



REPOSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Pierre Zwahlen et consorts – Etendre un projet participatif réussi pour la cohésion et la santé (22_INT_159)

Rappel de l'intervention parlementaire

Depuis 2019, les quartiers nord et sud de Chavannes-près-Renens vivent des expériences participatives utiles, qui ont permis à leurs habitantes et habitants – malgré la terrible pandémie – de préserver santé et sociabilité. Dans une commune à la réputation de cité-dortoir, une meilleure écoute des envies et des besoins mais aussi l'attention portée aux ressources des gens ont favorisé l'implication de nombreuses personnes dans une douzaine d'activités largement autogérées : local de quartier, ateliers de lecture ou mosaïque, promotion d'un marché local, club des jeunes, café avec la police, lieu de tri et collecte de déchets, place de loisirs, terrains multisports, permaculture, etc.

L'Etat de Vaud a judicieusement soutenu durant trois ans ce foisonnement de rencontres et d'échanges entre toutes générations, qui rapprochent habitant.e.s, élu.e.s et professionnel.le.s de l'administration communale. Les réalisations donnent confiance et contribuent à la cohésion sociale comme à la santé psychique et physique des unes et des autres. Les résultats du projet sont d'ailleurs attestés par une enquête longitudinale¹ de l'Université de Lausanne.

Désormais, le site www.causecommune.ch met à disposition les reflets des activités menées par des centaines de personnes, les témoignages filmés, les méthodes et outils utilisés pour y parvenir, les guides susceptibles d'inspirer d'autres actrices et acteurs. A commencer par l'ouest lausannois, plusieurs communes souhaitent tirer parti de ces meilleurs éléments et favoriser la participation du plus grand nombre pour le bien-être de chacun.e.

Je pose dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le gouvernement évalue-t-il favorablement les expériences menées par les habitantes et habitants chavannois?*
- 2. Peut-il contribuer à communiquer les premiers résultats et instruments du projet participatif aux autres communes vaudoises ?*
- 3. Peut-il financer la diffusion du concept par les canaux ciblés pertinents ?*
- 4. Quelles prestations complémentaires peut-il soutenir, afin de faire bénéficier d'autres localités de ce projet orienté vers la cohésion sociale et la santé ?*

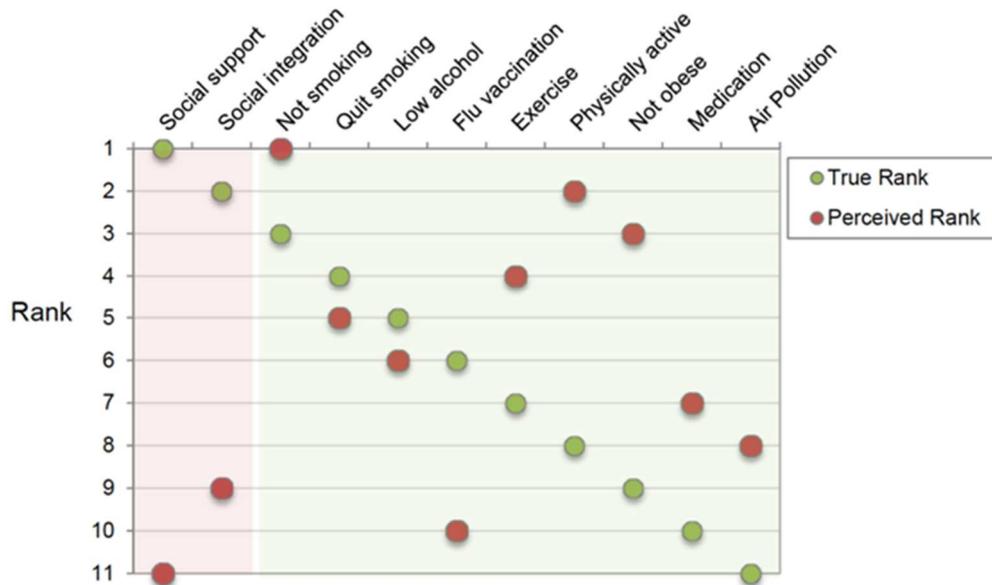
¹ Cause commune - Rapport d'enquête longitudinale, 2^e enquête 2021-2022, centre LIVES, université de Lausanne, novembre 2022

