

Réorganisation de la section sociale du Service social et du travail

Préavis No 92

Lausanne, le 27 mai 1999

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Le présent préavis a pour principal objectif de décrire les modifications que la Municipalité entend apporter à l'organisation de la section sociale du Service social et du travail (SST) et de demander au Conseil communal les moyens financiers qui lui permettront de conduire cette opération.

Chargé de l'application de régimes sociaux de droit cantonal (ASV, RMR) et de différents dispositifs communaux (aide sociale lausannoise complémentaire [ASLC], subsides pour abonnements de transports publics, aide financière pour les déplacements de personnes handicapées, Fondation lausannoise d'aide par le travail [FLAT], Fonds lausannois du 700^{ème} anniversaire de la Confédération), le SST constitue un élément d'un dispositif à la fois vaste et complexe. Le préavis le replace dans le contexte général de la protection sociale helvétique puis dans l'organisation cantonale. Il rappelle les modifications récemment apportées à son organisation et décrit son fonctionnement actuel.

Après avoir évoqué certains dysfonctionnements observés à l'échelon de la section sociale du SST et en avoir désigné les causes principales, le préavis évoque les démarches entreprises en vue de réorganiser cette unité administrative. Il expose les principes qui articulent cette réorganisation et présente les missions et l'articulation futures de ses principales composantes.

Les difficultés rencontrées dans l'organisation et le fonctionnement de la section sociale sont liées à l'augmentation vertigineuse du nombre de dossiers depuis le début de la crise économique en 1989. Ces problèmes ont surgi à tous les niveaux. Les administrations fédérales, cantonales ou communales n'ont cessé de courir après une réalité sociale imprévisible et changeante. Ainsi l'apparition de problèmes comme le rejet de membres de professions libérales dans la précarité a totalement pris de court les responsables de la gestion de l'aide sociale vaudoise (ASV).

Au fil des ans les niveaux hiérarchiques se sont multipliés ; les procédures se sont allongées, chacun est devenu de plus en plus autonome et la vision générale s'est lentement perdue. La culture et les structures des administrations sont conçues pour traiter des situations reconnaissables qui varient faiblement au fil du temps. Or les services sociaux n'ont cessé de vivre dans l'urgence face à l'inconnu.

La réorganisation envisagée par la Municipalité passe par la mise sur pied d'un centre social régional (le CSR-Lausanne) dont les missions seront notamment calquées sur celles des structures homonymes créées en application de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales. Au sein du CSR, les tâches seront partagées selon de nouveaux principes entre les collaborateurs. Les assistants sociaux se concentreront avant tout sur l'accueil des usagers, la détermination de la réponse à proposer à leurs demandes ainsi que sur toutes les démarches orientées vers l'insertion sociale. La gestion financière des dossiers d'aide (vérification des éléments pris en compte pour le calcul de l'aide, établissement de cette dernière, paiements) ainsi que les opérations concernant le remboursement de l'aide sociale seront confiées à des collaborateurs au bénéfice d'une formation plus administrative : les secrétaires-évaluateurs.

Telle que prévue, la réorganisation décrite dans le présent préavis impose un renforcement de l'effectif du SST : 13,5 collaborateurs seront engagés pour occuper diverses fonctions. Les engagements prévus entraîneront, pour 1999, une augmentation des coûts de fonctionnement (traitements et cotisations aux assurances sociales, frais de locaux) estimée à fr. 591'300.--. L'équipement des postes de travail, notamment l'acquisition d'ordinateurs personnels, entraînera pour sa part une dépense de fr. 236'500.--.

2. Liste des abréviations

AI	assurance invalidité
ASLC	aide sociale lausannoise complémentaire
ASV	aide sociale vaudoise
AVS	assurance vieillesse et survivants
BCC	bulletin du Conseil communal
BO	Bouton d'Or (aide financière aux chômeurs non indemnisés par la LACI)
CMS	centre médico-social
CSR	centre social régional
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale
EPT	équivalent-plein-temps (poste de travail à plein temps)
ETS	emploi temporaire subventionné
FLAT	Fondation lausannoise d'aide par le travail
LACI	loi sur l'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAI	loi sur l'assurance invalidité
LPAS	loi sur la prévoyance et l'aide sociales
LAVS	loi sur l'assurance vieillesse et survivants
LEAC	loi sur l'aide aux chômeurs
ORP	office régional de placement
OT	office communal du travail
PC AVS/AI	prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
PO	programme d'occupation (programme d'emploi temporaire)
RMR	revenu minimum de réinsertion
SPAS	service de prévoyance et d'aide sociales
SST	service social et du travail

3. La protection sociale en Suisse

3.1 Rappel succinct

Le dispositif suisse de protection sociale constitue une réalité complexe où coexistent deux modes de protection collective publique¹ : les assurances sociales et l'assistance sociale. Les assurances sociales² sont construites selon le double principe d'un financement assuré – dans une certaine mesure au moins – par les cotisations des assurés et du versement de prestations lorsque survient l'événement assuré³. Leurs prestations sont largement indépendantes de la situation économique de l'assuré⁴.

A l'inverse des assurances sociales, l'aide sociale ne donne lieu à la perception d'aucune cotisation. Elle est intégralement financée par les collectivités publiques. Les prestations de ce régime de protection sont versées sous condition de ressources, c'est-à-dire uniquement lorsque le besoin s'en fait sentir. Leur objectif principal est d'assurer aux allocataires des moyens d'existence jugés convenables.

Certaines assurances sociales n'ont pas pleinement atteint les buts fixés par le législateur. C'est ainsi que les rentes de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) et celles de l'assurance invalidité (AI) ne permettent pas toujours de *couvrir les besoins vitaux d'une manière appropriée* ou que les cotisations de l'assurance maladie et accidents peuvent être trop coûteuses pour certaines personnes. Des dispositifs ont été instaurés pour combler partiellement ces lacunes : prestations complémentaires (PC AVS/AI) ou subsides abaissant les cotisations d'assurance maladie. Ils possèdent un caractère assistanciel puisqu'ils ne supposent pas le versement d'une cotisation préalable et qu'ils sont accordés sous condition de ressources. Il en va de même des régimes spécialement mis en place pour venir en aide aux demandeurs d'emploi ayant épuisé les allocations de l'assurance chômage (LACI) ou n'y ayant pas droit.

Le dispositif suisse de protection sociale est fortement marqué par le fédéralisme. Les assurances sociales relèvent du droit fédéral tandis que l'assistance sociale est d'essence cantonale. Quant aux communes, elles possèdent la compétence d'introduire, de manière facultative, des dispositifs locaux de protection sociale. On notera par ailleurs qu'à une relative clarté en matière de compétences législatives s'oppose une grande complexité au niveau de l'exécution. L'application de nombreuses dispositions fédérales est confiée aux cantons, chacun de ceux-ci conservant à cet égard une certaine marge de manœuvre. Quant à l'assistance sociale, son exécution est dans une large mesure confiée aux communes.

Les villes sont particulièrement sensibles à l'évolution de la situation. Conscientes d'être le lieu où se concentre la majeure partie des personnes connaissant des difficultés sociales, elles sont les premières frappées – et les plus fortement – par l'émergence de problèmes nouveaux. C'est à elles qu'il incombe généralement d'inventer des solutions novatrices et de les financer. Elles redoutent particulièrement les transferts de charges que pourraient entraîner les économies envisagées à l'échelon fédéral et cantonal, opérations qui alourdiraient encore des dépenses sociales déjà importantes.

¹ La protection sociale comprend également une dimension importante d'aide privée (à l'échelon de la famille avant tout) dont il ne sera qu'accessoirement question dans le présent préavis

² Les principales d'entre elles sont : l'AVS, l'AI, l'assurance accidents, l'assurance maladie et l'assurance chômage

³ Les prestations peuvent être versées tant que l'événement assuré existe (dans l'AVS, par exemple) ou être limitées dans le temps (c'est notamment le cas de l'assurance chômage)

⁴ Certains régimes (AVS ou assurance chômage par exemple) versent des prestations qui varient en fonction du revenu ayant servi de base au calcul des cotisations.

4. L'assistance publique et les autres dispositifs sociaux organisés à l'échelon du canton de Vaud

4.1 En général

Les autorités cantonales sont chargées de l'exécution de nombreuses dispositions sociales de droit fédéral. Plusieurs services de l'administration cantonale sont concernés (Service de l'emploi, Service des assurances sociales et de l'hébergement, Service de prévoyance et d'aide sociales, Service de la santé publique). Les autorités cantonales ont par ailleurs créé différents organes spécialisés appelés à intervenir dans l'exécution de ces dispositions (Caisse cantonale de compensation – domaine de l'AVS, de l'AI et de leurs prestations complémentaires et domaine des allocations familiales –, Organe cantonal de contrôle en matière d'assurance maladie, Caisse publique cantonale d'assurance chômage). Elles ont enfin délégué une partie de leurs compétences à des structures opérant à l'échelon régional ou communal (offices régionaux de placement, centres sociaux régionaux, agences communales – ou régionales – d'assurances sociales).

Compétentes en matière d'assistance sociale, les autorités vaudoises ont promulgué plusieurs lois. Les plus importantes sont la loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) et la loi sur l'aide aux chômeurs (LEAC). Des dispositions de droit cantonal règlent en outre le secteur du logement subventionné, de l'aide à la famille ou des bourses d'étude et d'apprentissage⁵.

4.2 L'aide sociale vaudoise

Les objectifs assignés à l'aide sociale vaudoise (ASV) sont mentionnés aux articles 1, 2 et 3 LPAS :

Art. 1 : La famille pourvoit au bien de ses membres. A ce défaut, l'État intervient par la prévoyance et l'aide sociales.

Art. 2 : Dans un but de prévoyance sociale, l'État prend les mesures prévues par la présente loi et s'efforce par des dispositions appropriées de combattre, d'une façon générale, les causes de difficultés sociales.

Art. 3 : L'aide sociale a pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières.

Ces prestations sont subsidiaires aux autres prestations sociales (fédérales ou cantonales), et à celles des assurances sociales. Elles peuvent, le cas échéant, être versées en complément.

L'obligation d'assistance entre parents fondée sur le Code civil suisse est réservée.

Des dispositions d'application très précises règlent les conditions d'attribution ainsi que le montant des secours de nature financière. En revanche, le flou subsiste en ce qui concerne le contenu des interventions de soutien psychosocial destinées aux usagers (nature et étendue des prestations fournies par les services sociaux). On soulignera au surplus que les secours financiers de l'ASV sont en principe remboursables.

