

**Ouverture d'une seconde permanence éducative
en milieu ouvert du type Appart'**

Octroi d'une subvention annuelle

Préavis no 41

Lausanne, le 13.8.1998

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du préavis

Ce préavis traite de la création par la commune de Lausanne, en collaboration avec l'Etat, d'une seconde structure éducative en milieu ouvert de type " Appart' ". Des discussions en vue d'obtenir, pour cette nouvelle structure, une contribution financière des communes de la COREL jouxtant Lausanne ont montré que ces communes n'étaient pas intéressées. La Municipalité ne fait d'ailleurs que proposer la réalisation d'une structure dont l'existence est spécifiquement prévue par la loi sur la protection de la Jeunesse¹. La Municipalité propose à votre Conseil d'octroyer, pour ce projet strictement lausannois, une subvention annuelle de Fr. 251'000.--.

2. Préambule : l'Appart', ses objectifs

L'Appart' a été créé en 1992 en réponse à la motion Zamora² suite à l'acceptation par le Conseil communal du préavis no 152 le 2 juin 1992, pour une période probatoire de 2 ans. L'évaluation du projet faite par l'Institut romand de l'environnement construit (IREC) subventionné par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), s'était révélée favorable. Le préavis no 32, approuvé en date du 4 octobre 1994 par votre Conseil, a octroyé une subvention annuelle non limitée dans le temps, d'un montant initial de Fr. 211'000.--. Un amendement au point 3 des conclusions du préavis no 32, formulé par le conseiller communal Dominique Reymond et adopté durant la même séance, précisait que l'aide pourra évoluer en fonction du coût de la vie, « des besoins constatés et des collaborations déployées avec la Confédération, le canton et d'autres communes ».

L'Appart' a notamment été présenté en décembre 1997 par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), dans le cadre de son programme de prévention secondaire et tertiaire des toxicomanies Supra-F (Suchtpräventionforschung), comme modèle pour les villes suisses. L'Etat contribue paritairement aux frais de l'Appart'. L'Appart' est doté d'une commission consultative où sont délégués des représentants de l'Etat, de la direction des écoles et de la Maison des Jeunes. La Maison des Jeunes, par l'intermédiaire de son service de gestion, assume la responsabilité financière. Le directeur est responsable de la supervision éducative.

Les objectifs socio-éducatifs définis par l'équipe éducative sont les suivants :

¹ Loi sur la protection de la Jeunesse, art. 16

² Bulletin du Conseil communal (1991), tome1 (no 5/1), p. 476

-
- exercer un travail de prévention auprès des jeunes qui expriment ou montrent des signes préoccupants de dysfonctionnement (échec scolaire, violence à l'école, absentéisme, carence de soutien parental, état dépressif, violences subies, etc) en leur offrant une écoute et un lieu sécurisant, suivi d'un accompagnement journalier à l'Appart' à court et moyen terme, sur la base d'un contrat précis de fréquentation ;
 - répondre à des situations de crise ou d'urgence par un accueil à très court terme à l'Appart' (lieu neutre), afin de faire le point de la situation problématique, orienter et éventuellement accompagner le jeune vers une structure mieux adaptée à résoudre ses difficultés ;
 - conseiller et accueillir tout adulte dans une situation d'impasse relationnelle avec un jeune ;
 - associer les parents à la démarche, aider l'ensemble de la famille à mieux fonctionner en demandant à ses membres d'être présents aux points de situation fixés, afin de rétablir la communication entre parents et enfants ;
 - organiser à plus long terme l'encadrement social du jeune ;
 - offrir une orientation professionnelle approfondie, hors du cadre scolaire, avec stages professionnels, à des jeunes en rupture avec les structures officielles ;
 - proposer une série d'informations régulières sur des thèmes actuels concernant la jeunesse (drogue, sida, sexualité, violence, sport, consommation, etc).

La durée de ces prestations est limitée à 6 mois (sauf exception dûment motivée), et le nombre d'adolescents pris en charge est limité à 15.

