

**Réponse de la Municipalité au postulat Stéphane Michel
« Pour une prise en charge nocturne adéquate des personnes indigentes »**

Rapport-préavis N° 2013/58

Lausanne, le 31 octobre 2013

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Par le présent rapport-préavis, la Municipalité répond au postulat cité en titre. Pour mémoire, celui-ci demande à la Municipalité de :

1. créer un lieu d'accueil de nuit « où il ne serait pas possible de dormir mais disposant de places assises confortables », avec des prestations d'appui social, de soins infirmiers, la vente de boissons non alcoolisées et un échange de matériel d'injection pour les personnes toxicodépendantes ; la consommation de boissons alcoolisées apportées par les usagers y serait tolérée ;
2. créer une unité mobile d'urgence sociale, qui serait rattachée au lieu d'accueil de nuit, en charge de patrouilles de nuit notamment, sur le modèle de l'Unité mobile d'urgence sociale (UMUS) du Canton de Genève.

Pour mémoire, la Municipalité a répondu au postulat dans le cadre du rapport-préavis N° 2009/3 bis « *Politique communale en matière de drogue* » (mai 2010)¹. Elle a indiqué qu'elle ne partageait pas l'analyse du postulant concernant la nécessité d'ouvrir un nouveau lieu d'accueil de nuit, d'une part, et que l'Etat de Vaud s'apprêtait à créer une équipe mobile d'urgence sociale (EMUS), d'autre part.

En date du 7 juin 2011, le Conseil communal refusait la réponse de la Municipalité. Cette dernière dresse aujourd'hui un tableau de la situation actuelle, rappelle les diverses initiatives prises ces dernières années, et propose une analyse plus complète des propositions du postulant.

2. Table des matières

1. Objet du rapport-préavis	1
2. Table des matières	1
3. Situation actuelle	2
3.1. Indigence et isolement social	2
3.2. Populations vulnérables à Lausanne	2
3.3. Populations vulnérables et populations toxicodépendantes	4
4. Au vu de l'ampleur des besoins, priorité à la couverture des besoins vitaux.....	4
4.1. Lausanne, ville solidaire	4

¹ Bulletin du Conseil communal, séance n° 19/1 du 7 juin 2011, pp. 1084-1140 et séance n°19/2 du 7 juin 2011, pp. 1145-1149

4.2. Les mesures prises ces trois dernières années	4
4.3. Priorité à la couverture des besoins vitaux.....	5
5. Réponse de la Municipalité concernant la proposition de créer un lieu d'accueil de nuit	5
5.1. Objectifs ou fonctions d'un lieu d'accueil de nuit.....	5
5.2. Les objectifs et principes directeurs de la politique sociale communale	6
5.3. Stratégie 2015 de l'Initiative des Villes	6
5.4. Détermination concernant chacune des fonctions du lieu d'accueil de nuit	7
5.4.1. Soins de 1er recours.....	7
5.4.2. Appui social	7
5.4.3. Vente à prix coûtant de boissons non alcoolisées et accueil avec tolérance de consommation d'alcool	8
5.4.4. L'échange de matériel d'injection	8
5.4.5. L'accueil de femmes craignant de fréquenter les lieux d'accueil d'urgence.....	9
5.4.6. Conclusion	9
6. Réponse de la Municipalité concernant la proposition de créer une unité mobile d'urgence sociale	10
7. Conclusions	10

3. Situation actuelle

3.1. Indigence et isolement social

L'indigence, autrement dit le défaut de ressources matérielles, concerne une large part de la population que l'on ne saurait considérer a priori comme « marginale » ou « désocialisée ». Depuis le dépôt du postulat en février 2008 en effet, plus de 22'000 Lausannois ont perçu le RI temporairement ou durablement. Une mère célibataire sur cinq est au RI. Et 5'200 ménages sont aidés en permanence, dont 800 voient leur loyer réglé directement par le Service social, et 140 sont hébergés à l'hôtel, faute de pouvoir trouver un logement. La précarité matérielle est malheureusement courante, liée au démantèlement partiel de la protection sociale (mesures d'économie dans l'assurance chômage et dans l'assurance invalidité), d'une part, à l'évolution des conditions du travail salarié (avec l'émergence du travail sur appel ou à temps partiel imposé), d'autre part. En résumé, la prise en charge des personnes indigentes évoquée par le postulant concerne plus de 8% de la population active et mobilise un dispositif d'aide sociale particulièrement important.

