

**Revalorisation des salaires pour les institutions constituant la Communauté d'intérêt
pour la formation élémentaire des adultes (CIFEA)**

Préavis N° 2002/41

Lausanne, le 3 octobre 2002

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Depuis quelques années déjà, la Municipalité constate que sa politique sociale s'appuie fortement sur le secteur privé pour réaliser plusieurs de ses priorités. Cette complémentarité croissante nécessite de réexaminer le modèle actuel de calcul des salaires appliqué à certaines subventions afin de mieux tenir compte des charges effectives engendrées par des "délégations de tâches". Le modèle de subventionnement présenté dans ce préavis propose de prendre en considération un éventuel rattachement à une convention collective de travail (CCT) ou, à défaut, de se référer aux traitements pratiqués dans l'administration lausannoise. Il doit permettre d'assurer tant la pérennité que la qualité des prestations fournies par les partenaires privés sur lesquels la Ville de Lausanne s'appuie et souhaite pouvoir continuer de s'appuyer.

La Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes (CIFEA), instrument lausannois de lutte contre l'illettrisme, s'inscrit pleinement dans cette logique de délégation de tâches considérées par la Municipalité comme une priorité politique. Le présent préavis sollicite donc l'octroi de deux crédits spéciaux complétant les budgets 2002 et 2003 et permettant ainsi d'appliquer ce nouveau modèle de subventionnement aux traitements de la CIFEA.

2. Abréviations

ASV	Aide sociale vaudoise
AVOP-AVTES	Convention passée entre l'Association vaudoise des organismes privés pour enfants, adolescents et adultes en difficulté et l'Association vaudoise des travailleurs de l'éducation spécialisée
BO	Bouton d'Or (dispositif cantonal d'aide aux chômeurs en vigueur jusqu'au milieu des années '90 puis remplacé par le régime RMR)
BPO	Bureau des programmes d'occupation, unité rattachée au Service social et du travail
CCT	Convention collective de travail
CIFEA	Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes
CEFIL	Centre d'études et de formation intégrée du Léman (structure de l'association du Relais membre du dispositif CIFEA)
COREL	Communauté de la région lausannoise, aujourd'hui Lausanne Région
DFJ	Département de la formation et de la jeunesse
DSSE	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement
EPT	Equivalent plein temps
FSEA	Fédération suisse pour l'éducation des adultes
LACI	Loi (fédérale) sur l'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité
RMR	Revenu minimum de réinsertion (dispositif social cantonal)
RPAC	Règlement pour le personnel de l'administration communale

3. Nécessité d'un modèle de subventionnement prenant mieux en compte les charges effectives dans le calcul de certaines subventions

La notion de subvention recouvre des logiques et attentes très variables, allant de la "simple" marque d'intérêt pour un projet socialement utile à l'allocation des ressources nécessaires pour fournir une prestation en lieu et place du secteur public. Par l'intermédiaire de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (DSSE), la Ville de Lausanne alloue des subventions à plusieurs dizaines d'institutions privées opérant dans le domaine de l'action sociale. Ces soutiens financiers ont longtemps correspondu presque uniquement au premier type évoqué ci-dessus. Ils constituaient — et constituent encore dans de nombreux cas — une contribution financière *a priori* déconnectée du "coût de production" des prestations fournies. Depuis quelques années apparaissent toutefois des subventions s'inspirant de la logique du mandat dans le sens où les prestations sont fournies sur demande de la collectivité publique et où la subvention est censée compenser intégralement les dépenses occasionnées au fournisseur de la prestation. Les connaissances "techniques" dont peut se prévaloir un acteur privé, son expérience et sa compréhension de la problématique, les liens de confiance noués avec ses usagers ou encore sa grande souplesse d'adaptation à une réalité mouvante constituent autant de motifs pouvant conduire une administration à lui déléguer la fourniture de

certaines prestations¹. Cela a notamment été le cas, à Lausanne, dans le domaine du combat contre l'illettrisme et dans celui de la lutte contre les effets de la toxicomanie.

