

## **Coût des structures nocturnes d'hébergement d'urgence**

### **Réponse à la motion de M. Dino Venezia**

*Rapport-préavis N° 2004/49*

Lausanne, le 4 novembre 2004

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

#### **1 Objet du rapport-préavis**

Répondant à la motion déposée par M. Dino Venezia le 18 mars 2003, la Municipalité brosse à grands traits le tableau du dispositif lausannois d'hébergement d'urgence. Elle en détaille les coûts et démontre qu'il n'existe actuellement aucune solution réaliste permettant de réduire les dépenses consenties dans ce domaine sans réduire le volume et le niveau des prestations offertes.

#### **2 Rappel de la motion**

Déposée le 18 mars<sup>1</sup> et développée le 8 avril 2003<sup>2</sup>, la motion en cause trouve son origine dans les débats concernant le préavis N° 2002/43<sup>3</sup>. Statuant sur le rapport de la commission chargée de son examen, le Conseil communal l'a transmise à la Municipalité, pour étude et rapport, lors de sa séance du 7 octobre 2003<sup>4</sup>.

Jugeant très élevé le coût de l'hébergement dans les structures lausannoises nocturnes d'hébergement d'urgence, l'auteur de la motion a invité la Municipalité « (...) à *étudier une solution plus rationnelle pour l'hébergement d'urgence de telle façon que le coût unitaire soit réduit et corresponde aux prestations offertes en termes de qualité d'hébergement (...)* ». Lors du débat de prise en considération, ses souhaits ont été précisés de la manière suivante : « 1) *la motion invite la Municipalité à réfléchir sérieusement sur ce coût et sur les rationalisations qui permettraient de le faire baisser ; 2) elle l'invite à réfléchir aussi à d'autres solutions, notamment pour les abonnés de ces structures d'urgence* ».

#### **3 Les structures lausannoises nocturnes d'hébergement d'urgence**

Une première structure d'hébergement d'urgence a fonctionné, à titre expérimental, de novembre 1992 à avril 1993 dans la construction de protection civile de la Vallée-de-la-Jeunesse. Sans attendre la fin de l'expérience, le conseiller communal Henri Benzo a déposé une motion demandant à la Municipalité de ne pas y mettre un terme. L'engagement pris de libérer les locaux affectés à ce dispositif d'accueil dès le

---

<sup>1</sup> Bulletin du Conseil communal, 2003, T. I, p. 250.

<sup>2</sup> Bulletin du Conseil communal, 2003, T. I, pp. 363-4.

<sup>3</sup> Sleep-in du chemin de l'Usine-à-Gaz à Renens : Rénovation intérieure, remplacement du matériel d'exploitation et adaptation de la subvention aux nouvelles charges d'exploitation. Bulletin du Conseil communal, 2003, T. I, pp. 197 ss.

<sup>4</sup> Bulletin du Conseil communal, 2003, T. II, pp. 266 ss.

printemps 1993 n'a pas permis de concrétiser cette demande. Quelques mois plus tard, la Municipalité a toutefois répondu positivement à la motion Benzo en proposant l'ouverture de deux espaces d'hébergement pour sans-abri, l'un dans un bâtiment de la place du Vallon propriété de l'Armée du Salut (la Marmotte), l'autre dans une maison propriété communale sise au chemin de l'Usine-à-Gaz, sur le territoire de la commune de Renens<sup>5</sup> (le Sleep-in).

En décembre 2001, réagissant à une vague de froid, la Municipalité a accepté de mettre provisoirement l'abri de protection civile de la Vallée-de-la-Jeunesse à disposition d'un groupe de bénévoles. Avec un encadrement professionnel et salarié cette fois, la construction a été à nouveau ouverte, à titre temporaire, durant l'hiver 2002-2003 et durant l'hiver 2003-2004. Elle le sera également durant l'hiver 2004-2005.

Enfin, dès le mois d'avril 2004, la Municipalité a accepté de créer et d'administrer un espace d'hébergement pour demandeurs d'asile frappés par une décision exécutoire de non-entrée en matière<sup>6</sup>. Lors de la rédaction du présent rapport-préavis, l'Accueil NEM était aménagé dans la construction de protection civile de l'Ancien-Stand. Il pouvait accueillir jusqu'à trente-cinq personnes. Des travaux étaient en cours pour le déplacer dans la construction de protection civile de Coteau-Fleuri et pour augmenter sa capacité d'accueil jusqu'à cinquante personnes.