3. Bilan de 5 ans d'activité

L'Appart' a reçu durant ses 5 premières années d'activité, soit dès son ouverture en novembre 1992, 366 demandes, dont 166 (45%) se sont concrétisées par une prise en charge du jeune dans le cadre de la permanence. Ces demandes émanent du secteur scolaire (enseignants, assistants sociaux, médiateurs, infirmières, psychologues) pour 45% des cas, des parents pour 22%, des jeunes eux-mêmes pour 11%, du service de protection de la jeunesse (SPJ) pour 9%, ainsi que du service de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent (SUPEA), du Planning familial, du Tribunal des Mineurs et de différentes institutions ou services. Durant les trois premières années, le nombre de demandes annuelles était d'environ 65 par an. Il a commencé à s'accroître ensuite régulièrement. La capacité de prise en charge étant limitée à 15-17 jeunes par période de 6 mois, la proportion des cas suivis l'est également.

A titre d'exemple, du 1^{er} juin 1996 au 31 mai 1997, soit en une année d'activité, l'Appart' a assuré les prestations suivantes : 957 repas, 2'596 appuis scolaires, 713 activités éducatives ou récréatives, 443 entretiens, 158 prestations ambulatoires, pour un nombre de 15 à 17 jeunes. A noter que 80% de ces prestations ont été données en faveur des inscrits, et 20% aux non-inscrits. La formule de " prestation à la carte " qui module les interventions nécessaires à chaque jeune permet de maintenir un coût d'intervention moins élevé, tout en prenant en charge les situations qui vont d'un " manque de motivation sans dysfonction scolaire " à une action éducative auprès " d'élèves pour lesquels d'autres interventions psychosociales ont échoué ".

Les prestations privées sont intégrées au fonctionnement de l'Appart' et le seront aussi dans la nouvelle permanence. Il s'agit :

- d'appuis scolaires, donnés par des répétiteurs bénévoles aux jeunes inscrits, qui ne font pas double emploi avec ceux des établissements scolaires. Il s'agit d'une prestation individualisée, à but éducatif. Ces appuis sont utiles non seulement sur le plan strictement scolaire, mais ont un effet sur l'estime de soi de l'élève, qui, en s'améliorant, modifie la relation du jeune avec ses parents, enseignants et camarades ;
- d'appuis scolaires donnés aux anciens de l'Appart', une fois par semaine.

Une partie de ces appuis se font selon le système du troc, l'Appart' mettant à disposition des locaux en échange de prestations de répétiteur.

Depuis sa création, l'Appart' a aussi reçu de nombreux dons privés, conséquence de ses efforts d'information auprès de diverses organisations d'intérêt public, ainsi que d'entreprises privées. Les mêmes actions seront entreprises en faveur de la nouvelle structure.

Un repas de soutien annuel, ainsi que la vente de crêpes aux foires à partir d'un bus aménagé, permettent de financer les camps annuels.

Au plan qualitatif, la collaboration de l'Appart' avec les autres partenaires (école, SPJ..) a été jugée unanimement positive, voire excellente. Le travail en commun avec tous les professionnels et les principaux intéressés, le jeune et sa famille, est très apprécié et profitable pour chacun. Toutes les remarques faites montrent la nécessité de poursuivre le travail de coordination, en particulier les bilans scolaires avec le jeune, son enseignant, un membre de l'équipe éducative et parfois les parents : chacun peut dialoguer, écouter, prendre en compte les motivations et intérêts de chaque partie.

Plusieurs personnes contactées lors de l'enquête de mars 1996 (cf. point 5) constatent que "l'Appart' occupe un créneau malheureusement grandissant et remplace ce que les parents ne peuvent quelquefois plus apporter, hors des circuits médicaux et scolaires". On note en particulier "une collaboration exemplaire avec les familles".

4. Evolution des situations

Depuis sa création, la situation des jeunes fréquentant l'Appart' a évolué considérablement. Les situations sont de plus en plus complexes, la fréquence augmente. L'âge moyen des jeunes pris en charge s'est ainsi abaissé à 12 ans, avec des jeunes désormais sans repères, auxquels il manque des notions élémentaires d'éducation. Certains parents apparaissent totalement démunis face à leurs tâches, pris par leurs problématiques personnelles: divorces mal réglés, dettes, chômage, isolement culturel. L'Appart', au travers de ses prestations, est contraint de plus en plus de prendre en compte l'ensemble des problèmes de la famille. Même s'il n'a pas mission ni capacité de les résoudre, il doit prolonger son temps d'intervention dans nombre de cas.