Dans les faits, les subventions allouées par la DSSE à des institutions fournissant des prestations selon une logique de mandat ne permettent pas encore de couvrir intégralement le prix de revient des prestations. Deux explications peuvent être avancées :

- Les soutiens financiers de Lausanne apparaissent généralement concurremment avec ceux d'autres collectivités publiques au nombre desquelles on retrouve souvent la Confédération et le canton de Vaud ainsi que, plus rarement, d'autres cantons, communes ou structures régionales. Or il est malaisé de déterminer précisément l'intérêt que chacun retire de l'activité de l'institution subventionnée et, par voie de conséquence, de fixer la part de financement incombant à chaque partenaire. Dans ce type de configuration, la tentation est grande de minimiser son apport et de compter sur les autres financeurs pour fournir les ressources nécessaires. En outre, chaque partenaire applique ses propres règles lors de l'examen des différents postes de charges (traitements notamment).
- La logique contractuelle implique que les partenaires concernés négocient sur un pied d'égalité. Tel est pourtant encore loin d'être le cas aujourd'hui. Les institutions subventionnées fonctionnent encore souvent sur le mode de la "quête" et éprouvent passablement de difficulté (voire de la gêne) à établir le coût réel de leurs prestations. De leur côté, les collectivités publiques tendent encore généralement à considérer les subventions comme des dépenses détachées de toute contrepartie. Dans un tel contexte, les institutions subventionnées sont condamnées à négocier dans une position de faiblesse et l'évolution des subventions reflète plus souvent les capacités financières de la collectivité qui les alloue que la variation du prix de revient des prestations fournies.

Le hiatus entre coûts des prestations et ressources soulève plusieurs problèmes :

- Il contraint les institutions privées à chercher d'autres sources de financement et à consacrer à ces démarches une partie parfois importante de leurs capacités d'action.
- Il peut conduire les institutions privées à proposer des salaires ou des conditions de travail ne correspondant pas aux normes en vigueur dans leur secteur d'activité². Outre que cette sous-enchère n'est éthiquement pas défendable, elle produit parfois une démotivation du personnel, des départs non désirés ainsi que d'importantes difficultés de recrutement pouvant déboucher sur une perte de qualité des prestations offertes.
- Il fait reposer sur le secteur privé de l'action sociale le financement de prestations pourtant jugées indispensables par les collectivités publiques.
- A la limite, il peut mettre en péril l'existence des partenaires privés fournisseurs de prestations et, du coup, la pérennité de ces dernières.

La Municipalité entend corriger la situation et se doter d'un cadre à la fois équitable et réaliste en matière de subventionnement. Elle veut désormais tenir compte de l'intégralité des charges déterminant le coût des prestations offertes par les institutions privées. Réservée aux situations où les institutions travaillent selon la logique du mandat et où il est possible de déterminer avec précision ce qui est offert à la population lausannoise, cette approche nécessite avant tout de reconsidérer la manière dont les charges salariales sont prises en considération. Il s'agit en particulier de tenir compte des éléments suivants :

¹ Ce constat permet de rappeler que l'argument financier — à savoir l'obtention de prestations "à bon marché" — n'est que très rarement un élément décisif dans le choix d'une délégation de tâche

² Sans parler des institutions qui peinent parfois à être à jour dans le paiement de leurs cotisations sociales

Traitements

- Niveau de formation des collaborateurs (disposent-ils ou non d'une formation certifiée utile à l'exercice de la fonction ?)
- Niveau de responsabilité des collaborateurs (occupent-ils une fonction dirigeante ou une fonction subordonnée ?)
- Augmentation progressive du salaire réel (octroi d'annuités)
- Adaptation du salaire à l'indice des prix à la consommation (indexation)
- Charges patronales (selon les obligations contractuelles de l'institution concernée — en particulier les allocations pour enfant)

Autres dépenses en relation avec la fourniture des prestations

- Prise en compte sur la base de pièces justificatives (bail à loyer par exemple)
- Examen périodique de l'adéquation entre mandat (nature et volume des prestations attendues par la Ville de Lausanne) et charges d'exploitation autres que les traitements. Comme pour ces derniers, cette démarche pourra intervenir soit à l'occasion de la préparation du budget annuel soit à une autre échéance

En règle générale, la Municipalité se référera aux obligations conventionnelles des institutions concernées. En l'absence de CCT, elle appliquera, par analogie, le barème prévu par le Règlement pour le personnel de l'administration communale (RPAC). Elle s'en tiendra toutefois aux salaires effectivement versés et n'admettra pas qu'une institution n'utilise pas l'intégralité des ressources mises à disposition pour le paiement des traitements.