Les coûts engendrés par la Marmotte, le Sleep-in et l'accueil provisoire de la Vallée-de-la-Jeunesse sont partagés à parts égales entre Ville de Lausanne et État de Vaud. Ce dernier ristourne par ailleurs à la Ville de Lausanne l'équivalent du supplément dont elle doit s'acquitter en raison de l'intégration de la part cantonale dans la « facture sociale ». Quant à l'Accueil NEM – ouvert à la demande du Conseil d'État – il est intégralement à la charge des autorités cantonales.

## **4 Coûts d'exploitation des structures d'accueil pour sans-abri**

### *4.1 La Marmotte*

Administrée par l'Armée du Salut, la Marmotte offre un maximum de vingt-huit places. Pour 2004, les prévisions font état de 684 750 francs de charges. Estimées à 600 880 francs, les recettes consistent en « frais de pension » ainsi qu'en une subvention de 560 000 francs allouée par la Ville de Lausanne. L'Armée du Salut contribue aux dépenses de fonctionnement à concurrence de 84 000 francs.

Pour un taux d'occupation de 100% (10 220 nuitées), le prix par personne et par nuit se monte à 67 francs. La contribution lausannoise par personne et par nuit atteint alors 54.80 francs.

### *4.2 Le Sleep-in*

Administré par l'association homonyme, le Sleep-in offre un maximum de vingt-deux places. Le préavis 2002/43 estime les charges annuelles (après augmentation du loyer et adaptation des traitements du personnel) à 752 600 francs. Les recettes consistent principalement en produits de l'activité (facturation des nuitées) ainsi qu'en une subvention de 718 600 francs allouée par la Ville de Lausanne.

Pour un taux d'occupation de 100% (8 030 nuitées), le prix par personne et par nuit se monte à 93.70 francs. La contribution lausannoise par personne et par nuit atteint alors 89.50 francs. Il convient toutefois de relever que le Service immobilier facture à l'association du Sleep-in un loyer annuel de 129 600 francs – représentant 16.15 francs par personne et par nuit – qui figure en recette dans les comptes de la Ville de Lausanne.

---

<sup>5</sup> Rapport-préavis N° 273, du 15 octobre 1993. Bulletin du Conseil communal, 1993, T. II, pp. 683 ss.

<sup>6</sup> Mieux connus sous l'acronyme « NEM ».

### 4.3 L'espace d'hébergement provisoire de la Vallée-de-la-Jeunesse

Désormais administrée par la Ville de Lausanne (Direction de la sécurité sociale et de l'environnement / Secrétariat général), cette structure d'accueil offre un maximum de trente-cinq places en dortoirs collectifs. Ouverte du 1<sup>er</sup> décembre 2003 au 29 février 2004, elle a entraîné des charges pour un montant de 142 950 francs. Elle a enregistré des produits pour 9 500 francs.

Pour un taux d'occupation de 100% (3 185 nuitées), le prix par personne et par nuit se monte à 44.90 francs. La contribution lausannoise par personne et par nuit atteint 41.90 francs. Il convient toutefois de relever que le Service de secours et d'incendie facture un loyer de 11 000 francs – représentant 3.45 francs par personne et par nuit – qui figure en recette dans les comptes de la Ville de Lausanne.

### 4.4 L'espace d'hébergement pour NEM

Administré par la Ville de Lausanne (Direction de la sécurité sociale et de l'environnement / Secrétariat général), l'espace d'hébergement pour NEM pourra offrir jusqu'à cinquante places en dortoirs collectifs. Pour un taux d'occupation de 100% (18 250 nuitées), le coût annuel de cette structure a été estimé à 1 690 000 francs. Le prix par jour et par personne se monte ainsi à 92.60 francs, dont 18 francs destinés à l'alimentation.

Les coûts de l'Accueil NEM sont intégralement facturés à l'État de Vaud. On relèvera par ailleurs que le Service de secours et d'incendie encaisse un loyer annuel (48 000 francs) qui figure en recette dans les comptes de la Ville de Lausanne.