C'est ainsi que le "suivi post-Appart'" a été créé, comme prestation nouvelle, et intégrée dès 1998 en application de l'amendement Reymond. Ce travail se justifie par la fréquence des entretiens nécessaires après la période de prise en charge du jeune. Après examen de l'adéquation des prestations offertes par rapport aux besoins, l'équipe a évalué que 12% des jeunes et 20% des familles nécessitent un suivi prolongeant la prise en charge initiale. Les motifs sont multiples : une fois les difficultés abordées, ce qui peut prendre du temps, il est contre-indiqué d'interrompre le déroulement des contacts pour diriger certaines situations vers d'autres services, au moment où les familles sont en situation de vulnérabilité accrue. Lorsque le besoin s'en fait sentir, il s'agit de réorganiser la vie sociale, de poursuivre les bilans scolaires, et

de garder le contact avec les réseaux d'établissements. De plus, l'Appart' apparaît à certains usagers comme un lieu spécifique, quotidien pour les jeunes, sécurisant pour les parents, investi comme un lieu de médiation neutre, sans connotation thérapeutique.

5. Evolution des besoins

Devant le nombre de situations en constante augmentation, une saturation s'est manifestée depuis le printemps 97. Une enquête par questionnaire avait été lancée en mars 1996 déjà auprès des principales organisations (école, SPJ, Tuteur général, etc). Elle a non seulement porté sur le nombre de demandes potentielles, mais aussi sur leur degré d'urgence, les souhaits de collaboration avec l'Appart' et les commentaires dans le domaine du suivi éducatif. Les réponses font apparaître 26 demandes en urgence, 50 demandes à moyen terme (2-3 mois), et 50 à long terme, soit un total de 128 demandes. Pour satisfaire ces demandes, il serait nécessaire de doubler la capacité.

L'appréciation exacte de la situation actuelle de l'Appart' est aussi rendue difficile en raison du délai d'attente actuel (5-6 mois), qui provoque un certain degré d'auto-censure, les principaux demandeurs extérieurs faisant leurs propres restrictions. On sait qu'aujourd'hui l'Appart' ne peut plus prendre en charge à court et moyen terme. Les personnes interrogées en mars 1996 réclament une plus grande capacité d'accueil, et un délai d'attente moins long, problèmes auxquels on ne peut répondre avec la capacité actuelle.

Si l'on fait le bilan des différents types de contact de l'équipe de l'Appart' avec les personnes impliquées, on peut définir des entretiens administratifs, préalables à une éventuelle admission, des prestations ambulatoires avec présence de l'éducateur à l'extérieur, et les autres qui ont lieu à l'Appart' pour les jeunes qui y sont admis.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998**
entretiens administratifs	56	70	66	54	69	23
prestations ambulatoires	86	69	154	168	150	75
sous-total	142	139	220	222	219	98
pourcentage du total	30%	27%	34%	38%	36%	37%
entretiens individuels	149	143	152	126	107	54
entretiens de famille	26	21	40	29	49	13
points de situation	116	144	122	122	114	49
entretiens divers	47	74	106	82	115	48
sous-total	338	382	420	359	385	164
Total	480	521	640	581	604	262
(** = 5 mois)						

On note une charge importante, rapidement croissante, en entretiens faits à l'extérieur, en particulier pour la collaboration avec d'autres professionnels. Cela est certes la vocation de l'Appart', mais met clairement en évidence la discripance entre le nombre de demandes et la capacité d'accueil et de soutien de la seule structure actuelle.

Cette évolution du nombre et de la gravité des situations n'est pas spécifique à l'Appart'. Les assistants sociaux du service de santé des écoles, qui prennent en charge les problèmes socio-éducatifs des élèves et de

leurs familles, ont dû s'occuper, à la demande du corps enseignant lausannois, de 65% de situations supplémentaires déclarées en 1997 par rapport à l'année 1996 (1996:173, 1997: 285). En outre, ils ont dû prolonger la prise en charge pour 83% de situations apparues les années antérieures (1996: 228, 1997: 317). Cela dénote non seulement un accroissement des situations récemment déclarées, mais une persistance prolongée du besoin de prise en charge.