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Face aux nombreux défis socio-démographiques auxquels notre société est – et va être – confrontée (affaiblissement du lien social intergénérationnel, jeunesse exposée à une forte incertitude dans un contexte global anxiogène, vieillissement de la population et isolement accru des personnes âgées, etc.), le Conseil d'Etat prend très au sérieux la nécessité d'agir sur le renforcement de la cohésion sociale et sur le « bien vieillir ». Convaincu que **les démarches participatives et communautaires sont une manière de répondre à ces défis, le Canton de Vaud soutient depuis de nombreuses années ce type d'approches.**

Les démarches participatives et communautaires agissent en effet directement sur les déterminants sociaux de la santé (DSS), soit les facteurs sociaux qui influencent l'état de santé d'une population. Il a ainsi été établi que **les éléments qui ont le plus d'effet sur la santé sont le soutien social et l'intégration sociale,** bien avant le fait d'exercer une activité physique ou de ne pas fumer, contrairement à ce qui est habituellement perçu² :



Les démarches participatives et communautaires, parce qu'elles font se rencontrer des individus qui ne seraient pas nécessairement en contact autrement, sont en cela un « moyen efficace permettant à la personne de nouer ou renouer des liens sociaux » et ainsi d'atténuer l'isolement social.³ C'est d'autant plus important que l'isolement impacte négativement la santé psychique (dépression, anxiété, baisse de l'estime de soi, etc.) ainsi que la santé physique (des études établissent un lien entre l'isolement et certaines maladies comme l'hypertension dont les conséquences parfois graves sur le système cardiovasculaire ont un impact direct sur l'augmentation de la mortalité).⁴

L'importance des démarches participatives et communautaires tient également au fait qu'elles ont un impact sur la capacité d'agir (ou *empowerment*). En donnant la voix aux citoyennes et citoyens, en leur permettant d'exprimer leurs idées ou leur avis sur un projet ou une décision émanant des autorités – quelle que soit l'échelle –, voire en leur donnant l'occasion d'agir, le sentiment d'appartenance à une communauté s'en trouve accru. Des études parviennent ainsi à documenter les effets de l'*empowerment*, notamment sur la santé des enfants et des jeunes, à savoir une protection contre le décrochage scolaire et un impact bénéfique sur la santé mentale.⁵

² Haslam, S. A., McMahon, C., Cruwys, T., Haslam, C., Jetten, J., Steffens, M. K. (2018). *Social cure, what social cure ? The propensity to underestimate the importance of social factors for health.* Dans *Social Science & Medicine* 198, 14-21

³ Koutaissof, D., Spencer, B., Graz, B. (2011). *Elaboration d'un cadre d'évaluation de l'impact du processus communautaire sur la santé des aîné(e)s à Yverdon.* Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP).

⁴ *Ibid.*

⁵ Wallerstein N. (2006). *What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health?.* Organisation mondiale de la santé (OMS).

Enfin, il a été démontré qu'**investir dans la participation sociale et le soutien social, soit les deux principaux déterminants sociaux de la santé (DSS), permet de faire des économies sur les coûts des services de santé.** En effet, en renforçant la capacité d'agir des personnes âgées et en promouvant leur soutien mutuel, leur santé s'améliore, et ainsi le recours aux services de santé diminue. De plus, les coûts investis dans le renforcement de la participation sociale et l'accompagnement social seraient inférieurs aux coûts des services de soin auxquels ces personnes recourraient si elles ne bénéficiaient pas de ces interventions sociales.⁶

