

Politique communale dans le domaine de la toxicomanie et de la désinsertion sociale
Renforcement du dispositif de prise en charge
Réponse aux motions de Mme Claude Grangier et de M. Pierre Zwahlen

Rapport-préavis N° 54

Lausanne, le 18 septembre 1998

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Après les rapports-préavis nos 23, du 15 octobre 1993¹, 119, du 7 septembre 1995² et 215, du 9 janvier 1997³, la Municipalité présente un nouveau train de mesures complétant le dispositif de prise en charge des consommateurs de stupéfiants. Avant tout destinées aux personnes les plus désinsérées, elles contribueront à renforcer le réseau des institutions et des intervenants actifs en matière d'aide à la survie et proposeront des alternatives à l'inactivité. Elles stimuleront l'envie d'entamer des démarches orientées vers la réinsertion sociale et professionnelle et – si possible – vers l'abstinence. La Municipalité saisit en outre l'occasion de ce rapport-préavis pour proposer d'accorder un appui financier à diverses actions de nature sociale ou sanitaire destinées à un public plus large que celui des consommateurs de stupéfiants socialement désinsérés.

Dans ce rapport-préavis, la Municipalité rappelle succinctement les lignes directrices présentées à votre Conseil en 1995. Elle fait le point sur les développements récents du dossier 'toxicomanie'. Elle met en évidence les principaux problèmes qui préoccupent actuellement les autorités et la population. Il s'agit pour l'essentiel de la présence permanente, dans le secteur de Saint-Laurent, de personnes dont certains comportements choquent les habitants, commerçants, clients et passants, provoquant parfois chez ces derniers des réactions disproportionnées. L'état d'avancement des projets décrits dans le rapport-préavis n'est pas homogène. Certains existent depuis plusieurs mois voire depuis plusieurs années mais ne disposent pas du financement qui leur permettrait de déployer pleinement leurs effets. C'est le cas de l'association Bethraïm, de l'atelier de création artistique l'Eveil, de l'association Fleur de pavé et de l'action de

¹ Financement de deux structures d'accueil pour sans-abri, BCC 1993, tome 2, pp. 683ss

² Eléments d'une politique communale dans le domaine de la toxicomanie, BCC 1996, tome 1, pp. 113ss

³ Prévention de la toxicomanie et du sida dans les écoles, BCC 1997, tome 1, pp. 378ss et 428ss

distribution de denrées alimentaires organisée par S^t Denise-Marie dans le contexte de la paroisse de Notre-Dame du Valentin. Il est nécessaire de garantir leur efficacité et leur pérennité en leur accordant des subventions régulières.

D'autres projets sont moins avancés. C'est le cas de l'association Point d'eau de Lausanne et de l'association Accueil à bas seuil qui viennent seulement de trouver des locaux et qui ne pourront être pleinement opérationnelles qu'à partir du moment où elles auront résolu leurs problèmes de financement grâce aux subventions que la Municipalité propose de leur accorder.

Tel que prévu, le renforcement du dispositif augmentera encore l'effectif des intervenants actifs dans le domaine de l'aide aux consommateurs de stupéfiants. La Municipalité entend lutter contre l'atomisation des prises en charge en imposant un effort de collaboration et de coordination aux institutions soutenues financièrement par la Commune. Cette volonté rejoint les préoccupations des autorités cantonales et des partenaires de Lausanne au sein de la COREL. Pour définir les modalités et les coûts de cette coordination, la Municipalité fera appel à Rel'ier, dont les collaboratrices peuvent être considérées, à bon droit, parmi les personnes connaissant le mieux le dispositif et ses intervenants.

Pour 1999, la Municipalité a décidé de porter à son budget 'ordinaire' les subventions augmentées destinées aux institutions recevant déjà un soutien financier régulier de la part de la Commune (association Bethraïm et association du Relais/Rel'aids), ce qui représente un montant total de 120 000 francs. Par le présent rapport-préavis, elle sollicite en outre l'octroi d'un crédit spécial de 1 557 100 francs destiné à soutenir les institutions ne bénéficiant encore d'aucune subvention ainsi que celle qui sera chargée d'un mandat sortant complètement du cadre justifiant l'actuel soutien communal (association du Relais/Rel'ier).

Le présent rapport-préavis répond à la motion Grangier, du 30 janvier 1996⁴, qui demandait notamment la création de petits centres d'accueil en vue de la prise en charge des personnes toxicomanes ainsi qu'à la motion Zwahlen, du 30 septembre 1997⁵, qui demandait l'organisation, à Lausanne, d'un dispositif de prescription de stupéfiants sous contrôle médical.

2. Grandes lignes de la politique communale dans le domaine de la toxicomanie (rappel)

Le rapport-préavis no 119 présentait les sept objectifs que la Municipalité entendait poursuivre dans le domaine de la lutte contre la toxicomanie et ses effets :

- ◇ Contribuer à maintenir de manière non spécifique, durant l'enfance et l'adolescence, des rapports harmonieux entre l'enfant et les milieux dans lesquels il évolue (famille, pairs, école, etc.)
- ◇ Prendre en charge de manière adéquate les situations de 'dysfonctionnement familial'
- ◇ Introduire, en particulier dans le contexte scolaire, un programme de prévention primaire des toxicomanies
- ◇ Développer, au titre de la prévention secondaire, un réseau coordonné de structures aptes à prendre en charge les personnes au début de leur toxicomanie
- ◇ Développer, au titre de la prévention tertiaire, un système coordonné d'assistance et de soins destiné à couvrir les besoins fondamentaux des toxicomanes
- ◇ Soutenir les efforts de réinsertion sociale et professionnelle des toxicodépendants
- ◇ Appliquer les dispositions pénales de la loi fédérale sur les stupéfiants

Les intentions de la Municipalité s'inscrivent dans le cadre de la politique fédérale en matière de stupéfiants dont les quatre piliers s'énoncent comme suit :

⁴ Motion Grangier, BCC 1996, tome 1, pp. 198 et 694ss

⁵ Motion Zwahlen, BCC 1997, tome 2, p. 259

- ◇ Répression de la production, du commerce et de la consommation illicites des substances soumises à la loi. Cette répression est complétée par un contrôle strict de l'usage licite des stupéfiants afin d'en empêcher l'abus (répression et contrôle)
- ◇ Mesures propres à empêcher l'apparition de nouveaux consommateurs (prévention)
- ◇ Traitement et réinsertion sociale des personnes dépendantes de la drogue (thérapie)
- ◇ Réduction des dommages et aide à la survie pour les personnes dépendantes de la drogue (réduction des dommages)

Dans son préavis no 119, la Municipalité avait reporté dans un tableau les objectifs qu'elle entendait poursuivre ainsi que les actions qu'elle envisageait d'entreprendre. Actualisé, ce tableau est reproduit dans les pages suivantes. Les énoncés en italiques correspondent à des actions qui ont été réalisées (totalement ou partiellement) depuis l'adoption du préavis no 119. Les énoncés en italiques grasses et soulignées correspondent à des actions pour lesquelles des projets précis sont décrits dans le présent rapport-préavis. Le tableau est suivi d'un certain nombre de commentaires

Objectifs	Actions envisageables	Avancement de la réalisation	Décision municipale
<p><u>Objectif 1</u> Contribuer à maintenir, de manière non spécifique, durant toute l'enfance et l'adolescence, des rapports harmonieux entre l'enfant et les milieux dans lesquels il évolue (famille, pairs, école, etc.)</p>	<p>1) Renforcer les actions destinées à la petite enfance (garderies, mamans de jour, Maison ouverte, activités parents-enfants des centres de loisirs, etc.) ainsi que les activités d'accueil et de dialogue des centres de loisirs pour les adolescents et les familles</p>	<p>Préoccupation permanente</p>	<p>Poursuite de cette politique</p>
	<p>2) Répondre positivement à la motion Desarzens relative à la création d'un poste de délégué(e) à l'enfance</p>	<p>Rapport-préavis no 284, du 20 novembre 1997</p>	
	<p>3) Politique du logement</p>	<p>Préoccupation permanente</p>	<p>Poursuite de cette politique / présentation de préavis ad hoc lorsque l'intervention financière de la Commune est requise</p>
	<p>4) Renforcer l'acceptation sociale des adolescents à travers une politique de la jeunesse menée avec les jeunes eux-mêmes, sur la base d'un dialogue permanent avec les groupes et associations qui présentent des projets à caractères sociaux, culturels et sportifs</p>	<p>Préoccupation permanente</p>	<p>Poursuite de cette politique / fera l'objet de décisions de cas en cas</p>
	<p>5) Remplacer le régime de l'Aide sociale lausannoise complémentaire par celui de l'Allocation lausannoise d'insertion</p>	<p>Projet abandonné en raison de la mise en place du dispositif cantonal de revenu minimum de réinsertion (RMR). La réflexion se poursuit en direction de la création d'une structure d'appui aux personnes souhaitant assainir leur situation financière</p>	<p>Présentation d'un préavis si le dispositif devait entraîner de nouvelles charges ainsi qu'une réorganisation administrative</p>
	<p>6) Mettre définitivement en place le dispositif de Communauté de formation élémentaire des adultes (CIFEA)</p>	<p>Le préavis no 200, du 17 octobre 1996, a présenté les résultats de la phase-pilote et permis de donner un caractère définitif au projet CIFEA.</p>	