### 4.5 A titre de comparaison : situation en Ville de Berne

Les solutions d'hébergement d'urgence offertes par la fondation « Contact » ont coûté en moyenne 105 francs par nuit et par personne. En raison des modalités de répartition des charges entre Ville et Canton, la contribution communale à cette action s'est montée à 35 francs par nuit et par personne<sup>7</sup>.

## 5 Structure des dépenses

Les traitements et le loyer représentent les charges principales des structures d'hébergement pour sans abri. Le Tableau 1 présente la situation pour chacun de ces dispositifs sur la base des estimations financières 2004.

Tableau 1 : Comparaison des principaux postes de charge des structures lausannoises d'hébergement pour sans-abri

|                   | Marmotte   |        | Sleep-in   |        | Vallée-de-la-Jeunesse |        | Accueil NEM  |        |
|-------------------|------------|--------|------------|--------|-----------------------|--------|--------------|--------|
|                   | Fr.        | %      | Fr.        | %      | Fr.                   | %      | Fr.          | %      |
| Traitements       | 460'350.00 | 67.23  | 468'500.00 | 62.25  | 82'750.00             | 57.88  | 1'010'113.00 | 59.77  |
| Loyers            | 154'000.00 | 22.49  | 129'600.00 | 17.22  | 11'000.00             | 7.69   | 48'000.00    | 2.84   |
| ...               | ...        | ...    | ...        | ...    | ...                   | ...    | ...          | ...    |
| Total des charges | 684'750.00 | 100.00 | 752'600.00 | 100.00 | 142'950.00            | 100.00 | 1'690'000.00 | 100.00 |

Les chiffres indiqués dans le Tableau 1 montrent que les charges de personnel représentent une proportion du coût total qui varie assez peu. Le poids du loyer diffère en revanche substantiellement selon que l'on a affaire à un immeuble « hors terre » (Marmotte et Sleep-in) ou à une construction souterraine (Vallée-de-la-Jeunesse et Accueil NEM).

<sup>7</sup> Communication personnelle de M. Tobias Buser, responsable des questions en relation avec la drogue (correspondance disponible au Secrétariat général de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement).

De manière générale, les dotations en personnel sont voisines les unes des autres. Marmotte, Sleep-in et Vallée-de-la-Jeunesse occupent simultanément deux « veilleurs ». Calibré pour accueillir cinquante personnes, l'effectif de l'Accueil NEM s'écarte de cette dotation « standard » : trois collaborateurs sont présents dans les moments où les locaux sont accessibles aux NEM (11h.30 – 13h.30 et 17h.00 – 09h.00)<sup>8</sup>. L'Accueil NEM est en outre en activité vingt-quatre sur vingt-quatre et trois cent soixante-cinq jours par an, ce qui explique un effectif plus nombreux<sup>9</sup> et des charges de personnel plus importantes en valeur absolue.

## **6 Impossibilité de réduire le coût de l'hébergement**

Représentant environ deux tiers du total des dépenses, l'effectif des collaborateurs simultanément présents « sur le terrain » ne saurait être réduit. Les intervenants doivent prendre en charge des personnes en difficulté, parfois atteintes de troubles psychiatriques, parfois prises de boisson ou sous l'influence de stupéfiants. A l'Accueil NEM, les usagers subissent le stress associé à leur avenir incertain et peuvent manifester leur désarroi de manière violente. Compte tenu du nombre de personnes hébergées dans un volume réduit, les risques d'accident (feu en particulier) ne sont pas négligeables et deux personnes ne seraient pas de trop s'il fallait organiser une évacuation d'urgence.

Les collaborateurs employés dans les structures nocturnes d'hébergement d'urgence sont en particulier chargés d'accueillir les usagers et de refouler les personnes en surnombre, d'encaisser la participation de cinq francs attendues des usagers, de tenir une statistique des personnes accueillies, d'organiser la vie d'un groupe de plusieurs dizaines de personnes (maintenir le calme, préparer et distribuer les collations, régler l'accès aux installations sanitaires, attribuer les couchettes, organiser le réveil et les départs, etc.) et d'orienter ceux qui en ont besoin dans le réseau de prise en charge. Compte tenu des particularités des personnes qui fréquentent les lieux, leur activité s'éloigne sensiblement de tâches purement hôtelières.

