pour parvenir à ce but. La présence, au sein du bureau, du chef du Service social et du travail et de l'adjoint social du Centre social régional, garantit que les demandes correspondent aux objectifs de réinsertion qui motivent l'intervention sociale.

#### 4 Evolution de la situation sociale

L'effectif des personnes suivies par le Centre social régional ne diminue pas. Elles connaissent principalement des problèmes dus à leurs difficultés à (re)trouver un emploi en raison d'une formation insuffisante ou inadéquate ou de problèmes psychiques. D'autres problèmes renvoient à la pénurie de logements bon marché ainsi qu'à l'augmentation de la charge financière qu'implique la hausse des cotisations d'assurance-maladie et des traitements médicaux.

Les moyens d'intervention des différents régimes sociaux (assurances sociales et aide sociale) peinent à s'adapter à l'évolution de la situation. Le Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération conserve toute son utilité. Les compléments ponctuels qu'il est en mesure d'offrir se justifient pleinement car ils permettent d'alléger la charge des ménages aux ressources modestes.

#### 5 Financement

Deux phénomènes conjugués ont caractérisé la situation financière actuelle du Fonds : une augmentation significative des dépenses depuis l'année 2000 et une diminution des recettes.<sup>4</sup>

Tableau 2 : Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération — Flux financiers

Année	Recettes	Dépenses
1991	700 000.—	
1992	2 950.—	175 709.05
1993	8 560.—	235 393.40
1994	217 899.40	233 058.85
1995	101 125.88	129 975.45
1996	402 605.85	109 282.20
1997	49 500.20	197 614.30
1998	280 314.50	163 778.—
1999	1 012 611.80	263 637.60
2000	171 165.35	495 486.35
2001	59 147.80	683 350.70
2002	165 517.75	339 153.15

<sup>4</sup> voir en annexe la situation comptable complète et par année

L'augmentation importante des dépenses au cours de ces dernières années s'explique comme suit :

- En raison de la crise du logement, le Centre social régional a dû intervenir plus fréquemment pour éviter des expulsions. D'une certaine manière, c'était le prix à payer pour éviter de voir des familles à la rue.
- La création de l'UnAFin et l'augmentation de l'effectif du groupe « Information sociale » ont permis de mieux répondre aux problèmes financiers des ménages qui, en raison de la faiblesse de leurs ressources, subissent de plein fouet l'augmentation des frais liés à la santé.
- Les notes d'honoraires pour frais dentaires particulièrement élevées font généralement l'objet de demandes à plusieurs fondations de manière à répartir les dépenses. La diminution de la capacité financière de plusieurs d'entre elles a reporté une partie de leurs charges sur le Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération.
- La suppression de l'allocation de rentrée scolaire de l'éventail des prestations de l'aide sociale vaudoise a conduit le fonds à pallier ce manque. En 2002, cette aide a concerné 925 enfants pour un montant de 55 620 francs.
- Le Fonds Lenzi — qui répondait aux demandes urgentes égales ou inférieures à 300 francs — n'a plus disposé d'une capacité financière suffisante. Dès janvier 2000, le Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération a pris le relais. De janvier à septembre 2002, 169 demandes de ce type ont été agréées pour une somme de 34 466.25 francs.

Les recettes du fonds sont composées des remboursements des prêts (277 064.10 francs au total) ainsi que de dons et de successions en déshérence (2 194 334.43 francs).

Le produit des successions en déshérence représente la première source de revenus du fonds. Ces successions ne doivent pas être confondues avec les legs alloués à la Ville de Lausanne par la volonté de l'auteur du testament. En juillet 2000, se prononçant sur les conclusions d'une note présentée par le Service des impôts, caisse et contentieux, la Municipalité rappelait à ce sujet que « (...) le produit des successions ou legs dont hérite la Commune par voie de testament est intégré dans la comptabilité communale sous rubrique 3100.439 'Autres revenus', sauf intention précisée du légataire ». Conforme au rapport-préavis N° 1991/136, cette décision a empêché le Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération de bénéficier du produit d'une succession pour un montant supérieur à 750 000 francs qui aurait permis de maintenir son disponible à un niveau ne nécessitant pas la présentation du présent préavis. Depuis lors, la Municipalité est revenue sur cette décision et a décidé d'attribuer au Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération le produit de toute succession pour autant que le disponible du fonds soit inférieur à 700 000 francs et que l'auteur du testament n'ait pas spécifiquement précisé l'usage qu'il convenait de faire de son legs. Cette nouvelle décision n'a pas encore porté les effets escomptés.

Tableau 3 : Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération — Situation au 1<sup>er</sup> octobre 2002

	Fr.	Fr.
Capital initial		700 000.—
Dons payés	2 626 985.90	
Prêts payés	399 453.15	
Remboursement de prêts		277 064.10
Recettes diverses		2 194 334.43
	3 026 439.05	3 171 398.53
Engagements au 1 <sup>er</sup> octobre 2002 (prêts à verser)	29 276.10	
Engagements au 1 <sup>er</sup> octobre 2002 (dons à verser)	96 948.45	
<b>Disponible au 1<sup>er</sup> octobre 2002</b>	<b>18 734.93</b>	
	3 171 398.53	3 171 398.53

## **6 Reconstitution du capital du Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération**

La poursuite des activités sociales rendues possibles par l'existence du fonds nécessite un nouvel apport de la part de la Ville de Lausanne. S'inspirant de la décision initiale de votre Conseil, la Municipalité vous propose de lui allouer une nouvelle fois un crédit spécial de 700 000 francs. Pour l'avenir et dans la mesure où les dispositions prises à propos de l'attribution des fonds en déshérence et des legs non spécifiquement attribués à une utilisation particulière ne permettent pas de compenser les dépenses du fonds, la Municipalité se réserve la possibilité de vous demander de nouveaux crédits lorsque le disponible s'approchera de 100 000 francs.

## **7 Conclusions**

Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le préavis N° 2002/53 de la municipalité, du 7 novembre 2002;

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

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

*décide :*

1. d'allouer à la Municipalité un crédit spécial de 700 000 francs, sur le budget de fonctionnement 2003, montant à porter en augmentation de la rubrique 660.36602 « Dépenses diverses d'assistance et passade » du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement;
2. d'affecter le montant mentionné sous chiffre 1 au Fonds lausannois du 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
François Pasche