Mais si le postulant considère que l'ouverture d'un lieu d'accueil de nuit et la création d'une unité mobile d'urgence sociale représentent une réponse adéquate, c'est qu'il fait référence, plus spécifiquement, aux personnes non seulement indigentes, mais aussi désocialisées et aux prises avec diverses difficultés. C'est ainsi qu'il évoque les « personnes ayant des problèmes d'ordre psychique », les « femmes qui craignent de fréquenter les hébergements d'urgence » (partant, des femmes sans abri) ou encore les « toxicomanes ». Il s'agit donc de groupes très divers, qui ne partagent pas les mêmes besoins matériels et ne font en principe pas l'objet des mêmes aides, mais qui peuvent avoir en commun un certain isolement social - peut-être ressenti de manière exacerbée la nuit.

3.2. Populations vulnérables à Lausanne

Outre les personnes isolées auxquelles le postulant fait référence, les populations dites vulnérables pourraient aussi fréquenter un lieu d'accueil de nuit. Il s'agit des migrants qui n'ont pas accès au RI et qui se trouvent par conséquent sans revenu et sans logement. Une partie d'entre eux ne sont que temporairement dans cette situation, le temps d'une recherche d'emploi, alors que d'autres le sont dura-

blement, parce qu'ils sont autorisés à séjourner dans notre pays mais pas à y travailler. Ces populations sont de plus en plus nombreuses. Il convient de relever en effet que :

- Depuis 2008, les étrangers séjournant illégalement sur le territoire vaudois ne bénéficient plus du RI mais de l'aide sociale d'urgence (en nature) cantonale ;
- les accords Schengen Dublin déploient leurs effets, par étapes ; en 2008 et 2009, les contrôles aux frontières ont été supprimés ;
- depuis le 1^{er} juin 2009, l'accord sur la libre-circulation des personnes s'applique également à la Bulgarie et à la Roumanie ;
- le printemps arabe a commencé en Tunisie en décembre 2010. En 2010 également, l'Espagne et le Portugal ont été touchés de plein fouet par la crise financière.

Ainsi la coïncidence de l'évolution de notre législation et de divers événements internationaux entraîne-t-elle une augmentation sans précédent du nombre de migrants sans abri et sans ressources en Suisse, dans le canton de Vaud et à Lausanne. Ces nouveaux migrants sollicitent massivement le dispositif d'aide sociale d'urgence de la Ville, conçu à l'origine pour accueillir des « marginaux » résidant dans notre région².

Evolution de la demande au cours de ces cinq dernières années

Hébergements	2008	2012	
Nuitées	21'864	28'314	+ 29 %
Centrale alimentaire	2008	2012	
Kilos de nourriture distribués	520'000	600'000	+ 15 %
Point d'Eau	2008	2012	
Lessives	4'975	10'943	+ 120 %
Douches	2'766	10'582	+ 282 %
La Soupe	2008	2012	
Repas	47'149	63'989	+ 35%

Au cours de l'hiver 2012-2013, plus de 1'280 personnes de 68 nationalités différentes ont été accueillies dans les hébergements d'urgence de la Ville³, dont 77 résidents de la région lausannoise, considérés comme usagers prioritaires. Les résidents sont accueillis chaque nuit, alors que les autres usagers ne peuvent être accueillis que par tranches de quelques nuits, renouvelables. En moyenne, les hommes non résidents ont séjourné 8 nuits durant les mois d'hiver à la Marmotte ou à l'Abri PC ; les femmes avec enfants en moyenne 10 nuits.

Le canton de Vaud compte aujourd'hui plus de 1'200 personnes au bénéfice de l'aide d'urgence aux *personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois* instituée par l'article 49 de la *Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers*. Ces personnes sans permis - à ne pas confondre avec des requérants d'asile, titulaires du permis N - perçoivent frs 9.50 par jour pour se nourrir et se vêtir, elles sont accueillies dans des abris PC ou d'autres hébergements collectifs. Elles tendent naturellement à fréquenter également le dispositif d'aide sociale d'urgence du Service social, en particulier le Point d'Eau et l'Espace, le lieu d'accueil de jour du Service social. Nul doute qu'une partie d'entre elles au moins fréquenterait également un éventuel nouveau lieu d'accueil de nuit.