Pour toutes ces raisons, **le Conseil d'Etat valorise et encourage la participation de toutes et tous, et plus particulièrement des jeunes et des seniors ainsi que des personnes peu représentées.** Le Programme de législation 2022-2027 intègre les objectifs de participation au niveau de l'axe 3 « Cohésion, proximité et agilité de l'Etat » :

- d'une part en ce qui concerne les jeunes (axe 3.4) : *s'engager en faveur de l'enfance et de la jeunesse notamment en renforçant la participation des jeunes et le soutien aux activités de jeunesse pour favoriser leur autonomie ;*
- d'autre part en ce qui concerne les seniors (axe 3.9) : *accompagner le vieillissement de la population notamment en renforçant la participation des seniors et les liens intergénérationnels.*

La participation des jeunes est par ailleurs inscrite dans la Loi sur la promotion et le soutien aux activités de la jeunesse (LSAJ), entrée en vigueur le 27 avril 2010 et ayant notamment pour but d'encourager la participation des enfants et des jeunes à la vie sociale au niveau communal, régional et cantonal. Les communes sont spécifiquement chargées de « mett[re] sur pied et de développe[r] des expériences participatives pour les enfants et les jeunes domiciliés ou résidant sur leur territoire » (LSAJ, art. 11).

De plus, le cadre d'orientation *Viellir 2030*, porté par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), donne une place centrale à la participation des seniors puisqu'il s'agit de l'un de ses six axes stratégiques : « valoriser la participation et les liens sociaux » en :

- *favorisant les liens sociaux et les activités intergénérationnelles ;*
- *permettant la participation effective de toutes et tous (et spécifiquement de personnes peu représentées) aux activités bénévoles, associatives et communautaires ;*
- *soutenant des approches locales axées sur la participation sociale des seniors.*

Concernant les personnes étrangères, le Programme d'intégration vaudois PIC III vise, de manière transversale, au renforcement du potentiel des personnes migrantes, notamment par la participation citoyenne : « Dans tous les domaines et plus particulièrement dans le cadre du vivre-ensemble, la participation et l'implication du public concerné par l' AIS [Agenda Intégration Suisse] seront fortement encouragées pour développer des prestations correspondant au plus près à ses besoins et attentes. »

Le Conseil d'Etat porte également une attention toute particulière à la prévention, notamment en matière de santé, que visent notamment les démarches participatives et communautaires. La prévention est inscrite dans la Constitution vaudoise. Elle est reconnue d'une part par la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), depuis 2003 qui fonde l'action sociale cantonale sur la prévention, l'appui social et le revenu d'insertion et, d'autre part, par la loi sur la santé publique (LSP) qui a pour but de contribuer à la sauvegarde de la santé de la population et d'encourager la responsabilité collective et individuelle dans le domaine de la santé :

- *Pour contribuer à la sauvegarde de la santé de la population, l'Etat et les communes [...] soutiennent les institutions publiques et privées actives dans la prévention et les soins. (Constitution vaudoise, art. 65, al. 2a) ;*
- *La prévention sociale comprend toute mesure générale ou particulière permettant de rechercher les causes de pauvreté et d'exclusion sociale, d'en atténuer les effets, et d'éviter le recours durable aux services d'aide. (LASV, art. 20, al. 1) ;*
- *Le département favorise la collaboration avec les services publics et privés actifs dans le domaine de la prévention sociale. (LASV, art. 23) ;*
- *L'Etat prend ou encourage les mesures de promotion de la santé et de prévention propres à maintenir et à améliorer la santé de la population. A cet effet, l'Etat collabore avec les communes, les professions de la santé et les associations privées intéressées. Il assure la coordination des activités dans ce domaine. (LSP, art. 29, al. 1 et 2) ;*
- *Les communes partagent avec l'Etat la responsabilité d'encourager la prévention. [...] (LSP, art.30)*