4. Application du nouveau modèle de prise en charge de la masse salariale aux institutions composant la CIFEA

4.1 La Ville de Lausanne et la lutte contre l'illettrisme

Pierre angulaire de l'intégration sociale, la formation élémentaire des adultes constitue depuis plusieurs années une priorité pour les autorités lausannoises. Ces dernières défendent ce choix politique en s'appuyant sur les éléments suivants :

- Dans une société à la fois très formelle et technique, le champ des connaissances élémentaires à maîtriser — condition *sine qua non* d'une autonomie sociale — tend à augmenter. Des handicaps liés à la lecture ou au calcul, de même que l'ignorance des codes culturels ou des règles de fonctionnement des institutions constituent des facteurs importants dans les processus d'exclusion.
- L'amélioration de la formation des adultes se répercute toujours favorablement sur celle des enfants. Or de nombreux apprenants en formation dans le dispositif CIFEA assument un rôle de parent. A titre d'exemple, les associations Français en Jeu ainsi que Lire et Ecrire ont formé, en 2001, 369 parents d'enfants mineurs résidant en Suisse (soit environ 40% de leurs apprenants)³.
- Les impératifs de la démocratie et les exigences découlant de la volonté d'associer étroitement la population à la gestion participative de certaines affaires publiques⁴ appellent la maîtrise des compétences permettant de s'informer, analyser, faire des choix et exprimer son opinion.

³ Ces chiffres ne sont pas disponibles pour les autres partenaires de la CIFEA. Sachant que la tranche d'âge la plus représentée est celle de 30 à 39 ans, on peut aisément supposer que pareille proportion se retrouve dans les autres associations

⁴ Cf. rapport-préavis n° 2001/211, "Mise en place d'une politique de développement durable en ville de Lausanne" (Agenda 21, volet social), pas encore imprimé dans le BCC, pp. 12-19

- De manière générale, l'acquisition d'une formation élémentaire relève de l'intérêt général. Le développement social, économique et politique d'une société n'a de sens que s'il concerne tous ses membres. La Municipalité relève du reste que pareille analyse a été partagée par les constituants puisque le projet de nouvelle Constitution vaudoise reconnaît le droit fondamental à la formation des adultes (art. 49).

La préoccupation des autorités lausannoises à l'égard du problème de l'illettrisme est relativement ancienne. Elle apparaît déjà dans le rapport-préavis n° 1993/229 dans lequel il était relevé qu'un faible niveau de connaissances et de compétences accroissait les difficultés de retour à l'emploi pour toute une frange de la population⁵. Dans ce document, La Municipalité annonçait en particulier sa volonté de remédier à la situation en renforçant les outils de formation élémentaire destinés aux adultes n'ayant pas accès à ce type de prestations à travers les régimes sociaux existants à savoir la loi sur l'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) ainsi que l'aide sociale vaudoise (ASV) et les dispositifs cantonaux successifs d'aide aux chômeurs⁶.