² « La présence à Lausanne de personnes vivant de manière précaire et sans domicile fixe ne constitue pas un phénomène nouveau. Ce mode de vie a représenté – et continue de le faire – un choix existentiel plus ou moins librement consenti pour une minorité d'individus incapables – ou ne désirant pas – s'insérer dans une société organisée autour de normes relativement strictes » (Rapport-préavis 1993/273 Financement de deux structures d'accueil pour sans-abri. Bulletin du Conseil communal, séance du 30 novembre 1993, tome II, pp. 683-712).

³ 55 places tout au long de l'année et 110 places en hiver.

3.3. Populations vulnérables et populations toxicodépendantes

Si l'indigence ne se confond pas avec la marginalité ou l'isolement social, la vulnérabilité sociale ne se confond pas avec la toxicodépendance. Aussi les villes tendent-elles à distinguer aujourd'hui leurs dispositifs « aide sociale d'urgence » et « addictions ». Une petite partie des usagers sont les mêmes, mais une petite partie seulement. Les dispositifs doivent rester coordonnés, assurément, mais ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'offrent pas les mêmes prestations. Surtout, il convient d'éviter de mettre en contact - à travers des lieux d'accueil communs - des personnes toxicodépendantes et des personnes démunies mais qui n'ont pas été en contact avec le milieu de la drogue - l'action sociale auprès des personnes en grande précarité matérielle ne devant pas favoriser un éventuel recours à la consommation de psychotropes.

C'est la raison pour laquelle la Ville de Lausanne a ouvert un espace d'accueil de jour sans tolérance de consommation d'alcool d'une part, et prépare la prochaine ouverture, à côté du Passage de la Fondation ABS, de la Terrasse, lieu d'accueil avec tolérance de consommation d'alcool (et de tabac) pour les personnes toxicodépendantes d'autre part.

4. Au vu de l'ampleur des besoins, priorité à la couverture des besoins vitaux

4.1. Lausanne, ville solidaire

L'aide d'urgence offerte par la Ville de Lausanne concerne principalement, on l'a vu, des migrants séjournant temporairement à Lausanne. On peut admettre qu'il s'agit là d'un acte de solidarité internationale qui s'impose à une collectivité publique privilégiée telle que la nôtre. Ainsi en va-t-il de la plupart des villes, qui consentent à un effort plus ou moins cadré, délimité, en faveur des populations exposées à la plus grande précarité (Genève accorde un mois de séjour en hébergement d'urgence par hiver. D'entente avec l'Etat, certaines villes françaises déterminent le nombre de Roms qu'elles acceptent d'accueillir sur des terrains dédiés).

4.2. Les mesures prises ces trois dernières années

Au cours de ces trois dernières années, la Direction de l'enfance, de la jeunesse et de la cohésion sociale, Service social, a régulièrement amélioré son dispositif d'aide sociale d'urgence et son dispositif addictions :

1. La capacité d'accueil de l'Abri PC est passée de 25 à 45 places, puis de 45 à 65 places. La durée d'ouverture est passée de 4 à 5 mois, puis de 5 à 6 mois.
2. La possibilité a été offerte aux usagers de réserver leur lit pendant la journée (évitant ainsi de devoir participer en soirée aux files d'attente devant un, deux, voire trois hébergements sans savoir si l'on sera accueilli ou non). Ainsi, les personnes sans abri peuvent-elles désormais réserver un lit pour sept nuits consécutives et non plus pour une seule nuit à la fois.
3. Un espace d'accueil de jour a été ouvert (l'Espace). Ce dernier propose des boissons et de la petite restauration, des soins infirmiers de 1^{er} recours, un appui social, une adresse postale et une consigne à bagage.
4. Une collaboration a été organisée entre les hébergements de nuit, l'Equipe mobile d'urgence sociale (EMUS), l'Espace et le Service social pour l'orientation et la prise en charge de personnes auxquelles un relogement peut être proposé⁴.
5. Dans le cadre d'un mandat à Caritas, une aide administrative a été organisée en faveur des migrants en situation irrégulière, avec possibilité d'aide au retour volontaire.
6. Les subventions versées au Point d'Eau, à la Soupe populaire et à Caritas (centrale alimentaire) ont été augmentées pour permettre à ces institutions de faire face à la croissance de la demande.

