

Soutien financier urgent à l'association "Appartenances"

Préavis no 145

Lausanne, le 20 avril 2000

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

L'association *Appartenances* représente un élément important du dispositif lausannois d'intégration des immigrés. Elle rencontre actuellement d'importantes difficultés financières. Cette situation conduit la Municipalité à proposer d'augmenter de 500 000 francs la subvention qu'elle accorde déjà à certaines branches de cette association (Centre femmes et Polyvreglotte). Le présent préavis décrit les objectifs poursuivis par l'association *Appartenances*. Il énumère les secteurs confrontés à des impasses financières et indique ceux pour lesquels la Municipalité estime judicieux d'intervenir.

2. Octroi d'un soutien financier urgent à l'association *Appartenances*

La prise en compte de certains problèmes accompagnant le phénomène de l'immigration nécessite l'intervention de structures servant de pont entre des étrangers ignorant à peu près tout du pays dans lequel ils s'établissent et les instances auxquelles ils ont affaire dès leur arrivée ... instances parfois tout aussi ignorantes des caractéristiques de leurs interlocuteurs étrangers. A Lausanne, l'association *Appartenances* constitue un des éléments clés en la matière. Elle est toutefois menacée de disparaître en raison de graves difficultés financières. En effet, *Appartenances* a dû se développer rapidement pour faire face aux besoins. Elle l'a fait dans la majeure partie des cas sur une base de bénévolat et en recourant à des soutiens à caractère ponctuel qui lui permettaient de démarrer tel ou tel nouveau projet mais pas d'en garantir le financement dans la durée. On se trouve là en présence de modalités de soutien financier propres aux fondations privées ou aux autorités fédérales, lesquelles estiment que leur intervention doit fournir une impulsion mais qu'il appartient en revanche aux collectivités publiques d'assurer le financement à long terme des projets à vocation sociale ou sanitaire.

Dans les sections qui suivent, la Municipalité énumère les objectifs et les moyens de l'association *Appartenances*. Elle évoque les causes de ses problèmes de financement et décrit la manière dont elle entend assurer sa pérennité en collaboration avec les autorités cantonales vaudoises.

Appartenances est une association pluriculturelle dont le double objectif consiste : a) à favoriser l'autonomie et la qualité de vie des migrants (requérants d'asile, réfugiés, travailleurs immigrés, etc.) par la découverte et l'utilisation de leurs propres ressources; b) à promouvoir la rencontre entre les migrants et la société d'accueil. Elle a été fondée à Lausanne en 1993. Elle est principalement active sur le territoire lausannois mais possède également des antennes dans l'Est et le Nord vaudois ainsi que dans le canton de Genève. *Appartenances* intervient en outre dans les autres cantons romands par le biais d'activités de formation et de prévention.

Appartenances occupe 54 collaborateurs représentant 26,5 postes à plein temps. Pour l'exercice 2000, le budget de l'association prévoit des charges pour un montant de 3,539 millions de francs. Au moment de la rédaction du présent préavis, elle pouvait compter sur des recettes de 2,676 millions de francs, principalement sous la forme de subventions de collectivités publiques (Confédération, État de Vaud, différentes communes vaudoises¹), de dons provenant de fonds privés² et de facturation de ses prestations. S'agissant du solde de quelque 862 000 francs, *Appartenances* attend la réponse aux démarches en cours auprès de la Ville de Lausanne (faisant l'objet du présent préavis), de l'État de Vaud et de divers fonds ou fondations privées.

2.1 Promotion de la santé et prévention

Les immigrés peuvent être confrontés aux conséquences des difficultés économiques, des deuils, des conflits voire des tortures vécus dans leur pays d'origine. Se séparer de son pays, de son travail ou de ses proches, se retrouver parmi des personnes s'exprimant dans une langue inconnue et possédant des us et coutumes différents, ne pas savoir de quoi le lendemain sera fait constituent autant de facteurs vecteurs de problèmes. Mais ces situations de rupture peuvent aussi représenter l'opportunité de découvrir des ressources et des potentialités insoupçonnées. L'association *Appartenances* s'attache à développer ces dernières et à renforcer l'autonomie des enfants, des femmes, des hommes, des familles et des communautés vivant ou ayant vécu des expériences difficiles. Elle agit en organisant des rencontres orientées vers la construction de compétences propres à promouvoir la santé et la prévention en s'appuyant notamment sur des intervenants issus des communautés auxquelles ces actions sont destinées.