La décision de déléguer la formation élémentaire des adultes à des organismes privés a résulté de la prise en considération de plusieurs éléments. Au moment où les institutions composant la CIFEA faisaient apparaître un fort besoin de formation élémentaire chez les Lausannois, l'administration communale ne disposait pas des structures pouvant y répondre. Par contre, les cinq associations pouvaient faire valoir leur expérience de plusieurs années déjà avec un public d'adultes en formation. En outre, elles avaient développé et mis au point des outils pédagogiques spécialement conçus pour cette population. Les formateurs d'adultes qui les appliquaient avaient d'ailleurs souvent participé à leur construction. A ces avantages s'ajoutait celui de la proximité culturelle et relationnelle que les associations avaient développée avec des populations migrantes et/ou précarisées. Parce qu'elles constituent des associations d'usagers ou grâce aux activités de proximité qu'elles organisent avec leurs usagers, les institutions privées peuvent établir plus facilement qu'une administration des relations de confiance avec une population marginalisée et souvent honteuse de l'être. Fruit de plusieurs années d'expérience et de contacts, cet accès et surtout la confiance qui l'accompagne constituent un atout indéniable en faveur du scénario "délégation" par rapport à celui consistant à mettre sur pied une structure administrative qui devrait tout créer elle-même. C'est donc sans hésitation que la Municipalité proposa d'opter pour un scénario de délégation. Ce dernier fut présenté dans le préavis n° 1994/69⁷ relatif au financement à titre expérimental d'un dispositif de formation élémentaire des adultes composé de cinq institutions privées rassemblées au sein d'une "communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes" (CIFEA) puis dans le préavis n° 1996/200⁸ qui pérennisait ce nouveau dispositif.

Aujourd'hui encore, le dispositif CIFEA est une structure rassemblant de manière informelle (i.e. sans personnalité juridique) cinq associations actives dans le domaine de la formation élémentaire des adultes : CEFIL, Centre Femmes (de l'association Appartenances), Français en Jeu, Lire et Ecrire, Retravailler-CORREF. Exposée de manière détaillée dans le préavis n° 1996/200⁹, sa mission consiste principalement à :

- promouvoir des mesures destinées à combler les lacunes des personnes les plus menacées de non-retour à l'emploi,

⁵ Bulletin du Conseil communal, 1993, Tome I, pp. 1167 ss

⁶ Bouton d'Or (BO) à l'époque de la rédaction du préavis en cause puis Revenu minimum de réinsertion (RMR)

⁷ Bulletin du Conseil communal, 1995, Tome I, pp. 285 ss

⁸ Bulletin du Conseil communal, 1996, Tome II, pp. 1014 ss

⁹ Bulletin du Conseil communal, 1996, Tome II, pp. 1020-23

- plus généralement, lutter contre le processus d'exclusion qui frappe les personnes ne disposant pas des compétences cognitives et relationnelles leur permettant de participer aux échanges de toute nature qui caractérisent le fonctionnement social,
- grâce à une communauté d'intérêt rassemblant plusieurs institutions, offrir un éventail de mesures complémentaires et adaptées aux besoins d'une population pas ou très peu qualifiée,
- constituer, face à l'administration communale, un interlocuteur unique, cohérent et coordonné dans la conception et la mise en œuvre de projets de formation élémentaire des adultes,
- augmenter la visibilité du problème de l'illettrisme et amener les différents niveaux d'organisation politique à l'intégrer dans leurs réflexions.

Plus concrètement, les partenaires de la CIFEA offrent un ensemble de connaissances, de "savoir faire" et de "savoir être" qui permettent une compréhension et une maîtrise minimum de l'environnement social. Sont notamment offertes des formations dans les domaines suivants :

- linguistique (communication, lecture et écriture, français écrit et parlé),
- logique (calcul, introduction aux nouvelles technologies),
- cognitif (modification des représentations),
- social (adaptabilité, initiative, mobilité),
- personnel (développement et valorisation de la personne),
- relationnel (communication et coopération),
- technique et manuel.

Conçue comme un complément aux mesures d'intégration socioprofessionnelles existantes, la CIFEA s'adresse aux adultes n'ayant pas accès aux prestations proposées par des régimes sociaux tels que LACI et RMR.

4.2 Un modèle de partenariat et de financement qui a atteint ses limites

Créé en 1996, le dispositif CIFEA offrait alors une architecture institutionnelle novatrice et intéressante. "Novatrice" car elle amenait des associations à travailler de concert et à construire ensemble un instrument unique fait de complémentarités. "Intéressante" car elle permettait à chaque institution de garder ses propres identité, logique et philosophie tout en s'enrichissant du regard de ses partenaires. Cette approche relativement peu contraignante a permis l'instauration d'un climat de confiance entre les membres du dispositif. La Municipalité constate pourtant que ce modèle a atteint ses limites. Des faiblesses de type organisationnel et surtout financier menacent aujourd'hui l'existence du projet CIFEA.