Objectifs	Actions envisageables	Avancement de la réalisation	Décision municipale
Objectif 2 Prendre en charge, de manière adéquate, les situations de dysfonctionnement familial	7) Sensibiliser les personnes – professionnels et ‘laïcs’ – susceptibles d’être confrontées à des enfants ou adolescents connaissant un milieu familial potentiellement perturbant / démarche à entreprendre, éventuellement, sur une base cantonale	Aucune démarche en cours	
	8) <i>Soutenir les actions visant à offrir une écoute ou un appui aux personnes – enfants en premier lieu – victimes de mauvais traitements (SOS-Enfants, centre LAVI, etc.)</i>	<i>Subventions régulières à SOS-Enfants ainsi qu’à l’association ‘Faire le pas’</i>	
Objectif 3 Introduire, en particulier au niveau scolaire, un programme de prévention primaire des toxicomanies	9) <i>Choix d’un programme (ou de plusieurs programmes), formation du personnel, mise en oeuvre, évaluation</i>	<i>Le rapport-préavis no 215, du 9 janvier 1997, décrit le dispositif offert dans les écoles lausannoises</i>	
	10) Choix des programmes destinés à des publics-cibles autres que les écoliers / participation à des initiatives prises par d’autres institutions (secteur socio-sanitaire public ou privé)	Aucune démarche en cours	Octroi de subventions (crédits supplémentaires, inscription au budget, demandes de crédits par voie de préavis)
Objectif 4 Développer, au titre de la prévention secondaire, un système coordonné de structures aptes à prendre en charge les personnes au début de leur toxicomanie	<u>11) Collaborer à la réflexion sur la création de structures de prise en charge destinées à divers publics-cibles (très jeunes consommateurs, autres dépendants)</u>	<i>La Commune a été associée à la réflexion sur la mise en place du Centre de Saint-Martin.</i> <u>Le renforcement de la coordination inter-institutionnelle va dans le sens d’une réponse améliorée aux problèmes des consommateurs néophytes</u>	<i>Selon une forme adaptée aux décisions à prendre</i> <u>La définition de modalités de collaboration inter-institutionnelle ainsi que le financement de cette coordination sont traités dans le présent rapport-préavis</u>

Objectifs	Actions envisageables	Avancement de la réalisation	Décision municipale
(Objectif 4 - suite)	<u>12) Participer à la gestion quotidienne de structures de prise en charge</u>	Le Directeur de la SS+E représente Lausanne au comité du Centre de Saint-Martin. <u>La Commune sera associée étroitement au développement de l'action de l'espace d'accueil de l'association Accueil à bas seuil</u> <u>La Commune participera de manière intensive à la coordination inter-institutionnelle</u>	<u>La définition de modalités de collaboration inter-institutionnelle ainsi que le financement de cette coordination sont traités dans le présent rapport-préavis</u>
	13) Participer au financement de structures de prise en charge	Via la COREL, Lausanne participe au financement du Centre de Saint-Martin, de Rel'ier, de Rel'aids ainsi que du réseau des référents communaux toxicomanie	
	<u>14) Renforcer la collaboration entre secteur sanitaire et secteur social</u>		<u>La définition de modalités de collaboration inter-institutionnelles ainsi que le financement de cette coordination sont traités dans le présent rapport-préavis</u>
Objectif 5 Développer, au titre de la prévention tertiaire, un système coordonné d'assistance et de soins, destiné à couvrir les besoins fondamentaux des toxicomanes	•) <u>Collaborer à la réflexion sur la création de structures de prise en charge destinées à divers publics-cibles</u> / participer à leur gestion / participer à leur financement (cf. nos 11, 12 et 13 ci-dessus)	La Commune participe aux instances de coordination cantonale La Commune participe activement à la coordination régionale <u>La Commune entend dynamiser l'action des intervenants</u>	<u>La définition de modalités de collaboration inter-institutionnelles ainsi que le financement de cette coordination sont traités dans le présent rapport-préavis</u>
	15) Mettre en place un dispositif de distribution de matériel d'injection stérile (+ préservatifs + offre de contacts à vocation socio-sanitaire)	Le dispositif fonctionne depuis avril 1996	

Objectifs	Actions envisageables	Avancement de la réalisation	Décision municipale
Objectif 5 (suite)	16) <u>Renforcer les moyens des intervenants de terrain (aide à la survie, actions sanitaires et psychosociales)</u>	<u>Soutien financier à l'association Accueil à bas seuil, à l'association Fleur de pavé, à l'association Point d'eau de Lausanne, à l'association Bethraïm, à l'atelier l'Eveil, au dispensaire de la Croix-Rouge, à S' Denise-Marie et à Rel'aids</u>	<u>Exposée dans le présent rapport-préavis</u>
	17) <u>Collaborer à la mise en place d'un dispositif de remise contrôlée de stupéfiants (ou le mettre en place)</u>	<u>La Municipalité a abordé cette question dans le cadre de sa réponse à la motion Zwahlen. Elle renonce momentanément à entreprendre des démarches dans ce sens</u>	<u>Déterminations municipales dans le présent rapport-préavis</u>
Objectif 6 Faciliter et soutenir les efforts de réinsertion sociale et professionnelle des toxicodépendants	•) <i>Créer les structures nécessaires (CIFEA, par exemple) et parfaire le dispositif de financement des efforts individuels de formation/recyclage (cf. nos 4 et 5 ci-dessus)</i>	Le préavis no 200/1996 consacre l'existence de la CIFEA	
Objectif 7 Appliquer les dispositions pénales existantes (LFstup notamment)		Préoccupation constante	

Coordination et financement	Actions envisageables	Avancement de la réalisation	Décision municipale
Coordonner l'action des intervenants	18) <i>Publication d'un document présentant le dispositif existant</i>	Plusieurs versions successives du 'répertoire pour un réseau de prise en charge' ont été publiés. Le répertoire est à disposition sur 'Internet' (sur le site http://www.infoset.ch) Une réflexion est en cours à propos de la création d'une rubrique 'social-Lausanne' sur le site 'Internet' de la Commune	
	19) <i>Définir le rôle de la commission drogue communale</i>	Réflexion en cours au sein de la commission	Sur la base d'une note présentée par les directions concernées

Coordination et financement	Actions envisageables	Avancement de la réalisation	Décision municipale
<u>(Coordonner l'action des intervenants - suite)</u>	20) Renforcer la formation des intervenants (notamment en les renseignant en détail sur les objectifs et les moyens de la politique drogue communale)	Les besoins des intervenants ont été recensés. La réflexion est momentanément suspendue en raison des initiatives prises à l'échelon romand (organisation d'un dispositif intégré de perfectionnement)	Compétence des directions concernées
<u>Coordination régionale et financement</u>	21) Création d'une structure permettant l'échange d'informations à l'échelon régional (COREL). Objectif : servir d'interface entre communes et commission drogue cantonale; contribuer à la définition de la politique drogue régionale	Une plate-forme 'toxicomanie' fonctionne depuis 1996 dans le cadre de la COREL. Elle participe au financement de plusieurs actions (Rel'ier, Rel'aids, Centre de Saint-Martin, référents communaux en matière de toxicomanie)	
	22) <u>Définition des modalités de financement de la politique drogue régionale</u>	Démarches exploratoires de la part de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement. <u>L'effort de coordination devrait aboutir à une meilleure connaissance des flux financiers et à une redéfinition des rôles des différents partenaires</u>	Compétences : ensemble des partenaires-payeurs (Confédération, canton, communes de la COREL, institutions privées, caisses-maladie)
<u>Information au public</u>	23) Renforcement des contacts entre presse et Municipalité (administration communale) – accès moins formalisé à l'information	Préoccupation constante de la Municipalité	Selon les cas : compétences de la Municipalité ou des directions concernées)
	24) Appui financier à l'action Rel'ier dont la finalité consiste à offrir à la population (individus, groupements, etc.) des informations et un appui en matière de prise en charge des problèmes de drogue	Grâce à l'appui financier communal, Rel'ier diffuse un périodique d'information (Zoom) traitant de problèmes d'actualité dans le domaine de la toxicomanie. Ce périodique est systématiquement adressé à tous les élus des communes de la COREL	Exposée dans le présent rapport-préavis
<u>Direction</u>	25) Constitution d'une délégation municipale	Une délégation municipale a déjà été formée pour rencontrer, en décembre 1994, une délégation cantonale. Elle s'est engagée dans les démarches de conciliation entre usagers du secteur Saint-Laurent	