En règle générale, les actions de prévention et de promotion de la santé organisées par l'association *Appartenances* possèdent un caractère ponctuel. Elles sont la plupart du temps financées par des contributions publiques (Office fédéral de la santé publique, Service cantonal de la santé publique) ou privées (divers fonds ou fondations). Compte tenu de leur caractère prioritairement sanitaire³ et du leadership que la Commune reconnaît aux autorités cantonales en matière de santé, Lausanne n'est jamais intervenue pour soutenir financièrement cette branche de l'association. Elle entend ne pas modifier son attitude.

2.2 Consultations médicales

¹ Lausanne, Montreux, la Tour-de-Peilz, Vevey et Yverdon

² Fondation Lancaster, Fondation Bourgeois, Fonds d'aide à l'enfance malheureuse

³ Dans une acception large du terme santé englobant aussi la notion de bien-être psychique

Une équipe pluridisciplinaire composée de médecins, de psychothérapeutes, de logopédistes et d'assistants sociaux anime des consultations destinées aux enfants, adolescents et adultes en difficulté. En 1999, cette équipe a réalisé plus de 12 000 consultations dont une partie seulement a pu être honorée. C'est notamment dans ce secteur d'activité que l'association *Appartenances* a enregistré des pertes importantes en raison du non-remboursement de ses prestations par une caisse-maladie⁴ et de l'impossibilité dans laquelle elle se trouve de facturer les frais provoqués par l'intervention des interprètes et médiateurs culturels.

Pour les mêmes motifs que ceux invoqués en fin de section précédente, la Municipalité considère qu'il appartient aux autorités cantonales — leaders en matière sanitaire — de déterminer dans quelle mesure l'activité de l'association *Appartenances* répond à des besoins avérés dans les domaines de la santé individuelle et communautaire. Il appartiendrait aux autorités cantonales d'allouer à l'association les moyens nécessaires s'il devait apparaître que celle-ci comble bel et bien certaines lacunes de la médecine publique.

2.3 Activités d'intégration sociale

L'immigration est généralement synonyme de rupture avec les réseaux familiaux et sociaux. Elle nécessite de se familiariser avec un cadre possédant des références totalement nouvelles. Pour un certain nombre de personnes, l'environnement professionnel ou l'école constituent le lieu où acquérir une partie des connaissances et compétences utiles pour se situer et agir dans ce nouvel univers. Tous les étrangers ne peuvent cependant pas bénéficier de ces structures. Des enfants arrivent parfois trop tard dans notre pays pour pouvoir tirer suffisamment parti de l'école et des adultes ne sont pas en mesure d'accéder à un emploi. C'est tout particulièrement le cas de femmes arrivées en Suisse dans le contexte de regroupements familiaux et auxquelles leur culture limite très strictement les contacts avec des tiers. C'est également la situation que rencontrent les hommes pour lesquels l'absence de formation professionnelle, un marché de l'emploi encore tendu voire des dispositions légales⁵ constituent des obstacles de taille sur le chemin de l'intégration.

L'association *Appartenances* a créé plusieurs structures propres à faciliter les premiers contacts entre immigrés et société d'accueil. Ils peuvent y acquérir des informations essentielles sur leur nouvel environnement et commencer à y apprendre les rudiments du français. A Lausanne, le *centre femmes* de la rue des Terreaux joue ce rôle depuis plusieurs années. D'autres structures analogues existent également dans le Nord vaudois et sur la Riviera. Lausanne — mais également les communes de la Riviera et celles du Nord vaudois — ont perçu toute l'importance qu'il y avait à permettre aux immigrés d'acquérir les compétences nécessaires à leur insertion dans la société locale. Elles ont reconnu que cet effort précoce constituait le meilleur moyen d'éviter la marginalisation et ses séquelles. Elles ont accepté de contribuer au financement de ces espaces d'intégration. Depuis 1996, Lausanne soutient les activités du *centre femmes*. Pour l'an 2000, c'est un montant de 518 000 francs qui a été prévu à son intention au budget communal⁶.