⁶ Pitkala, K. H., Routasalo, P., Kautiainen, H. et Tilvis, R. S. (2009). Effects of Psychosocial Group Rehabilitation on Health, Use of Health Care Services, and Mortality of Older Persons Suffering From Loneliness : A Randomized, Controlled Trial. Dans *Journal of Gerontology* 64A(7), 792-800. doi:10.1093/gerona/64p011

Enfin, le Conseil d'Etat reconnaît l'importance de la vie associative et du bénévolat sur lesquels s'appuient les démarches participatives et communautaires. La promotion de la vie associative et du bénévolat est inscrite dans la Constitution vaudoise et le règlement d'application de la loi du 24 janvier 2006 d'aide aux personnes recourant à l'aide médico-sociale (RLAPRAMS du 28 juin 2006) :

- *L'Etat et les communes prennent en considération le rôle de la vie associative et reconnaissent son importance. [...] Ils facilitent le bénévolat et la formation des bénévoles. (Constitution vaudoise, art. 70, al. 1 et 4) ;*
- *Les mesures favorisant l'intégration sociale et l'entraide peuvent comprendre [...] les prestations [...] visant la promotion de la vie associative [et] l'organisation et les procédures mises en place pour promouvoir le recrutement, ainsi que l'encadrement et la formation des bénévoles. (RLAPRAMS, art. 11)*

Réponses aux questions

1) Le gouvernement évalue-t-il favorablement les expériences menées par les habitantes et habitants chavannois ?

Bien que le projet soit actuellement encore en cours (fin prévue mi-2024) et que l'évaluation des effets ne soit pas encore entièrement réalisée, le Conseil d'Etat évalue globalement positivement le projet sur la base du suivi du projet réalisé jusqu'à ce jour et des rapports et évaluations intermédiaires reçus par le DSAS. La démarche est novatrice par son approche participative, incluant toutes les générations et la Commune (autorités, différents services communaux). Son aspect innovant tient également au fait que la démarche est accompagnée par le centre LIVES de l'Université de Lausanne pour mesurer ses effets dans le temps. De plus, la démarche a reçu un accueil positif des habitant-e-s et a permis de renforcer la qualité de vie et les liens dans la population, entre générations et avec les autorités et l'administration communale.

Le Conseil d'Etat relève toutefois qu'il s'agit d'une **démarche qui a nécessité un fort engagement des autorités et des services communaux**, notamment par la mise à disposition de moyens humains et financier importants. Le coût total du projet sur cinq ans a ainsi été estimé lors de son démarrage par la Commune de Chavannes-près-Renens à CHF 2'871'000.-.⁷ L'expérience Cause commune se déroule également sur une période longue de plusieurs années, de mi-2019 à mi-2024. Enfin, elle a reposé sur un apport important de l'UNIL par les activités de son centre LIVES.

Les contributions de l'Etat s'élèvent à CHF 462'000.- :

- la CPSLA (Commission de promotion de la santé et de lutte contre les addictions) a soutenu la démarche pendant les 3 premières années (mai 2019-avril 2022) à hauteur de CHF 342'000.-.
- la DGCS (Direction générale de la cohésion sociale) a contribué pendant les 3 premières années pour CHF 120'000.-.

2) Peut-il contribuer à communiquer les premiers résultats et instruments du projet participatif aux autres communes vaudoises ?

La Commune de Chavannes-près-Renens a communiqué tout au long de la démarche Cause commune tant sur le processus du projet que sur les résultats intermédiaires.

En outre, l'Etat de Vaud, par son soutien financier accordé au projet pendant ses 3 premières années (mi-2019 à mi-2022), a tenu à ce que la Commune de Chavannes-près-Renens mette l'accent sur la **transférabilité des outils utilisés**. Dans la convention qui liait le DSAS et la Commune, il était attendu que cette dernière développe une communication et des outils à l'attention des autres communes vaudoises intéressées à mener une démarche similaire. **Cet objectif a été concrétisé par la mise à disposition en accès libre pour les communes intéressées des éléments suivants :**

- documents et outils métier créés ou utilisés dans le cadre du projet Cause commune sur le site web du projet : www.causecommune.ch ;
- participation à la création d'un [CAS en gouvernance participative et actions locales](#) dont le démarrage est prévu fin octobre 2024. Ce CAS permettra d'y diffuser par exemple – auprès des professionnel.le.s et participant.e.s - des méthodes et enseignements tirés de Cause commune.