Commentaires

- Action 5 En 1995, la Municipalité envisageait d'introduire un dispositif d'allocation lausannoise d'insertion offrant un soutien financier non remboursable aux Lausannois dont le revenu disponible après prise en compte d'un certain nombre de dépenses (logement, cotisations d'assurance maladie, etc.) n'atteignait pas un plafond préalablement défini. L'entrée en vigueur du dispositif cantonal de revenu minimum de réinsertion (RMR) a fait perdre passablement d'actualité à un tel projet. Consciente des difficultés des ménages en proie à des problèmes d'endettement chronique, la Municipalité étudie actuellement la mise en place d'une structure destinée à conseiller et soutenir les personnes qui envisagent un assainissement financier (cf. Programme de législature 1998-2001).
- Action 6 Après l'adoption des conclusions du préavis no 200, le dispositif de formation élémentaire des adultes (CIFEA) poursuit son activité. Cinq institutions ont été concernées en 1997. Pour 1998, le budget prévoit le maintien du soutien communal à ces cinq associations. L'idée d'un élargissement ultérieur n'est pas écartée.
- Action 8 Plusieurs institutions actives dans le domaine de l'aide aux personnes victimes de mauvais traitements ont adressé des demandes de subvention à la Municipalité. Ces demandes sont examinées dans le contexte d'une démarche globale visant à tirer le meilleur parti possible du dispositif existant (notamment à travers une collaboration renforcée) avant de créer des structures nouvelles.
- Action 11 Les lieux d'accueil pour sans-abri (Marmotte et Sleep-in), les structures 'à bas seuil d'accès' pour lesquelles un financement était prévu dans le rapport-préavis no 119 (Soupe, distribution de matériel d'injection, Rel'aids) de même que le Centre de Saint-Martin sont évidemment accessibles aux personnes qui viennent de commencer à consommer des stupéfiants. Une unité spécialisée dans l'accueil des écoliers toxicomanes a été ouverte dans le cadre de la Fondation du Levant.
- Action 12 Le Directeur de la sécurité sociale et de l'environnement représente Lausanne au sein du comité du Centre de Saint-Martin. Le présent rapport-préavis expose en outre le projet de renforcement de la collaboration inter-institutionnelle que la Municipalité propose de financer et à laquelle elle entend bien participer activement.
- Action 13 Via la COREL, Lausanne participe au financement de l'action Rel'aids, de l'action Rel'ier, du Centre de Saint-Martin ainsi que du réseau des référents communaux en matière de toxicomanie. La contribution de la COREL ne prend toutefois généralement pas en compte la totalité des dépenses induites par le fonctionnement de ces dispositifs. Estimant que Lausanne nécessite un engagement supplémentaire de la part des intervenants, la Municipalité continue de porter à son budget des compléments pour Rel'aids et Rel'ier (respectivement 40 000 et 5 000 francs au budget 1998).
- Action 14 Le fonctionnement du Centre de Saint-Martin constitue une première étape tangible du renforcement de la collaboration entre secteur social et secteur sanitaire. Le présent rapport-préavis fait état d'un projet de nouvelle avancée (étude des dispositions à prendre pour renforcer la collaboration entre l'ensemble des intervenants et soutien financier à cet effort de coordination devant aussi s'étendre aux médecins libres-praticiens actifs dans la prise en charge de consommateurs de stupéfiants).
- Action 15 Des informations sur les premiers constats relatifs au dispositif de distribution de matériel d'injection figurent dans le corps du présent rapport-préavis (cf. section 3.1).

-
- Action 16 Mêmes commentaires que pour l'action 15 (concerne Rel'aids, Rel'ier, la Soupe, Tandem, Faire le pas, Permanence Ale 31). Au surplus, le présent rapport-préavis détaille les renforcements que la Municipalité se propose d'apporter au réseau existant.
- Action 18 Plusieurs versions du répertoire lausannois ont été distribuées. Un répertoire élargi à l'ensemble du canton de Vaud a été conçu et distribué en 1997. Ce répertoire est accessible depuis quelques semaines sur Internet (<http://www.infoset.ch>).
- Action 19 La commission communale toxicomanie poursuit son travail. La réflexion sur son rôle est momentanément suspendue.
- Action 20 La question de la formation initiale et continue des intervenants a fait l'objet d'un échange de vues entre l'administration communale et le Centre de Saint-Martin. Une commission est au travail à ce sujet à l'échelon fédéral. Il importe d'attendre le résultat de ses réflexions. La Fédération romande des organismes de formation dans le domaine des dépendances est mandatée pour mettre sur pied un programme de formation et de perfectionnement multidisciplinaire. La Fondation du Levant ainsi que celle des Oliviers sont également au travail et devraient lancer, dans le courant de l'automne, une formation dans le domaine des dépendances.
- Action 21 Un groupe de travail 'toxicomanie' est actif au sein de la plate-forme 'affaires sociales' de la COREL. Il est à l'origine de la décision de subventionner des projets à vocation régionale (Rel'ier, Rel'aids, Centre de Saint-Martin). Il est également à l'origine du réseau des référents communaux en matière de toxicomanie dont il a confié la formation à la Fondation du Levant et à Rel'ier.
- Action 22 Le financement régional de plusieurs actions est une réalité depuis 1997. En contribuant à clarifier le rôle et les moyens des différents acteurs présents en région lausannoise, la démarche de coordination évoquée plus loin dans le présent rapport-préavis doit permettre aux organes de financement (notamment les communes et l'Etat de Vaud) de disposer de bases objectives pour discuter les modalités de financement du dispositif.
- Action 23 La Municipalité a abordé à plusieurs reprises des questions relatives à la toxicomanie dans ses conférences et points de presse.
- Action 24 C'est maintenant la COREL qui supporte la plus grande partie du financement du projet Rel'ier. Le présent rapport-préavis décrit le mandat que la Municipalité souhaite pouvoir confier à Rel'ier dans une perspective de renforcement de la coordination inter-institutionnelle. Dans le domaine de l'information, Rel'ier publie un périodique (Zoom) qui aborde toute sorte de questions relatives à la toxicomanie. Financée par la commune de Lausanne, cette publication est adressée à un large public : tous les élus communaux du secteur Corel, l'ensemble des intervenants sociaux et sanitaires, les corps de police, etc.
- Action 25 A 'géométrie variable', des délégations de la Municipalité ont été constituées pour aborder telle ou telle question en relation avec la toxicomanie.

3. Evolution de la situation entre 1995 et 1998

3.1 Offre de prestations

L'adoption des conclusions des préavis nos 23/1993 et 119/1995 a permis de renforcer substantiellement le dispositif de prise en charge des personnes consommant des stupéfiants. Ce sont surtout les domaines de la réduction des risques et de l'aide à la survie qui ont bénéficié des moyens financiers mis à disposition par la Commune. Ainsi qu'en témoigne le répertoire réalisé par l'équipe de Rel'ier⁶, le réseau de prise en charge de la région lausannoise est très riche. Il offre un large éventail de prises en charge et bénéficie de toute sorte de soutiens : contributions des communes de la région, des autorités cantonales, des autorités fédérales et du secteur privé, sans oublier un effort considérable en matière de bénévolat. Citer toutes les prestations existantes sortirait du cadre du présent rapport-préavis. La liste ci-dessous est limitée aux dispositifs ayant bénéficié d'un financement communal ou dont la création revêt une importance toute particulière pour le réseau.