La politique salariale pratiquée par les instances qui administrent les lieux d'hébergement est correcte sans être somptuaire. Le préavis N° 2002/43 décrit les modalités de rétribution des collaborateurs du Sleep-in. Les traitements sont analogues à ceux payés à des éducateurs sans formation professionnelle. Ils sont justifiés compte tenu de la difficulté du travail. Ils n'ont appelé aucune réserve de la part de votre Conseil. Les salaires servis par les autres institutions sont en tout point comparables. La Municipalité n'entend exercer aucune pression pour les faire diminuer.

Compte tenu du loyer facturé par le Service immobilier à l'association du Sleep-in (avec l'accord de votre Conseil), la Municipalité considère justifié celui imputé à la Marmotte par l'Armée du Salut. Quant aux loyers facturés pour l'utilisation des constructions de protection civile, ils correspondent aux pratiques en la matière.

La dernière possibilité de réduire les coûts consisterait à augmenter la capacité d'accueil des structures d'hébergement de manière à répartir les charges sur un plus grand nombre de personnes. Outre que ni la Marmotte, ni le Sleep-in ne pourraient accepter plus d'occupants, tout porte à croire qu'un nombre plus élevé d'usagers imposerait également un ajustement à la hausse de l'effectif des collaborateurs. L'exemple de l'Accueil NEM montre qu'aucune économie ne peut être espérée de ce côté-là.

## **7 Autres solutions d'hébergement**

Evoquée par plusieurs conseillers communaux, l'hypothèse de s'adresser au secteur de l'hôtellerie conserve un caractère purement hypothétique. Exception faite d'un hôtel recevant des touristes « sac au dos » (entre 29 et 34 francs par nuit pour une chambre sans salle de bain), les moins coûteux des hôtels lausannois offrent

---

<sup>8</sup> L'effectif est réduit durant le reste de la journée.

<sup>9</sup> Onze collaborateurs à plein-temps pour une capacité d'accueil de cinquante personnes.

la chambre (sans bain) aux environs de 60 à 70 francs la nuit. Les hôtels bon marché n'offrent en outre pas une capacité d'accueil suffisante pour espérer fermer au moins une des structures d'hébergement d'urgence existantes. Enfin, interrogés à ce sujet, des hôteliers lausannois ont clairement établi qu'ils n'étaient pas équipés pour accueillir ce type de clientèle et qu'ils ne souhaitaient pas le faire.

Egalement évoquée durant les débats relatifs à la motion de M. Venezia, la meilleure solution réside dans l'accès à un logement stable. Deux obstacles barrent toutefois la route aux candidats : leur profil particulier d'une part et la rareté des objets mis en location d'autre part. A l'heure actuelle, les travailleurs sociaux peinent à trouver des solutions pour des personnes notablement moins marginalisées que celles qui fréquentent habituellement les espaces d'hébergement d'urgence. C'est dire que trouver un logement « traditionnel » pour les usagers de ces dernières tient actuellement de la gageure.

La question du logement au sens strict n'est toutefois pas soulevée par la motion de M. Venezia et l'on se référera au rapport-préavis N° 2003/43<sup>10</sup> pour plus de détails à propos des dispositions prises par la Municipalité pour dynamiser le secteur du logement et en faciliter l'accès aux ménages « à médiocre profil socio-économique ».

## 8 Conclusions

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

*Le Conseil communal de Lausanne,*

vu le préavis N° 2004/49 de la Municipalité, du 4 novembre 2004;

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

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

*décide :*

- d'accepter la réponse municipale à la motion de M. Dino Venezia du 18 mars 2003 et de constater qu'il n'est pas possible de réduire les dépenses engendrées par les structures lausannoises d'hébergement nocturne d'urgence sans diminuer le volume ou la qualité des prestations offertes.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :  
Daniel Brélaz

Le secrétaire :  
François Pasche

\\AGE\_SOI\_02\_DC1\Groups\_ADSE\Secrétariat général\problématiques sociales\logement\rp\_motion venezia hébergement d'urgence\_avproj 1\_111004 phm.doc

---

<sup>10</sup> Nouvelle politique communale du logement et réponses à trois motions sur le logement. Conclusions adoptées lors de la deuxième séance du 30 mars 2004 par le Conseil communal