⁷ [Préavis N°33/2018](#) de la Commune de Chavannes-près-Renens

3) Peut-il financer la diffusion du concept par les canaux ciblés pertinents ?

Le Conseil d'Etat n'a pas pour objectif de soutenir activement la réplication de cette démarche dans toutes les communes vaudoises potentiellement intéressées. Il encourage néanmoins les communes intéressées par cette approche à utiliser les outils créés et mis à disposition par la Commune de Chavannes-près-Renens.

Le Conseil d'Etat tient à rappeler l'existence dans le canton d'organismes experts de ce type de démarches, financés par le Canton depuis de nombreuses années pour certains, et qui peuvent soutenir les communes dans la réalisation de tels projets. Ces organismes accompagnent les communes selon le type de public cible (par catégories d'âge) ou selon les thématiques spécifiques sur lesquelles porte le projet participatif ou communautaire. Leurs méthodes d'analyse et d'accompagnement s'inspirent souvent des mêmes référentiels que ceux de Cause commune.

Ces partenaires subventionnés sont les suivants :

- **Pro Senectute Vaud** : la DGCS finance Pro Senectute Vaud (Unité habitat et travail social communautaire) pour mener des actions de travail social communautaire (Quartiers et Villages Solidaires ainsi que de nouvelles Actions communautaires) appliquant une méthode participative auprès des communes. L'Etat subventionne depuis 2011 ces démarches communautaires, avec une montée en puissance de son soutien financier : **en 2023, le financement de l'Etat est de CHF 1,5 mio**, contre CHF 450'000.- en 2011. Depuis 2002, ce sont plus de 30 projets qui ont été réalisés selon cette méthodologie dans près de 25 communes du canton en touchant plusieurs dizaines de milliers de personnes.
- **Unisanté** : la DGS confie au Département Promotion de la santé et préventions (DPSP) d'Unisanté la mise en œuvre d'une partie des mesures du Programme d'action cantonal (PAC) en matière d'activité physique, alimentation et santé mentale. Dans ce cadre, Unisanté accompagne les communes vaudoises dans des démarches de promotion de la santé et prévention. Différentes prestations sont proposées aux communes : le label « Commune en santé » (fin 2023, 18 communes vaudoises étaient labellisées, 7 communes en cours de labellisation et 3 communes étaient intéressées à rentrer dans le processus), une offre de formations (en 2023, Unisanté a donné 3 sessions de formation destinées à 15 acteurs communaux), un appel à projets (dans le cadre de l'édition 2023, 10 projets ont été retenus), un soutien d'expertise et une mise en réseau des communes (en octobre 2023, par exemple, Unisanté a organisé une rencontre des communes vaudoises sur la Santé mentale ayant rassemblé 73 participants).
- **CVAJ – jaiunprojet.ch** : jaiunprojet.ch est l'un des services du Centre vaudois d'aide à la jeunesse (CVAJ). Sur mandat de la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse (DGEJ) du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), jaiunprojet.ch soutient les initiatives de jeunes domiciliés dans le canton de Vaud et ayant un projet à but non lucratif et extrascolaire. Jaiunprojet.ch appuie également les communes qui veulent développer des actions dans le domaine des activités extrascolaires et visant à encourager la participation des jeunes. Ce soutien est réalisé en concertation avec le Délégué à l'enfance et à la jeunesse, conformément aux dispositions de la LSJ. Depuis sa création en 2000, il a soutenu plus de 1'000 projets à travers le Canton. **Le financement 2023 par la DGEJ s'élève à 1 EPT pour jaiunprojet.ch.**

Le Conseil d'Etat encourage les communes à recourir à ces partenaires. Si une approche touchant plusieurs générations et plusieurs thématiques – dans l'esprit de Cause commune – est souhaitée, la coordination de ces organismes devrait être favorisée.