Accueil nocturne des sans-abris

Le Sleep-in a enregistré 4 526 nuitées en 1994, 6 352 en 1995, 7 320 en 1996 et 5 506 en 1997. Pour sa part, la Marmotte enregistrait respectivement 4 395, 4 986, 5 259 et 5 561 nuitées. Le profil des utilisateurs est très varié : personnes vivant à Lausanne et connaissant de réelles difficultés de logement mais aussi personnes de passage aux moyens financiers très limités. La proportion des femmes est nettement inférieure à ce que l'on pouvait intuitivement attendre. Ce constat pose clairement la question de l'opportunité d'ouvrir un lieu d'accueil qui leur serait spécifiquement réservé. Un groupe de travail 'femmes et dépendances' s'est constitué, à l'échelon romand, pour débattre de ce thème. Ses constats sont assez contrastés. Une partie des personnes interrogées perçoivent l'utilité d'une telle structure tandis que les autres semblent plutôt la considérer comme une forme de ségrégation. On notera enfin que l'Armée du Salut a entrepris de réfléchir à l'avenir de son immeuble de la place du Vallon ('la Résidence') dont l'état appelle d'importants travaux d'entretien ainsi qu'une redéfinition des objectifs en fonction de l'évolution des besoins des usagers. Une réflexion est en cours au sujet d'une éventuelle redéfinition de la mission de la Marmotte. Elle associe des représentants des institutions utilisatrices (celles qui envoient des personnes en difficulté à la Marmotte), du Sleep-in et des collectivités qui subventionnent les structures pour sans-abri (Etat de Vaud et Commune).

Alimentation

D'abord organisée autour de l'église de Saint-Laurent, la distribution de soupe mise sur pied par la Fondation Mère Sofia a été déplacée, dès le printemps 1997, sur la place de la Riponne. Les usagers sont aussi bien des consommateurs de stupéfiants très désinsérés que des personnes recherchant un peu de compagnie. Dès le début de l'opération, la Soupe a constitué l'un des lieux où il était possible de recevoir du matériel d'injection (voir ci-dessous). Une autre action de distribution de nourriture est organisée depuis plusieurs années par S^r Denise-Marie, de la paroisse de Notre-Dame du Valentin. Elle reçoit pour l'heure une subvention sous forme de prise en charge du loyer des surfaces qu'elle utilise, rue du Clos-de-Bulle 7. Il s'agit d'une subvention 'casuelle' qui ne figure pas explicitement au budget de la Commune.

Soutien et conseil psychosociaux

L'ouverture de la permanence Ale 31, le renforcement du dispositif Rel'aids, la consolidation de l'action des associations Tandem et Faire le pas, la création et les premières interventions de l'association Fleur de pavé ont permis de multiplier les structures où les consommateurs de stupéfiants peuvent être écoutés, conseillés et aidés dans leurs démarches de nature sociale (recherche de logement, recherche de

⁶ Document distribué dès sa parution aux membres du Conseil communal et toujours disponible auprès de Rel'ier, rue Enning 1, 1003 Lausanne ainsi qu'auprès du secrétariat général de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement

travail, réaffiliation à l'assurance-maladie, etc.) ou psychologiques (meilleure compréhension de sa problématique, recherche de prises en charge thérapeutiques, etc.). La permanence Ale 31 et Fleur de pavé (cette dernière dans une moindre mesure) constituent également des éléments du dispositif de distribution de matériel d'injection.

Il est malaisé de fournir une description détaillée de la nature et du volume de travail accompli par chacune des instances évoquées plus haut. A titre indicatif, on mentionnera que la permanence d'accueil de la Pastorale de rue reçoit chaque jour environ cent cinquante personnes qui viennent retirer du matériel d'injection, demander des conseils de nature sociale ou sanitaire, manger quelque chose, retirer un vêtement au vestiaire ou simplement passer un moment hors du contexte de la rue. La permanence est ouverte cinq jours par semaine de seize à dix-neuf heures.

L'équipe de Rel'aids a poursuivi ses activités de repérage des personnes vivant des situations de marginalisation, d'exclusion sociale, économique, familiale ou médicale. En 1997, ses efforts pour tendre à reconnecter les individus en difficulté avec leur environnement ont concerné une septantaine de personnes dans le secteur de la COREL, dont plus de quarante à Lausanne.

En 1997, Tandem a reçu plus de quatre-vingts personnes consultant pour des motifs aussi divers que des soucis financiers, des violences subies dans le cadre de leur couple, des problèmes de toxicomanie ou de désinsertion sociale et enfin des problèmes de prostitution. Certaines situations peuvent être résolues en relativement peu de temps. D'autres nécessitent un effort considérable pouvant excéder cent heures de travail.

Les prestations fournies par l'équipe de la Soupe sont également de nature très diverse. Pour importante qu'elle soit, la distribution de nourriture ne constitue qu'une part de son activité. La distribution de matériel d'injection ainsi que de multiples contacts d'orientation sociale et de soutien représentent un effort considérable en disponibilité et en temps.

Dans ce contexte de difficultés sociales et sanitaires, le travail de l'équipe de Fleur de pavé a constitué un apport bienvenu en raison de son approche novatrice. Son travail auprès des femmes qui se prostituent dans le secteur de la rue de Genève et de Sévelin fait l'objet d'une description plus approfondie à la section 4.2.

Prise en charge sanitaire

L'ouverture du Centre de Saint-Martin – qui bénéficie d'un soutien financier de la part de la COREL depuis 1998 – représente l'événement majeur en matière de réponse aux besoins sanitaires des consommateurs de stupéfiants. Le centre – qui fournit également des prestations sociales – a permis d'accroître très sensiblement l'offre de prise en charge des dépendances et des troubles associés. Dépendant du centre mais intervenant parfois sur la rue, un médecin traite en outre les problèmes somatiques de nombreuses personnes qui ont pratiquement rompu toute relation avec le réseau de soins.

L'offre en matière de médecine somatique du Centre de Saint-Martin est par ailleurs complétée par l'activité du dispensaire de la Croix-Rouge, ouvert en juin 1996 à la place Pépinet. Le travail de ce dispensaire est évoqué plus bas, à la section 4.2.

Remise de matériel d'injection

La remise de matériel d'injection et d'autres accessoires prophylactiques poursuit un objectif de santé publique. Il s'agit avant tout de limiter les atteintes à la santé des personnes qui courent le risque de s'exposer à des germes pathogènes (VIH, virus de l'hépatite, maladies sexuellement transmissibles) en s'injectant des produits ou dans le cadre de leur vie sexuelle. Ces mesures visent aussi à protéger les partenaires des

personnes infectées. Le dispositif repose principalement sur les collaborateurs de la 'soupe' et de la Permanence Ale 31. Du matériel est également remis – mais en moindre quantité – par les animatrices de Fleur de pavé, par les collaborateurs de l'action Rel'aids ainsi que dans le cadre du mandat de médecine de rue confié à une collaboratrice du Centre de Saint-Martin. La distribution a débuté en mars 1996. Elle a démarré progressivement et permis de remettre 113 000 seringues durant la première année de fonctionnement du dispositif. En 1997, cette quantité a été portée à 297 700 unités. Les premières données statistiques concernant 1998 suggèrent que les quantités remises sont toujours en augmentation. Les fluctuations sont cependant relativement importantes d'un mois à l'autre et il est encore prématuré de tirer des conclusions définitives.

Des conteneurs spéciaux ont été disposés en divers endroits de la ville. Un effort de promotion a été consenti pour populariser (et dédramatiser) leur utilisation auprès des consommateurs de stupéfiants et de la population. Des affichettes ont été distribuées dans tous les points de vente ou de remise de matériel d'injection. Cette campagne d'information a été complétée par la distribution de petits dépliants indiquant l'emplacement des conteneurs. Il faudra encore attendre quelques mois pour tirer les premières conclusions de la mise en place de ce dispositif.

3.2 Collaboration et coordination

La période consécutive à l'adoption du rapport-préavis no 119 a été particulièrement fertile à cet égard. Le rapport de gestion s'en est régulièrement fait l'écho.

A l'échelon des intervenants

La publication des éditions successives du répertoire pour un réseau d'aide aux toxicomanes et, d'une manière plus générale, l'intense activité déployée par les collaboratrices de Rel'ier ont contribué à renseigner les nombreuses institutions intervenant dans ce champ de l'action socio-sanitaire sur la richesse du réseau. Pour un public plus limité, les réunions régulières de la commission 'drogue' instituée par la Municipalité et celles du groupe de travail 'seringues' ont fourni l'occasion d'échanger informations et points de vue entre collaborateurs de l'administration communale⁷ ou d'autres instances à caractère public⁸ ou parapublic⁹ concernés par les problèmes de toxicomanie. Des discussions de même nature se déroulent au sein des groupes de pilotage constitués pour accompagner le projet Rel'ier et le fonctionnement des structures d'accueil pour sans-abri (Sleep-in et Marmotte). Une délégation municipale a régulièrement participé aux rencontres entre intervenants, commerçants, habitants et consommateurs de stupéfiants concernés par les problèmes posés par le point de rassemblement de Saint-Laurent. Enfin, des collectifs d'intervenants 'à géométrie variable' se sont régulièrement retrouvés à l'enseignement du GIR¹⁰ ou d'Amazone¹¹ pour discuter de problèmes d'intérêt commun.

