

**Politique sociale communale**  
**Définition d'un cadre général et mise en œuvre de celui-ci dans le champ d'activité de la**  
**Direction de la sécurité sociale et de l'environnement**

*Préavis N° 2005/51*

Lausanne, le 11 août 2005

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**1 Objet du préavis**

La Ville de Lausanne consacre chaque année des sommes très importantes à financer des prestations de nature sociale destinées à ses habitants. Le dispositif actuel s'est construit de manière progressive, au gré des besoins qui apparaissaient et du développement de la sécurité sociale helvétique. Faute de principes organisateurs, les différentes prestations accessibles aux Lausannois ne constituent pas une « politique sociale communale » au sens strict du terme. Il s'agit plutôt d'une juxtaposition d'instruments qui tendent à se développer sans grand effort de coordination.

Dans un contexte marqué par la rareté des ressources, la Municipalité a jugé nécessaire de définir une véritable politique sociale pourvue d'objectifs clairs et articulés les uns aux autres permettant notamment d'attribuer des priorités aux nombreuses mesures imaginables pour améliorer la qualité de vie de la population. Elle présente un préavis qui pose l'intégration sociale comme dénominateur commun de l'action sociale, précise les objectifs qu'elle se propose d'atteindre et énonce les principes auxquels elle se référera pour développer son action.

Convaincue que fixer des priorités adaptées aux ressources constitue un des fondements de l'action des collectivités publiques, la Municipalité a décidé de se doter d'une délégation à la politique sociale dont la mission consiste notamment à recenser les besoins de la population et les réponses qui leur sont apportées puis à formuler des propositions en vue de combler les éventuelles lacunes et d'optimiser la fourniture des prestations indispensables en coordonnant l'action des intervenants et, si nécessaire, en supprimant des doublons.

Le préavis comporte deux parties distinctes, la première pose le cadre dans lequel la Municipalité entend inscrire sa politique sociale. Il s'agit de principes généraux que les directions et services concernés auront à traduire dans leurs propres champs d'action.

La deuxième partie du préavis concerne plus particulièrement la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (DSS+E). Elle décrit la manière dont celle-ci mettra en œuvre les objectifs de la politique sociale communale en accord avec les principes définis par la Municipalité. Elle fournit une première description de ce qui existe dans les domaines relevant de cette direction et évoque les démarches à entreprendre rapidement, notamment en matière d'information destinée aux acteurs du dispositif social lausannois, de coordination des services sociaux à vocation généraliste, de hiérarchisation des prestations et de lobbying.

La Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation (DEJE) représente le second pilier de l'action sociale en Ville de Lausanne. Elle délivre de nombreuses prestations à caractère social qui s'inscrivent surtout dans le cadre de la promotion de l'intégration. Une partie de ses missions fait actuellement l'objet de négociations avec les autorités cantonales (établissement de contrats de prestations). En outre, les autorités vaudoises élaborent actuellement une loi sur l'accueil de jour des enfants dont l'adoption pourrait entraîner des conséquences importantes sur le Service de la petite enfance. Pour ces motifs, la DEJE n'est pas encore en mesure d'établir de manière détaillée comment mettre en œuvre les objectifs décrits dans la première partie du préavis. Même si elle n'a pas pu être intégrée au présent préavis, la réflexion a néanmoins déjà débuté.

Sans préjuger de l'avenir et des efforts – notamment financiers – que Lausanne pourrait devoir consentir pour faire face aux besoins de sa population, la mise en œuvre des mesures évoquées dans le présent préavis ne nécessite l'octroi d'aucun crédit.

## 2 Table des matières

<b>1</b>	<b>Objet du préavis</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Table des matières</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Abréviations utilisées</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Action sociale en Ville de Lausanne</b>	<b>3</b>
<b>5</b>	<b>La notion d'intégration comme dénominateur commun de l'action sociale lausannoise</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Objectifs municipaux en matière de politique sociale</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Mise en œuvre</b>	<b>8</b>
7.1	Choix des fournisseurs des prestations, coordination	8
7.2	Mise à jour permanente des objectifs de la politique sociale	9
7.3	Délégation municipale à la politique sociale	9
<b>8</b>	<b>Mise en œuvre de la politique sociale communale dans le champ d'action de la DSS+E</b>	<b>10</b>
8.1	Contexte général et nécessité de s'adapter à des besoins en évolution	11
8.2	Prestations sociales délivrées par la DSS+E	12
8.3	Définition de priorités et attribution des responsabilités opérationnelles	17
8.4	Décloisonnement et amélioration de la cohérence du dispositif	17
8.5	Démarches déjà entreprises	17
8.6	Problèmes appelant une réponse urgente	21
8.7	Calendrier	23
<b>9</b>	<b>Conséquences du préavis</b>	<b>23</b>
9.1	Sur l'effectif du personnel de l'administration communale	23
9.2	Sur le budget 2006 et sur les budgets des années suivantes	23
9.3	Sous l'angle du développement durable	23
<b>10</b>	<b>Inscription du projet dans le programme de législature 2002 – 2006</b>	<b>24</b>
<b>11</b>	<b>Conclusions</b>	<b>24</b>

### 3 Abréviations utilisées

AGF	Administration générale et finances
AI	Assurance invalidité fédérale
ASV	Aide sociale vaudoise
AVS	Assurance vieillesse et survivants
DEJE	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation
DMPS	Délégation municipale à la politique sociale
DSS+E	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement
IREC	Institut de recherche sur l'environnement construit (Ecole polytechnique fédérale de Lausanne)
LACI	Loi sur l'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LASV	Loi sur l'aide sociale vaudoise
LEAC	Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs
LEtr	Loi (fédérale) sur les étrangers
LSEE	Loi (fédérale) sur le séjour et l'établissement des étrangers
PC-AVS/AI	Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
PCG	Prestations complémentaires de guérison
SAS	Service des assurances sociales
SEHL	Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement
SG-DSS+E	Secrétariat général DSS+E
SPP	Service des parcs et promenades
SSL	Service social Lausanne
STL	Service du travail Lausanne

### 4 Action sociale en Ville de Lausanne

Par ses propres collaborateurs ou en soutenant des acteurs privés, la Ville de Lausanne délivre un large éventail de prestations de nature sociale (socio-éducatives, socio-pédagogiques, psychosociales, médico-sociales, etc.). Prises au sens le plus large, les prestations sociales fournies par l'administration communale sont réparties entre plusieurs unités administratives relevant principalement de deux directions : DSS+E d'une part, DEJE d'autre part. Depuis 2002, Administration générale et finances (AGF) est également concernée par les dépenses sociales de la Commune puisque la facture sociale et la contribution lausannoise aux dépenses cantonales de maintien à domicile sont intégrées à son budget. AGF ne délivre toutefois aucune prestation sociale au sens strict du terme. Au budget 2005, ces prestations représentent une charge nette d'environ 204 millions de francs (cf. Tableau 1).

Tableau 1 : Principales dépenses et recettes relatives à des prestations à caractère « social »  
(budget 2005)

	<b>Dépenses</b>	<b>Recettes</b>
	<b>frs</b>	<b>frs</b>
Admin gén. + finances : facture sociale	41'100'000.00	-
Admin gén. + finances : maintien à domicile	6'117'000.00	-
Secrétariat général DEJE	13'946'000.00	650'000.00
Service des écoles primaires et secondaires	43'989'700.00	7'532'900.00
Service de santé des écoles	5'239'300.00	4'204'900.00
Service de psychologie scolaire	7'790'200.00	7'693'800.00
Service dentaire	3'864'600.00	2'404'800.00
Service de la jeunesse et des loisirs	27'320'700.00	6'992'300.00
Service de la petite enfance	44'269'100.00	4'731'600.00
Secrétariat général SS+E	17'977'300.00	1'933'500.00
Service des assurances sociales	6'044'500.00	2'883'300.00
Office communal du logement	10'660'900.00	996'600.00
Service social Lausanne	18'747'500.00	6'786'400.00
Service du travail Lausanne	18'345'800.00	14'508'200.00
	<b>265'412'600.00</b>	<b>61'318'300.00</b>
<b>Charges nettes</b>		<b>204'094'300.00</b>
	<b>265'412'600.00</b>	<b>265'412'600.00</b>