D'abord déléguée aux communes⁶, la compétence d'exécuter les dispositions de la LPAS a fait l'objet de modifications en 1996. Les objectifs poursuivis par cette révision consistaient en premier lieu à garantir à l'ensemble de la population un niveau semblable de prestations (volume, qualité, accessibilité, confidentialité). Ils visaient aussi à décentraliser des activités sociales qui avaient été jusqu'alors l'apanage

⁵ Seules l'aide sociale et l'aide aux chômeurs font l'objet d'une description plus approfondie en raison de leurs conséquences sur l'organisation du Service social et du travail

⁶ Les communes disposaient d'une certaine latitude en ce qui concerne l'exécution de la LPAS : organisation d'un service social professionnel ou recours à une commission sociale (laïcs faisant appel aux collaborateurs du Service de prévoyance et d'aide sociales lorsqu'ils étaient confrontés à des problèmes particuliers), approche strictement communale ou approche intercommunale

de services cantonaux intervenant à partir de leur base lausannoise (Service de protection de la jeunesse tout particulièrement). Expérimentée dans quelques zones pilotes, cette nouvelle organisation est en passe d'être réalisée à l'échelle de tout le canton. Elle repose sur une dizaine de centres sociaux régionaux (CSR) décrits comme lieux de regroupement et de coordination des activités sociales où la population de la zone desservie peut accéder à toute une gamme de prestations offertes par le secteur public ainsi que par des institutions privées. L'article 36 lit c LPAS décrit comme suit les attributions des CSR :

Le CSR, la municipalité, le cas échéant le service communal spécialisé, ont notamment pour attributions :

- a) d'informer le public sur les services à disposition;*
- b) de conseiller les personnes en difficulté et de les aider à résoudre elles-mêmes leurs problèmes sociaux;*
- c) de décider, d'office ou sur réquisition, de l'allocation d'une aide sociale et de son montant;*
- d) de demeurer en contact et de collaborer avec les institutions privées et publiques (CMS, ORP) qui poursuivent, sur le plan local et régional, des buts proches ou similaires à ceux qui sont fixés par la présente loi;*
- e) de signaler, sans délai, au département les cas sociaux touchant des personnes mineures;*
- f) de signaler à la Justice de paix et au département les cas où une tutelle ou une curatelle devrait être instituée (art. 369, al. 2 CCS, art. 379 du Code de procédure civile);*
- g) de signaler à l'autorité tutélaire les cas où les tuteurs négligent leurs devoirs envers leur pupille bénéficiaire de la présente loi;*
- h) de signaler à l'autorité judiciaire compétente et au département les infractions à la présente loi*

La révision de 1996 de la LPAS concernait également le financement du dispositif de fourniture des prestations sociales. A cet égard, il convient de rappeler qu'un tiers des dépenses sociales consenties par le canton est facturé globalement à l'ensemble des communes vaudoises (facture sociale). Chacune d'entre elles supporte cette charge en fonction de l'effectif de sa population d'une part et de sa capacité financière d'autre part (effet de péréquation). Les postes dont il est tenu compte pour calculer le montant annuel des dépenses sociales cantonales concernent principalement les PC AVS/AI, les subsides aux primes d'assurance maladie, l'aide aux personnes hébergées en établissement médico-social, l'ASV, l'aide aux demandeurs d'emploi, les avances sur pensions alimentaires, les subventions aux institutions pour handicapés adultes et les aides individuelles accordées à ces derniers, la protection de la jeunesse et l'enseignement spécialisé. Les traitements des assistants sociaux chargés d'appliquer les dispositions légales cantonales dans les CSR sont compris dans la facture sociale et donc partiellement pris en charge par l'ensemble des communes⁷.

4.3 Revenu minimum de réinsertion (RMR)

Les principes du RMR sont définis dans la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC). Ce régime trouve une partie de ses origines dans le dispositif Bouton d'Or (BO) instauré pour offrir une aide financière aux demandeurs d'emploi n'ayant pas droit aux prestations accordées en application de la LACI. Il est non seulement destiné à garantir un certain niveau de ressources aux ayants droit mais également à préserver ou à promouvoir leur insertion sociale par l'octroi d'un revenu minimum de réinsertion (RMR) versé sous

⁷ Le financement de la section sociale du Service social et du travail ne correspond pas encore à cette norme. Ce point sera repris plus bas

condition de ressources et pour autant que l'ayant droit fournisse une contre-prestation⁸. Contrairement à ce qui prévaut avec l'ASV, le RMR n'est pas remboursable.

Art. 27 LEAC : L'État crée un revenu minimum de réinsertion (RMR) dont peuvent bénéficier les personnes sans emploi, en fin de droit ou sans droit aux prestations de la LACI.

Le RMR comprend :

- a) un montant permettant au requérant de couvrir ses besoins vitaux et personnels indispensables, ainsi qu'un supplément indissociable correspondant à l'exécution du contrat de réinsertion;*
- b) des mesures destinées à la réinsertion professionnelle et/ou sociale du requérant.*

Par mesures destinées à la réinsertion sociale, on entend les mesures visant à l'acquisition de bases indispensables à la réussite d'une intégration professionnelle et le développement des compétences qui facilitent cette intégration.

En matière d'application de la LEAC, il y a lieu de distinguer si la personne sans emploi est ou non considérée comme employable. Les personnes encore jugées telles sont prises en charge par les ORP et suivies par les conseillers en placement (RMR professionnel). Celles pour lesquelles l'accès à l'emploi paraît très aléatoire sont accompagnées par les assistants sociaux du CSR (RMR social).

L'ensemble des décisions relatives à l'octroi, aux sanctions et au financement tant du forfait que des mesures d'insertion sociale relèvent du CSR. Seules les mesures d'insertion professionnelle sont financées par le Service cantonal de l'emploi.

5. Rôle des communes dans le dispositif de sécurité sociale

En fonction de leur taille, de leur localisation géographique ou de leur volonté propre, les communes peuvent devenir des organes délégataires chargés de l'application de dispositions de droit fédéral ou cantonal. On a rappelé plus haut qu'une dizaine d'entre elles servaient de sièges aux CSR. Il convient de préciser ici qu'elles en fournissent le personnel non social (personnel administratif en particulier), les infrastructures (locaux, mobilier et machines) et qu'elles s'acquittent de leurs charges d'exploitation. Des délégations existent en outre dans le domaine de l'AVS, de l'AI, des PC AVS/AI ou de la LACI. On y reviendra dans la section consacrée à la description de l'organisation lausannoise.

Les communes peuvent compléter le dispositif de protection sociale en instaurant des mesures destinées à leur seule population. Plusieurs d'entre elles ont par exemple jugé opportun de compléter les rentes de vieillesse et d'invalidité alors que d'autres accordent des allocations permettant à leurs habitants de faire face à des dépenses particulières (naissance, frais de transport, etc.).

Enfin, les communes sont souvent invitées à s'associer, par le paiement de subventions, au fonctionnement du très large éventail d'institutions sociales privées qui offrent des prestations à leur population.

⁸ Le présent préavis ne constitue pas le lieu où dresser le bilan du RMR. Il convient pourtant de préciser que la possibilité de conclure des contrats de réinsertion avec les allocataires de ce régime de protection sociale tient plus ou moins de la gageure (temps nécessaire pour mettre sur pied un projet de réinsertion, difficultés de réalisation, etc.). De ce fait, bien des allocataires perçoivent le RMR sans offrir la contrepartie prévue par la loi.

6. Rôle du secteur privé de l'action sociale

Evoqué à la fin de la section précédente, le secteur privé représente une composante importante de la protection sociale suisse. Il est formé d'une constellation d'institutions plus ou moins spécialisées, plus ou moins professionnalisées, offrant des prestations à des publics plus ou moins étendus. A quelques exceptions près, ce secteur s'est développé sans réel souci de coordination. Les promoteurs à l'origine des institutions privées concrétisent généralement leur propre vision des problèmes, des besoins et des moyens de les résoudre.

La complémentarité entre secteurs public et privé de la protection sociale paraît une évidence. Les usagers recourent souvent simultanément ou successivement à des structures publiques et à des structures privées et il est fréquent que celles-ci s'adressent réciproquement des personnes ayant besoin d'aide. La culture de la coordination est toutefois encore insuffisamment développée.

Les dispositions vaudoises relatives à la régionalisation de l'action sociale postulent un renforcement de la coordination inter-institutionnelle et plus particulièrement de la coordination entre secteurs public et privé. Elles font des CSR le lieu où organiser la collaboration à l'échelon régional.

7. Le Service social et du travail

7.1 Création du service (1989)

Le SST constitue l'une des deux unités administratives issues du fractionnement du Service social, administratif et du travail; le Secrétariat général représente l'autre unité créée à cette occasion. Cette réorganisation avait notamment pour objectif de distinguer le domaine des aides individuelles (ASV, ASLC, aide financière aux chômeurs, occasions de travail offertes aux demandeurs d'emploi, surveillance des conditions de travail, etc.) des tâches d'état-major de direction et de soutien aux institutions privées (politique de subventionnement).

A sa création, le SST comprenait deux pôles distincts : l'OT et la section sociale. Le premier était chargé des questions ayant trait à l'emploi et au chômage (inscription des demandeurs d'emploi, timbrage, placement, examen des demandes de permis de travail, Bouton d'Or, Inspection du travail, etc.) alors que le second était principalement chargé de l'ASV et de l'ASLC.

En 1989, le maintien dans un seul service d'une unité abordant les problèmes liés à l'emploi et d'une unité s'occupant des problèmes sociaux devait favoriser la circulation de l'information et la prise de décisions intégrant toutes les facettes des préoccupations de l'utilisateur.

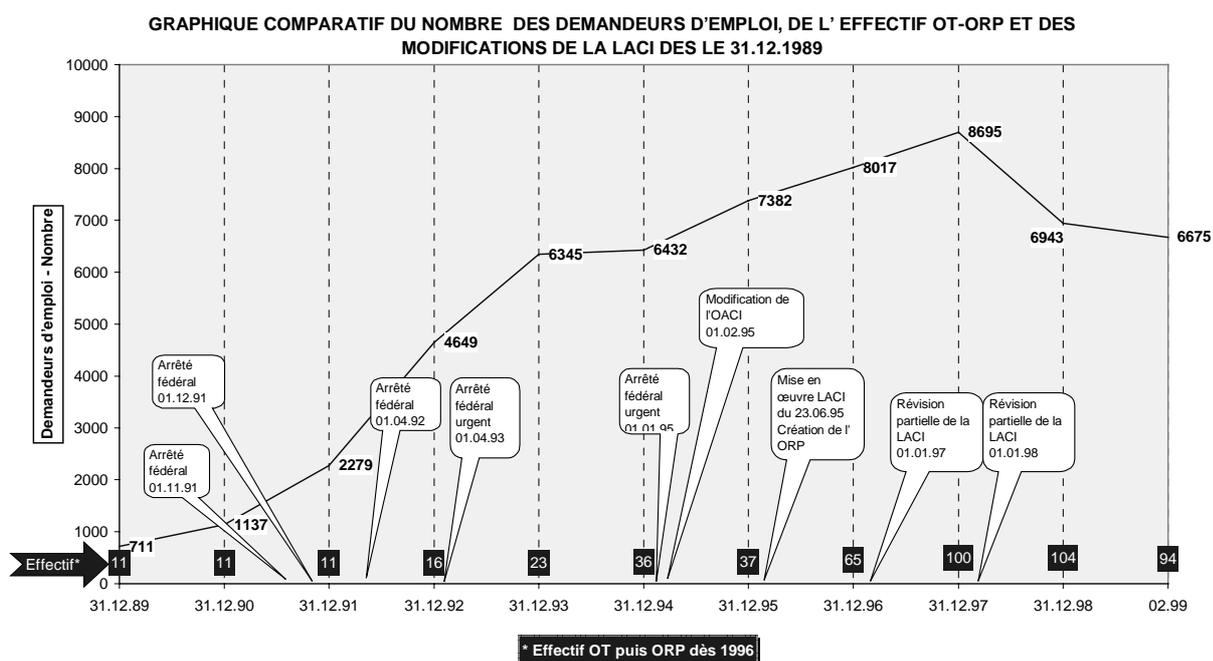
La conception d'une action sociale partagée entre différents intervenants (réceptionnistes, enquêteurs, taxateurs, assistants sociaux) fut abandonnée au profit d'une prise en charge organisée autour d'une personne de référence unique, l'assistant social, qui se voyait confier les tâches d'aide, de conseil et d'octroi de l'ASV. La restructuration de la section sociale passait en outre par la création de groupes dont l'action s'inscrivait dans les différents secteurs géographiques de la ville.