Formation initiale

Dans le contexte d'un programme d'emploi temporaire, un collectif composé d'une psychologue, d'un politologue et d'un sociologue a réalisé une première évaluation

⁷ Direction de police et des sports, Direction des écoles, Direction de la sécurité sociale et de l'environnement

⁸ La commission est notamment ouverte au responsable de la formation des médiateurs scolaires et à un représentant du Service cantonal de la santé publique

⁹ Fondation lausannoise pour l'animation socioculturelle, Société vaudoise de patronage, Rel'ier

¹⁰ Groupe des intervenants de rue

¹¹ Collectif d'intervenants préoccupés par les problèmes spécifiques des femmes qui consomment des stupéfiants, se prostituent ou vivent des situations de grave désinsertion sociale

et continue	des besoins en formation et perfectionnement ressentis par les collaborateurs de l'administration communale ainsi que par ceux travaillant dans les institutions de prise en charge occupant des bénévoles. Le rapport rédigé au terme de cette démarche a fait l'objet d'un premier échange de vues avec le directeur du Centre de Saint-Martin. La réflexion a été momentanément suspendue dans l'attente des résultats d'une démarche confiée par l'administration fédérale (Office fédéral de la santé publique) à un groupe d'experts chargés de définir le contenu et les modalités d'une formation destinée aux intervenants en toxicomanie appartenant à différents secteurs professionnels ¹² .
Supervision de projets	Le Directeur de la sécurité sociale fait partie du comité du Centre de Saint-Martin. La Commune est en outre étroitement associée au groupe de pilotage du projet Rel'ier. Elle supervise le déroulement de l'expérience de distribution des seringues et a suivi très attentivement, durant plusieurs années, le fonctionnement des structures d'accueil pour sans-abri ¹³ .
Participation à des organes de réflexion et de coordination	La Commune est représentée au sein de la commission 'toxicomanie' créée par la COREL (une dizaine de séances par année), au sein de la commission cantonale de prévention et de lutte contre la toxicomanie (une demi-douzaine de séances par année), au sein du conseil consultatif cantonal pour la prévention et la lutte contre la toxicomanie (une réunion en 1997), au sein de la plate-forme drogue de l'Union des villes suisses (trois à quatre séances par année), au sein du comité national de liaison en matière de drogues (trois à quatre séances par année) ainsi qu'au sein de la conférence des responsables drogue des villes suisses (deux réunions par année). A l'échelon international, la Commune continue de s'intéresser aux travaux des villes respectivement signataires des déclarations de Francfort et de Stockholm.

3.3 Approche et financement régionaux

Alors que rien n'existait lors de la rédaction du rapport-préavis no 119, la coordination intercommunale s'est substantiellement développée au cours des toute dernières années. D'abord de nature essentiellement 'technique' (dans le contexte de la commission 'toxicomanie' de la COREL ainsi que dans celui de la supervision du projet Rel'ier), cette collaboration a ensuite pris une dimension financière. C'est ainsi que la COREL finance dans une très large mesure l'opération Rel'ier et, dans une moindre mesure, le projet Rel'aids ainsi que le Centre de Saint-Martin (à partir de 1998). Enfin, la commission 'toxicomanie' de la COREL est à l'origine du projet 'référénts communaux toxicomanie'. Elle a financé la formation¹⁴ de personnes de confiance qui officient depuis 1997 dans les différentes communes de la COREL pour renseigner le public (consommateurs de stupéfiants, parents, personnes concernées de près ou de loin, autorités politiques) sur la situation et les possibilités existant en matière de prise en charge.

3.4 Problèmes résiduels

Les problèmes qui se posent en relation avec les dépendances sont nombreux et de nature diverse. La Municipalité n'a pas la prétention de procéder à un inventaire détaillé de tous ceux qui se présentent encore à Lausanne à l'occasion de ce rapport-préavis. C'est ainsi qu'elle n'entend pas aborder pour le moment les

¹² Policiers, magistrats de l'ordre judiciaire, personnel soignant (médecins, infirmiers, etc.), collaborateurs d'institutions spécialisées, assistants sociaux, enseignants, etc.

¹³ Marmotte et Sleep-in ont maintenant pris leur rythme de croisière, les rencontres de supervision se sont sensiblement espacées

¹⁴ Par les soins de collaborateurs de la Fondation du Levant et du projet Rel'ier

questions relatives à la formation initiale et continue des intervenants, celles portant sur les modalités de traitement ou celles concernant la réinsertion sociale et professionnelle à long terme des consommateurs ou ex-consommateurs de stupéfiants, se réservant si nécessaire d'y revenir ultérieurement.

Pour l'heure, la Municipalité entend avant tout se consacrer aux difficultés des personnes les plus marginalisées par leur dépendance ainsi qu'aux problèmes soulevés par la présence, dans la zone de Saint-Laurent, de personnes – consommatrices ou non de stupéfiants – dont certains comportements peuvent choquer les habitants, les commerçants ou les passants et provoquer parfois, en retour, des réactions disproportionnées de la part de ceux-ci. A cet égard, la Municipalité doit constater que les efforts consentis pour limiter les actes attentatoires à l'ordre public et aux bonnes mœurs et pour améliorer la coexistence entre les nombreuses personnes qui résident, travaillent ou passent dans la zone de Saint-Laurent n'ont pas toujours permis de détendre l'atmosphère. De nouveaux moyens doivent être mis en œuvre pour tenter d'y parvenir.

4. Réponse aux problèmes existant dans la zone de Saint-Laurent

4.1 Nature des problèmes

La Municipalité émet l'hypothèse que c'est en particulier faute de disposer d'autres lieux où se tenir qu'un certain nombre de personnes continuent de passer une partie de leurs journées dans la zone de Saint-Laurent. Elles ne disposent souvent d'aucune solution convenable en matière de logement. Elles sont fréquemment dépourvues d'emploi en raison d'une formation professionnelle insuffisante, du chômage ou de diverses difficultés sanitaires ou psychosociales. Enfin, elles n'ont pas vraiment la possibilité de se replier sur les établissements publics en raison de leurs moyens financiers limités.

D'autres facteurs peuvent expliquer le rassemblement de Saint-Laurent. C'est ainsi qu'un 'effet-marché' attire les personnes qui recherchent des produits stupéfiants et ceux qui les commercialisent. C'est ainsi encore que la disposition des lieux fait que Saint-Laurent constitue l'un de ces endroits où l'on se plaît à se tenir pour voir du monde et pour en être vu. Face à ces facteurs, la Municipalité doit avouer une relative impuissance. Même si elle est déterminée à ne pas relâcher ses efforts, elle sait qu'il n'est pas possible d'imaginer la disparition de la drogue et des transactions qu'elle génère. Quant à la présence durable d'une personne dans un espace public, la Municipalité rappelle que des bases constitutionnelles protègent les droits fondamentaux de la personne et que l'on se trouve justement devant l'un de ces droits.

4.2 Idée de manoeuvre

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité a choisi de renforcer les structures de prise en charge offrant des prestations sociales et sanitaires à ceux qui consomment des stupéfiants ou qui vivent une situation de désinsertion sociale. Compte tenu des caractéristiques des personnes qui se réunissent dans la zone de Saint-Laurent, les mesures proposées doivent être accessibles sans exigence particulière (à bas seuil d'accès). Il faut qu'elles soient suffisamment séduisantes pour constituer une alternative valable à la situation actuelle. Enfin, elles doivent constituer une occasion de contacts orientés vers un travail de 'reconstruction' et de formulation de projets porteurs de bonnes potentialités d'intégration. Accessoirement, la Municipalité saisit l'occasion de ce rapport-préavis pour proposer d'accorder un soutien financier à une association (Fleur de pavé) dont l'activité sort du cadre défini ci-dessus mais qui touche, à d'autres heures (la nuit en l'occurrence), certaines personnes que l'on trouve également durant la journée dans le secteur de Saint-Laurent. La liste ci-dessous énumère les actions que la Municipalité envisage de soutenir et les principaux objectifs qu'elles poursuivent :

Espace d'accueil de La création d'un espace d'accueil diurne constitue l'un des points forts de

l'association Accueil à bas seuil L'opération. Le projet de l'association Accueil à bas seuil (ABS) reprendra dans une large mesure – en les étendant – l'organisation et les prestations offertes dans le contexte de la permanence de la pastorale de rue actuellement ouverte à la rue de l'Ale no 31. Les dimensions principales de cette organisation seront les suivantes :

- ◊ Environnement dépourvu de violence, espace sans consommation de produits stupéfiants ou d'alcool
- ◊ Ecoute active offrant notamment la possibilité à ceux qui vivent des échecs à répétition de parler de leur situation et de chercher à faire le point
- ◊ Remise de matériel d'injection
- ◊ Distribution de nourriture (à consommer sur place ou à emporter)
- ◊ Vestiaire
- ◊ Ecrivain public
- ◊ Soins somatiques de base
- ◊ Orientation – éventuellement accompagnement – dans le réseau de prise en charge
- ◊ Offre de petits travaux

L'espace d'accueil ne constituera pas un élargissement de l'éventail thérapeutique – déjà passablement étendu – existant en région lausannoise. Il aura plutôt pour finalité d'être un lieu de mise en confiance et d'orientation vers les structures en place. Il fonctionnera comme un 'relais' où les intervenants des autres institutions pourront rencontrer les usagers et chercher à amorcer un changement dans leur trajectoire personnelle. Il n'est pas exclu que l'espace d'accueil puisse aussi servir de point de rencontre entre les usagers et un réseau – encore à constituer¹⁵ – de personnes prêtes à offrir un peu de leur temps.