En 1997, l'association *Appartenances* a entrepris de réaliser un projet analogue au *centre femmes*, mais destiné cette fois à un public masculin : l'*espace hommes*. Dans sa première phase, cette opération visait à associer des immigrés récents à la transformation d'une construction en mauvais état en lieu de rencontre

⁴ Il s'agit d'une affaire complexe dont l'issue pourrait dépendre de décisions de justice. L'État de Vaud est intervenu dans l'urgence pour combler le manque à gagner de l'association *Appartenances* en lui accordant un prêt sans intérêt de 130 000 francs. La conversion de celui-ci en don paraît hautement probable

⁵ Interdiction temporaire de travailler imposée aux requérants d'asile

⁶ La subvention destinée au *centre femmes* de l'association *Appartenances* est intégrée à la subvention de 2 639 000 francs destinée à la Ciféa (Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes)

destiné à ce segment de population. Sis à la rue des Côtes-de-Montbenon, l'immeuble a été mis gracieusement à disposition par la Commune. Les travaux ont débuté grâce à un financement provenant de plusieurs sources (fonds propres de l'association *Appartenances*, subvention de l'Office fédéral de la santé publique, dons de divers fonds et fondations). Compte tenu des nombreux problèmes qu'il fallait résoudre, l'essentiel des préoccupations des promoteurs s'est concentré sur la transformation du bâtiment. De ce fait, le financement du fonctionnement de la structure d'accueil projetée a passé au second plan. Ce n'est qu'une fois les principaux travaux achevés que des contacts ont été pris avec la Commune afin d'examiner dans quelle mesure celle-ci pourrait soutenir financièrement l'opération. Aucune réponse n'a pu être donnée lors de ces premières démarches. En effet, la somme nécessaire pour garantir le fonctionnement de l'*Espace hommes* excédait sensiblement les possibilités de l'exercice en cours (1999) et il ne paraissait pas imaginable de porter au budget 2000 la subvention nécessaire sans expliquer de manière détaillée les raisons d'un soutien communal. Le projet a tout au plus été maintenu "en état de survie" grâce à des subventions casuelles prélevées sur le budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (15 000 francs en 1999 et 15 000 francs en 2000⁷).

Faute de financement, l'activité de l'*espace hommes* est aujourd'hui maintenue à un niveau minimal. Elle repose largement sur un bénévolat qui s'épuise. Son utilité est cependant avérée. L'*espace hommes* est certainement appelé à jouer un rôle important dans le dispositif d'intégration lausannois. Il constitue en effet le seul lieu où des immigrés récemment arrivés à Lausanne peuvent se familiariser avec leur nouvel environnement et acquérir les connaissances (linguistiques notamment) et les compétences (compréhension des institutions et de leur fonctionnement) nécessaires pour s'y insérer aussi harmonieusement que possible. Accepter la disparition de l'*espace hommes* signifierait prendre le risque de devoir recréer une structure analogue d'ici quelques mois. Or l'*espace hommes* fonctionne à relativement peu de frais et il n'est pas certain qu'une création de toutes pièces en fasse de même. Ces considérations poussent la Municipalité à proposer de le soutenir en lui accordant une subvention annuelle de 250 000 francs. Ce montant correspond principalement aux salaires bruts (charges sociales comprises) des collaborateurs (2,5 équivalents-plein-temps) nécessaires pour garantir le fonctionnement de cette structure d'intégration. Le solde non couvert des frais d'exploitation sera notamment financé par les dons et autres libéralités que l'association *Appartenances* continuera de solliciter. Pour l'exercice 2000, la Municipalité propose de ne pas réduire la subvention communale *pro rata temporis*. En effet, l'association doit encore financer divers travaux d'aménagement⁸ et elle ne dispose pas des réserves qui lui permettraient d'y faire face⁹.