Les montants portés dans le Tableau 1 fournissent un ordre de grandeur du poids des dépenses sociales dans le budget communal. Ils ne permettent en revanche pas de mesurer les besoins de la population et les transferts financiers permettant d'y faire face. Une partie des charges enregistrées par les comptes communaux consiste en dépenses administratives et non en prestations (monétaires ou autres). Quant à ces dernières, seules celles découlant de décisions communales sont intégralement comptabilisées. S'agissant des régimes sociaux financés par plusieurs partenaires, les comptes communaux enregistrent uniquement la part à charge de la Ville et ne permettent pas de connaître ce qui a été effectivement alloué à des Lausannois. La facture sociale est particulièrement représentative de cette situation<sup>1</sup>. Le montant effectivement payé correspond à la part lausannoise de la moitié des dépenses sociales cantonales refacturée aux communes vaudoises. Celles-ci sont de nature variée. Elles concernent l'aide sociale, les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC-AVS/AI), les subsides à l'assurance-maladie, les dépenses d'hébergement médico-social ainsi que les dépenses de protection de la jeunesse et d'enseignement spécialisé. Conçue comme un instrument péréquatif, la facture sociale déconnecte les montants alloués à la population d'une commune et la participation de celle-ci aux dépenses sociales cantonales. C'est ainsi que, s'agissant de la population lausannoise, près de 100 millions de francs ont été versés en 2004 au titre des PC-AVS/AI et des PCG (dont environ 80 millions à la charge du canton après déduction de la subvention fédérale) et plus de 70 millions au titre de la LASV et de la LEAC<sup>2</sup>. La refacturation de la moitié de ces seules prestations à la commune de Lausanne aurait entraîné une dépense de 75 millions de francs, soit déjà sensiblement plus que la facture sociale effectivement payée (48.3 millions en chiffres ronds). Plusieurs régimes sociaux possédant un financement mixte ne figurent pas parmi les dépenses prises en compte par la facture sociale. C'est notamment le cas en matière de logement subventionné et de mesures de réinsertion offertes aux chômeurs indemnisés au titre de la LACI où il n'existe aucun dispositif péréquatif et où les comptes communaux enregistrent l'intégralité des dépenses que Lausanne consent en faveur de sa population. Enfin, plusieurs

<sup>1</sup> L'État de Vaud refacture 50% de ses dépenses sociales aux communes. La part à charge de chacune d'entre elles est calculée sur la base de sa population et de sa capacité contributive. Lausanne s'acquitte de 12 % du total facturé aux communes.

<sup>2</sup> Il s'agit là de montants nets (différences entre les montants alloués et les montants récupérés).

assurances sociales allouent des prestations pour des montants parfois extrêmement importants sans que la Commune y participe financièrement (AVS, AI, LACI).

S'agissant plus particulièrement de la DEJE, on relèvera que les montants indiqués sous les rubriques « dépenses » et « recettes » ne concernent pas uniquement des prestations comprenant une dimension sociale. A titre d'exemple, le Secrétariat général de cette direction – dont les comptes enregistrent de nombreuses subventions – accomplit aussi des tâches qui ne relèvent pas de l'action sociale. Il en va de même du Service des écoles primaires et secondaires dont une partie importante de l'activité se développe dans le domaine de la gestion de la scolarité obligatoire, et de la gestion des infrastructures scolaires, même s'il est par ailleurs chargé de missions à caractère nettement social telles que les devoirs surveillés ou de prestations socio-éducatives.

## 5 La notion d'intégration comme dénominateur commun de l'action sociale lausannoise

Dès les premières années du 20<sup>ème</sup> siècle, les autorités lausannoises se sont engagées avec détermination dans le domaine de la politique sociale. Les réponses apportées aux problèmes de la population n'ont cependant jamais été conçues comme les éléments interdépendants d'une politique sociale cohérente. Les premiers pas en direction de l'élaboration d'un tel projet sont relativement récents. Ils remontent à la recherche entreprise en 1995, à la demande de la Ville de Lausanne, par l'Institut de recherche sur l'environnement construit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (IREC) sur le thème « Pauvreté urbaine et exclusion sociale »<sup>3</sup>. Dans le cadre de leur réflexion, les auteurs — Cunha et al. — ont construit leur objet de recherche en se fondant sur deux axes principaux : a) la notion de ressources économiques, sociales et culturelles et b) la notion de trajectoire.

a) S'agissant des ressources, les chercheurs notent :

*Les ménages se positionnent dans la structure sociale de la ville en fonction de leurs ressources personnelles inégales :*

- *ressources économiques (revenu, fortune);*
- *ressources relationnelles (réseau de relations familiales, sociales);*
- *ressources culturelles (formation, savoir-faire).*

*L'appropriation de ces ressources par les individus détermine leur capacité d'action dans l'environnement urbain ainsi que leur capacité à satisfaire leurs besoins et à réaliser leurs projets. La faiblesse des ressources économiques, l'impossibilité d'accéder à une formation satisfaisante et la difficulté à s'insérer dans des réseaux de sociabilité denses et diversifiés augmentent la vulnérabilité sociale de certains groupes de ménages qui sont ainsi plus exposés que d'autres à des difficultés existentielles et aux risques de l'exclusion. (p. vi)*

Cunha et al. constatent que la position des ménages par rapport au risque d'exclusion varie en fonction de la combinaison des différents déficits (économiques, sociaux et culturels) et que, si l'on peut considérer les personnes ou ménages cumulant les trois types de déficits comme très vulnérables et aux limites de l'exclusion, la faiblesse des ressources dans un ou deux secteurs constitue un facteur d'affaiblissement de la position sociale.

b) En ce qui concerne les « trajectoires », les auteurs du rapport relèvent :

*(...) Les « pauvres » ne sont pas une strate homogène, (...) ils ne forment pas un groupe stable. En effet, la population « pauvre » est fluctuante car la pauvreté est un continuum au sein duquel différents facteurs peuvent faire évoluer les situations individuelles de la précarité économique et professionnelle à la vulnérabilité sociale ou encore à la grande pauvreté consacrée par le cumul de tous les handicaps. La sortie des individus de ces situations dépend sans doute de leur capacité à*

<sup>3</sup> Cunha A. et al. Pauvreté urbaine et exclusion sociale. IREC Lausanne, rapport de recherche 125; 1995

*mobiliser leurs ressources personnelles et à formuler des projets, mais aussi de l'efficacité des mécanismes de solidarité collective. (p. xvi)*

Bien que conduites dans une perspective différente, les réflexions des chercheurs de l'IREC sont de toute première importance pour tracer le cadre et les objectifs d'une politique sociale communale. Trois constats s'imposent :

- Le but ultime de l'action sociale consiste à permettre à chaque habitant d'être intégré au sein de la collectivité;
- L'intégration est une réalité plurifactorielle qui implique des ressources économiques, des ressources culturelles et des ressources sociales;
- La politique sociale s'étend aux dispositions prises pour permettre aux habitants d'accéder aux ressources économiques, culturelles et sociales constitutives de l'intégration sociale (actions de promotion<sup>4</sup>) ainsi qu'à celles destinées à combler, dans une mesure appropriée, les lacunes qui font obstacle à l'intégration (actions de réparation<sup>5</sup>).

La Municipalité a déjà développé les thèmes de l'intégration, de la construction du lien social et de la responsabilité des autorités locales dans son rapport-préavis 211, du 19 avril 2001 (« Mise en place d'une politique de développement durable en Ville de Lausanne — Problèmes sociaux et du logement, ... »)<sup>6</sup>. Elle juge toutefois utile de reprendre ici certains passages de ce document :

*(...) Aucune vie humaine durable ne peut exister sur cette terre sans collectivités locales durables ... Cet énoncé rappelle que l'existence humaine se déroule dans le champ du collectif et que la qualité de l'environnement social n'est pas indifférente. Cet environnement peut être « fertile » et apporter tout ce qui est nécessaire à l'épanouissement de l'individu. A l'inverse, il peut comporter des carences entraînant des conséquences négatives. Considérer la qualité de l'environnement social comme un objectif en soi du développement durable, c'est promouvoir des sociétés qui ne gaspillent pas leur capital humain, mais qui, au contraire, procurent à leurs membres ce qui est nécessaire pour vivre dignement, favoriser leur développement personnel et établir des relations interpersonnelles harmonieuses.*

*(...) Une collectivité est formée de personnes qui possèdent des caractéristiques communes leur permettant de se percevoir comme membres d'un même ensemble, d'être reconnues comme telles par les autres et de partager avec elles une communauté de destin. Il est malaisé d'énumérer les conditions nécessaires et suffisantes pour qu'une personne soit reconnue (par elle-même et par les autres) comme membre à part entière d'une collectivité donnée. On peut toutefois avancer intuitivement qu'il est nécessaire de pouvoir se comprendre (partager une langue commune), de se conformer à un certain nombre de normes (explicites ou implicites, impératives ou facultatives) et d'accéder aux mêmes droits et obligations fondamentaux.*

*(...) Dans une perspective centrée sur les préoccupations sociales de l'Agenda 21, la Municipalité pose qu'il lui appartient de créer un cadre favorable à la vie humaine tendant à ce que chaque habitant de la Commune puisse se sentir membre à part entière de la collectivité, percevoir qu'il compte pour elle (qu'elle lui offre un certain nombre d'avantages) et prendre conscience qu'elle compte pour lui (qu'il possède un certain nombre d'obligations à son égard). En d'autres termes, elle estime devoir veiller à ce que chacun puisse accéder aux attributs (connaissances, compétences, biens matériels, etc.) permettant de se sentir pleinement intégré ainsi qu'aux structures au sein desquelles se prennent les décisions ayant une influence sur le présent et le futur de la collectivité*

---

<sup>4</sup> Cette dimension concerne tout particulièrement la DEJE.

<sup>5</sup> Cette dimension concerne plus particulièrement la DSS+E.

<sup>6</sup> Bulletin du Conseil communal, 2002, Tome 1, pp. 121 ss.