4.2.1 Une architecture institutionnelle de moins en moins adaptée

Les institutions membres de la CIFEA sont entrées dans le projet en craignant d'y perdre leur identité et leur autonomie. Afin de les rassurer, le dispositif a été construit autour d'un "bureau de coordination" notamment chargé d'articuler les actions des partenaires et de veiller à la complémentarité des activités offertes (prévenir les doublons et la concurrence interne). Si le travail de coordination a très bien fonctionné, force est pourtant de constater que la variété des prérogatives dont disposent les représentants des institutions a par contre rendu difficile la prise de décisions. Par ailleurs, le besoin d'une meilleure visibilité qu'éprouve la CIFEA tant dans son travail de lobbying que dans ses recherches de fonds soulève notamment la question de sa personnalité juridique et de sa direction. Une réflexion est en cours à ce sujet et devrait déboucher sur des décisions dans le courant 2003.

4.2.2 Un financement mettant en péril la pérennité du dispositif

Lors de la création du dispositif CIFEA, un modèle de calcul des charges salariales relativement simpliste avait été retenu. Toujours en vigueur actuellement, il prévoit un salaire annuel de 70 000 francs par équivalent plein temps (EPT) auquel s'ajoutent 18,5% de charges sociales patronales, soit au total 83 000 francs. Aujourd'hui, cette manière de calculer les charges salariales de la CIFEA a atteint ses limites, et ce tant pour l'institution signataire d'une CCT que pour les autres. Le CEFIL, par exemple, applique la convention AVOP-AVTES¹⁰. Le traitement de ses collaborateurs ainsi que ses charges patronales sont entièrement définis par cette CCT. Or le respect de cette dernière conduit chaque année l'association du Relais (dont le CEFIL constitue l'une des structures) à assumer des charges salariales nettement supérieures à ce que permet de couvrir le modèle de 83 000 francs par EPT appliqué par la Ville de Lausanne. L'excédent de charges atteint plus de cent mille francs chaque année (cf. chapitre 6). Il signifie que le CEFIL perd de l'argent chaque fois qu'il fournit des prestations dans le cadre CIFEA. Après six ans d'efforts pour trouver des ressources complémentaires, l'association ne parvient plus à garantir la fourniture des prestations.

Les autres institutions n'appliquent aucune CCT. Correspondant aux charges salariales d'un assistant social diplômé débutant, le "modèle lausannois" n'est plus défendable lorsqu'il s'agit de rétribuer des formateurs d'adultes diplômés¹¹ et expérimentés, et encore moins des responsables d'institutions. A cette inadéquation entre modèle lausannois et profil réel des formateurs s'ajoute le problème des traitements bloqués. Le modèle de calcul actuel ne prévoit ni augmentation des salaires (expérience, ancienneté) ni adaptation au coût de la vie. Cela étant, le pouvoir d'achat des collaborateurs diminue chaque année. Aujourd'hui, ces conditions salariales handicapent les institutions, qui rencontrent de grandes difficultés pour engager du personnel qualifié mais aussi pour conserver leurs collaborateurs compétents et expérimentés. La "reprise économique" des deux dernières années s'est ainsi traduite par plusieurs départs vers des employeurs plus généreux¹². Le risque d'une détérioration des prestations fournies par le dispositif CIFEA est donc important.

4.3 De nouvelles règles pour l'établissement de la subvention communale

Les institutions formant la CIFEA s'inscrivent parfaitement dans une logique de délégation de tâches. Les ressources nécessaires à la fourniture des prestations offertes aux Lausannois doivent être mises à disposition par l'instance qui délègue. En l'occurrence, une seule collectivité publique est actuellement impliquée : la Ville de Lausanne. En outre, le public cible du dispositif de formation élémentaire des adultes est strictement limité aux habitants de la commune de Lausanne et il n'existe aucun effet de débordement sur d'autres communes¹³. Les conditions sont ainsi réunies pour rendre praticable une approche sur un mode contractuel.