L'espace d'accueil sera ouvert sept jours sur sept, de neuf heures à dix-neuf heures. Cet élargissement considérable de l'horaire d'ouverture répond aux besoins d'une catégorie de personnes qui, comme indiqué plus haut, ne disposent souvent d'aucun 'point de chute' durant la journée. Il découle en outre des expériences réalisées dans le contexte de la permanence de la rue de l'Ale 31 où près de cent cinquante personnes se pressent, du lundi au vendredi, durant les trois heures d'ouverture quotidienne. Dans de telles conditions, les permanents éprouvent les pires difficultés à répondre autrement que dans l'urgence aux nombreuses questions et demandes dont ils sont régulièrement assaillis.

L'encadrement sera fourni par une équipe de collaborateurs réguliers assistés par un contingent de bénévoles ou de personnes en programme d'emploi temporaire ou occupées sous le régime du 'revenu minimum de réinsertion'. L'effectif des collaborateurs réguliers a été calculé sur les bases suivantes : douze heures quotidiennes¹⁶, ouverture sept jours sur sept, trois collaborateurs réguliers présents en permanence, 2 000 heures de travail par année, majoration de dix pour cent pour tenir compte des absences¹⁷, aucune compensation particulière pour le travail du dimanche¹⁸, aucune différenciation entre les qualifications des collaborateurs¹⁹ :

¹⁵ Il ne s'agit pas d'une simple vue de l'esprit. Quelques artisans et artistes ont déjà fait état de leur disponibilité à accueillir des personnes en difficulté pour leur transmettre un peu de leur passion ou de leur savoir-faire

¹⁶ Ce nombre d'heures tient compte de la présence de collaborateurs une demi-heure avant l'ouverture et une demi-heure après la fermeture et d'une heure pour le 'recouvrement' des horaires (mise au courant de celui qui arrive par celui qui quitte son travail)

¹⁷ Maladies, accidents, congé de maternité, service militaire ou de protection civile, perfectionnement professionnel, etc.)

¹⁸ Fait partie des 'inconvenients de fonction'

¹⁹ Il appartient à l'association de fixer sa grille des salaires en tenant compte de l'enveloppe 'forfaitaire' accordée par la Commune

$$\frac{3 \times 365 \times 12 \times 110}{2000 \times 100} = 7.227$$

L'effectif des collaborateurs réguliers sera porté à 8.5 équivalents-plein-temps pour tenir compte des tâches de direction²⁰ et d'intégration des bénévoles. Il tient compte de la présence simultanée de plusieurs dizaines d'usagers²¹

Les charges d'exploitation résultant de l'ouverture de l'espace d'accueil ont été évaluées en tenant compte d'une base annuelle de 82 950 francs (y compris part patronale des charges sociales)²² pour les salaires et des dépenses actuelles de la permanence de la pastorale de rue pour les autres charges d'exploitation.

a) Charges annuelles

Traitements (8.5 équivalent-plein-temps) ²³	705 100.—
Formation et perfectionnement (y compris bénévoles, PET et RMR)	10 000.—
Gestion et comptabilité ²⁴	32 000.—
Rétribution des travaux accomplis par les usagers	13 000.—
Loyer, charges, énergies	55 000.—
Entretien et réparations	5 000.—
Nettoyages	10 000.—
Frais de bureau et d'administration	20 000.—
Animation	5 000.—
Assurances	3 000.—
Alimentation ²⁵	45 000.—
Véhicule	5 000.—
Amortissements du mobilier et des équipements	10 000.—
Total	918 100.—

b) Charges à caractère unique

Forfait pour aménagement et équipement de l'espace d'accueil	150 000.—
Garantie loyer	20 000.—
Total	170 000.—

Atelier l'Eveil

Cet atelier d'art-thérapie fonctionne à satisfaction depuis le printemps 1996. Il offre actuellement une dizaine de places, trois jours par semaine. Des habitués de la zone de Saint-Laurent ont régulièrement utilisé la possibilité qui leur était offerte de participer à un large éventail d'activités de création artistique (terre, peinture, confection de papier, etc.). La Commune soutient financièrement ce projet depuis 1996 en lui accordant des subventions casuelles. Il est nécessaire de consolider cette situation en versant désormais une subvention régulière de 70 000 francs tenant

²⁰ Notamment des activités de coordination avec l'ensemble des autres intervenants du dispositif de prise en charge

²¹ Seule l'expérience permettra de vérifier la qualité de cette évaluation, fondée sur les observations réalisées dans le contexte de la permanence de la pastorale de rue

²² Cette valeur a déjà été utilisée pour calibrer le montant de la subvention accordée aux institutions formant la CIFEA. Elle ne correspond pas à des salaires réellement versés (chaque institution conserve toute liberté d'aménager sa propre grille des salaires) mais fournit une indication 'théorique'. Ce salaire correspond à celui d'un travailleur social diplômé disposant de quelques années d'expérience

²³ Montant arrondi

²⁴ Confiée à une entreprise spécialisée

²⁵ Les usagers consommant des repas dans le cadre de l'espace d'accueil s'acquitteront d'une participation. Il était encore prématuré, au moment de la rédaction du rapport-préavis, d'évaluer les recettes qui pourraient être réalisées à ce titre. Cela étant, l'entier de la charge est pris en compte dans le budget. Il va sans dire que les recettes seront portées en diminution de cette rubrique.

compte des frais d'encadrement, d'une contribution aux repas partagés par les participants, du loyer des locaux ainsi que d'un forfait destiné à l'acquisition de matériel d'usage. L'atelier l'Eveil fonctionnera comme un complément à l'espace d'accueil.

**Association
Bethraïm**

La collaboration de l'association Bethraïm s'inscrit elle aussi dans le prolongement du fonctionnement de l'espace d'accueil. L'association envisage de venir quotidiennement proposer à ses usagers de participer aux activités qu'elle organise déjà actuellement et qui pourraient être encore développées. Cette perspective d'amélioration d'une collaboration qui s'était un peu relâchée avec les autres institutions intervenant dans le domaine de l'aide aux personnes dépendantes amène la Municipalité à revoir le montant de la subvention – relativement modeste – qu'elle accorde depuis plusieurs années à Bethraïm et à proposer que la Commune la porte à 60 000 francs par année.

**Association Point
d'eau de Lausanne**

Récemment constituée, cette association est en train de créer un espace d'hygiène et de santé. Son objectif est de permettre à toutes les personnes en situation précaire ou démunies de se procurer gratuitement un minimum de soins corporels (douche, coiffeur, bilan dentaire et médical), de laver leur linge voire de procéder à d'autres actes de réhabilitation physique et sociale. Associée au développement du projet, la Municipalité s'est convaincue que les promoteurs étaient en mesure de garantir la couverture d'une part non négligeable des coûts de l'opération. Elle a toutefois constaté qu'un excédent de charges était inéluctable et qu'il était nécessaire d'accorder à cette association une subvention annuelle dont le montant n'excéderait pas 150 000 francs.