7.2 Modifications survenues dans l'environnement socio-économique du service

Les années qui ont suivi la réorganisation de 1989 ont été caractérisées par une augmentation et une chronicisation du chômage. Cette évolution a démontré la perméabilité des différentes branches de la protection sociale et les transferts (en termes de travail et de charges financières) qui s'opèrent d'un régime à l'autre. Conçue pour faire face à des épisodes relativement brefs d'interruption de travail, la LACI s'est révélée inadaptée pour résoudre les problèmes des personnes durablement sans emploi. Une part importante de ces dernières ont dû recourir à l'aide sociale. D'autres ont été conduites à présenter des demandes de rentes AI et ont dû demander des secours sociaux en raison de la durée de la procédure d'examen de leur dossier. Enfin, de très nombreux chômeurs ont dû solliciter le versement d'avances sur les prestations de la LACI en attendant que leur dossier ait été complété.

A fin 1989, Lausanne comptait 711 chômeurs. Leur effectif ne cessera d'augmenter pour atteindre 8'695 demandeurs d'emploi à fin 1997.

Le graphique ci-dessous met en rapport cette évolution avec l'augmentation du personnel de l'office communal du travail qui deviendra dès le 1^{er} janvier 1996 l'office régional de placement. Il mentionne toutes les modifications d'ordonnances et de lois survenues ces dix dernières années⁹.

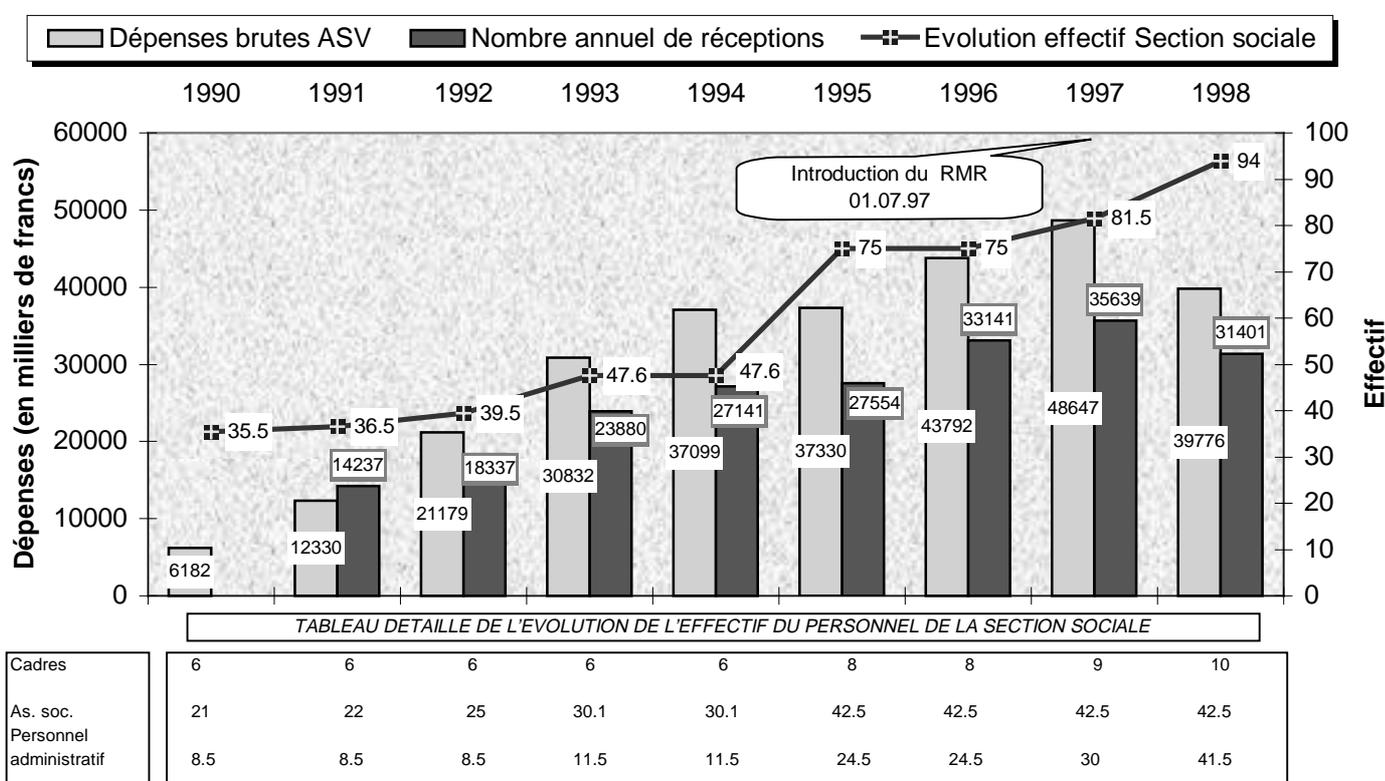


Le retentissement de la crise s'est fait sentir tout aussi fortement sur l'activité de la section sociale dont l'objectif s'est centré de plus en plus sur la réponse aux besoins vitaux urgents. Les avances sur chômage ont très fortement augmenté tout comme l'aide aux personnes en fin de droit. L'évolution des dépenses brutes d'ASV (soit l'argent remis aux bénéficiaires à titre d'aide complète, ou d'avances diverses) est très significative. Parallèlement, l'effectif du personnel de la section sociale a évolué au gré des diverses autorisations du Conseil communal.

⁹ L'ensemble des documents cités constitue un dossier à disposition.

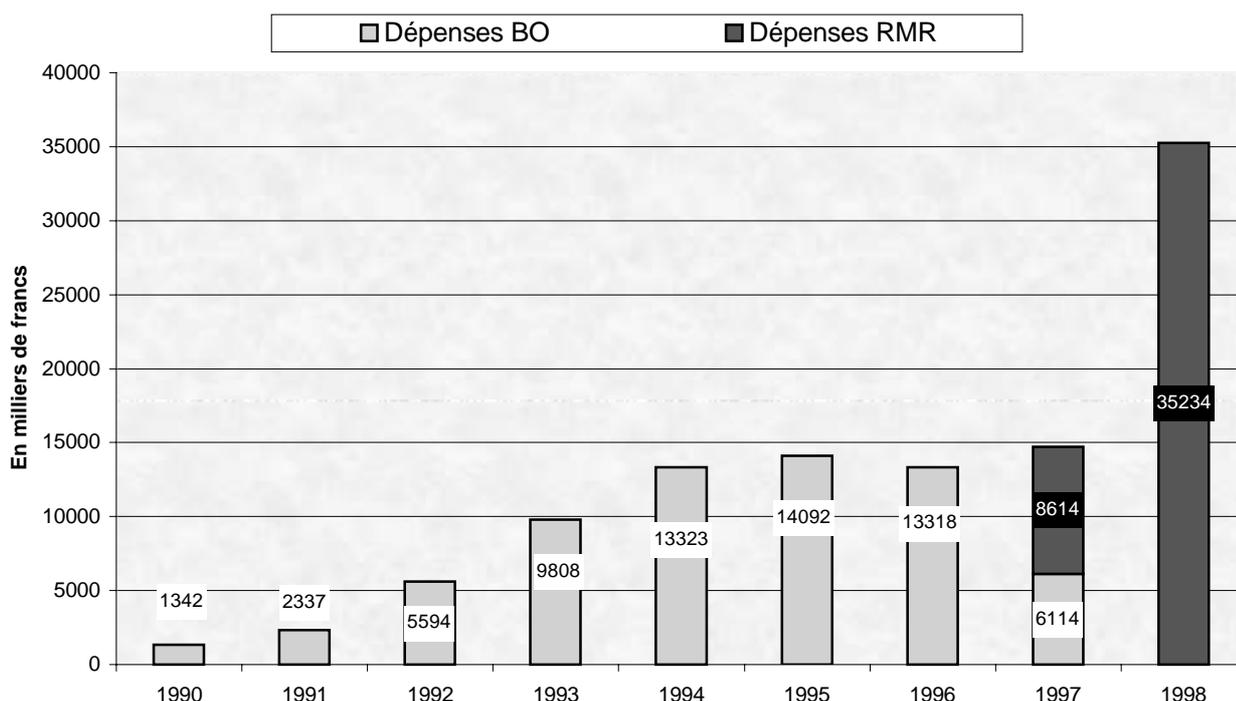
Le graphique ci-dessous met en parallèle l'évolution des dépenses brutes ASV, l'évolution des réceptions et celle de l'effectif du personnel :

TABLEAU COMPARATIF DES DEPENSES BRUTES, DES RECEPTIONS ET DE L'EVOLUTION DE L'FFECTIF DE LA SECTION SOCIALE DE 1990 à 1998



La diminution des charges brutes ASV et des réceptions s'explique par un transfert sur le Revenu minimum de réinsertion (RMR) « social ». L'introduction de ce nouveau régime appelé à remplacer l'aide financière Bouton d'Or (BO) dès le 1^{er} juillet 1997 a entraîné une augmentation des coûts et un accroissement de la charge de travail. En ce qui concerne les coûts, il sied de rappeler que l'aide financière BO n'était accordée que pour une période limitée. Le graphique qui suit illustre l'évolution de ces charges.

**DEPENSES DE L'AIDE FINANCIERE BOUTON D'OR PUIS DU REVENU MINIMUM DE REINSERTION
De 1990 à 1998**



Les mesures prises pour renforcer le SST sont évoquées dans les préavis 237 du 23 avril 1993¹⁰, 98 du 4 mai 1995¹¹, 154 du 28 mars 1996¹², 256 du 10 juillet 1997¹³ et 45 du 27 août 1998¹⁴.

7.3. Evolution financière

Le résumé de l'évolution de la situation socio-économique doit être complété par la description de ces incidences financières sur le budget de fonctionnement du SST tant en ce qui concerne les charges que les recettes réalisées par le biais de subventions.

C'est en matière d'assurance-chômage que le subventionnement a évolué de la manière la plus spectaculaire. Depuis la mise en œuvre de la révision de la LACI du 1^{er} janvier 1996, l'ensemble des charges salariales et de fonctionnement de l'ORP sont remboursées par la Confédération. En outre, les programmes d'emplois

¹⁰ BCC no 10, 1993, Tome I, pages 1057 et ss.

¹¹ BCC no 12/II, 1995, Tome I, pages 1692 et ss.

¹² BCC no 10/II, 1996, Tome I, pages 1408 et ss. 1439 et ss., 1445 et ss.

¹³ BCC no 15/I, 1997, Tome II, pages 215 et ss.

¹⁴ Préavis 45 du 27.08.1998 adopté par le CC le 10.11.1998

temporaires subventionnés ont fait l'objet d'un subventionnement qui a progressivement augmenté jusqu'à une couverture intégrale par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage à partir de 1996.

C'est dans le secteur social que le subventionnement a le plus tardé à se concrétiser. La modification de la LPAS instituant la régionalisation de l'action sociale prévoyait la prise en charge des salaires des assistants sociaux et laissait à la région le financement du secteur administratif. A Lausanne, le soutien financier cantonal augmente progressivement. Il devrait atteindre l'objectif fixé par la régionalisation de l'action sociale en 2001.

Les tableaux ci-dessous mettent en évidence l'évolution des charges et des recettes du compte de fonctionnement du SST

SST			
Année	Charges	Recettes	Résultat
1989	12'741'397.--	160'120.--	12'581'277.-- *
1990	13'551'375.--	217'095.--	13'334'280.--
1991	15'680'649.--	725'560.--	14'955'089.--
1992	19'576'752.--	662'817.--	18'913'935.--
1993	23'615'666.--	1'353'373.--	22'262'293.--
1994	34'136'576.--	8'796'400.--	25'340'176.--
1995	44'615'533.--	15'981'322.--	28'634'211.--
1996	29'030'797.--	2'968'326.--	26'062'471.--
1997	23'633'188.--	10'207'903.--	13'425'285.--
1998	26'369'279.--	13'646'301.--	12'722'978.-- *

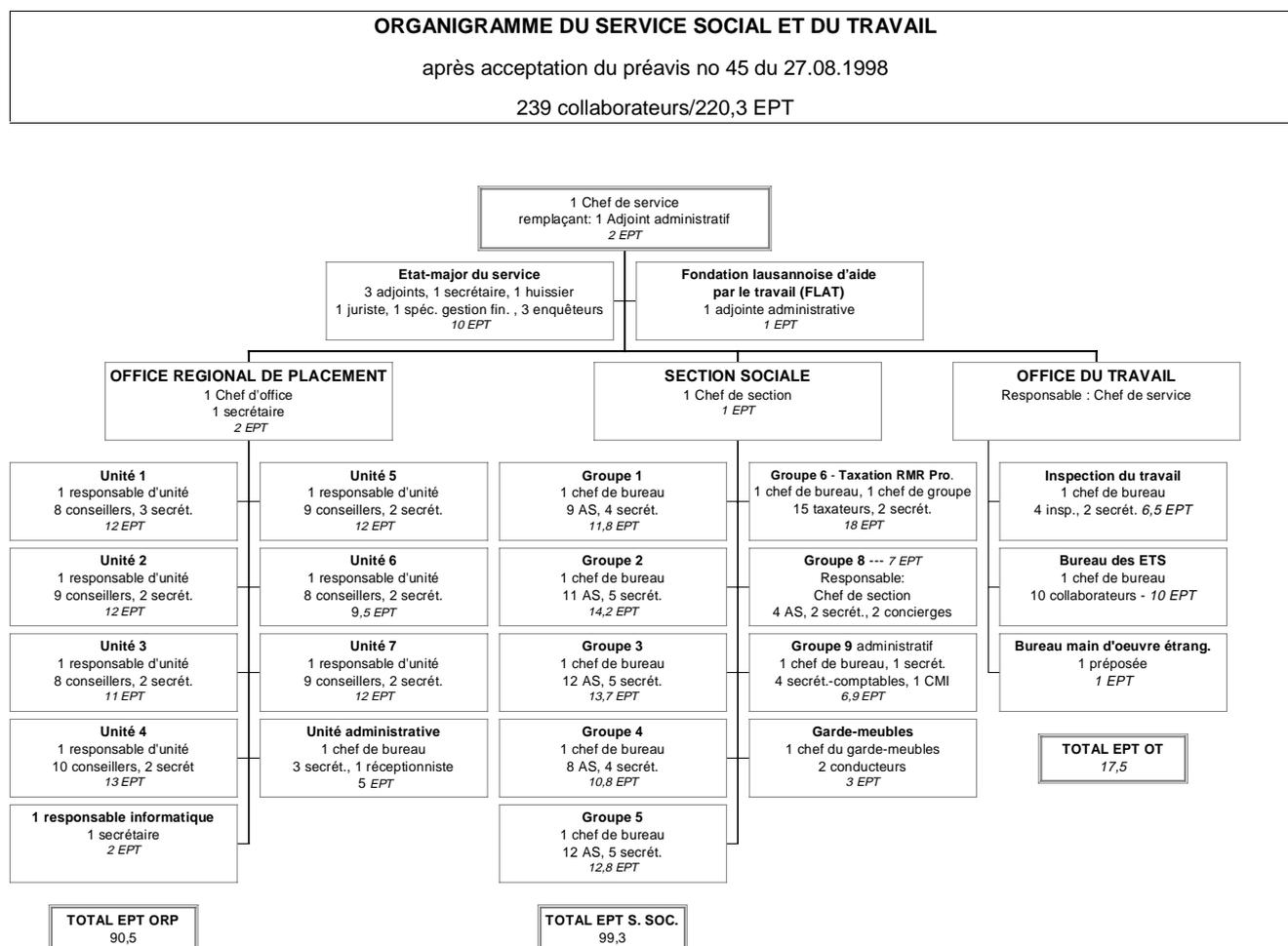
*A quelque fr. 140'000.-- près, les dépenses nettes de la commune correspondent à celles de 1989, après avoir fortement augmenté jusqu'en 1995. S'agissant de l'exercice 1999, la subvention cantonale concernant la caisse RMR devrait sensiblement augmenter.

SUBVENTIONS								
Année	Office du travail		Office régional de placement		Section sociale		Régionalisation de l'Action sociale	
1993	Sub. féd.+ cant. PO	701'143.--						
1994	Sub. féd.+ cant. PO	8'298'788.--	ORP exp.	905'000.--				
1995	Sub. féd.+ cant. PO	13'915'782.--	ORP exp.	1'810'000.--				
1996	Sub. féd.salaire BPO	820'000.--	ORP	1'896'242.--				
1997	Sub. féd.salaire BPO	1'004'771.--	ORP	8'518'881.--	Caisse RMR	307'500.--	Subv. cant.	750'000.--
1998	Sub. féd.salaire BPO	*	ORP	10'516'422.--	Caisse RMR	900'000.--	Subv. cant.	1'000'000.--
1999			ORP		Caisse RMR	810'000.--	Subv. cant.	1'900'000.--
* Décompte pour 1998 en cours								

8. Organisation actuelle du Service social et du travail

A ce jour, le SST comprend quatre sections distinctes : l'état-major du service, l'ORP, l'office du travail et la section sociale. Les tâches, moyens et organisation de chacune de ces unités administratives sont décrites dans l'organigramme ci-après.

8.1. Organigramme



8.2 Section sociale

Les tâches principales de la section sociale consistent en l'application des dispositions de l'ASV, en calcul et versement du revenu minimum de réinsertion (RMR), suivi des allocataires réputés non employables de ce régime social, ainsi qu'en calcul et versement de l'allocation lausannoise complémentaire. La section sociale est en outre chargée de l'action communale réduisant le prix des courses de loisirs des invalides recourant aux services de Transport handicap Vaud, de celle réduisant le prix des abonnements TL acquis par les bénéficiaires de PC AVS/AI et de l'instruction des demandes de secours adressées au Fonds lausannois du 700^{ème} anniversaire de la Confédération.

La section sociale bénéficie d'une dotation en personnel correspondant à 99,3 EPT. Ses collaborateurs sont répartis en neuf subdivisions placées sous la responsabilité du chef de la section. Cinq subdivisions (groupes) sont principalement affectées à l'application de l'ASV dans les différents secteurs géographiques du territoire communal. Placées sous la responsabilité d'un chef de groupe, elles comprennent entre 7 et 14,2 EPT qui se partagent approximativement à raison de deux tiers de travailleurs sociaux et d'un tiers de

personnel de secrétariat. Placée sous la responsabilité d'un chef de bureau et d'un chef de groupe, une subdivision composée de 18 EPT est chargée d'évaluer la prestation financière RMR. Un groupe administratif fort de 6,9 EPT et placé sous la responsabilité d'un chef de bureau traite les problèmes comptables et informatiques. Enfin, une équipe de 5 EPT s'occupe principalement des problèmes concernant le déménagement des personnes frappées d'expulsion, leur relogement et la protection de leurs biens (garde-meubles communal) et de la gestion de 94 appartements de secours.

9. Historique des lacunes et dysfonctionnement

Entre 1990 et 1997, la crise qui a frappé des secteurs importants de notre économie a fait exploser le chômage tout comme les demandes d'assistance. Dépassés par les événements, les services publics concernés, offices du travail et services sociaux, ont tenté d'endiguer cette vague énorme afin de répondre aux besoins des plus déshérités. Malgré les renforts en personnel, l'action sociale s'est concentrée sur la réponse aux besoins vitaux d'une nouvelle clientèle économiquement marginalisée. L'aide aux indépendants a vu le jour révélant la difficulté d'évaluer leurs revenus.

La section sociale a vu ses effectifs augmenter considérablement. Dans un souci d'harmonisation interne et d'égalité de traitement des bénéficiaires, l'interprétation des normes d'octroi s'est faite dans l'urgence et au coup par coup. De plus, les contrôles cantonaux ont été abandonnés par manque de personnel, ce qui a contribué à générer une situation floue en matière d'application de l'ASV. Enfin, le temps consacré par les assistants sociaux à l'évaluation des situations individuelles a fortement diminué et les visites à domicile ont été pratiquement abandonnées. Les contrôles se limitaient à la collecte des pièces nécessaires à la constitution du dossier, à l'enquête fiscale et à l'engagement signé par les requérants d'aide.

En 1997, suite à la découverte d'un grave cas de perception indue d'aide sociale et à sa dénonciation par le SST, le chef du département de la prévoyance sociale et des assurances a ordonné un audit sur la sécurité de l'octroi des aides sociales par le Contrôle cantonal des finances (CCF). Le Directeur de la sécurité sociale et de l'environnement lausannoise exigea que cette opération soit conduite en collaboration avec le Service de la révision de la Ville, s'agissant de la section sociale du Service social et du travail.

Simultanément, le SST mit en place un groupe de travail sur les contrôles liés à la sécurité d'octroi des aides qui parvient à la conclusion qu'il était nécessaire de créer un groupe « Ressources » et de définir des procédures claires.

Suite à la publication du rapport rédigé par le CCF et le Service de la révision, le Conseil d'Etat confia à M^e B. ZIEGLER, ancien Président du Conseil d'Etat de Genève, le mandat de mettre en place un plan d'action cantonal et d'en contrôler l'exécution avec l'aide d'un comité de suivi. Ce plan d'action fut accepté par le Conseil d'Etat en 1998 et aussitôt mis en œuvre.

A fin octobre 1998, l'enquête complémentaire menée à l'interne par le syndic sous le contrôle de M^e B. ZIEGLER déboucha sur la formation d'un comité de direction composé du Directeur de la sécurité sociale et de l'environnement, du Contrôleur de gestion et du Chef du Service social et du travail appelé à mettre en œuvre la restructuration de la section sociale. Dès cette date, la section elle-même a été provisoirement placée sous la responsabilité du comité de direction.

Entre-temps, le Conseil communal adoptait les conclusions du préavis No 45 du 27 août 1998 et autorisait le SST à renforcer son encadrement et à créer un groupe « Ressources ».

10. Premier train de mesures (préavis No 45, du 27 août 1998)

Dans une certaine mesure, le SST n'a jamais cessé d'être en réorganisation. Toutefois, tandis que le pôle travail et chômage du service connaissait une profonde mutation de sa mission, de son organisation et de ses moyens (création d'un ORP), la section sociale était plutôt l'objet de corrections sectorielles ne bouleversant pas son mode de fonctionnement. Les événements de 1998 ont précipité le mouvement et rendu nécessaire une réflexion de fond sur cette unité administrative.