Conséquence de ce qui précède, la Municipalité appliquera désormais les principes suivants pour fixer le montant de la subvention lausannoise aux institutions formant la CIFEA :

¹⁰ Convention collective de travail entre l'Association vaudoise des organismes privés pour enfants, adolescents et adultes en difficulté et l'Association vaudoise des travailleurs de l'éducation spécialisée, ce document a été formellement signé par 43 institutions dans le canton. Il est par ailleurs appliqué par nombre d'institutions sociales

¹¹ Certains sont au bénéfice d'une licence universitaire et certaines personnes possèdent plusieurs diplômes en formation d'adultes

¹² Dont parfois la Ville de Lausanne

¹³ En raison de l'absence de participation financière de la part des communes environnantes, la Municipalité a demandé aux institutions formant la CIFEA de refuser les "apprenants" non domiciliés sur le territoire lausannois. La mesure est entrée en vigueur en janvier 2002. Des négociations se poursuivent toutefois avec "Lausanne Région". Elles n'aboutiront que si une solution de financement équitable peut être trouvée (cf. aussi chap. 11)

Traitements

- Compensation intégrale des charges salariales établies — et payées — en application d'une CCT (y compris frais de formation ou de perfectionnement professionnels, allocations familiales et autres indemnités).
- En l'absence de référence à une CCT, compensation intégrale des charges salariales établies — et payées — par analogie au RPAC (fonctions "formateur d'adulte", "chef de projet en formation" ou "secrétaire").
- Institution d'une commission mixte "DSSE/CIFEA" chargée de veiller au respect des principes établis par l'administration communale lors de l'engagement de nouveaux collaborateurs et de changements de fonction au sein du dispositif CIFEA.
- Examen périodique de l'adéquation entre mandat (nature et volume des prestations attendues par la Ville de Lausanne) et effectif du personnel. Cette démarche pourra intervenir soit à l'occasion de la préparation du budget annuel soit à une autre échéance¹⁴.

Autres dépenses en relation avec la fourniture des prestations

- Compensation intégrale des autres charges d'exploitation telles que loyers ou encore frais de gestion financière.

5. Impact financier du nouveau dispositif de subventionnement

L'évaluation des conséquences financières du nouveau mode de subventionnement a nécessité d'examiner la situation de chaque collaborateur de la CIFEA. Il fallait déterminer le montant des nouveaux salaires en tenant compte des exigences de la CCT et du RPAC d'une part ainsi que de la fonction occupée, des qualifications professionnelles et de l'expérience des collaborateurs d'autre part. A cette occasion, on s'est attaché à vérifier si les collaborateurs de la CIFEA disposaient du diplôme de niveau 1 décerné par la Fédération suisse pour l'éducation des adultes (FSEA), attestation dont la possession constitue une exigence minimale pour accéder à la fonction de "formateur d'adulte" prévue dans le RPAC. Le Tableau 1 détaille, institution par institution, le complément de subvention 2002 nécessaire pour adapter les traitements au nouveau mode de prise en compte des salaires.

Tableau 1 : Impact financier du nouveau mode de subventionnement de la CIFEA — différence entre salaires versés en 2002 (bases anciennes) et salaires allouables en 2002 (bases nouvelles)¹⁵

Institutions membres du dispositif CIFEA	EPT concernés	Augmentation nécessaire (base CCT AVOP-AVTES)	Augmentation nécessaire (base RPAC)
CEFIL	5.1	102 270.—	
Centre Femmes (Appartenances)	4.75		78 673.—
Français en Jeu	4.9		111 030.—
Lire et Ecrire	4.5		78 481.—
Retravailler-CORREF	4.5		75 461.—
Secrétariat CIFEA	0.7		812.—
		102 270.—	344 457.—
Totaux	24.45	446 727.—	

¹⁴ On pense ici à des engagements réciproques à plus long terme fixant pour plusieurs années la nature et le volume des prestations fournies par l'institution, l'effectif de son personnel et les ressources allouées par la Ville de Lausanne

¹⁵ Ces montants incluent les charges sociales patronales

Pour l'exercice 2003 (Tableau 2), l'impact financier a été calculé sur la base d'une stabilité de la dotation en personnel (excepté Lire et Ecrire qui présente une diminution) et sans tenir compte d'une éventuelle indexation à l'indice suisse des prix à la consommation. Il intègre en revanche les augmentations (annuités) auxquelles les collaborateurs pourront prétendre en application d'une CCT ou par analogie au RPAC. L'évaluation des ressources complémentaires nécessaires pour l'exercice 2003 part du principe que votre Conseil acceptera la subvention inscrite au budget 2003 — montant qui tient en particulier compte de l'augmentation de certaines charges d'exploitation (loyers, matériel pédagogique, frais de gestion financière centralisés).

Tableau 2 : Impact financier du nouveau mode de subventionnement de la CIFEA — différence entre salaires versés en 2002 (bases anciennes) et salaires allouables en 2003 (bases nouvelles)¹⁶

Institutions membres du dispositif CIFEA	EPT concernés	Augmentation nécessaire (base CCT AVOP-AVTES)	Augmentation nécessaire (base RPAC)
CEFIL	5.1	124 933.—	
Centre Femmes (Appartenances)	4.75		86 413.—
Français en Jeu	4.9		120 518.—
Lire et Ecrire	4.4 ¹⁷		76 182.—
Retravailler-CORREF	4.5		79 856.—
Secrétariat CIFEA	0.7		1 840.—
			364 809.—
Totaux	24.35	489 742.—	

6. Conséquences financières

L'adoption par votre Conseil des conclusions du présent préavis entraînera des conséquences financières sur les budgets 2002 et 2003. Compte tenu de la date prévisible de cette adoption, l'intégralité des montants portés dans le Tableau 1 ne sera pas allouée aux institutions de la CIFEA pour le budget 2002. Toutefois, compte tenu de l'important sacrifice que les collaborateurs de la CIFEA consentent depuis plusieurs années déjà et estimant que la Ville de Lausanne a largement profité de la situation durant les années où des prestations ont été fournies sans adaptation des salaires, la Municipalité propose d'allouer par crédit spécial un rétroactif pour les six derniers mois de l'année 2002, soit 223 400 francs. A cet égard, on peut rappeler que les économies réalisées depuis 1996 par la Ville de Lausanne en n'assumant pas la totalité des coûts engendrés par les seules activités du CEFIL s'élèvent à 730 000 francs environ.

S'agissant de l'exercice 2003 et compte tenu du fait que la Municipalité a déjà soumis son projet de budget à votre Conseil, c'est un montant de 490 000 francs (Tableau 2) qui sera sollicité par crédit spécial 2003.

¹⁶ Ces montants incluent les charges sociales patronales

¹⁷ Cette diminution de 4.5 à 4.4 EPT entre 2002 et 2003 s'explique par le fait que le temps de travail destiné à la tenue de la comptabilité est rémunéré sous forme de salaire en 2002 tandis qu'il sera payé sous la forme d'honoraires à des tiers (et donc sorti de la masse salariale) en 2003. Il ne s'agit donc que d'un transfert de charges diminuant la masse salariale et augmentant les honoraires à des tiers

7. Conséquences sur le personnel de l'administration communale

L'adoption des conclusions du présent préavis n'entraînera aucune conséquence sur l'effectif du personnel communal.

8. Conséquences en termes de développement durable

Comme indiqué dans le rapport-préavis 2001/211¹⁸, les accès à la lecture, à l'écriture, à la compréhension du français ainsi qu'à diverses compétences sociales constituent un élément cardinal de l'intégration sociale, elle-même centrale dans l'idée du développement durable. Le renforcement du dispositif CIFEA garantit sa pérennité et, partant, l'atteinte de ses objectifs en matière de formation élémentaire des adultes.

9. Correspondance avec les objectifs du programme de législature 2002-2005

La clarification des bases servant à l'établissement des subventions allouées par la Ville de Lausanne constitue l'un des objectifs de la Municipalité dans le domaine de la politique sociale.