⁴ Voir à ce sujet le rapport-préavis 2013/30 « Construction de logements modulaires pour les usagers du service social de Lausanne : octroi d'un droit de superficie à la coopérative Cité Derrière. Réponse au postulat Stéphane Michel « La résolution des problèmes d'hébergement précaire passe aussi par des seuils adaptés »

7. Le Passage de la Fondation ABS a été ouvert 7 jours sur 7.

Peu de collectivités publiques, en Suisse, n'auront consenti à un effort aussi significatif.

4.3. *Priorité à la couverture des besoins vitaux*

Cela ne signifie pas que tous les besoins sont couverts, tant ceux-ci tendent, partout, à augmenter. Dans les nouveaux pays membres de l'Union Européenne, tels que la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, plus d'une personne sur cinq ne peut pas manger un repas complet (comportant de la viande, du poisson, du poulet ou un équivalent végétarien) au moins un jour sur deux. Le revenu disponible équivalent médian exprimé en standard de pouvoir d'achat est en Suisse quatre fois supérieur à celui de la Roumanie, de la Lettonie et de la Bulgarie, deux fois supérieur à celui de la Grèce. En Suisse, 12.5% de la population vit dans un ménage ayant des difficultés à « joindre les deux bouts » et seulement 1% dans un ménage exposé à des privations sévères. En Europe, 25.6% de la population rencontre des difficultés à « joindre les deux bouts » et 8.8% est confrontée à des privations sévères⁵. La situation économique et sociale se dégrade davantage encore dans plusieurs pays d'Afrique.

Dans un tel contexte, la Municipalité juge nécessaire de maintenir la priorité à la couverture des besoins vitaux, laquelle exige d'ores et déjà des moyens substantiels et grandissants.

5. Réponse de la Municipalité concernant la proposition de créer un lieu d'accueil de nuit

5.1. *Objectifs ou fonctions d'un lieu d'accueil de nuit*

Quels seraient les objectifs, ou les fonctions, du lieu d'accueil de nuit souhaité ? Si l'on se réfère au développement du postulat, les fonctions suivantes devraient être remplies :

1. Soins de premier recours⁶ ;
2. Appui social (écoute, conseil, accompagnement dans le réseau) ;
3. Vente à prix coûtant de boissons non alcoolisées (thé, café) ;
4. Accueil avec tolérance de consommation d'alcool (les usagers peuvent venir avec leur boisson alcoolisée et la consommer sur place) ;
5. Echange de matériel d'injection (en lieu et place du recours aux automates) ;
6. Accueil de femmes craignant de fréquenter les hébergements d'urgence.

La Municipalité entend se déterminer sur chacune de ces fonctions en se posant les questions suivantes :

- Cette fonction est-elle toujours nécessaire ?
- Est-elle déjà remplie ?
- Un lieu d'accueil de nuit est-il le cadre adéquat pour la remplir ?
- Est-elle du ressort de la commune ?

Afin de déterminer si une fonction est du ressort de la commune, la Municipalité s'en référera naturellement au rapport-préavis N° 2005/51 « Objectifs et principes directeurs de la politique sociale communale » adopté par le Conseil communal en 2006⁷. Elle pourra également faire référence à la « *stratégie 2015 de l'Initiative des Villes – politique sociale* » qu'elle a aussi fait sienne. Ainsi, avant d'examiner chacune des demandes du postulant, la Municipalité rappelle-t-elle ces objectifs et principes directeurs, ainsi que la stratégie précitée.

⁵ *Statistics on Income and Living Conditions (SILCS) 2011*, enquête annuelle de l'Union Européenne. Données communiquées par l'Office fédéral de la Statistique, 28 mai 2013.

⁶ Il est question d'une équipe pluridisciplinaire comportant des infirmiers et des assistants sociaux.

⁷ Bulletin du Conseil communal, séance n°20/II du 27 juin 2006, seconde partie, pp. 1322-1345

5.2. Les objectifs et principes directeurs de la politique sociale communale

Les trois objectifs :

1. Satisfaire les besoins élémentaires de la personne : Les Lausannois sont en mesure de satisfaire leurs besoins élémentaires, à savoir se nourrir, se loger, se vêtir et se soigner.
2. Diffuser les connaissances élémentaires permettant d'accéder à l'autonomie : Les Lausannois sont en mesure de vivre de manière autonome dans l'environnement social lausannois. Ils ont accès à un enseignement de base leur permettant d'acquérir une maîtrise suffisante de la langue française ainsi que, si nécessaire, une formation élémentaire.
3. Faciliter la compréhension de l'environnement social : Les Lausannois connaissent leurs obligations et sont en mesure de faire valoir leurs droits. Ils ont accès à un réseau d'institutions publiques ou privées à même de les orienter.