Rédigé pour répondre rapidement aux problèmes les plus urgents posés par l'entrée en vigueur de la LEAC et le nombre croissant de bénéficiaires du RMR, ainsi que par les dysfonctionnements mis en lumière par les investigations du Contrôle cantonal des finances et du Service communal de la révision, le préavis no 45, du 27 août 1998, prévoyait de renforcer le bureau de taxation RMR ainsi que l'état-major du service. Il annonçait au surplus que le renforcement et la réorganisation de la section sociale du SST allaient faire l'objet d'une réflexion approfondie débouchant sur la présentation ultérieure d'un nouveau préavis.

Le renforcement prévu dans le préavis No 45 consistait notamment en la formation d'un groupe « Ressources ». Composée d'un juriste, d'un spécialiste en gestion financière et de trois enquêteurs, cette nouvelle subdivision devait pouvoir se porter en appui des travailleurs sociaux confrontés à des situations embrouillées ou complexes requérant des compétences spéciales pour déterminer le bien-fondé des demandes de soutien financier. Par ailleurs, s'agissant des trois nouveaux adjoints administratifs, deux ont été attribués au futur CSR (adjoint administratif et adjoint secteur social), le troisième assumera la fonction de correspondant de site informatique (CSI), et aura la charge de coordonner la gestion informatique de l'ensemble du service.

11. Réorganisation du Service social et du travail – Création du CSR

La réorganisation du SST et de sa section sociale ne se déroule pas dans un contexte dépourvu de toute contingence. Plusieurs facteurs pèsent d'un poids singulier. Ils restreignent la liberté de manœuvre de la Municipalité ou introduisent une marge d'incertitude face à laquelle certaines décisions peuvent donner l'impression de paris sur l'avenir :

- de nombreuses incertitudes prévalent encore, notamment en ce qui concerne l'évolution de la situation économique (le chômage continuera-t-il à décroître et la tendance concernera-t-elle également les chômeurs de longue durée ?), socio-démographique (continuera-t-on d'observer une distribution aussi hétérogène des personnes en difficulté ?) ou juridique (l'existence simultanée de deux dispositifs d'aide sociale – ASV et RMR – constitue-t-elle une solution d'avenir ?);
- Lausanne connaît des problèmes sociaux particuliers en raison de son statut de ville centre et de principale localité du canton; rien n'indique que les autorités cantonales soient disposées à en tenir compte et à adapter des normes conçues pour des contextes socio-démographiques différents;
- la LPAS et la LEAC demeurent imprécises en ce qui concerne la nature et l'étendue des prestations qu'il convient d'offrir aux usagers; selon l'extension qu'on leur donne, les moyens nécessaires (avant tout en termes d'effectif de collaborateurs) pourraient devoir être multipliés par deux ou trois;
- aucun des centres sociaux régionaux existant dans le canton de Vaud n'approche, par sa taille, l'importance de la section sociale du SST; le modèle d'organisation retenu par les autorités cantonales ne peut être transféré tel quel à la réalité lausannoise;
- Lausanne est le siège de très nombreuses institutions privées à vocation sociale; les problèmes de coordination et de collaboration qui découlent de cette situation n'ont pas leur pendant ailleurs dans le canton et la LPAS ne contient aucune indication quant aux moyens à mettre en œuvre pour garantir une bonne cohésion entre les partenaires de l'action sociale;
- le degré d'autonomie que les autorités cantonales sont d'accord de concéder à la commune de Lausanne doit être encore précisé; plus d'autonomie permet d'écourter significativement les délais alors que la multiplication des niveaux hiérarchiques et un contrôle accru de la part de l'État entraînent leur allongement.

12. La méthode, les travaux de groupes et la direction provisoire

L'élaboration des propositions de réorganisation a été conduite en s'appuyant sur les forces internes de la commune. Ce genre d'opération n'a une chance d'aboutir que si elle s'appuie sur la connaissance du terrain développée par les collaborateurs. Ce sont eux qui devront mettre en œuvre les nouveaux principes de fonctionnement. Le contrôleur de gestion de la commune a conduit les réflexions en jouant le rôle d'un consultant interne apportant expérience et méthode.

Annoncée dans le préavis no 45/1998, la réflexion sur la réorganisation de la section sociale et de l'état-major du SST s'est déroulée à deux niveaux. Présidé par le directeur de la Sécurité sociale et de l'environnement, le comité de direction s'est réuni une fois par semaine et a tenu 23 séances à ce jour. Sa tâche s'achèvera dès l'embauche d'un directeur pour le CSR Lausanne. Il s'est notamment préoccupé de traduire dans la réalité les décisions de principe arrêtées avec l'autorité cantonale. De plus, trois groupes de réflexion ont été constitués au sein de la section sociale. Animés par le Contrôleur de gestion, ils rassemblaient chacun de six à sept personnes : cadres, assistants sociaux et personnel administratif, tous volontaires. Chaque groupe s'est réuni à sept reprises en novembre et décembre 1998. Leurs travaux ont porté sur les thèmes suivants :

Groupe 1 : Mission de la section sociale. Les collaborateurs de la section sociale connaissent leur travail mais le risque existe, faute de temps, de réduire la relation avec le demandeur à un simple rapport de distribution d'argent. Il est indispensable d'explicitier la mission des services sociaux afin de fournir à des assistants sociaux déstabilisés les lignes directrices dont ils ont besoin pour leur activité.

Groupe 2 : Organisation interne. L'organisation actuelle de la section sociale est une réponse aux urgences qui n'ont pas cessé depuis près de dix ans, et à l'addition d'ajustements successifs destinés à faire tenir l'édifice. La crise de l'aide sociale est l'occasion de mettre en place une nouvelle organisation, moins hiérarchique, plus souple et plus efficace

Groupe 3 : Système d'information et de contrôle. La section sociale fait face à un flux considérable d'informations provenant de tous les partenaires concernés par l'aide sociale. L'organisation de cette information est indispensable. Ce groupe a également traité de la mise en place des procédures de contrôle qui ne doivent être ni lourdes et bureaucratiques, ni laxistes et sans effets.

Les documents élaborés par ces groupes, notes de travail et procès-verbaux sont à la base du projet de réorganisation.

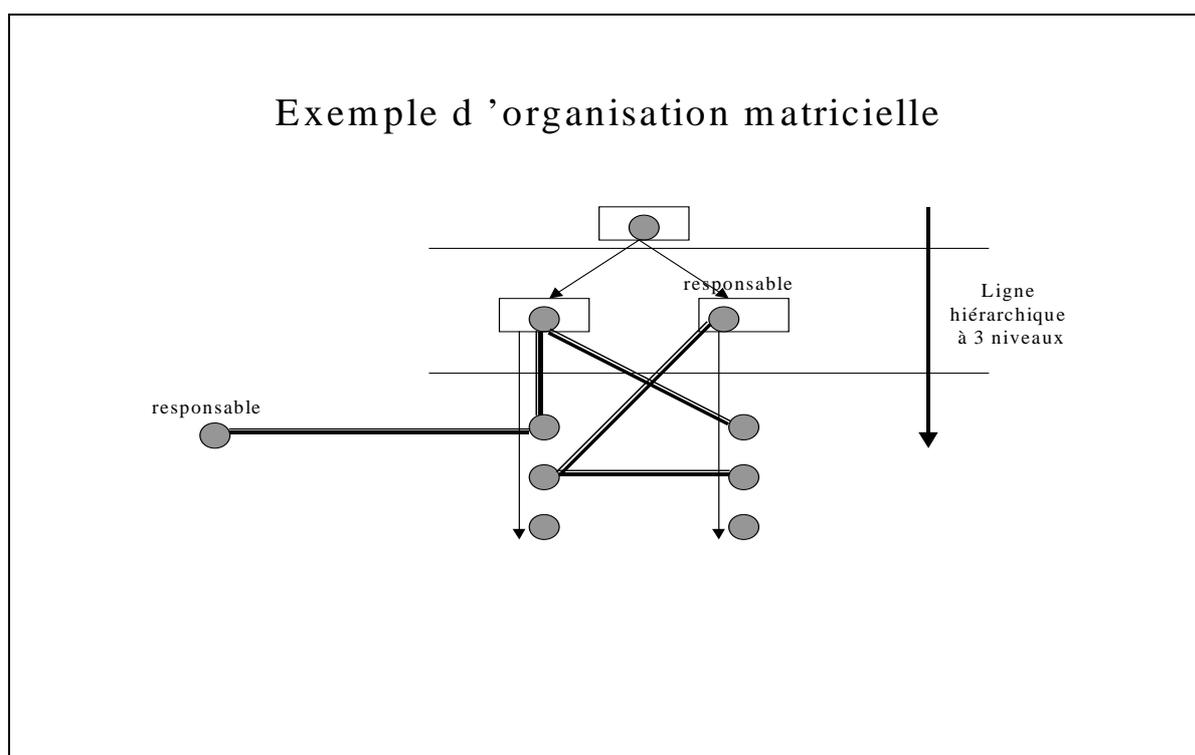
13. Principes généraux de la réorganisation

Dans le domaine de l'aide sociale, une bonne organisation doit être capable de s'adapter aux changements rapides de la clientèle et de la législation. Elle doit permettre la souplesse dans le travail social et la rigueur dans les contrôles financiers. Pour ne prendre que des exemples récents, la création du RMR a été un changement majeur, entraînant d'importantes transformations de l'organisation et des procédures du Service social et du travail. Du côté de la clientèle, l'apparition de la « nouvelle pauvreté » ou les demandes formulées par des indépendants nécessitent de nouveaux apprentissages et un renouvellement des savoir-faire. Dans un futur proche, il n'est pas exclu qu'une fusion ASV/RMR transforme une fois de plus les modes de travail.

La taille de la section sociale de Lausanne est très différente de celle des CSR du canton. La ville de Lausanne représente à elle seule environ 44% de l'aide sociale vaudoise et chacun des cinq groupes d'assistants sociaux traite au moins autant de cas qu'un centre social régional.

13.1 Organisation matricielle

L'organisation hiérarchique classique est mal adaptée pour traiter un monde aussi mouvant que celui de l'aide sociale. La chaîne des responsabilités doit être maintenue, mais un collaborateur ne rapporte pas seulement à son chef direct ; il peut être simultanément intégré à un groupe ayant la responsabilité d'un problème spécifique.



Dans ce cas théorique, les individus (ronds grisés dans le schéma) se trouvent en même temps dans une structure hiérarchique à trois niveaux et dans des structures « horizontales » symbolisées par un double trait. Dans une des équipes, le responsable est extérieur à la hiérarchie. Dans l'autre, il en fait partie.

Par exemple, un problème spécifique comme la toxicomanie pourrait entraîner la création d'une équipe spéciale placée sous l'autorité d'un cadre devenu expert de ce problème. Les membres de l'équipe deviennent la référence en matière de toxicomanie et ont la responsabilité de faire appliquer les recommandations émises au sein de leurs propres groupes hiérarchiques. La ligne hiérarchique subsiste dans cette organisation dite « matricielle » mais un autre rattachement peut intervenir pour un objet spécifique. Un tel principe permet d'introduire beaucoup de souplesse et de coller au plus près aux évolutions de la conjoncture et à l'apparition ou disparition des problèmes.

Des groupes transversaux existent déjà, mais souvent de manière peu formalisée. Cette répartition beaucoup plus mobile des responsabilités est très profondément contraire à la culture administrative qui reste attachée à l'exclusivité du principe hiérarchique. Or l'aide sociale est assurée par un personnel qualifié distribuant des prestations complexes et relativement individualisées, ce qui la rend comparable sous bien des aspects à une entreprise de pointe.

13.2 Procédures

L'expansion rapide des cas relevant de l'aide sociale et la nécessité de parer au plus pressé ont poussé les administrations à mettre la priorité sur la distribution de l'aide plutôt que sur la coordination ou l'unification des procédures. Les audits consacrés à la section sociale ont montré que l'absence fréquente de directives cantonales claires et la faiblesse numérique de l'encadrement ont conduit chaque groupe à développer ses propres manières de faire. Le niveau d'information était parfois différent d'un groupe à l'autre. Cette situation a déjà commencé à changer. Tous les assistants sociaux doivent travailler selon les mêmes procédures et disposer de la même information.

13.3 Séparation des fonctions

Les assistants sociaux sont de plus en plus souvent réduits à une fonction de prescripteurs de prestations financières. Ils constituent les dossiers, établissent les éléments de taxation, calculent le montant de l'aide sociale, transmettent le dossier au secteur administratif et sont les garants de l'octroi de l'aide sociale. Cette situation est malsaine. Une séparation claire doit être établie entre les assistants sociaux d'une part, qui préparent le dossier, en assument la responsabilité, concentrent leur travail sur la réinsertion et le secteur administratif, d'autre part, qui effectue les contrôles relatifs à la sécurité de l'octroi, prépare la taxation et établit le plan de paiement.

Même si elle ne peut être aussi rigide dans la vie quotidienne, cette séparation devrait permettre de remédier au malaise des assistants sociaux réduits à la fonction de taxateur social alors que ce n'est pas vraiment leur métier et qu'ils n'ont souvent ni le goût ni le temps d'effectuer les vérifications indispensables.

13.4 Principe de proximité

Le principe de proximité suppose que les décisions doivent être prises au niveau le plus proche possible de l'application. Paradoxalement, ce principe n'est pas en contradiction avec des méthodes de travail uniformes et des contrôles adéquats. La clarté et les circuits de décisions courts accroissent le sentiment de responsabilité et facilitent la vérification des décisions.

13.5 Renforcement de l'encadrement

Le responsable du CSR Lausanne ne devra pas se trouver isolé comme l'était le chef de la section sociale. Celui-ci assumait la responsabilité d'une équipe de près de 110 personnes sans aucun adjoint direct. Cette situation est intenable dans un domaine où normes et directives évoluent sans cesse, où les dossiers traitent souvent de cas particuliers nécessitant l'avis du responsable et où le contentieux est important.

Le préavis No 45/1998 a prévu la création d'un état-major de trois personnes. Le CSR disposera de deux de ces postes : un *adjoint secteur social* et un *adjoint administratif*. La gestion informatique sera coordonnée par un *correspondant de site informatique* (CSI), rattaché au service, qui collaborera avec le Service d'organisation et d'informatique (SOI). Ce poste existait déjà à l'ORP. Ses responsabilités seront étendues au CSR.

La création d'un groupe « Ressources » figurait également dans le même préavis. Elle était justifiée par le raisonnement suivant :

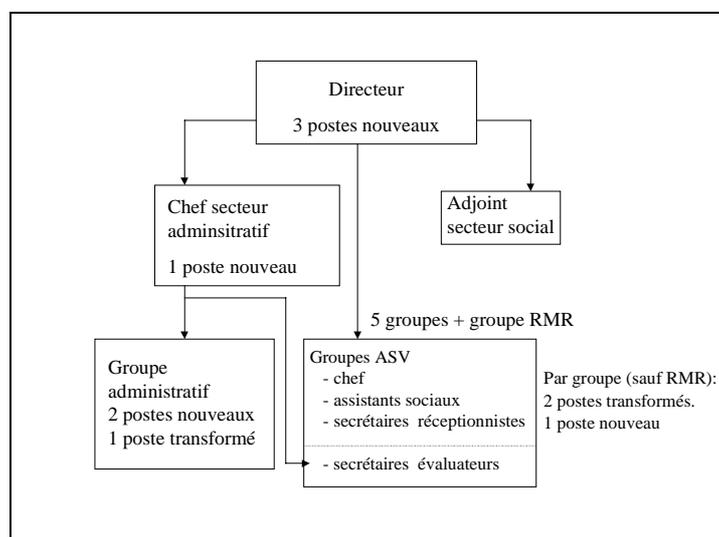
S'il appartient aux assistants sociaux de décider de l'octroi de l'aide avec l'appui de leurs chefs, il s'avère indispensable que les éléments dont ils disposent soient fiables. Dans le même ordre d'idées, les contrôles de routine qu'il y a lieu de mettre en place peuvent déboucher sur des demandes d'informations complémentaires. C'est alors que des enquêtes éventuelles en cas de présomption d'abus nécessitent le recours à du personnel spécialement formé.

Composé d'un juriste, d'un expert financier et de trois enquêteurs, ce groupe pourra également travailler pour l'ORP.

13.6 Charte

Les affaires qui ont secoué la section sociale ont eu un effet déstabilisateur sur de nombreux collaborateurs et certains ont perdu leurs repères. Réaffirmer la mission de l'aide sociale est une nécessité. Un des groupes de travail a élaboré un projet de document sur les missions de l'aide sociale. Il s'agit d'un texte important définissant également les droits et devoirs du personnel et des clients. Ce texte sera discuté avec le futur directeur du CSR et avec l'ensemble des collaborateurs avant d'être adopté par la Municipalité. Il servira de « charte » au CSR.

14. La nouvelle organisation du CSR



L'organisation et les postes nouveaux sont détaillés dans les chapitres 14 et 15. Pour des raisons de présentation, le schéma ci-dessus montre un seul groupe ASV. Dans la réalité, il faut en présenter cinq côte à côte ainsi que le groupe RMR.

14.1 Le directeur du CSR

Comme tous les organismes similaires dans le canton, le CSR Lausanne sera placé sous la responsabilité d'un directeur. Il ne s'agit pas d'un poste nouveau, mais d'une extension, avec une meilleure classification, de la fonction actuelle de chef de la section sociale. Le directeur exercera toutes les responsabilités dans le domaine de la gestion de l'aide sociale, de la conduite du personnel, de l'organisation interne et des relations avec le canton pour ce qui relève de l'ASV et du RMR. Il aura trois collaborateurs sous sa responsabilité directe.

Le documentaliste sera responsable de la préparation et de la diffusion de toutes les informations dont le personnel a besoin pour travailler. Ce nouveau poste se justifie par l'abondance de la documentation devant être portée à la connaissance des assistants sociaux (léislation, directives et autres informations utiles) que seul un professionnel peut traiter, synthétiser et diffuser dans de bonnes conditions. Cette fonction est absolument indispensable pour le bon fonctionnement du CSR. Le documentaliste pourra également préparer l'information que le CSR destine à la population, à ses clients et aux médias.

Les deux assistants sociaux « volants » sont destinés à renforcer temporairement les groupes en cas de surcharge. La mise en place d'une organisation matricielle sous-entend que les participants aux différentes équipes bénéficient de temps pour se former et y participer. Les assistants sociaux « volants » garantiront la souplesse indispensable pour éviter que le travail quotidien pâtisse de la participation aux groupes horizontaux. En cas de nécessité, ils pourront également être affectés à des tâches spéciales.

Interface avec les associations privées à vocation sociale. Un collaborateur à mi-temps aura pour mission de veiller à la coordination entre l'ensemble des partenaires fournissant des prestations à la population lausannoise bénéficiant du RMR et le CSR.

14.2 Le secteur administratif

L'adjoint administratif (poste autorisé par le préavis No 45) sera responsable du secteur administratif, soit de la gestion interne, de l'informatique et des flux financiers. Il aura la responsabilité de toutes les vérifications liées aux décisions financières. Il s'occupera également du contentieux concernant les perceptions indues. Afin d'éviter la répétition des situations ayant provoqué l'intervention du Contrôle cantonal des finances et du Service de la révision, une liste des contrôles à effectuer de manière obligatoire sera dressée et transmise pour exécution au personnel administratif.

Un secrétaire sera engagé pour compléter la dotation du secteur administratif.

De plus, les moyens actuels ne permettent pas de réaliser, dans des délais raisonnables, la gestion du contentieux de l'aide sociale, tout particulièrement le remboursement des dettes d'aide sociale et des éventuelles prestations indues. Il est indispensable de traiter ces questions de manière centralisée, et par là plus rapide et efficace. Il en va de même pour le traitement des dossiers de rétrocession AI qui a concerné plus de 600 dossiers en 1998. Il s'agit du remboursement par l'agence communale d'assurances sociales (SAS) des avances faites au client pendant la période précédant une décision d'invalidité. Pour affiner et sécuriser les procédures comptables, les montants de l'aide et les recettes rétroactives seront désormais comptabilisées mois par mois alors qu'ils étaient auparavant comptabilisés lors du remboursement seulement, en une seule écriture. La gestion des garanties de loyer sera elle aussi centralisée afin d'harmoniser les relations avec les gérances.

Trois nouveaux collaborateurs seront engagés pour traiter ces dossiers.

14.3 L'adjoint secteur social

L'adjoint secteur social (poste autorisé par le préavis No 45) sera un expert reconnu des problèmes sociaux. Avec le directeur du CSR, il aura pour tâche d'entretenir des contacts avec le canton et les autres organismes concernés par la politique sociale en matière de suivi de la législation d'application des normes et d'évolution de la doctrine en matière d'aide sociale. Il sera l'interlocuteur des groupes d'assistants sociaux pour le traitement des cas difficiles et aura la responsabilité de la formation permanente. Avec une secrétaire, il administrera le parc des 94 appartements de secours.

15. Les groupes ASV – Assistants sociaux et travail administratif

Les assistants sociaux sont aujourd'hui assis entre deux chaises. Ils n'ont pas vraiment le temps d'accomplir le travail social pour lequel ils sont formés et consacrent la plus grande partie de leur activité à la détermination du montant de l'aide sociale à laquelle peut prétendre leur client. La nouvelle organisation doit permettre à chacun de travailler selon ses compétences propres.

15.1 Le fonctionnement interne

Les cinq groupes actuels seront maintenus. Les responsabilités des chefs de groupe ne changent pas. Trois catégories de personnel seront représentées dans chaque groupe : les assistants sociaux, les secrétaires-évaluateurs (fonction nouvelle) et les secrétaires-réceptionnistes.

Traitement des dossiers

Aujourd'hui, les dossiers "exceptions" sont visés par le chef de la section sociale puis transmis à l'administration cantonale (SPAS). Un circuit de décision plus court devrait permettre aux chefs de groupe de transmettre directement ses dossiers au SPAS. L'Etat souhaite toutefois limiter le nombre de ses interlocuteurs et entend maintenir le visa du directeur du CSR. Il semble malgré tout possible d'envisager un retour direct des dossiers à l'assistant social responsable. Cette solution sera discutée avec le SPAS.

Responsabilité de l'assistant social

Il est responsable du dossier du client, des décisions d'octroi et du travail social de réinsertion.

La taxation et les secrétaires-évaluateurs

La taxation proprement dite, les contrôles, la détermination du montant payé et le plan financier seront confiés au personnel de secrétariat. Celui-ci recevra une formation complémentaire. Cette nouvelle fonction sera désignée sous l'appellation de secrétaire-évaluateur. Le client pourra traiter directement avec les secrétaires-évaluateurs lorsque sa situation et le montant qui lui est versé restent identiques. Toutefois, toute nouvelle décision due à une évolution survenant dans le dossier du client sera de la compétence exclusive des assistants sociaux. Les secrétaires-évaluateurs seront rattachés fonctionnellement aux groupes mais ils travailleront sous la responsabilité hiérarchique de l'adjoint administratif.

Les secrétaires- réceptionnistes demeureront sous l'autorité des chefs de groupe.

15.2 Les problèmes

Les détails de l'organisation seront du ressort du directeur du CSR. Celui-ci pourra s'appuyer sur les réflexions réalisées par les trois groupes de travail mentionnés plus haut. La séparation des fonctions entre assistants sociaux et personnel administratif n'est pas une nouveauté. Elle existe déjà dans certains CSR, en particulier à Yverdon. Elle pose deux problèmes :

- 1) La formation du personnel administratif : Les groupes disposent généralement aujourd'hui d'un collaborateur administratif pour deux assistants sociaux, soit de 4 à 6 secrétaires par groupe. Dans un premier temps, deux personnes par groupe seront formées au travail de « secrétaire-évaluateur ». La mise en place de cette formation est un préalable à la réorganisation.
- 2) La charge de travail : Une répartition plus rationnelle des tâches devrait permettre de libérer du temps pour l'ensemble des collaborateurs. Il est toutefois difficile d'évaluer a priori si les effectifs actuels du personnel administratif seront suffisants pour absorber la charge de travail supplémentaire qui pourrait résulter de la nouvelle organisation.

Un consultant mandaté par le canton a réalisé des analyses de processus dans plusieurs CSR. Il admet qu'il est aujourd'hui très difficile de mesurer la charge de travail du personnel. L'État va sans doute entreprendre des études complémentaires sur la répartition des tâches et des charges entre assistants sociaux et collaborateurs administratifs. Lausanne sera partie prenante dans cette étude. Il est toutefois acquis qu'un renforcement du personnel administratif est indispensable. Le présent préavis sollicite l'autorisation de créer cinq postes supplémentaires (un par groupe) de secrétaire-évaluateur.

15.3 La double signature

De nombreuses entreprises exigent une double signature pour toute décision d'engagement de dépenses. Cette pratique sera introduite au CSR Lausanne. Il convient ici de distinguer entre le bon de paiement d'ores et déjà visé par deux personnes et la décision relative au montant de l'aide allouée. Cette décision sera dorénavant signée par deux personnes : l'assistant social en charge du client et un collaborateur du secteur administratif. Des exceptions à la double signature pourront être dans des cas d'urgence.

Le recueil d'organisation comptable et financière de la ville de Lausanne (ROCF) prévoit que tout paiement doit être signé par le directeur ou par une personne bénéficiant d'une délégation en bonne et due forme. Cette règle ne peut être appliquée aux quelque 44'000 paiements annuels effectués pour le compte de l'ASV. Le principe de la double signature pour la décision sur le montant de l'aide permettra cependant de garantir un bon niveau de sécurité.

16. L'avenir du Service social et du travail

Evoqué à la section précédente, l'audit récemment commandé par l'administration cantonale a porté sur les processus de travail au sein des CSR. La nécessité d'une proximité entre ORP et CSR a été relevée. Le lien existant entre eux est évident : un chômeur en fin de droit quitte l'ORP pour s'inscrire au CSR et bénéficier du RMR. Il est donc possible d'anticiper dans une certaine mesure l'arrivée des « RMR-istes professionnels » suivis par les conseillers ORP, lesquels doivent être distingués des « RMR-istes sociaux » qui proviennent de la population émargeant à l'aide sociale.

Au fil des législatures, la Municipalité a toujours souhaité que la ville de Lausanne maintienne la qualité de son offre sociale. La réorganisation tient compte de cette volonté. L'action sociale développée à Lausanne conservera ses spécificités et sa tonalité propre. Le Service social et du travail ne supervisera pas seulement l'ASV et le RMR, mais exercera également une responsabilité directe dans les domaines suivants :

- l'office du travail :
 - l'inspection du travail
 - la main d'œuvre étrangère
- le garde-meubles communal
- le secrétariat de la fondation lausannoise d'aide par le travail (FLAT)
- le bureau des programmes d'occupation (PO)
- le groupe « Ressources » à disposition du CSR et de l'ORP
- la coordination entre l'ORP et le CSR (celle-ci s'effectue aujourd'hui à travers une commission mixte)

Le service conserve la responsabilité du maintien d'une conception spécifiquement lausannoise de politique sociale. A cet égard, il y a lieu de rappeler l'esprit dans lequel doit s'exercer l'action sociale au sens large par l'ensemble des collaborateurs du SST. Il s'inscrit dans la perspective du programme de législature de la Municipalité et touche à tous les aspects du service : ORP, CSR, BPO et toutes les unités qui y sont rattachées. Sens de l'accueil, respect d'autrui, respect du droit, disponibilité et écoute doivent prévaloir dans l'accomplissement des tâches dévolues aux collaborateurs.

Cet esprit lausannois devra encore être développé dans le travail de réseau avec les institutions en place.

Il sied encore de rappeler que le « plus lausannois » s'inscrit dans diverses aides individuelles spécifiques :

- Aide sociale lausannoise complémentaire (ASLC)
- Fondation lausannoise d'aide par le travail (FLAT)
- Fonds du 700^{ème} anniversaire de la Confédération
- Subvention aux abonnements TL pour les bénéficiaires de prestations complémentaires
- Subvention aux personnes handicapées pour les transports de loisirs.

Enfin, une collaboration avec la Fondation Pro Senectute permet aux personnes en âge AVS de recevoir un appui spécialisé.

Certaines de ces mesures doivent faire l'objet d'une réflexion (révision de l'ASLC notamment). D'autres devront être développées ou créées. Le soutien psychosocial aux personnes présentant des problèmes psychiques, par exemple, fait partie des buts de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales mais se révèle encore bien faible, autant par manque de temps que par manque de moyens. Le problème du désendettement, actuellement à l'étude, devra lui aussi trouver des solutions.

La Municipalité n'entend pas cacher le fait que la réorganisation présentée dans le présent préavis n'est probablement par la dernière que devra subir le SST. Elle a déjà mentionné, plus haut, la prochaine introduction du logiciel Progrès-ASV dont l'État de Vaud entend imposer l'emploi à tous les CSR du canton. Cette opération nécessitera le remplacement d'une grande partie des postes de travail micro-informatiques actuellement installés au SST. Un préavis concernant cet objet sera présenté à votre Conseil à brève échéance.

La Municipalité a également fait allusion plus haut au problème central que représente la définition des prestations sociales offertes en application de la LPAS. Bien que rien dans la loi n'indique qu'il doive en aller ainsi, l'inadéquation entre la demande d'aide et les capacités de réponse du SST ont conduit à réduire progressivement ces prestations aux seuls secours financiers et à négliger de plus en plus la prise en compte des interventions de nature psychosociale. Donner à l'aide sociale une définition plus large imposerait nécessairement une augmentation sensible de l'effectif des collaborateurs. A ce jour, les autorités cantonales n'en ont pas adressé la demande à Lausanne. Cette question doit être notamment placée dans la perspective de l'application des dispositions de la LPAS concernant la prise en charge des dépenses concernant les traitements versés aux assistants sociaux des CSR. Ces dépenses incombent en principe à l'Etat de Vaud.

Lausanne a toutefois accepté que leur plein remboursement soit différé afin de faciliter l'adoption de la révision de la loi. Après bien des atermoiements, les autorités cantonales semblent maintenant décidées à augmenter leur participation de manière à remplir intégralement leurs obligations d'ici à 2001. Par contre, la Municipalité ignore actuellement de quelle manière les autorités cantonales apprécieront la division du travail opérée entre assistants sociaux et secrétaires-évaluateurs décrite dans le présent préavis. Sachant que les collaborateurs administratifs des CSR sont à la charge des communes sièges de ces structures, considéreront-elles que les salaires des secrétaires-évaluateurs doivent être payés par Lausanne ou admettront-elles tout de même que ce choix organisationnel n'a d'autres fins que de renforcer la qualité d'une tâche qui aurait pu être confiée à des assistants sociaux et accepteront-elles de rembourser ces dépenses ?

Ces diverses questions doivent s'inscrire dans une vision globale lausannoise et dans un partenariat avec les institutions en place.

17. Le suivi informatique

La gestion de l'aide sociale vaudoise est réalisée dans les CSR à l'aide du logiciel Progrès-ASV fourni par l'administration cantonale. A Lausanne, l'introduction de ce logiciel se fera dans le courant de l'automne. Son coût est à la charge du canton mais les dépenses d'infrastructure et de matériel sont à la charge de la Ville. Un important renouvellement d'équipement sera nécessaire. Un préavis sera consacré à cet objet à l'automne 1999.

Un intense travail de préparation se déroule depuis décembre 1998. Une structure de suivi informatique a été mise en place avec la participation d'experts du SOI et la collaboration de l'administration cantonale. Le correspondant de site informatique de l'ORP s'est vu également confier la responsabilité de l'informatique du CSR Lausanne. Il aura sous sa responsabilité trois correspondants micro-informatique, un pour l'ORP et deux pour le CSR Lausanne. Ces trois collaborateurs seront chargés d'aider les utilisateurs pour l'installation, les problèmes courants ainsi que l'usage des logiciels et du matériel. L'expérience et les normes administratives montrent qu'une personne à plein-temps est nécessaire pour s'occuper d'environ 40 à 50 postes de travail. Or, une centaine de postes seront installés au CSR, préparation nécessitant la présence de deux CMI.

Un des postes de correspondant micro-informatique destiné au CSR Lausanne doit encore être créé.

Le présent préavis est aussi l'occasion d'entériner, au sein de l'administration, la nouvelle fonction de correspondant micro-informatique (CMI), jusqu'alors exercé à temps partiel, le plus souvent par des secrétaires, et dont l'expérience révèle qu'il s'agit d'une nouvelle profession, nécessitant suivant les circonstances un plein-temps et une classification adéquate.

18. Planification de la réorganisation

La réorganisation du SST débutera dès l'entrée en fonction du nouveau directeur du CSR. L'entrée en vigueur de la nouvelle répartition des tâches au sein des groupes dépendra étroitement du calendrier de formation des secrétaires-évaluateurs. Les changements interviendront au fur et à mesure de l'avancement de cette formation. La totalité du processus devrait s'achever dans les six mois suivant l'adoption du préavis. Un comité de suivi de la réorganisation sera mis en place dès l'arrivée du directeur du CSR. Il est important que cette réorganisation soit mise en place le plus rapidement possible afin que l'introduction du logiciel Progrès-ASV se fasse dans de bonnes conditions dans le courant de l'automne. Des membres du personnel administratif et social du CSR participeront à ce comité.

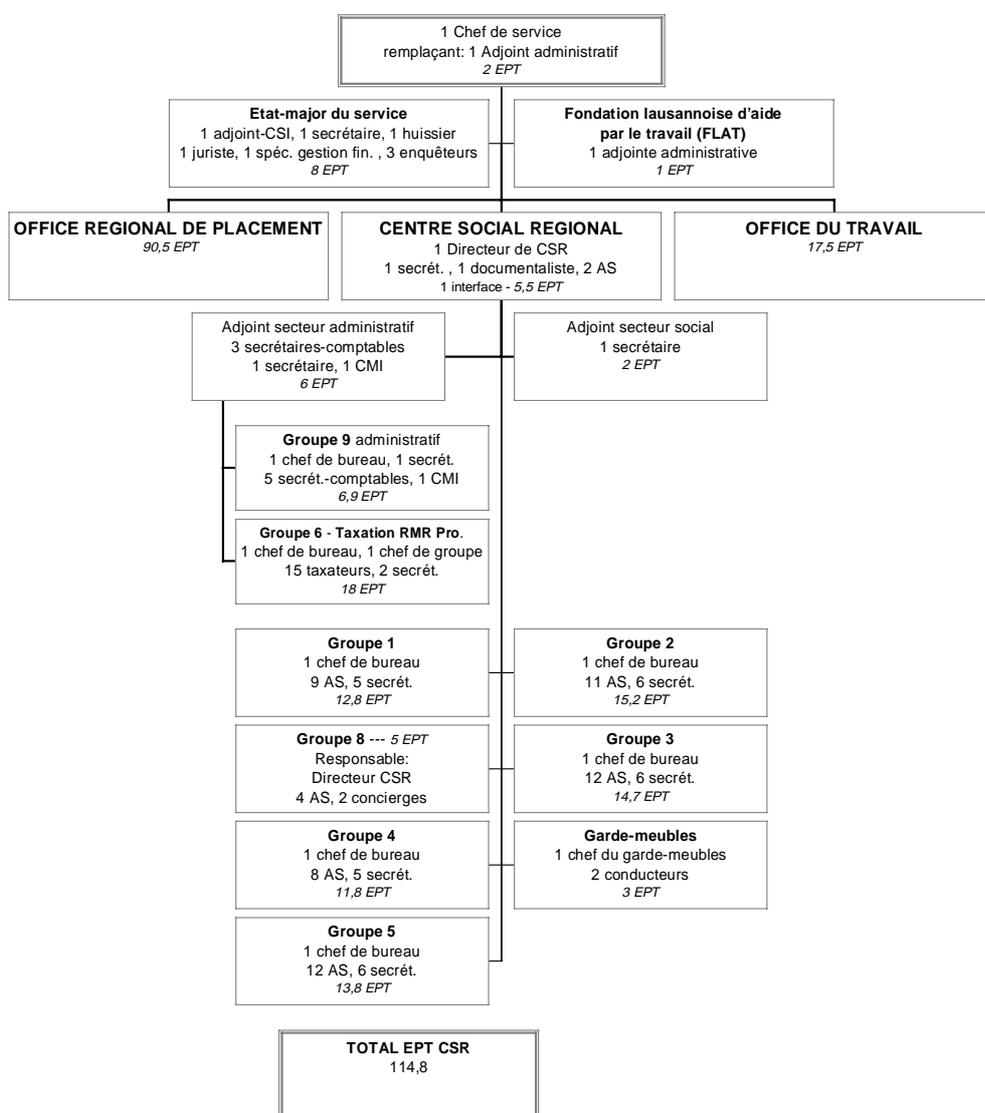
19. Résumé de la création de postes du futur CSR

Le préavis No 45 prévoyait des renforts d'état-major en vue de la restructuration du SST et, partant, du futur CSR (trois postes d'adjoints). Deux postes seront attribués au CSR (adjoint secteur social et adjoint administratif). Le présent préavis propose la transformation de 11 postes existants et la création de 13,5 nouveaux postes. Le tableau ci-dessous résume la situation.

Type de poste	Nombre	Remarques
Directeur	1	Transformation du poste de chef de la section sociale
Adjoint secteur social	1	Autorisé par le préavis 45
Interface avec associations	0,5	Nouveau
Adjoint administratif	1	Autorisé par le préavis 45
Documentaliste	1	Nouveau
Secrétaire du secteur administratif	1	Nouveau
Collaborateur secteur administratif	3	Nouveau
Correspondant micro-informatique	1	Nouveau
Secrétaire-évaluateur	10	Transformations de postes existants
Secrétaire-évaluateur	5	Nouveau
Assistant social	2	Nouveau

L'organigramme du futur CSR, respectivement du futur SST, se présentera donc de la façon suivante .

ORGANIGRAMME DU SERVICE SOCIAL ET DU TRAVAIL
après acceptation du préavis no ***
252 collaborateurs/233,8 EPT



20. Localisation du futur CSR

Le futur CSR continuera d'occuper les locaux de Chauderon 4 et les deux antennes de Chauderon 5 et J.-J. Mercier 11. Deux bureaux libérés par l'ORP (unité 7) au septième étage de Chauderon 4 seront loués pour installer les deux correspondants micro-informatique. Le loyer, les charges et les frais de nettoyage pour trois mois ascendent à fr. 1'800.-.

L'adjoint administratif et son équipe ainsi que le groupe « Ressources » rattaché au service, actuellement installés à Chauderon 4, seront transférés au quatrième étage de Chauderon 7 dès que le bureau des PO aura déménagé à Beaulieu 1. Ce transfert libérera les places nécessaires pour les nouveaux postes créés.

Les frais engendrés par le transfert du bureau des PO à Beaulieu 1 (câblage et téléphonie, revêtements de sol) seront en partie subventionnés par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage.

Les charges locatives annuelles (fr. 50'220.- pour 221 m²) seront prises en charge par la gestion courante du bureau des PO qui n'émerge pas au compte de fonctionnement du SST mais à un compte de bilan.

64 m² de ces surfaces représentant quatre bureaux, pourront être affectés au CSR à titre de réserve. Il est donc demandé un crédit pour trois mois de fr. 4'000.-.

21. Demandes de crédit

La mise en œuvre du présent préavis nécessite d'une part un crédit d'investissement destiné à couvrir les dépenses relatives à l'aménagement et à l'équipement des locaux et, d'autre part, des crédits spéciaux de fonctionnement 1999 pour couvrir les frais d'exploitation. Ces crédits se décomposent comme il suit :

21.1 Crédit d'investissement

	Transfert du bureau des PO Fr.	Renfort CSR 13,5 postes Fr.	Total Fr.
Revêtements de sol, peinture	19'900.-	-	19'900.-
Electricité et divers	3'000.-	-	3'000.-
Mobilier	-	65'000.-	65'000.-
Installation courant fort, câblage universel ¹⁵	90'000.-	-	90'000.-
Equipement informatique ¹⁶	-	58'600.-	58'600.-
Total	112'900.-	123'600.-	236'500.-

¹⁵ Une nouvelle technologie de transmission est en cours d'expérimentation au Service d'organisation et d'informatique (SOI). Les résultats du test seront connus au mois de juin. Si elle se révélait positive, le coût de l'installation correspondrait environ à la moitié du prix, soit fr. 45'000.-.

¹⁶ Le prix unitaire d'une station de travail comprenant PC, imprimante, accessoires et logiciels est de fr. 4'506.85.

Une subvention d'investissement pour l'équipement des locaux de Beaulieu 1 de l'OFDE (Office fédéral du développement économique et de l'emploi) est estimée à : Fr. 112'900.-

Le montant net restant à la charge de la commune est donc de : **Fr. 123'600.-**

21.2 Crédit spécial de fonctionnement 1999

L'augmentation d'effectif demandée pour le futur CSR représente 13,5 postes :

- 2 assistants sociaux
- 1 documentaliste
- 5 secrétaires-évaluateurs
- 3 collaborateurs administratifs
- 1 secrétaire
- 1 correspondant micro-informatique (CMI)
- 0,5 interface avec associations.

En fonction d'un engagement prévu au 1^{er} octobre 1999, il est demandé un crédit spécial correspondant aux charges salariales de fr. 290'000.-.

Les charges locatives évoquées au point 20 ascendent à fr. 5'800.-.

21.2.1 Récapitulation du crédit spécial 1999

	Bureau des PO Fr.	Renfort CSR Fr.	Total Fr.
Charges salariales	-	290'000.-	290'000.-
Loyer	-	4'500.-	4'500.-
Energie	-	600.-	600.-
Nettoyage	-	700.-	700.-
Total	-	295'800.-	295'800.-

21.3 Crédit de fonctionnement 2000

Les conséquences financières du présent préavis seront intégrées dans le budget 2000, elles se résument de la manière suivante :

	Bureau des PO Fr.	Renfort CSR Fr.	Total Fr.
Charges salariales	-	1'159'800.-	1'159'800.-
Loyer	-	17'800.-	17'800.-
Energie	-	2'200.-	2'200.-
Nettoyage	-	2'800.-	2'800.-
Total	-	1'182'600.-	1'182'600.-

22. Impact financier du préavis

Les conséquences financières sur le budget annuel de fonctionnement de la Commune peuvent être résumées comme il suit :

Charges d'exploitation

Traitements et charges salariales **Fr. 1'159'800.-**

Frais de locaux **Fr. 22'800.-**

Charges financières

Charges calculées selon la méthode de l'annuité constante, avec un taux d'intérêt de 5,25% et une durée d'amortissement de cinq ans sur le coût des équipements et aménagements de locaux restant à la charge de la commune (Fr. 123'600.-)

Fr. 28'800.-

Total **Fr. 1'211'400.-**

23. Conclusions

Vu ce qui précède, nous vous prions, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes.

Le Conseil communal de Lausanne

vu le préavis no 92 de la Municipalité du 27 mai 1999 ;
ouï le rapport de la commission désignée pour examiner cette affaire ;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'allouer à la Municipalité un crédit d'investissement du patrimoine administratif de fr. 236'500.- à raison de :
 - a) fr. 112'900.- pour aménager les locaux du bureau des PO à Beaulieu 1;
 - b) fr. 123'600.- pour acquérir du mobilier et l'équipement informatique de 13,5 nouveaux collaborateurs du SST
2. de porter en amortissement du crédit mentionné sous chiffre 1, lettre a, la participation attendue de l'OFDE ;
3. d'amortir annuellement le crédit mentionné sous chiffre 1, lettre b, à raison de Fr. 24'700.- par la rubrique 6400 331 « Amortissements du patrimoine administratif » ;
4. de faire figurer sous la rubrique 6400 390 « Imputations internes » les intérêts découlant des dépenses ci-dessus ;
5. d'accorder un crédit spécial de Fr. 295'800.- sur le budget de fonctionnement de 1999, montant à répartir comme il suit :

Service des gérances – Bâtiments administratifs

- | | | |
|-----|---------|---|
| fr. | 700.- | à la rubrique 3400 301 « Traitements » |
| fr. | 600.- | à la rubrique 3400 312 « Eau, énergie, chauffage » |
| fr. | 4'500.- | à la rubrique 3400 316 « Loyers et redevances d'utilisation » |

Service social et du travail - Section sociale

fr.	238'500.-	à la rubrique 6400 301 « Traitements »
fr.	17'200.-	à la rubrique 6400 303 « Cotisations aux assurances sociales »
fr.	34'300.-	à la rubrique 6400 304 « Cotisations aux caisses de pensions »

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Le secrétaire :

Jean-Jacques **SCHILT**

François **PASCHE**

Incidence sur le budget de 1999

Déficit prévu au budget de 1999		49'311'200.-
Nouveaux crédits votés	3'806'500.-	
Moins recettes	- 24'100.-	3'782'400.-
Nouveaux crédits demandés	3'461'900.-	
Moins recettes	- 73'200.-	3'388'700.-
Présent crédit		295'800.-
Déficit total présumé		<u>56'778'100.-</u>