*humaine et son environnement physico-biologique. Deux pistes doivent être envisagées simultanément :*

- *Des actions orientées vers la personne ayant pour finalité de susciter et d'augmenter la capacité individuelle de fonctionner comme membre à part entière de la collectivité. Il s'agit de faire en sorte que chacun accède à un optimum de capital social, de capital culturel et de capital économique (au sens de Cunha et al.). En d'autres termes, il s'agit de créer, renforcer ou réparer le lien social qui unit l'individu à la collectivité et de lutter contre l'exclusion.*
- *Des actions orientées vers les structures sociales ayant pour objectif de mettre en place les dispositifs permettant à la personne de se comporter en élément actif de la collectivité et de participer à la prise des décisions qui concernent le présent et l'avenir de la société à laquelle il appartient. En d'autres termes, il s'agit de créer les conditions permettant d'exercer le lien social (structures participatives) et de renforcer le fonctionnement démocratique (démocratie participative).*

## **6 Objectifs municipaux en matière de politique sociale**

En référence à la notion de ressources (économiques, culturelles et relationnelles) utilisée par les auteurs de l'étude « Pauvreté urbaine et exclusion sociale », la Municipalité fixe que la politique sociale lausannoise vise à l'intégration sociale des habitants de la Commune. Cette politique s'énonce en trois objectifs et six principes :

### **Objectifs :**

1. Satisfaire les besoins élémentaires de la personne : Les Lausannois sont en mesure de satisfaire leurs besoins élémentaires, à savoir se nourrir, se loger, se vêtir et se soigner.
2. Diffuser les connaissances élémentaires permettant d'accéder à l'autonomie : Les Lausannois sont en mesure de vivre de manière autonome dans l'environnement social lausannois. Ils ont accès à un enseignement de base leur permettant d'acquérir une maîtrise suffisante de la langue française ainsi que, si nécessaire, une formation élémentaire.
3. Faciliter la compréhension de l'environnement social : Les Lausannois connaissent leurs obligations et sont en mesure de faire valoir leurs droits. Ils ont accès à un réseau d'institutions publiques ou privées à même de les orienter.

### **Principes :**

1. Nécessité des prestations
  - Lausanne n'offre que les prestations dont le besoin est objectivement démontré, sans lesquelles des situations de détresse pourraient perdurer ou sans lesquelles la demande en prestations d'assistance augmenterait à terme.
  - Une prestation peut être abandonnée au profit d'une autre si ses résultats sont manifestement insuffisants ou encore lorsque le besoin n'est plus avéré ou qu'il est satisfait par une autre entité.
2. Subsidiarité des prestations
  - Lausanne n'offre que les prestations qui ne relèvent pas d'une autre collectivité.
  - Avant d'offrir elle-même une prestation, Lausanne entreprend tout ce qui est en son pouvoir pour amener la collectivité compétente à assumer ses responsabilités.
  - Lausanne inscrit ses prestations dans le cadre des régimes sociaux dont elle est mandataire et dont le financement est déjà assuré.
3. Territorialité des prestations
  - Afin de ne pas se substituer à d'autres collectivités, Lausanne réserve à ses habitants les prestations dont elle assure seule le financement. Les exceptions font l'objet de décisions particulières.

#### 4. Responsabilité des bénéficiaires

- Les prestations offertes par Lausanne facilitent et encouragent l'exercice de leur responsabilité individuelle par les habitants.
- Les prestations offertes par Lausanne ne sont pas destinées aux habitants manifestement en mesure de s'acquitter eux-mêmes de leurs obligations.

#### 5. Efficiences des prestations

- Les prestations offertes par Lausanne doivent être conçues et servies avec le double souci de l'efficacité et de l'économie des moyens. La Municipalité veillera à la bonne coordination des services, unités administratives et partenaires privés impliqués.
- Les résultats obtenus seront régulièrement évalués et des mesures correctives ou préventives seront prises à bref délai s'il y a lieu.

#### 6. Adaptation aux ressources financières

- La politique sociale communale doit être supportable pour les finances communales.

La Municipalité est consciente que, s'il est relativement aisé de circonscrire ce qui est indispensable à la satisfaction des besoins élémentaires de la personne (cf. objectif 1), le problème est plus ardu en ce qui concerne les ressources culturelles et sociales (cf. objectifs 2 et 3). Il s'agit d'une tâche délicate où la prise en compte des ressources disponibles joue un rôle particulièrement important dans la détermination de ce qui possède un caractère prioritaire et de ce qui est considéré comme moins indispensable. Il faudra définir les niveaux à atteindre dans les différents compartiments de la politique sociale en tenant compte des ressources disponibles et de leur évolution prévisible. On doit par exemple s'attendre à ce que les dépenses prises en compte dans la facture sociale poursuivent leur augmentation et qu'il en résulte de moindres disponibilités pour d'autres projets.

## 7 **Mise en œuvre**

### 7.1 *Choix des fournisseurs des prestations, coordination*

Les directions délivreront elles-mêmes ou feront délivrer par des organismes tiers (secteur privé de l'action sociale) les prestations concourant à la réalisation des objectifs énumérés à la section précédente. Plusieurs critères seront pris en considération :

1. Le choix de l'exécutant (administration communale ou secteur privé) résultera d'une analyse prenant notamment en compte le coût économique et les avantages pour le public (compétences du fournisseur de la prestation, durabilité, accessibilité, droit de recours, etc.).
2. Les instances privées fournissant des prestations de nature sociale (au sens large) à la demande de la Ville de Lausanne recevront des ressources suffisantes pour exécuter leur mandat.
3. Les prestations que la Ville de Lausanne demandera à une instance privée seront décrites de manière aussi détaillée que possible. La Ville de Lausanne contrôlera que les fournisseurs de prestations tiennent leurs engagements.
4. Que ce soit en ce qui concerne les prestations fournies par l'administration communale ou celles fournies par le secteur privé, la Municipalité s'efforcera de supprimer les redondances. En principe, la collectivité publique ne financera qu'un seul fournisseur pour une prestation d'un type donné.
5. Lorsque plusieurs instances seront concernées par une thématique analogue, la Municipalité favorisera la constitution de « plates-formes » facilitant la coordination entre les acteurs et en assumera les coûts.

6. En matière de prestations fournies « sous condition de ressources »<sup>7</sup>, la Municipalité s'efforcera<sup>8</sup> d'instituer un unique revenu déterminant et de définir une seule unité économique de référence (en principe le ménage).
7. La Municipalité informera les instances concernées par la politique d'action sociale (au sens large) au sujet de ses objectifs en matière sociale et de la manière dont elle entend les réaliser.

En ce qui concerne le choix des fournisseurs de prestations, la Municipalité entend vouer une attention particulière au bénévolat. Elle reconnaît que cette dimension de l'action sociale est intéressante à double titre : a) le bénévolat renforce le lien social entre ceux qui offrent et ceux qui reçoivent et témoigne de l'attention portée à autrui; b) il représente un potentiel de prestations particulièrement important dans un contexte où les collectivités publiques ne peuvent satisfaire tous les besoins qui s'expriment au sein de la population.

### 7.2 *Mise à jour permanente des objectifs de la politique sociale*

Compte tenu de la complexité du dispositif lausannois, il conviendra au préalable de dresser un inventaire complet des prestations à caractère social (au sens large) fournies par l'administration communale ou par des institutions privées subventionnées. Cette démarche achevée, on entreprendra d'éliminer les redondances, d'identifier les lacunes et de régulariser les modalités de collaboration avec les instances privées délivrant des prestations à la demande ou avec l'appui financier des autorités lausannoises. L'inventaire sera tenu à jour en permanence. Il tiendra compte des projets reconnus souhaitables (cf. à cet égard la section 7.3).

Décrivant de manière exhaustive l'action sociale financée par la Ville de Lausanne ainsi que ses extensions possibles et contenant des indications sur les coûts actuels et prévisibles du dispositif, une telle base de données est nécessaire pour développer une action cohérente à long terme et limiter les risques de démantèlement précipité en raison de ressources insuffisantes.

### 7.3 *Délégation municipale à la politique sociale*

La mise en œuvre de la politique sociale communale sera placée sous la responsabilité de la Délégation municipale à la politique sociale (DMPS) créée à cet effet. Formée des conseillers municipaux en charge des directions les plus concernées par l'action sociale (DSS+E et DEJE) et par les finances (Administration générale et finances) et présidée par celui en charge de la DSS+E, la DMPS prendra position (formulera un préavis) sur tous les thèmes en relation avec la politique sociale communale mais plus spécialement sur chaque dossier susceptible d'entraîner des conséquences financières.

Pour être pleinement efficace, la DMPS se prononcera dès qu'un problème aura été identifié et qu'une esquisse de solution aura été formulée. En effet, le simple fait d'élaborer un projet détaillé peut nécessiter passablement de ressources et il n'est dès lors pas judicieux de consentir des dépenses importantes pour des affaires qui ne possèdent visiblement aucun caractère prioritaire.

La DMPS tiendra à jour un tableau synthétique de la politique sociale communale mentionnant les prestations existantes et les projets en cours d'élaboration. Cet instrument permettra de comparer l'utilité sociale des composantes de cette politique et facilitera l'attribution de priorités.