10. Une préoccupation d'actualité

La préoccupation motivant la soumission de ce préavis à votre Conseil est très similaire à celle dont a fait part le conseiller communal Michel Cornut dans sa motion intitulée "Création d'un label social pour les institutions et entreprises privées"¹⁹. Pour rappel, celle-ci traduit deux souhaits. Elle propose d'une part que la Municipalité vérifie le respect de la législation sur le travail et la sécurité sociale dans les mandats qu'elle confie à des fournisseurs²⁰ de prestations et d'autre part que Lausanne atteste — par la création d'un label social — que les employeurs s'acquittent de manière exemplaire de leurs responsabilités sociales.

En proposant à votre Conseil d'allouer à la CIFEA les ressources lui permettant de verser des salaires correspondant à ceux offerts dans la branche de la formation des adultes ou prévus par une CCT, la Municipalité place les institutions concernées en situation de se comporter en employeurs respectueux de leurs obligations sociales.

11. Des collaborations recherchées autour d'un financement

L'intérêt du dispositif CIFEA comme instrument intercommunal a été perçu dès sa création par la Ville de Lausanne. Des représentants de la Communauté de la région lausannoise (COREL²¹) ont été invités à suivre, année après année, le développement et le succès de cet outil de lutte contre l'illettrisme. En décembre 2000, la Municipalité a informé la COREL qu'elle n'entendait plus financer seule des actions dont les habitants d'autres communes profitaient largement. Elle a donc formellement demandé à ces

¹⁸ "Mise en place d'une politique de développement durable en ville de Lausanne" (Agenda 21, volet social), pas encore imprimé dans le BCC

¹⁹ Bulletin du Conseil communal, 1997, Tome II, p. 259

²⁰ Le terme "fournisseur" doit être compris dans son sens large et inclure les institutions sans but lucratif fournissant des prestations à la population grâce aux subventions allouées par la Ville de Lausanne

²¹ Aujourd'hui "Lausanne Région"

dernières un soutien financier correspondant à la proportion d'habitants de la COREL recourant au dispositif CIFEA. Sans réaction positive, la Municipalité a demandé aux institutions de la CIFEA de ne plus accepter de non-Lausannois dès le 1^{er} janvier 2002. Le dossier demeure cependant ouvert et la Municipalité continue de négocier avec les organes de Lausanne Région²².

Simultanément, la DSSE a entrepris de sensibiliser les autorités cantonales à la question du financement de la lutte contre l'illettrisme. Préoccupée par cette question, la cheffe du Département de la formation et de la jeunesse (DFJ) a proposé une rencontre à la fin de cet été. Par ailleurs, la DSSE a pris note avec satisfaction de l'intérêt que les autorités fédérales portent à cette problématique²³. Ces différents signes permettent de penser que Lausanne sera bientôt rejointe dans son action de formation élémentaire des adultes et que de nouvelles ressources donneront plus d'efficacité à cette dimension de la politique sociale.

12. Conclusions

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

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2002/41 de la Municipalité, du 3 octobre 2002;

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

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

décide :

1. d'accepter le nouveau modèle de prise en charge de la masse salariale pour le dispositif CIFEA;
2. pour ce faire, d'allouer à la Municipalité, sur le budget 2002, un crédit spécial de 223 400 francs à inscrire sous la rubrique 6001'365 "subventions à des institutions" du Secrétariat général de la DSSE. Ce montant complètera le budget CIFEA 2002;
3. d'allouer à la Municipalité, sur le budget 2003 et pour les mêmes motifs, un crédit spécial de 490 000 francs à inscrire sous la rubrique 6001'365 "subventions à des institutions" du Secrétariat général de la DSSE. Ce montant complètera le budget CIFEA 2003.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :

Daniel Brélaz

Le secrétaire :

François Pasche

²² Lausanne Région étudiera, en automne 2002, une proposition de subvention à la CIFEA dont le montant devrait servir à financer les coûts engendrés par les apprenants non lausannois

²³ Le Conseil fédéral a récemment commandé un rapport sur l'illettrisme en Suisse afin de pouvoir répondre à une pétition ainsi qu'à un postulat sur ce thème. Intitulé "L'illettrisme, quand l'écrit pose problème", ce rapport peut être consulté au Secrétariat général de la DSSE