**Association Fleur
de pavé**

Issue de l'action Amazone, cette association propose un appui social et sanitaire aux femmes qui se prostituent à la rue de Genève et à Sévelin. Travaillant à partir d'un bus, un collectif d'intervenantes composé de prostituées et de travailleuses des secteurs social et sanitaire, a commencé son action en automne 1996. Dans les faits, ce n'est toutefois qu'à partir d'avril 1997 que l'activité de Fleur de pavé a commencé à s'inscrire dans une certaine régularité. Entre avril 1997 et décembre 1997, les intervenantes travaillant dans le bus ont noué des contacts avec 81 utilisatrices à l'occasion de près de 600 contacts. L'association bénéficie d'un soutien financier cantonal. La Commune subventionne également ce projet en lui accordant des casuels. Ses moyens demeurent cependant insuffisants pour lui assurer un caractère durable. Il est nécessaire de consolider le soutien financier communal en accordant à l'association une subvention correspondant au traitement d'une collaboratrice à plein temps, soit 83 000 francs par année. Ce montant servira à rétribuer plusieurs collaboratrices à temps partiel intervenant simultanément.

**Dispensaire de la
Croix-Rouge**

Ouvert en 1996, le dispensaire a rapidement trouvé une clientèle relativement jeune, la plupart du temps écartée du système de soins en raison de ses difficultés financières. Les soins de base qui y sont dispensés sont complétés par un réseau de médecins-dentistes qui acceptent de prendre en charge les patients référés par le dispensaire. Le 'succès' de cette opération – entièrement financée jusqu'à ce jour par la Croix-Rouge – suggère l'existence d'un problème encore méconnu de santé publique. Afin de mieux comprendre pourquoi un nombre croissant de personnes

renoncent (ou doivent renoncer) à recourir aux services de santé existants (publics ou privés), il est nécessaire de soutenir l'action du dispensaire en prenant charge une partie de ses dépenses, soit l'équivalent d'un traitement à plein temps (83 000 francs). Dans un premier temps, l'appui communal aura un caractère provisoire. Il sera destiné à permettre le fonctionnement du dispensaire jusqu'à fin de l'an 2000, le temps de procéder à une évaluation approfondie de la situation avec les milieux intéressés (Service de la santé publique, Policlinique médicale universitaire, etc.).

**Distribution de
denrées
alimentaires par la
paroisse ND du
Valentin**

Comme indiqué plus haut (cf. section 3.1), il est nécessaire d'accorder un soutien financier régulier à cette action bénéficiant actuellement de subventions casuelles. D'un montant de 20 000 francs, cette subvention correspond au loyer des locaux de la rue du Clos-de-Bulle 7 où s'organisent la récolte et la distribution des denrées alimentaires.

**Association du
Relais / action
Rel'aids**

Comme indiqué plus haut (cf. section 3.1), l'équipe du Rel'aids s'efforce d'entrer en contact avec les personnes vivant des situations d'exclusion de toute nature pour les 'raccrocher' aux structures de prise en charge existantes. Son action est actuellement limitée par des moyens financiers réduits qui ne lui permettent pas d'assurer une présence permanente sur le territoire communal. Il est nécessaire d'augmenter la subvention accordée à cette équipe de manière à pouvoir lui demander une présence renforcée à Lausanne. Il s'agirait en l'occurrence de porter sa subvention annuelle à 60 000 francs.

4.3 Renforcement de la collaboration inter-institutionnelle

A l'heure actuelle, de nombreux acteurs sont déjà à l'œuvre dans le secteur de l'aide aux personnes consommant des stupéfiants. Les mesures proposées dans le présent rapport-préavis contribueront encore à augmenter leur nombre et la complexité du dispositif. Bien que certaines formes de collaboration existent déjà, la plupart des observateurs s'accordent à constater que les choses pourraient être sensiblement améliorées. Le manque de temps et la nécessité de devoir se concentrer sur l'essentiel (c'est-à-dire la prise en charge à proprement parler) constituent les explications les plus fréquemment avancées pour justifier les lacunes de la coordination. Cet état de fait est doublement regrettable :

- ◊ Même si la Municipalité adhère à l'idée selon laquelle toutes les personnes dépendantes de drogues ne sont pas en situation d'envisager immédiatement une réinsertion sociale et professionnelle accompagnée d'une meilleure maîtrise de leur consommation voire de l'abstinence (qui demeure l'objectif final de la prise en charge), elle ne peut se satisfaire d'un dispositif 'à bas seuil' exclusivement préoccupé d'offrir des conditions d'existence décentes à celles et ceux qui entendraient vivre leur toxicomanie avec le minimum de contraintes. La Municipalité estime qu'une certaine pression doit être maintenue pour dynamiser le processus de changement. Encourager les personnes dépendantes à modifier leur manière de vivre et leur proposer un accompagnement doit constituer l'une des composantes principales de l'activité des intervenants. Il convient pour cela de convaincre les consommateurs de stupéfiants qu'un mode de vie marginal, essentiellement articulé autour du produit, ne peut constituer un but en soi. Dans cette optique, un dispositif offrant une satisfaction immédiate et sans limite de tous les besoins serait de toute évidence contre-productif. Un système de prise en charge éclaté entre un grand nombre d'institutions ou d'intervenants agissant sans coordination tend justement à aller dans cette direction. Il garantit aux usagers la possibilité de se soustraire presque indéfiniment au principe de réalité. Il favorise une sorte de 'tourisme', contribue à maintenir l'impression qu'il est possible de fonctionner en tant que 'junkie', retarde les prises de conscience et diffère la mise en œuvre des démarches orientées vers la recherche d'un mode de fonctionnement mieux adapté aux exigences de la société.

- ◊ Le manque de coordination entre institutions ou intervenants favorise l'opacité du dispositif. Manquant d'informations sur les objectifs et les moyens des autres partenaires, chacun est enclin à construire sa propre 'filiale' de prise en charge, son propre réseau de collaboration. Il en résulte un véritable foisonnement d'initiatives. Louable en soi, ce phénomène soulève cependant des problèmes importants dans la mesure où il entretient des sentiments de concurrence entre des intervenants dont les objectifs sont souvent bien plus proches qu'ils l'imaginent et, surtout, dans la mesure où il s'accompagne d'une augmentation importante des dépenses des collectivités publiques, appelées la plupart du temps à soutenir financièrement les initiatives privées.

La Municipalité est convaincue qu'il est possible d'améliorer le fonctionnement du dispositif de prise en charge et, de ce fait, d'en obtenir une efficacité accrue tout en maîtrisant mieux les dépenses. Renforcer la coordination constitue la pierre angulaire de cette amélioration. La Municipalité entend la favoriser en exigeant des institutions qu'elle soutient financièrement une participation efficace et loyale au fonctionnement du réseau ('chaîne thérapeutique'). Dans cette optique, elle se propose de leur accorder un complément de subvention destiné à rétribuer le temps qu'elles devront consacrer à cette dimension nouvelle de leur activité.

Les modalités de cette coordination inter-institutionnelle ne peuvent pas être improvisées. Elles doivent faire l'objet d'une réflexion et de négociations entre l'ensemble des partenaires concernés. Il s'agit là d'un travail 'd'ingénierie sociale' que la Municipalité souhaite confier à Rel'ier, dont les collaboratrices sont incontestablement parmi les personnes connaissant le mieux le dispositif existant en région lausannoise et dont la neutralité est reconnue. La démarche confiée à Rel'ier vise deux objectifs principaux : a) sensibiliser les partenaires du réseau aux impératifs de la collaboration et b) inventorier leurs attentes et propositions à cet égard. Des contacts ont déjà été pris à ce sujet avec le responsable cantonal des questions relatives à la toxicomanie. Celui-ci reconnaît la nécessité de renforcer la chaîne thérapeutique et se déclare disposé à y faire participer les institutions financées par le Canton. Pour sa part, la commission 'toxicomanie' de la COREL (de même du reste que la plate-forme 'affaires sociales' dont elle constitue l'une des composantes) poursuit une réflexion qui s'inscrit parfaitement dans la direction esquissée plus haut (meilleure coordination inter-institutionnelle, identification des lacunes et des redondances du dispositif de prise en charge). Enfin, les institutions avec lesquelles des discussions ont eu lieu dans le contexte de la préparation du présent rapport-préavis ont été informées des intentions municipales et semblent avoir parfaitement admis leur bien-fondé. Les conditions semblent donc réunies pour entreprendre la démarche avec de bonnes chances de succès.

Compte tenu du nombre des institutions et personnes concernées par cette démarche, le volume de travail attendu de la part de Rel'ier a été évalué à un équivalent-plein-temps pendant une année. Cette charge de travail sera répartie sur plusieurs personnes (sociologues, secrétaire). L'attribution de ce mandat entraînera une dépense de 83 000 francs.

4.4 Montant du crédit spécial 1999

Plusieurs éléments doivent être pris en considération pour déterminer le montant du crédit spécial 1999 destiné au renforcement du dispositif de prise en charge des personnes très désinsérées :

- a) Il est vraisemblable qu'un projet aussi lourd que celui de l'association Accueil à bas seuil ne puisse pas être totalement opérationnel dès le mois de janvier 1999. Les sommes nécessaires à son fonctionnement seront libérées proportionnellement à son taux de fonctionnement, sur présentation de justificatifs. Comme il paraît impossible de prédire comment l'institution se développera, le montant pris en compte correspond à la totalité de ce qui serait nécessaire pour garantir un plein fonctionnement dès le premier jour de l'année.

²⁶ Seules les subventions inscrites au budget 1998 peuvent être considérées comme 'certaines'. On pouvait toutefois supputer, au moment de la rédaction du présent rapport-préavis, que des montants similaires allaient être accordés en 1999

- b) La Municipalité a décidé d'inscrire à son budget 'ordinaire' 1999 deux augmentations de subventions entraînées par le renforcement du dispositif décrit dans le présent rapport-préavis (association Bethraïm et association du Relais/Rel'aids). Cette solution se justifie par le fait que les deux associations en cause poursuivront un travail de même nature que celui qu'elles accomplissent déjà actuellement. En revanche, la Municipalité a maintenu la demande de crédit spécial concernant une troisième institution recevant déjà une subvention régulière, en l'occurrence Relais/Rel'ier. Elle part en effet du principe que la mission qu'elle compte confier à cette association est totalement nouvelle et qu'elle doit donner lieu à une discussion de principe, ce qui pourrait être plus difficilement le cas à travers la procédure d'examen du budget.

<i>1) Dépenses annuelles</i>	
◊ Lieu d'accueil	918 100.—
◊ Atelier l'Eveil	70 000.—
◊ Association Point d'eau Lausanne	150 000.—
◊ Association Fleur de pavé	83 000.—
◊ Dispensaire de la Croix-Rouge	83 000.—
◊ Action de distribution de denrées alimentaires de la paroisse ND du Valentin	20 000.—
<i>2) Dépenses uniques</i>	
◊ Lieu d'accueil (transformations et équipement)	150 000.—
◊ Association du Relais/Rel'ier	83 000.—
Total	1 557 100.—

5. Réponse à la motion Grangier

Renvoyée directement à la Municipalité pour étude et rapport, la motion Grangier formule principalement trois demandes :

- ◊ Dénombrer les consommateurs de stupéfiants en ville de Lausanne et dans le canton de Vaud
- ◊ Engager la Commune à travailler de conserve avec la COREL et le Canton
- ◊ Investir dans la création de centres d'accueil la participation cantonale aux sommes confisquées dans le contexte de procédures pénales concernant des trafiquants de drogue

Il est pratiquement impossible de dénombrer les consommateurs de stupéfiants. Tout au plus peut-on procéder à des évaluations en se fondant sur des indicateurs tels que la quantité des seringues vendues ou distribuées, le nombre des personnes ayant commis des infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants ou encore le nombre des surdoses. Dans une communication récemment adressée aux médecins praticiens vaudois, l'effectif des personnes gravement dépendantes vivant dans le canton de Vaud était estimé à 3 000. L'Institut universitaire de médecine sociale et préventive l'estime pour sa part à environ 2 500. Compte tenu des caractéristiques du marché des stupéfiants (généralement concentré dans les grandes villes), on peut avancer avec un haut degré de probabilité que la majorité de ces personnes vivent ou passent plus ou moins régulièrement à Lausanne.

Pour le reste, la Municipalité estime avoir répondu aux demandes développées dans la motion. Tout comme le préavis no 119, le présent rapport-préavis indique clairement que les démarches entreprises pour apporter des réponses aux multiples questions soulevées par la toxicomanie et ses conséquences s'inscrivent systématiquement dans une perspective régionale. La Municipalité n'entend pas faire cavalier seul et elle s'efforce de coordonner ses initiatives avec celles des autres acteurs publics (Etat de Vaud, communes de la COREL voire Confédération ou autres villes suisses) et privés actifs dans ce domaine. Elle s'efforce

notamment d'obtenir une répartition équitable des dépenses tout en laissant à chacun de ses partenaires le soin de déterminer d'où il tirera les moyens financiers nécessaires à sa participation. A cet égard, la Municipalité observe qu'il ne lui appartient pas de choisir, en lieu et place des autorités cantonales, quelle doit être l'attribution des montants confisqués dans le contexte de procédures pénales concernant des trafiquants de drogue²⁷.

6. Réponse à la motion Zwahlen

Constatant que les essais d'administration de stupéfiants sous contrôle médical se révélaient globalement positifs, la motion Zwahlen demandait à la Municipalité de conduire de telles expériences à Lausanne, en collaboration avec la COREL et sous réserve d'une autorisation cantonale.

Le Conseil fédéral vient de prendre un arrêté fédéral urgent disposant que l'héroïne demeure une substance en principe interdite au sens de la loi sur les stupéfiants et dont l'emploi ne peut être autorisé que pour le traitement de toxicomanes gravement dépendants par des policliniques équipées en conséquence et soumises à contrôle. Les dispositions juridiques applicables en la matière ne prévoient aucune compétence communale pour l'organisation d'une telle utilisation. Il conviendrait par conséquent d'obtenir un feu vert formel de la part des autorités fédérales et, selon toute probabilité, de la part des autorités cantonales également.

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité a cherché à évaluer l'urgence de la mise en œuvre éventuelle d'un dispositif d'administration médicalement contrôlée d'héroïne. Dans ce contexte, elle a été amenée à constater que l'offre de prise en charge existant à Lausanne et en région lausannoise est abondante et diversifiée et qu'elle va encore s'étoffer. Il lui a paru inopportun d'ajouter immédiatement une pièce supplémentaire au dispositif. Dans un premier temps, elle estime préférable d'évaluer les effets des mesures proposées dans le présent rapport-préavis. Simultanément, les essais entrepris dans plusieurs villes suisses ainsi que les travaux de révision de la loi fédérale sur les stupéfiants se poursuivront. Ce n'est donc qu'après ce délai que les responsables de la politique drogue cantonale et communale (voire régionale) pourront se demander s'il est nécessaire de compléter l'offre de prise en charge dans le sens proposé par la motion.

7. Procédure de consultation

Une première version du présent rapport-préavis a été diffusée auprès d'un large cercle d'institutions – publiques et privées – et d'intervenants concernés par les problèmes de toxicomanie prévalant en région lausannoise. Leurs réactions ont été récoltées à l'occasion de deux tables rondes. Certaines instances consultées ont en outre fait connaître leur position par écrit.

La version définitive du rapport-préavis tient compte d'une partie des avis exprimés. Tous n'ont pas pu être pris en considération en raison des contradictions qui subsistaient entre certaines positions. La volonté municipale de consulter préalablement celles et ceux qui seront associés à la mise en œuvre de la politique drogue à l'échelon de la commune et de la région a été vivement appréciée. Sa démarche a notamment permis l'expression de points de vue antagonistes et la recherche de solutions de compromis.

²⁷ Le règlement du 17 décembre 1997 concernant la constitution d'un fonds pour la prévention et la lutte contre les toxicomanies pris par le Conseil d'Etat vaudois définit quelle utilisation doit être faite des sommes confisquées

8. Conclusions

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

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 54 de la Municipalité, du 18 septembre 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'allouer à la Municipalité, sur le budget 1999, un crédit spécial de 1 557 100 francs à inscrire sous la rubrique 6001'365 'Subventions à des institutions', crédit destiné à accorder un soutien financier aux institutions suivantes
 - ◇ Association Accueil à bas seuil (exploitation) : 918 100 francs
 - ◇ Association Accueil à bas seuil (transformations et équipement) : 150 000 francs
 - ◇ Atelier l'Eveil : 70 000 francs
 - ◇ Association Point d'eau Lausanne : 150 000 francs
 - ◇ Association Fleur de pavé : 83 000 francs
 - ◇ Dispensaire de la Croix-Rouge : 83 000 francs
 - ◇ Association du Relais / Rel'ier : 83 000 francs
 - ◇ Paroisse de Notre-Dame du Valentin (S^t Denise-Marie) : 20 000 francs
2. D'approuver les réponses aux motions de Mme Claude Grangier, du 30 janvier 1996, concernant la création de petits centres d'accueil en vue de la prise en charge des personnes toxicomanes et de M. Pierre Zwahlen, du 30 septembre 1997, demandant l'organisation, à Lausanne, d'un dispositif de prescription de stupéfiants sous contrôle médical.

Au nom de la Municipalité

Le syndic :

Le secrétaire :

Jean-Jacques Schilt

François Pasche