Compte tenu de l'étroite imbrication des dispositifs sociaux fédéraux, cantonaux et communaux (voire internationaux ou intercommunaux), la DMPS vouera une attention particulière aux projets et réflexions en

---

<sup>7</sup> On parle de prestations fournies « sous condition de ressources » lorsque l'aide allouée correspond à la différence entre les ressources propres du bénéficiaire et une norme (« plafond ») préalablement déterminée.

<sup>8</sup> Il convient de rappeler qu'une partie des interventions sociales sont régies par des dispositions de droit fédéral ou cantonal sur lesquelles la Ville de Lausanne ne possède en principe aucune influence. Les autorités communales peuvent cependant agir (lobbying) de manière à ce que les autorités compétentes modifient leurs pratiques dans le sens souhaité par l'échelon communal (cf. section 6, « principe 2 »).

cours à tous les échelons de l'organisation politique. Cette vigilance lui permettra à la fois d'anticiper les mutations susceptibles d'entraîner des conséquences sur la politique sociale communale et d'entreprendre éventuellement des opérations de lobbying en vue de défendre la position de la Ville de Lausanne.

Pour réaliser ses objectifs, la DMPS s'appuiera sur les services de l'administration communale. En cas de nécessité, elle pourra charger des instances extérieures à l'administration de réaliser divers travaux (études, rapports, etc.). Les ressources financières nécessaires seront alors demandées par voie budgétaire ou au moyen de préavis ad hoc.

Hormis les éventuels crédits évoqués au paragraphe précédent, la nouvelle organisation ne devrait entraîner aucune dépense supplémentaire. Les services de l'administration communale sont d'ores et déjà familiarisés avec l'élaboration de dossiers et, même si les travaux d'analyse auxquels ils devront se livrer solliciteront leur personnel, le fait de pouvoir renoncer à des projets sans avoir à les développer représente un facteur d'économie qui devrait leur permettre de s'investir pleinement dans cette nouvelle manière de traiter les affaires sociales lausannoises.

La politique sociale communale continuera d'être mise en œuvre par les directions et services. Outre les gains attendus en matière de pilotage du dispositif, la nouvelle organisation devrait permettre aux différents acteurs de mieux se tenir au courant de leurs projets respectifs et, selon toute vraisemblance, d'améliorer la collaboration et de réduire les éventuels « doublons ».

## **8 Mise en oeuvre de la politique sociale communale dans le champ d'action de la DSS+E**

La DSS+E est le principal vecteur de la politique sociale communale. Le cadre décrit aux sections 6 et 7 lui fournit l'occasion de s'interroger sur ses pratiques ainsi que de réfléchir aux lacunes et aux éventuels doublons résultant de l'organisation actuelle. Il lui offre en outre la possibilité de clarifier les collaborations nouées avec d'autres instances actives dans le domaine social. Enfin, les efforts consentis pour inventorier prestations et acteurs permettront aux travailleurs sociaux – souvent habités par le sentiment d'être isolés et insuffisamment outillés pour faire face aux problèmes des usagers – de mieux percevoir la cohérence et la richesse du dispositif d'action sociale dont ils constituent l'un des rouages.

Autre acteur de la politique sociale communale, la DEJE n'apparaît qu'en filigrane dans les sections qui suivent. En dépit de cette discrétion, son rôle et l'importance d'une coordination de ses actions avec celles de la DSS+E est rappelée avec force ici. On retiendra en particulier que la DEJE assume la majeure partie des prestations sociales formant le pôle « promotion » de l'intégration<sup>9</sup> et que, sans cette dimension, la politique sociale ne pourrait être que « réparatrice », c'est-à-dire condamnée à compenser des lacunes qu'il eût été possible de prévenir à moindres frais.

Les sections 8.1 à 8.7 décrivent la manière dont la DSS+E mettra en œuvre les principes de la politique sociale communale. Elles abordent successivement :

- la situation lausannoise sous l'angle des besoins et de l'évolution du dispositif (contexte général, besoin d'une vision stratégique);
- les prestations délivrées par les services de la DSS+E;
- la définition des priorités et l'attribution des responsabilités opérationnelles;
- les démarches en vue d'améliorer la cohérence du dispositif;
- les démarches déjà entreprises dans l'esprit du cadre défini plus haut (cf. sections 6 et 7);
- les problèmes appelant une réponse urgente et les démarches à entreprendre pour les résoudre;

---

<sup>9</sup> On pense ici, par exemple, à la prise en charge des enfants d'âge préscolaire ou des écoliers durant les temps extra scolaires qui joue un rôle extrêmement important dans la perspective d'une meilleure intégration des enfants (apprentissage de la vie en société, apprentissage du français, etc.).

- un calendrier établi en fonction des priorités dictées par les grands axes de la politique sociale communale.

### 8.1 Contexte général et nécessité de s'adapter à des besoins en évolution

La situation qui prévaut à Lausanne est source de préoccupations<sup>10</sup>. Entre sept et dix pourcent des actifs domiciliés sur le territoire communal sont pauvres. Le chômage y est sensiblement plus élevé qu'en moyenne nationale. Il touche en particulier des personnes insuffisamment qualifiées pour faire face aux exigences actuelles de l'économie et, parmi elles, un effectif croissant de jeunes qui parviennent au terme de leur formation scolaire sans posséder la moindre perspective d'insertion professionnelle. Compte tenu de l'allongement des périodes de chômage, un nombre croissant de demandeurs d'emploi épuisent leur droit aux prestations LACI et se voient contraints de recourir à l'aide sociale. Le vieillissement de la population entraîne une pression accrue sur les besoins en prestations sanitaires et médico-sociales et absorbe une part croissante des ressources publiques<sup>11</sup>. Sur le front du logement, c'est la pénurie qui prévaut depuis plusieurs années en dépit des efforts consentis par les autorités lausannoises pour augmenter le nombre des logements subventionnés offerts sur le marché lausannois et introduire une allocation communale au logement<sup>12</sup>. Enfin, la présence d'une population migrante numériquement importante nécessite un engagement particulier en matière de politique d'intégration.

La situation est par ailleurs caractérisée par les changements à peine intervenus ou en passe d'intervenir au niveau des instruments formant le dispositif d'action sociale. La plupart des modifications concernent des régimes de droit fédéral ou cantonal. On citera en particulier :

- l'entrée en vigueur progressive de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'Union européenne;
- l'entrée en vigueur du régime d'allocation pour perte de gain en cas de maternité (niveau fédéral);
- la révision en cours de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (la LSEE sera remplacée par la loi sur les étrangers – LEtr);
- le durcissement de la politique d'asile qui, couplé aux mesures d'économie de la Confédération, pourrait contribuer à augmenter le nombre des demandeurs d'asile tombant dans la clandestinité;
- les révisions successives de l'AVS;
- la révision de la loi sur l'assurance invalidité;
- les modifications apportées aux règles d'attribution des subsides en matière d'assurance maladie (gratuité accordée aux enfants);
- les incertitudes relatives à la révision de la loi fédérale sur les stupéfiants;
- la possible introduction de prestations complémentaires pour les familles;
- les décisions du Tribunal fédéral concernant l'étendue du droit constitutionnel à recevoir une aide sociale;
- les conséquences de l'adoption du principe de nouvelle répartition des tâches entre Confédération et cantons;
- la prochaine entrée en vigueur de la loi sur l'action sociale vaudoise (régime unique de l'allocation d'insertion), de la loi sur l'organisation et le financement de l'action sociale vaudoise, de la loi sur les subventions et de la loi sur les péréquations intercommunales;
- l'émergence attendue d'une politique d'intégration à l'échelon cantonal;
- l'évolution de la politique cantonale dans le domaine du logement.

---

<sup>10</sup> On n'évoque ici que les thèmes concernant directement la DSS+E.

<sup>11</sup> Et des ressources des ménages en raison de l'augmentation des cotisations d'assurance maladie.

<sup>12</sup> Rapport-préavis 2003/43, BCC 2004, Tome I, pp. 127 ss.

Lausanne sera appelée à participer à la mise en œuvre d'une partie au moins des décisions prises aux échelons fédéral et cantonal. Dans le droit fil de ce qu'elle a déjà entrepris par le passé et qu'elle continue de développer, il lui appartiendra en outre, dans la mesure de ses moyens, de chercher à combler les lacunes de plusieurs régimes sociaux. Conçus pour apporter une réponse aux problèmes les plus importants, il arrive en effet que ceux-ci négligent certaines questions, mineures lorsqu'elles sont considérées d'un point de vue général mais susceptibles de prendre une ampleur et une acuité particulières dans les espaces urbains.

Pour atteindre ses objectifs, Lausanne doit être en mesure de repérer et d'anticiper l'évolution des besoins sociaux appelant des mesures spécifiques de sa part. La DSS+E rassemblera les ressources que ses services allouent à des tâches d'observation et de statistique de manière à produire une analyse coordonnée, permanente, transparente et publique des besoins actuels et prévisibles de la population.

### 8.2 Prestations sociales délivrées par la DSS+E

Sur la base des analyses évoquées au terme de la section précédente, la DSS+E devra adapter la part du dispositif d'action sociale qu'elle maîtrise plus ou moins complètement. Une telle démarche implique de bien connaître les prestations offertes à la population lausannoise.

Le Tableau 2 fournit un aperçu des principales prestations à caractère social que la DSS+E contribue à délivrer. Il a été construit selon deux axes : a) les objectifs poursuivis et b) la nature des prestations fournies (monétaire sous forme de transferts financiers, monétaire sous forme de réductions de charges et non monétaires).

Les objectifs poursuivis renvoient aux trois types de « ressources » définis par Cunha et al. (cf. section 5) :

- La rubrique « ressources économiques » concerne la fourniture de biens de première nécessité. En référence au chiffre 2 des objectifs municipaux en matière de politique sociale (cf. section 6), ces biens de première nécessité sont définis comme la nourriture, le logement, les vêtements et la santé.
- La rubrique « ressources culturelles » concerne les prestations qui améliorent la capacité individuelle de vivre de manière autonome (connaissances intellectuelles, compétences professionnelles mais aussi mobilité et capacité d'établir des contacts avec l'environnement social).
- La rubrique « ressources sociales » concerne avant tout l'information sur le fonctionnement du dispositif d'action sociale et l'orientation des personnes confrontées à un problème vers l'instance en mesure de leur proposer une solution.

On peut distinguer les prestations sociales en fonction de leur nature :

- Les prestations monétaires sous forme de transferts financiers sont versées en espèces. Exemples : rentes AVS/AI, PC AVS/AI, indemnités LACI, aide sociale vaudoise, revenu minimum de réinsertion, allocation communale de naissance. Certaines sont allouées sous condition de ressources.
- Les prestations monétaires sous forme de réductions de charges correspondent à une réduction de ce que les bénéficiaires auraient dû payer pour accéder à certains « biens » (matériels ou immatériels) sans l'intervention des collectivités publiques. Exemples : logements subventionnés, gratuité de certaines prestations médico-sociales (régime des prestations complémentaires de guérison).
- Les prestations non monétaires sont délivrées « en nature » sous une forme matérielle (vêtements, denrées alimentaires) ou sous une forme immatérielle (activités de conseil et d'orientation).

Certaines prestations sociales découlent de dispositions légales fédérales ou cantonales, d'autres de décisions du Conseil communal<sup>13</sup>, d'autres enfin résultent d'initiatives librement consenties par des acteurs privés. Les prestations fondées sur des décisions politiques (de quelque niveau que ce soit) sont délivrées grâce à des

<sup>13</sup> Il peut s'agir de décisions « spécifiques » (i.e. décisions portant sur un objet particulier et prises sur la base d'un préavis ou d'un rapport-préavis) ou de décisions découlant de l'adoption du budget (ou de crédits supplémentaires).

financements « publics »<sup>14</sup>. Une partie de celles fournies par le secteur privé de l'action sociale bénéficient de contributions provenant du secteur public (subventions).

Ramené à l'essentiel pour faciliter la lecture de l'action sociale qui s'organise à partir de la DSS+E, le Tableau 2 demeure muet en ce qui concerne les responsabilités (législatives, administratives et financières) des différents acteurs et les bases qui fondent la fourniture des prestations qui y sont mentionnées (bases légales fédérales ou cantonales, décisions communales, etc.). Ces informations sont contenues dans les fiches descriptives établies et tenues à jour par la DSS+E. Elles sont complétées par les renseignements contenus dans le catalogue des subventions établi à la demande de votre Conseil<sup>15</sup>.

Le Tableau 2 est nécessairement schématique. Il ne prétend pas être exhaustif. Il présente la situation qui prévaut au moment de la rédaction du préavis. Il ne constitue pas un engagement à subventionner durablement les institutions privées qui y sont mentionnées. A l'inverse, le fait de ne pas y figurer ne signifie pas qu'une institution délivrant des prestations sociales ne possède aucune chance de se voir allouer un soutien financier de la part de la Ville de Lausanne.

---

<sup>14</sup> Même si les assurances sociales et les prestations qui en découlent sont partiellement financées grâce aux cotisations des assurés.

<sup>15</sup> Rapport-préavis 2002/55, BCC 2003, Tome 1, pp. 546 ss.

Tableau 2 : Principales prestations sociales dont la fourniture repose (de manière variable) sur la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement

	Besoins élémentaires				Formation Savoir-faire	Compréhension environnement social	
	Logement	Nourriture	Habillement	Santé		Ecoute, conseil, orientation	Défense des droits
Prestations monétaires : transferts financiers	Rentes AVS						
	Rentes AI						
	Prestations complémentaires AVS/AI						
	Aide sociale lausannoise complémentaire						
	Allocation communale de naissance						
	Aide sociale vaudoise / Revenu minimum de réinsertion : prestations financières + mesures d'insertion						
	LACI : prestations financières + mesures d'insertion						
	Aide communale au logement						
Prestations financières : réduction des charges	Logements subventionnés (abaissement des loyers)	Epicerie sociale (Caritas)		Subsides sur cotisations assurance maladie	Courses de loisirs pour invalides		Tous domaines confondus (CSP)
							Domaine des assurances (ASSUAS)

Tableau 2 (suite)

	Besoins élémentaires				Formation Savoir-faire	Compréhension environnement social	
	Logement	Nourriture	Habillement	Santé		Ecoute, conseil, orientation	Défense des droits
Prestations non monétaires	Promotion, construction et modernisation de logements subventionnés (selon principes développement durable)	Centrale alimentaire de la région lausannoise (CARL)	Vestiaires (échange, vêtements de seconde main) : CSP, Caritas, APEF, Point Bleu	Hygiène corporelle (douches, buanderie : Point d'eau Lausanne, Passage, lieux d'accueil pour sans-abri)	Formations qualifiantes (financement LACI, BAT, Oliviers)	Service des assurances sociales	
	Contrôle des conditions d'accès et d'occupation	Institutions privées actives dans le domaine de la distribution de nourriture : Soupe populaire, Parachute, Caritas, Missionnaires de la Charité, Passage, Cartons du cœur, lieux d'accueil pour sans-abri, etc.		Echange de matériel d'injection : Passage, Soupe populaire, UnISET, Fleur de pavé, Rel'aids	Occasions de travail (Polyval, Fondation BVA, CROEPI, AFIRO)	Service social Lausanne	
	Mise à disposition de logements pour les ménages défavorisés	Achats alimentaires pour personnes à mobilité réduite : ALSMAD, Croix-Rouge VD		Prestations infirmières « à bas seuil » : Passage, Point d'eau Lausanne	Ciféa	Service du travail Lausanne	Inspection du travail
	Logements de transition (entre hébergement d'urgence et logements traditionnels)			Soins infirmiers délégués : ALSMAD	Politique d'intégration des étrangers : FEEL, Fonds culturel pour les communautés étrangères de Lausanne	UnAFin	Domaine du chômage (ADE; ADC)
	Hébergement d'urgence (Sleep-in, Marmotte, Vallée-de-la-Jeunesse, abri NEM, Parachute)			Traitement de toxicomanes (Levant)	Activités d'intégration pour personnes marginalisées : atelier l'Eveil, Sport'ouverte, Rebond'art, Familles du ¼ Monde, Bethraïm	UnISET	Fédération romande des consommateurs
	Logement pour jeunes en formation (Cazard, Valentin)			Autres : ProFa, Urgences santé	Espaces de rencontre, places de jeux (Service des parcs et promenades)	Services sociaux (privés) polyvalents : BIF, Caritas, CSP, Main Tendue, Tel.me, Pro Infirmis, Sid'action, Tandem, FMR, Entrelaçar	Lutte contre le racisme (ACOR)
						Dans le domaine de la toxicomanie (Rel'ier, Rel'aids)	Fleur de pavé
					Dans le domaine de la prostitution : Fleur de pavé, Tandem		
					Guide « Aînés, handicapés : réponses à vos questions »		

Tableau 3 Prestations ne relevant pas des domaines figurant dans le Tableau 2

	Nature	Fournisseur
Non monétaire	Mise à disposition de structures administratives (locaux, machines de bureau) accessibles aux institutions privées ne possédant pas une taille suffisante pour justifier la location de bureaux ou l'acquisition d'équipements	Coopération-Service
	Plate-forme fournissant des prestations en matière de recrutement, formation et gestion (assurances par exemple) de bénévoles	Bénévolat Service
	Centre de rencontre pour personnes handicapées	Groupe du lac et des loisirs pour invalides (GLLI)
	Accompagnement d'enfants confrontés à des situations particulièrement éprouvantes (deuils, etc.)	As'trame
	Expression théâtrale et musique pour handicapés mentaux	Autrement – Aujourd'hui
	Mise à disposition de lieux de réunion	Cercle ouvrier lausannois
	Accompagnement en gare de Lausanne	Compagna
	Prévention violence domestique	Fondation Jeunesse et Famille
	Bibliothèque (ouvrages en langues étrangères)	Globlivres
	Accueil de jour pour personnes âgées	Pro Senectute
	Activités de loisirs pour personnes frappées de surdité	Fédération suisse des sourds
Groupes de parole pour victimes d'abus sexuels	Faire le pas	

### 8.3 Définition de priorités et attribution des responsabilités opérationnelles

La plupart des domaines définis dans le Tableau 2 comptent plusieurs intervenants et plusieurs types de prestations. Il conviendra de se demander si une telle parcellisation est opportune, efficace et s'il est possible de déterminer des priorités parmi les prestations offertes. Dans le cadre de cette démarche, la DSS+E se référera aux principes énoncés à la section 6 (Objectifs municipaux en matière de politique sociale : Principes).

Comme indiqué plus haut, la fourniture des prestations énumérées dans les Tableau 2 et Tableau 3 relève tantôt de la responsabilité de l'administration communale (souvent sur délégation des autorités fédérales ou cantonales), tantôt d'institutions privées à but non lucratif recevant des subventions. On se référera aux lignes directrices figurant à la section 7 (Mise en œuvre de la politique sociale communale) pour procéder au choix des instances appelées à fournir les prestations.

### 8.4 Décloisonnement et amélioration de la cohérence du dispositif

Un effort d'information particulier sera consenti pour faire connaître les axes de la politique sociale sur lesquels la DSS+E envisage de mettre l'accent. Il concernera d'une part les partenaires de l'action sociale étrangers à l'administration communale et, d'autre part, les collaborateurs de la DSS+E.

La Municipalité s'attend à ce que cet effort permette à l'ensemble des acteurs (publics et privés) engagés dans le domaine social d'avoir une vision complète des prestations offertes à la population. Elle espère que les promoteurs d'idées novatrices parviendront de ce fait à mieux situer l'utilité et l'importance de leurs projets et à définir leurs objectifs en tenant compte des besoins les plus pressants de la population.

### 8.5 Démarches déjà entreprises

Au cours des dernières années, diverses démarches ont été entreprises en vue d'organiser la fourniture de certaines prestations sociales et de coordonner l'action des intervenants. Conduites avant la formulation du cadre d'action faisant l'objet du présent préavis, ces opérations montrent cependant qu'elles se fondent en partie sur les mêmes constats et principes. Contrairement à ce que la Municipalité prévoit de réaliser, ces démarches ont toutefois été menées sur une base exclusivement thématique (par domaine d'intervention), sans chercher à établir des priorités entre elles.

Les sections qui suivent exposent les grandes lignes de ce que l'on pourrait nommer les « politiques sectorielles » mises récemment en œuvre dans le champ d'action de la DSS+E. Les thèmes abordés ne reflètent que partiellement l'activité de cette direction. C'est ainsi qu'ils n'évoquent que marginalement l'aide sociale, les prestations délivrées aux demandeurs d'emploi ou les prestations des assurances sociales, domaines générant un très important volume de travail mais dans lesquels la marge de manœuvre de la Ville est particulièrement réduite.

#### Logement

Le domaine du logement associe de nombreux acteurs : population, propriétaires, gérants, établissements de crédit et collectivités publiques (échelons fédéral, cantonal et communal). Les collectivités publiques interviennent notamment dans le choix des terrains affectés à la construction de logements et, pour une certaine catégorie de ces derniers, dans leur financement et dans la fixation des conditions d'occupation.

Active depuis de très nombreuses années dans le domaine de la construction de logements subventionnés, la Ville de Lausanne contrôle et subventionne actuellement plus d'un dixième des logements lausannois. Pendant longtemps, elle a limité son rôle à promouvoir la construction ou la rénovation de logements (mise à disposition de terrains et de ressources financières), à contrôler la légalité des changements d'affectation et à vérifier les conditions d'occupation des logements.

Les limites de cette approche sont devenues de plus en plus évidentes sur un marché totalement déséquilibré. Soumise à la seule appréciation des propriétaires ou de leurs gérants, l'attribution des logements subventionnés tendait à écarter systématiquement les candidats présentant un médiocre profil socio-économique. Ceux-ci n'avaient guère d'autres solutions que les logements d'urgence administrés par le Service social, logements qu'ils finissaient par occuper durablement alors que ces appartements possèdent avant tout une fonction de dépannage. Par ailleurs, l'application rigoureuse des règles concernant la sous-occupation ou les limites de revenu provoquait souvent le départ de ménages installés de longue date et contribuait à déséquilibrer les quartiers en concentrant les ménages en difficulté dans certains secteurs de la Ville<sup>16</sup>.

Fortes de ces constats, les autorités lausannoises ont décidé d'apporter un certain nombre de correctifs à leur approche du domaine du logement subventionné. Le rapport-préavis 2003/43<sup>17</sup> pose ainsi les principes de la recherche d'une mixité accrue et d'un accès plus aisé pour les ménages qui peinent à obtenir un logement. L'objectif de la mixité pourra être atteint en facilitant le maintien dans leur logement de ménages ne remplissant plus les conditions d'attribution (taille et revenus du ménage). En échange de l'autorisation accordée aux propriétaires de conserver de « bons » locataires, la Ville de Lausanne se réserve le droit d'attribuer elle-même un certain nombre d'appartements qu'elle réservera à des candidats rencontrant d'importantes difficultés pour se loger. L'administration communale s'engage par ailleurs à protéger les propriétaires contre les problèmes que pourraient provoquer ces locataires (garanties financières et interventions sociales). Enfin, la Ville de Lausanne a décidé d'améliorer la solvabilité des ménages avec enfants dont la charge locative est excessive. Les conditions d'octroi de l'allocation communale au logement sont également décrites dans le rapport-préavis 2003/43.

Les dispositions évoquées dans les paragraphes qui précèdent concernent l'accès à un logement « traditionnel », en d'autres termes, à un logement dont le bail est établi au nom de celui qui l'occupe. L'action de la Ville de Lausanne dans le domaine du logement n'est toutefois pas circonscrite à cette catégorie. Elle s'étend également aux personnes qu'il convient de reloger dans l'urgence ou dont la situation est totalement incompatible avec l'obtention d'un appartement. Le rapport-préavis 2003/43 évoque à cet égard l'action du Service social communal (SSL) en faveur des allocataires de l'aide sociale vaudoise ou du revenu minimum de réinsertion, des personnes se situant à la limite des normes permettant de verser des aides sociales ainsi que des personnes expulsées de leur logement. Par son Unité logement (UniLog), le SSL s'efforce de prévenir les expulsions de locataires en difficulté (interventions financières, interventions sociales). En cas d'impossibilité, il s'efforce de trouver une solution pour les personnes ayant perdu leur logement. Si nécessaire, il recourt aux quelque 180 logements loués en son nom à divers propriétaires.

La politique communale du logement s'étend encore à l'hébergement des personnes sans-abri. Deux structures cofinancées par la Ville de Lausanne et l'État de Vaud (Marmotte et Sleep-in) offrent en permanence une cinquantaine de places. Durant la mauvaise saison, une trentaine de places supplémentaires sont mises à disposition dans un abri de protection civile<sup>18</sup>. Pour combler l'absence de solutions entre l'hébergement d'urgence et le logement traditionnel (avec bail établi au nom de l'occupant), les autorités communales ont décidé de mettre sur pied un dispositif intitulé « logements de transition ». Décrit dans le rapport-préavis 2003/43, il consiste en la mise à disposition de logements dont les occupants feront l'objet d'un accompagnement socio-éducatif soutenu propre à les habituer à respecter les règles et usages locatifs et, à moyen terme, à se porter comme candidats à une forme de logement plus stable.

En dépit des nouveautés apportées par le rapport-préavis 2003/43, la politique lausannoise dans le domaine du logement et, plus largement, dans celui de l'habitat<sup>19</sup> est appelée à connaître encore d'autres

---

<sup>16</sup> Bibliographie : étude SCRIS / SEGRE

<sup>17</sup> Nouvelle politique communale du logement. BCC 2004, Tome I, pp. 127 ss.

<sup>18</sup> Rapport-préavis 1993/273, BCC 1993, Tome II, pp. 683 ss et rapport-préavis 2004/49 (pas encore publié dans le BCC).

<sup>19</sup> Notion qui étend la préoccupation à l'ensemble de l'environnement déterminant la qualité de vie dans les quartiers (espaces verts, mobilier urbain, etc.).

développements. C'est ainsi que la démarche « Quartiers 21 » a défini une série de projets élargissant notamment le champ d'intervention des autorités communales au secteur du logement libre, exprimant la volonté d'éviter l'apparition de quartiers ghettos ou encore manifestant l'intérêt de la population pour la préservation d'un cadre de vie soucieux de durabilité et adapté à la personne humaine<sup>20</sup>. Le préavis 2005/45 décrit les intentions de la Municipalité en la matière<sup>21</sup>.

Enfin et toujours dans une perspective d'avenir, les autorités lausannoises auront à s'interroger sur le rôle qu'elles entendent jouer (ou ne pas jouer) en matière de logement de catégories particulières de la population. On pense ici plus particulièrement aux jeunes en formation ou aux personnes – âgées ou non – nécessitant un cadre de vie adapté à leurs handicaps.

### Réinsertion professionnelle

A l'échelle cantonale, la Ville de Lausanne est un acteur majeur dans le domaine de l'organisation de mesures actives du marché du travail à l'intention des demandeurs d'emploi. Le STL offre des emplois temporaires subventionnés qualifiants dans cent trente fonctions différentes. La mesure, d'une durée maximale de six mois, se déroule dans l'un des onze programmes créés à cet effet dans des associations à but non lucratif et dans l'administration. Les participants, au nombre de 933 pour l'année 2004, ont la possibilité de se perfectionner dans leur métier ou d'entamer une reconversion. Ils bénéficient d'évaluations régulières, d'une aide à la recherche d'emploi, de formations certifiées EDUQUA et des conseils délivrés sur la place de travail par un encadrement spécialisé dans les métiers enseignés et dans la formation pédagogique aux adultes.

Bien qu'elle n'ait aucune obligation légale en la matière, la Municipalité juge indispensable de participer aux efforts visant à combattre le chômage, lequel concerne un dixième environ de la population active lausannoise. Subventionné par le Fonds fédéral de compensation de l'assurance-chômage, le dispositif est orienté en priorité vers l'aide aux chômeurs de longue durée, qualifiés ou non. L'un des buts visés est d'éviter le plus possible les transferts en direction des régimes assistanciers cantonaux. A cet égard, il convient également de signaler que Lausanne est la seule commune vaudoise à offrir des occasions de travail pour les allocataires de l'aide sociale vaudoise. Le Programme communal d'emplois temporaires (PCET) a été créé à cette intention et ses participants effectuent des travaux de réfection dans le patrimoine immobilier de la Commune ou dans les appartements de secours gérés par le SSL.

L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2006, de la loi sur l'action sociale vaudoise introduira de nouveaux mécanismes d'insertion. Il en sera tenu compte lors de la rédaction du préavis répondant à la motion de Mme de Meuron demandant à la Municipalité d'étudier d'autres solutions (que celles exposées dans le rapport-préavis no 128, du 3 février 2000) aux fins d'offrir des chances de réinsertion professionnelle dans de vraies entreprises<sup>22</sup>.

### Formation élémentaire des adultes

La Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes (Ciféa) est née au début des années 1990. Elle résultait du constat qu'une certaine proportion de demandeurs d'emploi ne maîtrisaient pas les connaissances scolaires de base nécessaires pour obtenir un travail et le conserver. Développé avec cinq associations privées, le projet Ciféa poursuit l'objectif de compléter les connaissances scolaires des apprenants jusqu'à un niveau comparable à celui atteint par les écoliers parvenant au terme de leur scolarité obligatoire (niveau « terminale à options »). Le dispositif n'est pas réservé aux demandeurs d'emploi. Il est également ouvert aux personnes qui ont besoin d'apprendre la langue française et de comprendre leur environnement (comment fonctionne l'école, le système sanitaire, le système juridique, les transports

---

<sup>20</sup> Cf. rapport final de la démarche « Quartiers 21 » et préavis 2005/45 (« Création de 3 000 logements à Lausanne »).

<sup>21</sup> Création de 3 000 nouveaux logements à Lausanne (pas encore publié dans le BCC)

<sup>22</sup> BCC 2000, Tome II, p. 200 et BCC 2001, Tome I, pp. 168-169.

publics, etc...) pour s'intégrer au sein de la collectivité lausannoise. Plusieurs préavis portant sur la Ciféa, ses objectifs, son organisation ainsi que son financement ont été présentés au Conseil communal : 1993/22<sup>23</sup>, 1994/69<sup>24</sup>, 1996/200<sup>25</sup> et 2002/41<sup>26</sup>.

Après avoir accepté durant plusieurs années que la Ciféa fonctionne de manière très ouverte, la Municipalité a dû constater que l'espoir qu'elle nourrissait de voir de nouveaux partenaires s'associer au financement du dispositif était vain. Elle a décidé, dès 2002, d'en limiter l'accès aux seuls habitants de Lausanne. La Municipalité espère toutefois que les démarches entreprises pour concrétiser les nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la formation permanente conduiront les autorités cantonales à allouer des ressources à un dispositif qui n'a son pareil nulle part en Suisse. La Municipalité est toutefois consciente qu'un financement cantonal nécessitera une transformation de l'existant.

Actuellement, la DSS+E et les associations formant la Ciféa ont entrepris de réfléchir à une nouvelle organisation du dispositif. Addition de cinq associations distinctes, la Ciféa ne possède en effet pas la personnalité juridique. Cette situation soulève notamment des problèmes de nature financière, organisationnelle et pédagogique que la Municipalité pense pouvoir résoudre en créant une nouvelle instance (association ou fondation) chargée en particulier de structurer les objectifs pédagogiques du dispositif, d'attribuer des mandats aux institutions en mesure de fournir les prestations attendues, de contrôler la qualité de ces prestations et d'attester les progrès enregistrés par les apprenants. La création d'un pôle de compétences en matière de formation élémentaire des adultes pourrait encourager l'État de Vaud à lui allouer des ressources, renforçant ainsi le financement lausannois et encourageant d'autres communes à participer à l'opération.

#### Toxicomanie et exclusion sociale

Depuis plusieurs années, la Municipalité a pris des mesures pour soutenir les institutions privées actives dans le champ de la toxicomanie (et de l'exclusion sociale) ainsi que pour coordonner leurs actions. Plusieurs préavis ont été consacrés à ce thème : rapport-préavis 1993/23<sup>27</sup>, 1995/119<sup>28</sup>, 1997/215<sup>29</sup>, 1998/54<sup>30</sup> et 2001/241<sup>31</sup>. La Municipalité a voué un soin particulier à la coordination interinstitutionnelle en allouant des ressources spécifiques au renforcement de la prise de décisions en commun et à la diffusion de l'information au sein du réseau.

Actuellement, la Municipalité réexamine ses choix en matière de lutte contre les conséquences de la toxicomanie. Elle s'interroge en particulier sur les priorités et sur l'allocation des ressources aux institutions actives dans ce champ d'intervention. Un rapport-préavis sera présenté d'ici quelques mois à votre Conseil. Il répondra notamment à la motion Meystre et consorts proposant une réforme du dispositif d'aide aux toxico-dépendants lausannois<sup>32</sup> ainsi qu'à la motion Peters et consorts demandant la mise en place d'un

---

<sup>23</sup> BCC 1993, Tome I, pp. 1167 ss.

<sup>24</sup> BCC 1995, Tome I, pp. 285 ss.

<sup>25</sup> BCC 1996, Tome II, pp. 1014 ss.

<sup>26</sup> BCC 2003, Tome I, pp. 181 ss.

<sup>27</sup> BCC 1993, Tome 2, pp. 683 ss.

<sup>28</sup> BCC 1996, Tome 2, pp. 113 ss.

<sup>29</sup> BCC 1997, Tome 1, pp. 378 ss et 428 ss.

<sup>30</sup> BCC 1998, Tome 2, pp. 641 ss.

<sup>31</sup> BCC 2002, Tome 1, pp. 638 ss.

<sup>32</sup> Pas encore publiée dans le BCC.

espace de consommation de stupéfiants en Ville de Lausanne<sup>33</sup>, toutes deux postérieures au démarrage de la réflexion entreprise par la Municipalité.

#### Migrants en situation irrégulière

En chargeant un chercheur d'évaluer l'effectif et les conditions de vie des migrants en situation irrégulière, la Municipalité a été l'une des premières instances publiques suisses à réagir à un problème dont la plupart préfèrent se détourner en dépit de sa gravité et de son acuité. Après avoir examiné cette question sous ses aspects juridique, social, sanitaire et humain, la Municipalité a décrit la politique qu'elle entendait suivre en la matière en présentant le préavis 2005/16<sup>34</sup>. Celle-ci consiste avant tout à offrir la possibilité d'accéder aux prestations de base permettant de sauvegarder la dignité d'une population dont les conditions de vie sont particulièrement préoccupantes.

#### Aide alimentaire

Plusieurs associations privées sont actives dans le domaine de la distribution de denrées alimentaires à des personnes dans le besoin. Vivement encouragées par la Ville de Lausanne, elles se sont constituées en pool en vue de potentialiser leurs capacités de collecte, de stockage et de distribution. Les autorités communales ont proposé de créer une « Centrale alimentaire de la région lausannoise » (CARL) qui constitue l'instrument grâce auquel les institutions peuvent augmenter sensiblement les quantités de marchandises collectées, les entreposer dans de bonnes conditions et les mettre à disposition des associations qui les distribuent au gré des besoins de la population<sup>35</sup>.

#### Intégration des étrangers

En matière d'intégration, la population étrangère – et plus particulièrement celle installée depuis peu en Suisse – présente des besoins particuliers. Lausanne compte une proportion importante de personnes de nationalité étrangère<sup>36</sup>. Depuis le début des années 1970, elle dispose d'une unité administrative spécifiquement chargée de s'occuper des questions liées à l'intégration : le Bureau lausannois pour l'intégration des immigrés (BLI).

L'évolution des mentalités et des besoins observée depuis la création du BLI a incité la Municipalité à actualiser sa politique d'intégration et de naturalisation. Décrite dans le rapport-préavis 2003/29<sup>37</sup>, cette politique repose en particulier sur le dialogue avec le Forum des étrangères et étrangers de Lausanne (FEEL), en particulier dans le cadre d'une « commission tripartite d'intégration des immigrés » réunissant des représentants du FEEL, des autorités communales (Municipalité et Conseil communal) et de l'administration communale. Ce rapport privilégié avec la structure fédérant les très nombreuses associations de migrants n'exclut pas l'établissement de relations directes entre ces dernières et les autorités lausannoises. Il conviendra en particulier de poursuivre la réflexion sur l'opportunité, les objectifs et les modalités d'octroi d'un soutien communal à ces associations.

### 8.6 Problèmes appelant une réponse urgente

Le champ de l'action sociale est extrêmement vaste. Il comprend un certain nombre de domaines autorisant une approche particulière. Deux d'entre eux sont évoqués ci-dessous car ils nécessitent des mesures rapides.

---

<sup>33</sup> Pas encore publiée dans le BCC.

<sup>34</sup> Pas encore publié dans le BCC.

<sup>35</sup> Cf. préavis 2001/225, BCC 2001, Tome II, pp. 307 ss.

<sup>36</sup> Environ 47 000 personnes, soit 37% du total de la population.

<sup>37</sup> BCC 2003-04, Tome II, pp. 693 ss.

### Coordination des services sociaux à vocation généraliste

Plusieurs services sociaux actifs sur le territoire communal possèdent une vocation « généraliste » dans le sens où ils accueillent des usagers qui les consultent pour un très large éventail de problèmes. Outre le Service social communal, on mentionnera plus particulièrement Caritas, le Centre social protestant (CSP), le Bureau information femmes (BIF), la Fondation vaudoise de probation<sup>38</sup> et, dans une moindre mesure, l'Office du tuteur général, le Groupe d'accueil et d'action psychiatrique (GRAAP), Entrelaçar, Pro Infirmis et Pro Senectute. De manière encore plus marginale, des instances telles que la Main Tendue ou Tel.me (permanence téléphonique pour enfants et adolescents) fournissent également des réponses à de nombreux problèmes.

Bien que les recherches consacrées à ce sujet n'aient pas démontré que les usagers entreprendraient des démarches auprès de plusieurs instances analogues, c'est l'existence « en soi » de plusieurs services offrant des prestations comparables qui appelle une réflexion. Dans un domaine aussi complexe que celui de l'action sociale, acquérir une vision détaillée des intervenants, de leurs prestations et de leurs ressources représente un effort considérable et continu. Les unités disposant d'effectifs réduits sont mal outillées pour faire face à cet impératif. Elles courent le risque de consacrer l'essentiel de leur énergie à se tenir au courant mais de négliger leurs usagers ou, au contraire, de ne pas consacrer suffisamment de temps à s'informer afin de se concentrer sur les demandes qui leur sont adressées. Il existe par conséquent un problème de « taille critique » qui mérite d'être abordé frontalement.

Par ailleurs, une collectivité publique telle que la Ville de Lausanne doit s'interroger sur la pertinence de consacrer d'importantes ressources financières à soutenir l'activité d'institutions privées qui délivrent en partie les mêmes prestations que ses propres services. Cette préoccupation a déjà conduit la Municipalité à préciser selon quelles modalités elle entendait collaborer avec le Centre social protestant et à quelles branches de cette institution elle souhaitait destiner son soutien financier<sup>39</sup>.

Clarifier les rôles de chaque partenaire dans le domaine de l'action sociale généraliste revêt une urgence certaine au moment où la loi sur l'action sociale vaudoise et la loi sur l'organisation et le financement de l'action sociale vont entrer en vigueur et déterminer l'enveloppe des prestations attendues de la part du Service social communal. A cet égard, on rappellera toutefois que ces dispositions légales devront être concrétisées dans un contexte marqué par la crise des finances cantonales et que la logique des moyens prévaudra sans doute sur celle des besoins.

### Hierarchie des prestations

Lorsque les prestations sociales sont délivrées « sous condition de ressources », la détermination de la situation financière du requérant revêt une importance primordiale. Cet exercice est toutefois rendu plus complexe du fait de la fragmentation du dispositif de sécurité sociale qui permet d'obtenir simultanément plusieurs types d'aides. L'exemple d'un ménage disposant d'un revenu propre de 1 000 unités qui sollicite simultanément deux régimes sociaux peut faciliter la compréhension de la situation : si chaque régime alloue une prestation de 100 unités sur la base des ressources propres du ménage, le ménage disposera en fin de compte de 1 200 unités. Toutefois, si l'objectif de ces régimes est d'allouer une aide permettant d'atteindre un disponible de 1 150 unités, la manière dont les aides sont hiérarchisées (laquelle doit précéder l'autre) et le choix d'intégrer ou non les aides déjà reçues appellent une réflexion et des décisions préalables. Plusieurs cantons ont apporté des solutions à cette question (Tessin, Neuchâtel) ou sont en train d'y réfléchir (Genève).

Comme la Ville de Lausanne applique plusieurs régimes sociaux communaux (allocation communale au logement et tarif des garderies pour n'en prendre que deux), la Municipalité souhaite lancer une telle réflexion dans les délais les plus brefs. Elle fera appel au Canton afin d'étendre aussi largement que possible cette approche.

---

<sup>38</sup> Anciennement « Société vaudoise de patronage ».

<sup>39</sup> Préavis 2003/46, BCC 2004, Tome I, pp. 414 ss.

### Coordination en matière de lobbying (échelons fédéral et cantonal)

Un certain nombre d'instances rassemblent les acteurs de l'action sociale en vue de fixer puis de défendre des positions communes dans toute sorte de domaines. Alors qu'elles devraient être les porte-parole des organes qui les délèguent, les personnes qui représentent les intérêts de la Ville de Lausanne au sein de ces structures s'expriment la plupart du temps en leur nom propre, faute d'avoir pu préparer leurs prises de position en s'entourant de tous les avis autorisés. Le risque est relativement élevé que les représentants de la Ville de Lausanne en viennent à défendre des positions contradictoires, soit à l'occasion de contacts avec des membres d'exécutifs ou de législatifs, soit lors de procédures de consultation écrites.

L'expérience montre que le travail de lobbying est indispensable si l'on veut que les positions défendues par la Commune soient prises en compte à l'échelon cantonal ou fédéral. Cette activité requiert une grande rigueur dans la formulation des déterminations, de manière à ne pas perdre toute crédibilité.

La DSS+E entend accorder une attention accrue au lobbying et, plus particulièrement, aux démarches servant à la préparation des prises de position (observation de la vie politique, recherche de documentation, analyse, échanges internes ou avec d'autres instances possédant un statut analogue à celui de la Commune).

### 8.7 Calendrier

Comme indiqué plus haut, les démarches orientées vers une définition plus claire de la politique sociale communale dans les domaines relevant de la DSS+E ont déjà débuté. Financièrement, les premières conséquences du présent préavis sur les subventions allouées au secteur privé de l'action sociale se concrétiseront dans le budget 2007. Compte tenu de la diversité des mesures à prendre, du nombre des instances concernées et des effectifs mobilisables pour conduire les opérations (cf. section 9.1), on peut raisonnablement estimer que le dispositif sera totalement déployé dans un délai d'environ deux ans, soit à la fin 2007.

## 9 Conséquences du préavis

### 9.1 Sur l'effectif du personnel de l'administration communale

La mise en œuvre des mesures décrites dans le présent préavis s'effectuera sans augmentation d'effectif.

### 9.2 Sur le budget 2006 et sur les budgets des années suivantes

En principe, aucune réduction des dépenses n'est prévue pour 2006. Votre Conseil aura l'occasion de se prononcer sur les propositions qui lui seront faites dans le cadre de l'examen du budget 2007. Il n'est de plus pas exclu que le dispositif mis en place (Délégation municipale à la politique sociale en particulier) permette assez rapidement de renoncer à des charges nouvelles suite à l'examen critique de certains projets et à la fixation de priorités. La Municipalité consacra chaque année une section de son rapport de gestion (chapitre « DSS+E ») à la présentation des principaux résultats obtenus grâce à la mise en œuvre des mesures prévues dans le présent préavis.

### 9.3 Sous l'angle du développement durable

Dans le rapport-préavis 211, du 19 avril 2001 (« Mise en place d'une politique de développement durable en Ville de Lausanne — Problèmes sociaux et du logement ... »<sup>40</sup>), la Municipalité a clairement montré combien promouvoir une société qui ne gaspille pas son capital humain mais qui au contraire procure à ses

---

<sup>40</sup> Bulletin du Conseil communal, 2002, Tome 1, pp. 121 ss.

membres ce qui leur est nécessaire pour vivre dignement, pour favoriser leur développement personnel et pour leur permettre d'établir des relations interpersonnelles harmonieuses constituait un des objectifs centraux du développement durable. Telle que décrite dans le présent préavis, la politique sociale communale contribue à atteindre ces objectifs.

### **10 Inscription du projet dans le programme de législature 2002 – 2006**

La clarification des objectifs de la politique sociale communale et des moyens à mettre en œuvre pour les concrétiser faisait partie des buts que la Municipalité s'était fixés pour la présente législature.

### **11 Conclusions**

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

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le préavis N° 2005/51 de la Municipalité, du 11 août 2005;

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

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

*décide :*

- de prendre acte du présent préavis.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
François Pasche