S'agissant du financement de ce secteur, la Municipalité part du principe que l'intégration des immigrés ne constitue pas un monopole communal. Celle-ci concerne aussi très directement les autorités fédérales et cantonales qui devraient contribuer de manière équitable à leur bon déroulement. A cet égard, la Municipalité constate que les autorités fédérales lésinent actuellement sur le montant de leur soutien en dépit de dispositions juridiques pourtant claires¹⁰. Elle estime en outre que les autorités cantonales n'interviendront pas spontanément dans ce secteur de l'action sociale tant qu'elles ne disposeront pas d'une base constitutionnelle. Or les problèmes sont là. Ils se manifestent jour après jour dans l'espace urbain et il convient d'agir sans attendre si l'on veut éviter qu'ils deviennent incontrôlables. Dans ce contexte, la

⁷ Pour la période s'étendant du 1^{er} janvier au 31 mars

⁸ Dont plusieurs impérativement exigés par l'administration communale afin de mettre les installations en conformité avec certains impératifs en matière d'hygiène

⁹ Pour des raisons indépendantes de sa volonté, l'association *Appartenances* a notamment subi d'importantes pertes sur recettes qui lui ont imposé de procéder à la dissolution de ses réserves

¹⁰ Art. 25 litt a de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers ([LSEE](#))

Municipalité perçoit l'effort financier communal comme une solution d'urgence qui n'exclut pas de continuer à rechercher des modalités plus équitables de partage des tâches avec les autres instances concernées.

2.4 Formation et mise à disposition de médiateurs interculturels

Les contacts entre les immigrés et certaines "instances" de notre société ne peuvent se dérouler sans l'aide de personnes non seulement en mesure de traduire les "mots" mais aussi de faire comprendre les dimensions inconnues ou méconnues de références sociales et culturelles parfois substantiellement différentes. De telles situations se rencontrent lors de consultations médicales mais aussi dans le contexte scolaire ou lors de démarches administratives. L'association *Appartenances* dispense des formations de plusieurs niveaux destinées à des enseignants, des travailleurs sociaux, des membres du personnel de santé (médecins, infirmières), des intervenants psychosociaux (psychologues, logopédistes) ou des traducteurs-interprètes. Coûteuses, ces formations ne peuvent pas être facturées de manière à couvrir l'intégralité des charges qu'elles engendrent. Pour l'heure, c'est l'association qui supporte ce manque à gagner alors que ce sont les collectivités publiques qui tirent généralement profit des qualifications acquises par les médiateurs.

Une situation comparable prévaut en ce qui concerne la mise à disposition des médiateurs. Les instances qui sollicitent leur intervention acceptent la plupart du temps de s'acquitter d'un tarif horaire correspondant au salaire de l'intervenant augmenté d'une petite participation aux frais administratifs provoqués par la gestion d'un "bureau de placement". Là encore, l'association supporte des charges qu'elle n'est pas en mesure de financer. En effet, les subventions des collectivités publiques ainsi que les dons accordés par des fonds privés sont généralement versés en fonction de projets bien précis.

Selon les indications fournies par l'association *Appartenances*, c'est un excédent de charges de l'ordre de 80 000 francs (auquel il conviendrait encore d'ajouter une participation au loyer) qui est généré par ce secteur d'activité. La Municipalité propose d'en prendre la moitié à sa charge tout en précisant — comme elle l'a fait à la section précédente — qu'elle considère cet appui comme une contribution provisoire dans l'attente de l'élaboration d'une clé de répartition équitable entre les partenaires qui soutiennent l'association.

2.5 Recherche

L'association *Appartenances* déploie une activité de recherche dans le domaine des problèmes liés à l'immigration (en particulier en relation avec les violences subies dans le pays d'origine). Notamment conduits en collaboration avec les milieux universitaires, ces travaux ne concernent pas les préoccupations communales. La Municipalité n'entend pas participer à leur financement.

2.6 Direction et administration

Au fil du temps, l'association *Appartenances* est devenue une structure complexe. Longtemps reléguées au second plan, les tâches de direction et d'administration ont pris une importance croissante, notamment en raison des exigences des organes de financement qui souhaitent disposer de toutes les informations comptables et statistiques nécessaires pour fonder leurs décisions. Or l'activité administrative n'est pratiquement jamais prise en compte lors du calcul des subventions, celles-ci étant avant tout destinées à la couverture des prestations — sociales ou sanitaires — fournies par l'institution. *Appartenances* estime qu'une structure administrative correspondant à ses besoins minimaux et aux demandes des organes de subventionnement entraîne des dépenses de l'ordre de 460 000 francs par année (traitements, loyers et autres frais administratifs) correspondant approximativement à trois équivalents-plein-temps.