Ce phénomène n'est pas propre à la ville de Lausanne. Le service de protection de la jeunesse (SPJ), a connu une augmentation constante des cas avec et sans mandat judiciaire dont il a la charge. Entre 1991 et 1996, le nombre de situations traitées annuellement dans l'ensemble du canton de Vaud, pour les enfants de 7 à 15 ans, a passé de 1192 à 1926 (+62%). On a aussi noté une augmentation des situations des 1-6 ans, dont le nombre a passé de 472 à 771 (+63%), ce qui montre que ce phénomène est général. Ce sont les situations où les enfants vivent à domicile qui sont responsables de cet accroissement: leur proportion passe de 63% à 76% du total des situations. L'Etat envisage de créer d'autres structures du même type dans le canton.

6. Une nouvelle entité: L'Appart' 2

Actuellement, la situation est bloquée. Depuis l'automne 1997, la mesure d'urgence prise a été de différer l'examen même de nouvelles situations, puisque l'admission n'est plus possible ni à court ni à moyen termes. Cela aura pour effet prévisible de différer la prise en charge et de laisser s'aggraver les situations personnelles jusqu'au seuil du placement pour un certain nombre d'adolescents, alors que là aussi les structures sont surchargées.

Afin d'éviter que la situation ne pourrisse, la Municipalité propose la création d'une structure semblable dans ses objectifs, son organisation, ses coûts et son rattachement, pourvue d'emblée du "suivi post-Appart' ". Elle sera ouverte dans un lieu différent, l'atout d'une telle permanence étant aussi sa petite taille et son accueil personnalisé. L'équipe éducative sera constituée de l'un des initiateurs du premier projet, secondé de nouveaux éducateurs.

7. Aspects financiers

Le budget de l'Appart'2 est de Fr. 542'000.-- , dont Fr. 40'000.-- de recettes . Le déficit à subventionner s'élèvera donc à Fr. 502'000.-- par an.

Il est convenu que la subvention de la commune de Lausanne s'élève donc à Fr. 251'000.-- par an. Une participation identique est attendue de la part de l'Etat. Le service de protection de la jeunesse est au courant du projet lausannois, soutient son extension et a inscrit au budget 1999 la somme nécessaire.

8. Conclusions

L'enseignement que l'on peut tirer des expériences accumulées par l'Appart' est que ce type de permanence éducative en milieu ouvert est intégré de façon cohérente dans l'éventail des aides sociales, et qu'elle offre la place manquante entre le constat d'une situation à risque et le placement institutionnel. Elle assume un authentique rôle de prévention secondaire et tertiaire, comme cela a été confirmé officiellement au niveau fédéral par l'Office de la santé publique. Les évaluations ayant été très favorables, tant du point de vue scientifique, que par les organismes demandeurs et les jeunes et leur famille, il n'y a pas lieu de modifier ce type de structure, ni dans ses objectifs ni dans son organisation. L'accumulation des demandes motivées non satisfaites, avec prolongation du délai d'attente pour les situations les plus urgentes jusqu'à la prise en charge à au moins 5-6 mois, montre clairement l'existence d'une carence. Cela est défavorable à la bonne évolution des jeunes à risques qui ont besoin d'un soutien, et à leur intégration future dans la vie active.

Vu ce qui précède, nous vous prions, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis no 41 de la Municipalité, du 13.8.1998 ;

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'autoriser la Municipalité de participer au financement d'une seconde permanence éducative en milieu ouvert , geré par l'Association de la Maison des Jeunes ;
2. d'admettre le subventionnement de la permanence éducative pour un total de Fr. 251'000.-- par an, dès 2000, sous la rubrique 5400.365. Cette aide pourra évoluer en fonction du coût de la vie ;
3. de voter un crédit spécial de Fr 251'000.-- à inscrire au budget 1999, sous la rubrique 5400.365.
3. de conditionner la participation communale au fait que l'Etat accorde la moitié de la subvention nécessaire au fonctionnement de l'Appart'2.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Jean-Jacques Schilt

Le secrétaire
François Pasche