Les six principes directeurs :

1. Nécessité des prestations
 - a. Lausanne n'offre que les prestations dont le besoin est objectivement démontré, sans lesquelles des situations de détresse pourraient perdurer ou sans lesquelles la demande en prestations d'assistance augmenterait à terme.
 - b. Une prestation peut être abandonnée au profit d'une autre si ses résultats sont manifestement insuffisants ou encore lorsque le besoin n'est plus avéré ou qu'il est satisfait par une autre entité.
2. Subsidiarité des prestations
 - a. Lausanne n'offre que les prestations qui ne relèvent pas d'une autre collectivité.
 - b. Avant d'offrir elle-même une prestation, Lausanne entreprend tout ce qui est en son pouvoir pour amener la collectivité compétente à assumer ses responsabilités.
 - c. Lausanne inscrit ses prestations dans le cadre des régimes sociaux dont elle est mandataire et dont le financement est déjà assuré.
3. Territorialité des prestations
 - a. Afin de ne pas se substituer à d'autres collectivités, Lausanne réserve à ses habitants les prestations dont elle assure seule le financement. Les exceptions font l'objet de décisions particulières.
4. Responsabilité des bénéficiaires
 - a. Les prestations offertes par Lausanne facilitent et encouragent l'exercice de leur responsabilité individuelle par les habitants.
 - b. Les prestations offertes par Lausanne ne sont pas destinées aux habitants manifestement en mesure de s'acquitter eux-mêmes de leurs obligations.
5. Efficience des prestations
 - a. Les prestations offertes par Lausanne doivent être conçues et servies avec le double souci de l'efficacité et de l'économie des moyens. La Municipalité veillera à la bonne coordination des services, unités administratives et partenaires privés impliqués.
 - b. Les résultats obtenus seront régulièrement évalués et des mesures correctives ou préventives seront prises à bref délai s'il y a lieu.
6. Adaptation aux ressources financières
 - a. La politique sociale communale doit être supportable pour les finances communales.

5.3. Stratégie 2015 de l'Initiative des Villes

Selon l'Initiative des Villes, la politique sociale vise, en principe, *l'intégration sociale*. Cette notion correspond, pour une ville telle que Lausanne,

« à la vision d'une ville sociale dont les habitants participent socialement, professionnellement et culturellement, d'une ville qui offre un espace à toute une variété de personnes et de groupes en situation de réaliser des projets de vie différents, d'une ville où les plus faibles ont également leur chance. Cette notion d'intégration englobe les idées d'appartenance, d'acceptation et d'équivalence ; elle représente la prévention de l'exclusion sociale. Une telle vision requiert une politique durable, qui

façonne l'espace de vie sociale et le milieu bâti de manière à favoriser la coexistence des enfants et des actifs, des jeunes et des aînés, des Suisses et des étrangers »⁸.

Cette vision ne peut être réalisée que si la volonté d'intégrer joue un rôle de premier plan dans chacune des politiques publiques (éducation et formation, urbanisme, logement, transports, etc.). La politique sociale apporte des correctifs lorsque cela s'avère nécessaire, pour que chacun accède à la possibilité de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il en va de même du travail social, défini comme

« une contribution de la société à l'attention particulière des personnes et groupes qui, temporairement ou durablement, connaissent des limitations illégitimes dans l'accomplissement de leur vie, ou qui disposent d'un accès insuffisant ou restreint aux ressources sociales » et qui « consiste à encourager les changements permettant aux êtres humains de devenir plus indépendants, et ce aussi à l'égard du travail social »⁹.

La politique sociale et le travail social tendent à une meilleure intégration sociale en améliorant les droits, les ressources (matérielles et culturelles) ainsi que l'environnement des personnes ou des groupes défavorisés¹⁰, pour que les discriminations qui les frappent, les obstacles qu'ils rencontrent, puissent être surmontés. Ainsi une « ville sociale » n'est-elle pas une ville qui offre de très nombreuses prestations sociales, mais une ville où ces prestations ne sont pas, ou plus, nécessaires. Autrement dit : une « ville sociale » n'est pas une ville qui multiplie les programmes en faveur des exclus, mais une ville qui prévient l'exclusion elle-même.

5.4. Détermination concernant chacune des fonctions du lieu d'accueil de nuit

5.4.1. Soins de 1^{er} recours

Les soins de 1^{er} recours relèvent du premier objectif de la politique sociale communale, la couverture des besoins vitaux, et l'on peut honnêtement affirmer que cette fonction est déjà remplie. Pour les personnes toxicodépendantes, ces soins sont aujourd'hui dispensés au Passage (Fondation ABS), en collaboration avec le Centre Saint-Martin. Alors que les autres usagers sont adressés au Point d'Eau, lequel assure aussi une présence infirmière un après-midi par semaine à l'Espace. La nuit, en cas d'urgence, les usagers peuvent être adressés à la Policlinique du CHUV, le cas échéant par l'Equipe mobile d'urgence sociale (EMUS) désormais à l'œuvre dans la région lausannoise.

Il ne paraît donc pas nécessaire d'envisager la création d'une nouvelle structure, qui contreviendrait sans doute aux principes de subsidiarité et de territorialité. Elle devrait requérir une autorisation du Service cantonal de la santé publique et être placée sous l'autorité d'un médecin, cela alors même que la Municipalité souhaite inciter les populations vulnérables à recourir au dispositif sanitaire ordinaire et se concentrer, pour sa part, sur la couverture des besoins vitaux.

La Municipalité demeure cependant attentive à ce que le Point d'Eau reste en mesure de répondre aux demandes. S'il devait être débordé au point de ne plus pouvoir remplir sa mission, une ouverture du samedi, voire du dimanche, devrait être envisagée.

5.4.2. Appui social

L'appui social ne figure pas explicitement au nombre des objectifs de la politique sociale communale, tant il constitue la première prestation des centres sociaux régionaux institués par la Loi cantonale sur l'action sociale vaudoise (LASV). Ainsi le Service social de Lausanne tient-il une permanence sociale ouverte à toute personne en difficulté domiciliée dans notre ville (une trentaine de personnes y sont reçues chaque jour). Pour les autres, le même service offre un appui social dans le cadre de l'Espace, et subventionne encore une prestation d'appui social aux migrants en situation irrégulière confiée à Caritas. Enfin, les personnes toxicodépendantes peuvent bénéficier d'un appui social dans le cadre du

⁸ Initiative des Villes : politique sociale, stratégie 2015

⁹ Code de déontologie du travail social en Suisse, Avenir social, juin 2010

¹⁰ Voir à ce sujet : Rapport-préavis 2005/51 *Politique sociale communale*

Passage et bientôt de la Terrasse (lieu d'accueil de jour des personnes toxicodépendantes avec tolérance de consommation d'alcool géré par la Fondation ABS en collaboration avec le service d'alcoologie du CHUV). Finalement, l'EMUS est composée d'un binôme infirmier et social, qui est en mesure de prodiguer un appui social de nuit. Ainsi peut-on assurer que la fonction « appui social » est déjà remplie elle aussi.

Au surplus, un centre d'accueil de nuit ne paraît pas être un cadre adéquat pour l'appui social. Si les urgences sociales existent, il n'est guère possible d'y répondre durant la nuit et le postulant lui-même indique qu'un employé devrait « travailler encore, sur un court laps de temps, durant les heures d'ouverture des structures diurnes ». C'est ce que fait également l'EMUS, afin de permettre aux divers organismes compétents de prendre le relais et de traiter les problèmes qui ont été signalés durant la nuit.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité juge là encore que l'ouverture d'une permanence sociale de nuit contreviendrait probablement aux principes directeurs de sa politique sociale (principes de nécessité, de subsidiarité).

5.4.3. Vente à prix coûtant de boissons non alcoolisées et accueil avec tolérance de consommation d'alcool

Même si cela ne relève ni des objectifs de la politique sociale communale, ni de ses priorités actuelles, la Municipalité reconnaît que des personnes isolées pourraient être intéressées par un lieu d'accueil de nuit offrant gratuitement thé et café. Cette fonction de « bistrot social tous publics » ouvert toute la nuit, que pourraient solliciter des personnes souffrant d'isolement, n'est pas remplie à l'heure actuelle.

Pour répondre à ce besoin, la Ville pourrait, théoriquement, ouvrir l'Espace de nuit comme de jour, moyennant certaines précautions concernant le voisinage. Mais il serait extrêmement difficile, sinon impossible, dans la pratique, de le réserver aux seules personnes auxquelles pense le postulant et nul doute que le lieu serait principalement occupé - au moins en hiver - par les populations vulnérables de passage qui n'ont pas trouvé de lieu pour dormir.

Il s'agit là d'un point essentiel. Non seulement aucun travail sanitaire ou social ne peut être effectué dans un espace bondé de personnes endormies sur les tables et les chaises, mais il est très difficile de faire cohabiter dans un même lieu les diverses populations qui, aujourd'hui, pourraient être intéressées par un tel lieu d'accueil de nuit. Et l'éventuelle tolérance de consommation d'alcool représenterait même, dans ce contexte, un risque sérieux pour les usagers comme pour le personnel.

Ainsi l'ouverture d'un tel lieu d'accueil de nuit ne répondrait certainement pas au principe d'efficience des prestations.

5.4.4. L'échange de matériel d'injection

La Ville de Lausanne met en oeuvre, sur son territoire, le programme cantonal « prévention des maladies transmissibles – échange de matériel stérile pour les personnes toxicodépendantes ». Placé sous l'autorité du médecin cantonal et du Service cantonal de la santé publique (qui met à disposition le matériel stérile), ce programme est réalisé par le Distribus de la Fondation ABS, les pharmacies et les automates. Depuis 2013, le programme est financé par l'Etat (Service de la santé publique et Service de prévoyance et d'aide sociales). Ainsi la Ville ne peut-elle pas décider elle-même de créer de nouveaux lieux ou de nouvelles modalités d'échange, et ce serait à l'Etat, Département de la santé et l'action sociale, Service de santé publique, de se déterminer sur l'opportunité d'ouvrir un lieu d'accueil de nuit, fréquenté par une population hétéroclite, pour l'application de son programme. Les professionnels appelés à préavis ne manqueraient pas de signaler que les personnes toxicodépendantes souhaitant échanger du matériel en dehors des heures d'ouverture du Passage ou du Distribus re-

cherchent la plus grande discrétion et ne tiennent généralement pas être identifiées, raison pour laquelle elles recourent aux pharmacies de garde et aux automates¹¹.

Enfin, l'autorité cantonale considérerait probablement que, si des moyens supplémentaires devaient être alloués dans ce domaine, il conviendrait d'ouvrir d'abord le Distribus 7 jours sur 7.

5.4.5. *L'accueil de femmes craignant de fréquenter les lieux d'accueil d'urgence*

Les femmes utilisent effectivement moins que les hommes les structures d'accueil d'urgence, notamment nocturnes. Selon diverses études sur les sans-abri en Suisse et en France, seules 10-20% des personnes sans abri se trouvent être des femmes. Dans l'enquête menée par le Service social, avec les hébergements d'urgence en hiver 2011-2012, seules 16% des 61 personnes sans abri interviewées à Lausanne étaient des femmes. Cette faible représentation s'explique notamment par le fait que les femmes ont souvent un réseau social plus développé que les hommes, ou qu'elles ont trouvé une solution auprès de leur famille ou d'une institution réservée aux femmes, telle que Malley Prairie ou le foyer d'urgence des Missionnaires de la Charité.

L'étude commanditée à l'EESP par la Commission Toxicomanie de Lausanne Région, avec un financement mixte (Lausanne, Lausanne Région, le canton et la Confédération) s'est penchée sur les raisons de la relative faible utilisation par les femmes *toxicodependantes* des prestations du dispositif seuil bas lausannois. Les recommandations de l'étude indiquaient entre autres la nécessité de mettre en place une consigne, permettant aux femmes d'y déposer leurs bagages et affaires, la nécessité de créer des logements adéquats (de types appartements communautaires avec suivi social), ainsi que des mesures touchant à l'insertion professionnelle et à la formation. Depuis lors, le Service social a suivi toutes ces recommandations : création de 14 chambres pour femmes en appartements communautaires, ouverture d'une consigne à bagages à l'Espace, développement de mesures d'appui social et d'insertion spécifiques, notamment dans le cadre d'un mandat à Caritas. On relèvera enfin que dans les structures de nuit, les espaces hommes et femmes sont dans la mesure des possibles séparés, tel à l'abri PC où un dortoir est réservé aux femmes, et au Sleep-In où un demi-étage est réservé aux femmes.

Ces mesures paraissent plus adéquates que l'accueil des femmes cherchant un lieu où dormir ... dans un lieu où l'on ne peut pas dormir¹².

5.4.6. *Conclusion*

Au vu des éléments mentionnés ci-dessus un lieu d'accueil de nuit ne paraît pas être une réponse adéquate aux besoins identifiés par le postulant.

- Un tel lieu pourrait difficilement être réservé aux personnes auxquelles il pense.
- Il contreviendrait aux principes directeurs de la politique sociale communale tels qu'adoptés par le Conseil communal en 2005, les structures existantes fournissant déjà une grande partie, sinon la

¹¹ Il est coutumier de dire que la remise de matériel stérile doit donner lieu à un contact humain, au cours duquel des messages de prévention peuvent être diffusés. Sans le contester, on doit aussi relever que ce n'est pas au moment où elle a réussi à se procurer le produit psychotrope recherché, et qu'elle peut enfin le consommer, que la personne toxicodependante est la plus réceptive. Ensuite, la plupart des personnes toxicodependantes se procurent du matériel de diverses manières, à plusieurs reprises durant la journée et le cas échéant la nuit. Elles connaissent les messages de prévention et savent à qui s'adresser en cas de problème. C'est dire que l'achat d'un kit de matériel dans une pharmacie, ou l'échange au Distribus, peut s'effectuer en quelques secondes, tout comme l'achat ou l'échange au moyen d'un automate. Et s'est au demeurant tout le défi de la réduction des risques liés à la consommation de stupéfiants. La tentation est grande, pour les professionnels, de multiplier les tentatives de dialogue avec les usagers, de leur proposer de s'engager dans une thérapie, etc. Ils doivent cependant l'éviter, s'ils veulent garder le lien avec les usagers, obtenir de ces derniers qu'ils se conforment à certaines exigences sanitaires, ou encore ramassent leurs seringues usagées. L'essentiel est que chaque consommateur de drogues sache à quel professionnel il peut s'adresser, pour être conseillé et orienté sans délai.

¹² La Marmotte donne l'exemple d'une femme d'une cinquantaine d'années, toxicodependante, qui fréquentait auparavant le Parachute. Elle y passait la nuit en buvant du café et en fumant. Après la fermeture du Parachute, elle s'est trouvée contrainte de fréquenter la Marmotte et/ou le Sleep-In. Après une période d'adaptation, elle a recommencé à dormir la nuit et sa situation s'est améliorée.

totalité, des prestations demandées, mais dans des cadres plus adéquats qui ne mélangent pas les populations (notamment toxicodépendantes et non toxicodépendantes).

6. Réponse de la Municipalité concernant la proposition de créer une unité mobile d'urgence sociale

La création de l'EMUS par l'Etat de Vaud répond en tous points à la demande du postulant. Le Service social collabore étroitement avec cette nouvelle entité. L'EMUS est en effet appelée, chaque nuit, par quelques personnes¹³ qui ne sont pas hébergées, et lorsqu'il s'agit de personnes en danger ou atteintes dans leur santé, elles peuvent être acheminées à l'Abri PC, qui réserve des lits en conséquence.

Pendant sa première année de fonctionnement (2012), l'EMUS est intervenue à près de 600 reprises, la nuit entre 21h et 7h, en binôme infirmier-social ; les bénéficiaires des interventions ont été à 77% des hommes, adultes. 80% des interventions ont eu lieu en ville de Lausanne ; 60% en pleine rue (contre 25% à domicile). Les motifs principaux d'engagements ont été les questions d'hébergement et de crise (isolement, angoisse).

On conviendra qu'il n'y a pas lieu de créer une deuxième structure identique qui n'agirait que sur le territoire de la commune.

7. Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne

vu le rapport-préavis N° 2013/58 de la Municipalité du 31 octobre 2013 ;

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

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

décide

1. d'approuver la réponse au postulat Stéphane Michel « *Pour une prise en charge nocturne adéquate des personnes indigentes* ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
Christian Zutter

¹³ En 2012 : 1 personne par nuit, en moyenne ; en 2013 : 4.2 personnes par nuit, en moyenne.