Tout en formulant les mêmes réserves que celles déjà mentionnées plus haut (caractère provisoire de son engagement), la Municipalité propose d'allouer à l'association *Appartenances* une subvention de 210 000 francs destinée à couvrir partiellement ses dépenses administratives. En cas d'accord de principe de votre Conseil, ce montant ne devrait pas être réduit *pro rata temporis*. En effet, l'association supporte ces charges depuis le début de l'année au moins.

2.7 Evolution de l'engagement financier communal en faveur de l'association *Appartenances*

Comme mentionné plus haut¹¹, l'association *Appartenances* est confrontée à une crise financière qui compromet très sérieusement la poursuite de son action. La Municipalité en a pris conscience durant l'été 1999, dès réception des comptes 1998. Elle a d'emblée entrepris des démarches auprès des autorités cantonales afin que celles-ci — qui tirent à maints égards parti des activités d'*Appartenances*¹² — contribuent de manière plus déterminante au financement de l'association. Suite à cette intervention, un groupe de travail a été constitué au sein de l'administration cantonale et la Commune a été invitée à s'y faire représenter. Une aide d'urgence a été accordée par l'État de Vaud au début de l'an 2000¹³. Elle était destinée à résoudre l'insuffisance de recettes de l'exercice 1999. Les services concernés de l'administration vaudoise étudient par ailleurs le principe d'un subventionnement régulier de l'association¹⁴. Pour l'an 2000, un soutien financier de l'ordre de 200 000 francs devrait en principe compléter la subvention de 225 000 francs prélevée sur le Fonds pour l'enfance malheureuse, portant ainsi à 425 000 francs l'apport cantonal pour l'exercice en cours. Dès 2001, la subvention cantonale devrait passer à 500 000 francs.

Les interventions communales et cantonales décrites dans le présent rapport-préavis s'inscrivent dans le cadre d'une aide d'urgence destinée à garantir l'existence de l'institution. Elles ne préjugent en rien des modalités de financement à plus long terme de l'association *Appartenances* que les partenaires auront à négocier. Selon toute vraisemblance, aucune décision ne pourra être prise avant plusieurs mois. Le dispositif financier décrit ici devrait donc être encore appliqué en 2001. Les sommes nécessaires seront inscrites au budget.

2.8 Récapitulation

Le tableau ci-dessous fournit une vue synthétique du complément de subvention que la Municipalité souhaite accorder à l'association *Appartenances*.

Complément de subvention accordé à l'association *Appartenances*

Contribution communale à de nouvelles activités d'intégration sociale (<i>espace hommes</i>), cf. ch. 2.3	250 000.—
---	-----------

¹¹ Cf. premier paragraphe de la section 2

¹² En particulier dans les domaines scolaire et sanitaire

¹³ Cf. section 2.2

¹⁴ "Régulier" dans le sens où il devrait se substituer aux aides ponctuelles — quoique renouvelées — accordées jusqu'à maintenant par l'État de Vaud au moyen de prélèvements sur le Fonds cantonal d'aide à l'enfance malheureuse

Contribution communale à la formation de médiateurs interculturels, cf. ch. 2.4	40 000.—
Contribution communale aux frais de direction et d'administration, cf. ch. 2.6	210 000.—
Total	500 000.—

3. Conclusion

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de prendre la résolution suivante :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 145 de la Municipalité, du 20 avril 2000;

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

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

décide :

d'allouer à la Municipalité un crédit spécial de fonctionnement de 500 000 francs destiné au versement d'une subvention complémentaire à l'association *Appartenances* et d'inscrire ce montant à la rubrique 6001.365 (Subventions à des institutions) du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (Secrétariat général).

Au nom de la Municipalité

Le syndic :

Le secrétaire :

Jean-Jacques Schilt

François Pasche

Incidence sur le budget de 2000

Déficit prévu au budget de 2000	46'429'600.-
Nouveaux crédits votés	232'100.-
Nouveaux crédits demandés	1'326'500.-
Présent crédit	<u>500'000.-</u>
Déficit total présumé	48'488'200.- =====