4) Quelles prestations complémentaires peut-il soutenir, afin de faire bénéficier d'autres localités de ce projet orienté vers la cohésion sociale et la santé ?

En plus du soutien aux organismes cités dans la réponse précédente, la DGCS souhaite mener un **projet-pilote avec la Commune de Prilly** qui a manifesté son intérêt à lancer une démarche de politique d'action sociale communale s'inspirant de Cause commune, dans une approche participative et de cohésion sociale. Un préavis avec un financement communal visant à « développer une méthodologie de politique d'action sociale communale pour le quartier Nord d'une durée de 2 ans à partir du 1er janvier 2024 »⁸ a ainsi été accepté par le Conseil communal de Prilly le 13 novembre 2023.

⁸ selon [Préavis n°07-2023](#), accepté par le Conseil communal de Prilly le 28 août 2023

Concrètement, la DGCS souhaite fédérer les partenaires identifiés (Pro Senectute Vaud, Unisanté, la Direction générale de l'enfance et de la jeunesse via son partenaire subventionné le CVAJ – jaiunprojet.ch, l'EPER ainsi que le Centre LIVES). **En concertation avec la DGCS et la Commune de Prilly, ces partenaires analyseront la demande de Prilly et élaboreront un concept/modèle d'intervention par quartier, selon une approche intergénérationnelle, interculturelle et intersectorielle (santé, social) adaptée au contexte spécifique prilléran.**

Le soutien de l'Etat passera par les canaux de financement existants propres à chaque intervenant subventionné, pour ses activités dans le projet. De plus, la DGCS affectera des ressources humaines existantes pour assurer le suivi de ce projet-pilote.

A noter qu'une attention particulière sera portée à la participation de tous les âges et des personnes plus vulnérables, notamment celles en situation de handicap et celles issues de la migration, afin que toutes et tous puissent prendre part aux démarches initiées par la Commune de Prilly.

A l'issue de ce projet-pilote, si ce modèle d'intervention est approuvé par les différentes parties prenantes, il pourra être à disposition d'autres communes vaudoises intéressées à mettre en œuvre des démarches participatives et/ou communautaires. Les communes – qui font actuellement face à des sollicitations multiples de partenaires privés ou para-publics (dont parfois certains partenaires cités plus haut) sans réelle coordination et collaboration effective entre eux – bénéficieront ainsi d'une offre mutualisée et plus lisible.

Conclusion

Le Conseil d'Etat considère les approches participatives et communautaires comme une manière d'appréhender les enjeux sociaux et de vieillissement de la population. A ce titre, le Canton de Vaud favorise depuis de nombreuses années les projets de type participatif ou communautaire en subventionnant Pro Senectute Vaud, Unisanté ou encore le CVAJ – jaiunprojet.ch. Le Conseil d'Etat reconnaît les résultats de la démarche Cause Commune dans la mesure où elle a permis de renforcer la qualité de vie et les liens entre générations et avec l'administration communale. Un projet-pilote, adapté au contexte de la commune de Prilly, va permettre de tester un modèle d'accompagnement fédérant des partenaires experts des approches participatives et communautaires qui pourra – à terme – être à disposition d'autres communes vaudoises potentiellement intéressées. Le Conseil d'Etat souligne que les communes – ou des groupements de communes pour les plus petites d'entre elles - sont le bon échelon pour ce type de démarche : en tant qu'autorité et lieu de vie, les communes influencent positivement la qualité de vie de leurs habitant·e·s en stimulant des environnements favorables à la création de liens sociaux et intergénérationnels, en renforçant la promotion de la santé ou en impliquant les habitant·e·s dans les décisions qui les concernent directement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 avril 2024.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni