



Dispositif d'hébergements d'urgence lausannois : vision et développement, dans le cadre de la réponse au postulat de Mme Romane Benvenuti et consorts

« Un toit pour touxtes, toute l'année »

Rapport-préavis N° 2023 / 64

Lausanne, le 7 décembre 2023

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Le développement du dispositif d'hébergements d'urgence, sa pérennisation sur l'année, ainsi que son adaptation pour mieux répondre aux besoins des femmes sans abri constituent trois mesures du Programme de législature 2021-2026 de la Ville. Dans ce contexte, la Municipalité propose une stratégie d'évolution et de développement du dispositif sur le moyen terme, ainsi que les mesures d'amélioration du dispositif qui seront mises en place dès 2024. Cette stratégie prévoit la mise à disposition à l'année de 150 places au sein d'hébergement d'urgence et de 100 à 140 places au sein d'hébergements d'urgence de transition dédiées à des publics à besoins spécifiques afin de leur permettre de sortir de l'urgence.

La prise en charge de personnes sans abri sera améliorée au travers d'un accompagnement social individuel permettant leur orientation au sein du dispositif et du réseau socio-sanitaire ainsi que l'offre de jour davantage développée, permettant de faciliter la sortie de l'urgence permanente dans laquelle elles se trouvent trop souvent. La stratégie proposée vise à continuer d'assurer, en l'amplifiant, une mise à l'abri ouverte à toutes et tous, tout en identifiant les possibilités de stabilisation de la situation socio-résidentielle des personnes et de les accompagner vers des solutions de relogement durable lorsque de telles perspectives existent.

Les besoins des femmes, des familles, des personnes au bénéfice de contrat de travail ainsi que des personnes particulièrement vulnérables sont pris en compte au travers d'hébergements d'urgence de transition accessibles 24/24. Ceux des personnes sans abri en phase de consommation active sont également considérés au travers d'un dispositif d'accueil de nuit intégré à une offre plus large de réduction des risques et d'aide à la survie.

2. Objet du préavis

Le présent rapport-préavis répond au postulat de Mme Romane Benvenuti et consorts « Un toit pour touxtes, toute l'année », déposé le 18 mai 2022 au Conseil Communal. Le rapport répond à la requête des postulants, en décrivant le dispositif d'hébergement envisagé sur le court et le moyen terme, qui vise à sortir de la saisonnalité de l'offre en hébergements d'urgence et à proposer des solutions d'hébergements différenciées en fonction de besoins spécifiques de différents groupes de populations.

Ce rapport-préavis découle d'une démarche consultative entreprise en septembre 2022 par l'organisation d'une table ronde organisée par la Ville réunissant l'ensemble des acteurs du dispositif cantonal d'hébergement d'urgence, suivi à l'été 2023 de groupes de travail portant sur les besoins de certains publics spécifiques et les conditions de leur accueil. Le fruit de ces réflexions conjointes a permis, dans la mesure du possible, de participer à l'établissement de la vision de moyen terme décrite ici.

Le présent rapport-préavis participe à la mise en œuvre des objectifs suivants du Programme de législature (PL) :

10. Une politique sociale volontariste et du soutien à l'emploi

Plus précisément dans le domaine : « Se loger, se nourrir, des droits fondamentaux », avec pour objectifs de contribuer aux deux mesures suivantes du PL :

- poursuivre le développement d'hébergements d'urgence gratuits, en pérennisant sur l'année l'hébergement d'urgence hivernal ;
- développer un système d'aide d'urgence adapté aux besoins des femmes.

3. Historique

L'origine du dispositif d'hébergement d'urgence lausannois remonte au début des années 90. A la suite de l'ouverture de l'abri PC de la Vallée de la jeunesse par des bénévoles durant l'hiver 1992, un rapport-préavis entérine en 1993 la création et le financement de deux lieux d'hébergements d'urgence, la Marmotte et le Sleep In, gérés tous deux par des associations. Un certain nombre de critères sont déterminés à cette occasion, tels que le versement d'une contribution de CHF 5.-, ainsi que le choix d'un modèle d'accueil inconditionnel, sans exigences de papiers d'identité à l'entrée des hébergements. Le dispositif compte à cette époque une cinquantaine de places. En 1995, le Canton entre en jeu en s'engageant à co-financer le dispositif à hauteur de 50% des coûts de fonctionnement de ces deux hébergements.

A la suite d'une vague de froid particulièrement intense fin 2001, la décision est prise par la Ville d'exploiter chaque année, durant quelques mois d'hiver, l'abri PC de la Vallée de la Jeunesse. A ses débuts, l'abri accueille 25 bénéficiaires par soir durant trois mois d'hiver. A partir de 2010 le dispositif d'hébergement hivernal est soumis à des adaptations régulières, visant à l'augmentation du nombre de mois d'ouverture de l'abri ainsi qu'à une augmentation de sa capacité d'accueil. En 2013, l'abri est ouvert durant six mois l'hiver et accueille 65 personnes. Cette année-là, le dispositif hivernal est donc composé de 122 places au total, contre 57 en période estivale.

Fin 2012, le dispositif est complété par l'ouverture de l'espace d'accueil de jour, l'Espace, et du Bureau des réservations attenant, avec pour objectifs d'apporter des améliorations dans les conditions de vie des personnes sans abri. Le premier, en leur permettant d'être accueillis et mis à l'abri en journée ; le deuxième leur permettant d'améliorer la prévisibilité de leurs séjours en hébergements, à travers la réception d'une carte de réservation indiquant les dates et lieu de leur séjour.

En 2012 également, la Ville actionne pour la première fois un Plan grand froid, permettant d'augmenter la capacité d'accueil du dispositif d'hébergement en ouvrant des lits supplémentaires, dans le but de ne laisser personne en rue durant les nuits particulièrement froides. Un tel Plan grand froid a également été déclenché en 2015, 2017, 2018 et 2023.

Au printemps 2015, la fermeture du dispositif hivernal (composé par l'abri PC) génère un nombre de refus particulièrement élevé à l'entrée des hébergements et conduit à la création du collectif Jean Dutoit, constitué dans les abords du Sleep In. En 2015 également, des prescriptions municipales en matière d'hébergements d'urgence sont édictées, clarifiant notamment les différentes catégories de populations accueillies, leur durée de séjour, ainsi qu'un certain nombre de règles de fonctionnement concernant le système de réservations et l'accueil en urgence.

L'hiver 2015-2016 voit également naître la première édition du Répit (accueil de nuit non dormant), alors financé et géré par la Fondation Mère Sofia. C'est à partir de l'hiver 2017-2018 que le projet du Répit sera co-financé chaque hiver par la Ville, jusqu'au printemps 2023, et se transformera, au vu des besoins, en accueil de nuit offrant la possibilité de

dormir dans des conditions simples (lits de camp). En 2017 le dispositif est ainsi constitué de 57 places en période estivale et de 201 places en hiver.

A partir de 2017, la contribution financière du Canton, à travers la facture sociale (aujourd'hui Participation à la cohésion sociale (PCS)), augmente et conduit dès 2019 à une reprise totale par le Canton (et les communes du canton au travers des décisions du Conseil de politique sociale) du financement du fonctionnement des hébergements d'urgence lausannois (le pilotage du dispositif lausannois, la gestion du Bureau des réservations ainsi que l'accueil de jour à l'Espace restant à la charge de la Ville). En 2018, l'abri PC est abandonné au profit d'un ancien hôtel aux abords de la gare. La gratuité de l'accès aux hébergements est définitivement entérinée à partir du printemps 2020 durant la période Covid, et les coûts relatifs pris en charge par la PCS.

En juin 2021, un nouvel hébergement d'urgence de 41 places, géré par la Ville et ouvert toute l'année, voit le jour dans l'immeuble social de Saint-Martin. Il complète ainsi un dispositif jusque-là composé de deux structures ouvertes à l'année (pour un total de 57 places) et d'un hébergement hivernal (de 40 à 60 places). Il est également à souligner que depuis le printemps 2022, l'exploitation par la Ville de quelques bâtiments temporairement mis à sa disposition (sur les territoires de Lausanne et de Renens) permet le développement de projets pilotes d'hébergements de transition, permettant l'accueil durant quelques mois de populations spécifiques (familles, travailleurs et travailleuses, personnes vulnérables) dans des conditions quelque peu différentes des hébergements d'urgence traditionnels (permettant notamment de proposer un accueil 24h sur 24). En 2022, le dispositif est ainsi composé de 129 places en été et de 250 places en période hivernale.

Le développement du dispositif d'hébergement d'urgence lausannois s'est ainsi fait au travers du temps à la fois sur la base d'efforts quantitatifs, comme en témoigne la constante augmentation du nombre de nuitées (et donc de places) du dispositif d'accueil nocturne lausannois (graphique en annexe 1), ainsi que sur la base d'efforts qualitatifs, tels l'octroi de la gratuité à partir de 2020 ainsi que le développement récent de solutions d'hébergement d'urgence de transition destinés à des publics avec des besoins spécifiques. Depuis 2019, ces développements ont été soutenus par le Conseil de politique sociale.

4. Situation du dispositif en 2023

Le dispositif annuel jusqu'au 20 novembre était composé de :

- trois structures d'hébergement d'urgence ouvertes à l'année (Marmotte, Sleep In et Etape Saint-Martin, gérée par la Ville) pour un total de 98 places ;
- un dispositif pilote d'hébergements de transition destinés à des personnes sans abri avec des besoins spécifiques, actuellement composé de 35 places ouvertes à l'année à Renens (14 Avril) et d'une soixantaine de places à la Borde.

En vue de l'hiver 2023/24, le dispositif est complété par deux structures gérées par la Ville :

- 50 places à l'abri PC de la Vallée de la Jeunesse à partir du 20 novembre ;
- 42 places dans un nouvel hébergement d'urgence à Tivoli, à partir du début d'année 2024.

Le dispositif 2023 est donc un dispositif différencié en fonction des saisons, proposant près de 200 places en été et en automne, et 290 places durant l'hiver, sans compter les renforcements du dispositif lors de Plan grand froid (comme ce fut le cas en janvier et février).

Ainsi en cinq années, entre 2018 et 2023, le nombre de places annualisées a passé de 57 à 133, représentant plus qu'un doublement de l'offre.

Néanmoins, et malgré l'augmentation continue et régulière du nombre de places en hébergement proposées, force est de constater que la demande en solutions d'hébergement n'a cessé d'augmenter ces dernières années, et ce de manière plus que

proportionnelle (graphique en annexe 2 présentant les refus mensuels signifiés par les structures depuis 2008). Alors que le dispositif était conçu au début des années 90 pour l'accueil de quelques personnes sans abri « locales » et de musiciens de rue en provenance de l'est, le contexte actuel est très différent. La péjoration de la situation économique en Europe méridionale et de l'est ainsi que la précarisation d'une partie de la population locale expliquent en partie l'augmentation d'une population sans domicile fixe à Lausanne.

Entre 1'400 et 2'000 personnes différentes sollicitent le dispositif d'hébergement d'urgence lausannois chaque année (1'700 en 2022 et selon les projections plus de 2'000 en 2023). Ces personnes sont, pour une grande partie, mobiles et ne séjournent en tout et pour tout dans les hébergements que durant quelques jours à quelques mois avant de quitter définitivement le dispositif. En effet, 60% sollicitent les hébergements sur une période de moins d'un mois, et 80% sur une période de moins de six mois. Par ailleurs chaque mois, ce sont entre 80 et 140 nouvelles personnes qui sollicitent le dispositif d'hébergement d'urgence. L'annexe 3 présente la répartition des bénéficiaires par genre ainsi que des statistiques sur les durées des séjours en hébergement.

Le dispositif en vigueur à ce jour doit s'adapter à l'évolution des besoins en hébergement d'urgence, notamment sur le plan qualitatif au vu de la nécessité de proposer un accueil et un suivi social répondant de manière plus adéquate à des besoins spécifiques de la population accueillie.

5. Vision future

Ce chapitre présente les principes directeurs ainsi que les axes stratégiques envisagés au sein du futur dispositif dans lesquels s'inscrit la vision de la Ville.

5.1 Principes directeurs

Le dispositif d'hébergement d'urgence tel que nous l'envisageons repose sur quelques principes directeurs lui donnant sens. Ces principes sont les suivants :

- universalité : chacune et chacun doit pouvoir bénéficier d'une mise à l'abri temporaire en toute dignité et sécurité ;
- subsidiarité : la poursuite sur la durée de cette mise à l'abri est assurée lorsqu'aucune autre offre n'est disponible immédiatement en fonction des droits et des ressources de la personne accueillie. Il est notamment important d'appréhender le fait que le dispositif d'hébergement d'urgence représente une offre bien précise, mais relativement modeste, dans le paysage de l'aide à l'hébergement et au logement à Lausanne, permettant l'hébergement temporaire de personnes sans toit, avec un minimum de critères et d'exigences. Au-delà de cette offre d'urgence il existe toute une palette d'autres solutions et formes de relogement, chacune avec ses propres critères d'accès. L'annexe 4 représente schématiquement cette variété de solutions d'aide à l'hébergement et au logement.
- Continuité : cette mise à l'abri porte autant sur un hébergement de nuit qu'un accueil en journée. Elle inclut des prestations gratuites d'hygiène, d'alimentation, de soins de base, d'écoute et d'appui social individuel.
- Temporalité : nul ne doit durablement être hébergé au sein du dispositif d'hébergement, lequel représente une solution temporaire uniquement, et non de long terme.
- Pertinence : l'accueil sur de longues durées au sein d'hébergements d'urgence de personnes sans perspectives de stabilisation de leur situation ne constitue pas une aide puisqu'il les maintient dans une situation d'urgence non souhaitable.

- Cohérence : la durée et les conditions de prise en charge dépendent du degré de vulnérabilité de la personne accueillie, de ses ressources ainsi que de ses perspectives d'insertion socio-économique. Une distinction est faite entre une mise à l'abri de courte durée et un accueil de plus longue durée pour les situations répondant à des critères spécifiques.
- Interdépendance : le dispositif lausannois s'inscrit dans un dispositif cantonal coordonné. Dans ce contexte, la Ville de Lausanne poursuit notamment son partenariat actuel avec les communes de l'ouest lausannois (notamment Renens).

5.2 Axes stratégiques du dispositif

- Annualisation

Un dispositif annualisé offrant un nombre de lits d'environ 250-290 au total, mettant fin à la saisonnalité au moyen d'une ouverture lissée sur l'année. Ce nombre de lits s'inscrit dans la lignée des différentes estimations réalisées sur le nombre de personnes sans-abri en ville de Lausanne, qui évaluent ce nombre entre 220 et 300 personnes à un moment T selon les sources.

- Spécificité

Une distinction entre des hébergements d'urgence, assurant une mise à l'abri humanitaire temporaire, et des « hébergements d'urgence de transition » répondant à des besoins spécifiques et offrant des perspectives pour sortir de l'urgence. Les catégories de populations à besoins spécifiques, identifiées conjointement avec les partenaires de terrain, sont les femmes (seules, avec ou sans enfants) ; les familles ; les personnes consommatrices de substances ; les hommes particulièrement vulnérables en raison de leur état de santé physique ou psychique ou de leur âge ; ainsi que les personnes au bénéfice d'un emploi.

- Accueil diurne et appui social

Aller au-delà de la prise en charge nocturne : assurer un accueil de jour 365 jours par an et proposer un appui social personnalisé dans certaines situations, permettant l'orientation et la transition au sein du dispositif selon les situations et perspectives individuelles.

- Partenariat

Comme jusqu'ici, la gestion des lieux d'hébergements d'urgence et d'hébergements d'urgence de transition est attribuée en partie à des partenaires privés (fondations, associations notamment) et en partie à la ville par son Service de l'inclusion et des actions sociales de proximité (SISP), en fonction des compétences, de l'expérience et de l'adéquation des partenaires avec les missions confiées. Travailler avec des partenaires avec lesquels le dispositif peut fonctionner de manière harmonisée et coordonnée est essentiel.

- Collaboration intercommunale

La gestion de la problématique nécessite l'instauration de collaborations avec d'autres communes du canton afin de mieux répartir les efforts en matière de prise en charge du sans-abrisme. Les autorités cantonales peuvent promouvoir la mise sur pied de telles collaborations.

- Immobilier

Le développement du dispositif à moyen terme va dépendre de l'identification et l'acquisition de bâtiments/logements/hôtels dans lesquels le dispositif pourrait se déployer. Un critère majeur de réussite du nouveau dispositif présenté repose sur l'identification de lieux pérennes et de partenaires financiers pour l'acquisition

d'éventuels nouveaux objets. En fonction des opportunités, la mise à disposition de terrains pour y installer du modulaire serait une option à étudier.

5.3 Règles et modalités concrètes d'accueil

5.3.1 Hébergements d'urgence versus hébergements d'urgence de transition

Le dispositif tel qu'envisagé introduit une distinction entre hébergements d'urgence et hébergements d'urgence de transition. Les premiers correspondent à ce qui existe actuellement, à savoir des structures accessibles du soir au matin uniquement, sous forme de lits dans des chambres communes, permettant une mise à l'abri temporaire de personnes sans solution de logement. Les seconds correspondent à des structures accessibles 24 heures sur 24, sous forme de studios ou chambres partagées par un nombre réduit de personnes ou par un même ménage, permettant un accueil de plus longue durée pour des situations répondant à des critères spécifiques.

Les hébergements d'urgence de transition sont principalement destinés aux personnes présentant des vulnérabilités particulières en raison de leur genre, de leur état de santé ou de leur âge, ainsi qu'aux personnes présentant des perspectives identifiées d'insertion socio-économique (accès à des prestations sociales, contrat de travail, etc.). A contrario, les hébergements d'urgence sont principalement destinés aux personnes ne présentant ni vulnérabilités apparentes ni perspectives d'insertion sociale immédiatement identifiables, ainsi qu'à toute personne souhaitant une solution de mise à l'abri de courte durée ou de dépannage. Ils constituent la porte d'entrée des hébergements d'urgence de transition à travers laquelle transitent l'ensemble des usagers et usagères.

Le tableau en annexe 5 propose une représentation schématique du dispositif prévu, détaillant les cheminements possibles des bénéficiaires entre les types d'hébergements. Comme le schéma le montre, il sera ainsi possible, en fonction de certains critères, de bénéficier d'un accueil de plusieurs mois dans le cadre d'un hébergement d'urgence de transition. L'objectif étant d'utiliser au mieux ce temps à disposition afin de tenter d'identifier des solutions alternatives aux hébergements.

C'est là où se situera le défi de taille du système envisagé, à savoir de parvenir à mobiliser les ressources et les solutions existantes afin de permettre la sortie du plus grand nombre de bénéficiaires des hébergements d'urgence de transition, ceci par le biais d'un accompagnement social. Si les efforts mis pendant un certain nombre de mois de prise en charge n'ont pas permis une telle sortie et le déblocage de solutions alternatives à l'hébergement pour les bénéficiaires accompagnés, l'accueil au sein de l'hébergement d'urgence de transition prendra fin, et les bénéficiaires en question devront soit chercher des solutions par leurs propres moyens soit retourner dans les hébergements d'urgence.

5.3.2 Durées d'accueil au sein des hébergements d'urgence (HU)

Au sein du dispositif d'hébergements d'urgence - dont le Bureau des réservations restera la porte d'entrée – le nombre de nuitées octroyé à chaque bénéficiaire et par bloc de réservation sera de courte durée (en principe 15 nuits), renouvelable au travers du temps dans la limite des places disponibles. Une limite de nombre de nuitées maximal par année sera néanmoins appliquée à chaque bénéficiaire (à l'exception des résidentes et résidents du Canton de Vaud), au-delà de laquelle le/la bénéficiaire ne pourra plus accéder aux hébergements durant l'année. Ce plafond annuel total est fixé à 60 nuits, mais pourra faire l'objet d'adaptation en fonction de la sollicitation du dispositif. Il est important de préciser que les bénéficiaires qui auront été identifiés pour accéder aux hébergements d'urgence de transition verront cette limite annuelle de nuitées possiblement s'étendre, par exemple si un temps de latence est nécessaire avant de pouvoir accéder à l'hébergement d'urgence de transition auquel il/elle est attribué-e.

Les hébergements d'urgence pourront continuer, comme aujourd'hui, à accueillir des personnes se présentant le soir en urgence, pour autant qu'il reste de la place et à condition que le/la bénéficiaire s'annonce dès le lendemain au Bureau des Réservations et qu'il/elle n'ait pas atteint sa limite annuelle de nuitées.

Les personnes pouvant bénéficier d'un accueil dans le cadre des hébergements d'urgence de transition seront identifiées par une équipe d'intervenant-es social-es du Bureau des Réservations, qui analysera les situations des personnes accueillies dans les hébergements d'urgence et déterminera dans quelle mesure elles remplissent les critères pour accéder à un hébergement d'urgence de transition. Comme indiqué, dans l'attente d'une place au sein de ces derniers, leur durée de séjour au sein des hébergements d'urgence pourra être adaptée.

5.3.3. Conditions et durées d'accueil au sein des hébergements d'urgence de transition (HUT)

Au sein des hébergements d'urgence de transition, les durées de séjour dépendront de la situation individuelle de la personne et de la prise en charge médico-sociale envisageable par ailleurs. Par défaut, et en première instance, une période de 90 nuits sera assurée aux personnes accueillies. Les personnes accueillies au sein des HUT qui parviennent au bout de la durée maximale prévue peuvent être hébergées par la suite à nouveau au sein des hébergements d'urgence, selon les conditions qui régissent ces derniers.

Chaque bénéficiaire des HUT est accompagné-e par un-e intervenant-e social-e, qui suit sa situation, l'accompagne dans diverses démarches, et procède à d'éventuelles demandes auprès de partenaires en vue d'une prise en charge alternative au-delà de l'hébergement.

5.4 Adaptation du dispositif à court terme (2024)

Outre le dispositif annualisé actuel de 133 lits (St-Martin, Marmotte, Sleep-in et 14 Avril), le dispositif prévoit à court terme la mise en place des structures suivantes :

- l'abri PC de la Vallée de la Jeunesse (ouverture annualisée) aussi longtemps qu'une alternative hors-sol durable n'a pas été trouvée : 50 lits, destinés à des hommes sans vulnérabilité ;
- Tivoli jusqu'à fin décembre 2024 : 42 lits répartis dans six appartements d'un même immeuble ;
- déploiement d'un Plan grand froid (PGF) en cas de besoin, au sein de l'abri PC de la Rouvraie.

Le dispositif à court terme sera ainsi composé d'environ 190 places en hébergements d'urgence ouverts sur l'ensemble de l'année et de 35 places en hébergement de transition, pour un total de 225 places d'hébergement. Il sera complété jusqu'en mars 2024 par les studios de la Borde 47 occupés provisoirement par des familles sans-abri établies de longue date à Lausanne et connues du réseau (environ 65 personnes).

5.5 Adaptation du dispositif à moyen terme

5.5.1 Conditions et pré-requis

L'objectif visé à moyen terme est la stabilisation du dispositif d'hébergement en offrant un nombre de lits constant sur l'ensemble de l'année, dans des lieux de vie idéalement pérennes et fixes. Cette condition permet la mise sur pied d'un dispositif stabilisé, dans des immeubles dédiés à cette mission au long cours. L'acquisition ou la location de biens immobiliers sera donc centrale et nécessaire pour permettre la mise en place d'un tel dispositif renforcé et annualisé. Actuellement, les pistes et options de bâtiments qui se dessinent sont au nombre de deux, propriétés de la ville : l'immeuble de César-Roux 6, ainsi que les maisons de l'avenue Longemalle 31-39 sur la Commune de Renens.

Outre la disponibilité de biens immobiliers, et de ressources financières, un troisième pré-requis permettant la réalisation d'un tel dispositif est la mise à disposition de personnel encadrant en suffisance, à la fois en termes d'accompagnement social et administratif, d'intendance et de gestion. Ceci est valable aussi bien dans les hébergements d'urgence, que dans les hébergements d'urgence de transition ainsi que dans le cadre de l'accueil de jour (Espace, Bureau des Réservations).

Finalement, il importe de mentionner ici que le déploiement du dispositif à moyen terme, selon les axes décrits ci-dessous, ne pourra se faire que de manière graduelle, en fonction des opportunités immobilières, du développement de partenariats (notamment avec d'autres communes, comme actuellement avec Renens) et de l'obtention des moyens financiers supplémentaires permettant le développement du dispositif.

5.5.2 Trois hébergements d'urgence « ordinaires »

Outre la structure de l'Etape St-Martin, gérée par la Ville, deux autres hébergements d'urgence seront proposés afin d'offrir un total de 150 lits environ. Ces deux structures devraient pouvoir accueillir entre 50 et 60 lits chacune. Elles permettront de ne plus faire usage de l'abri PC de la Vallée de la Jeunesse, à l'exception des Plans grand froid. La gestion de ces deux nouvelles structures pourra être attribuée à des partenaires privés (associations, fondations, etc.) suffisamment solides pour garantir la capacité d'en assurer la gestion, ou à la Ville de Lausanne (SISP).

Ces trois hébergements d'urgence permettront d'accueillir temporairement, avec un nombre maximal de nuitées autorisées par année, des personnes ayant besoin d'une mise à l'abri immédiate et temporaire, parce qu'elles sont de passage par exemple, avec un besoin ponctuel de mise à l'abri (quelques jours), ou sans perspectives de stabilisation en Suisse.

5.5.3 Dispositif diurne renforcé

Afin d'améliorer la mise à l'abri quotidienne et l'accompagnement des personnes sans abri, le dispositif d'accueil diurne devrait être renforcé de la manière suivante :

- amplification du dispositif d'accueil de jour (Espace, géré par la Ville de Lausanne), afin d'atteindre une ouverture sept jours sur sept, au lieu de cinq actuellement, ceci 365 jours par an ;
- afin de permettre d'identifier les bénéficiaires pouvant prétendre aux hébergements d'urgence de transition, des assistant-e-s sociales-aux seront à engager au sein du Bureau des Réservations, attachant à l'Espace. Leur mission sera d'analyser les situations des bénéficiaires accueillis dans les hébergements d'urgence, de déterminer dans quelle mesure ils/elles sont éligibles pour accéder aux hébergements d'urgence de transition, et évaluer quelles seraient les solutions d'hébergement les plus appropriées pour elles/eux.

5.5.4 Quatre types d'hébergement d'urgence de transition

5.5.4.1 Une structure réservée aux femmes

L'expérience montre que les femmes se retrouvant sans-abri sont réticentes à se rendre au sein des hébergements d'urgence, lesquels sont essentiellement fréquentés par des hommes. Le sentiment d'insécurité dans et aux abords de ces structures les pousse trop souvent à renoncer à s'y rendre, ceci au prix d'alternatives aux conditions parfois indignes. Dès lors, une structure spécifiquement dédiée aux femmes seules ou avec enfants fait partie du dispositif tel qu'envisagé à moyen terme. En fonction des moyens à disposition, cette structure pourrait idéalement prendre la forme d'un hébergement d'une trentaine de lits combinant des places de type hébergement d'urgence pour une mise à l'abri temporaire et des places de type hébergement d'urgence de transition accessible 24/24 avec possibilité de domiciliation administrative, en fonction des situations des femmes, assortis

d'un accueil de jour ouvert sept jours sur sept. Cette approche permettrait potentiellement de développer le modèle renanais de Maison des Lionnes.

Si les ressources nécessaires ne sont pas disponibles rapidement pour permettre l'ouverture d'une structure dédiée à l'attention des femmes, des aménagements seront nécessaires au sein des structures existantes, par exemple en réservant des étages pour leur accueil (comme cela se fait actuellement à l'Etape par exemple).

5.5.4.2 Un dispositif pour les familles

Afin d'héberger dignement les familles sans-abri avec enfants présentes à Lausanne de longue date, connues au sein des hébergements d'urgence, et disposant de réelles possibilités d'ancrage socio-économique (notamment au bénéfice de contrats de travail), un dispositif d'une vingtaine de places dans des appartements/studios de transition seront mis à disposition. Un accompagnement social axé sur le suivi et la stabilisation des situations sera assuré sur site de manière régulière. Pour ces familles, c'est donc une approche de type housing-first qui sera proposée. La gestion opérationnelle de ces hébergements de transition pour familles sera a priori assurée par un partenaire privé (association, fondation, etc.), à définir potentiellement par le biais d'un appel à projets.

5.5.4.3 Un hébergement d'urgence de transition pour personnes vulnérables

Une structure spécifique, ouverte 24/24 et proposant une trentaine de lits dans des chambres individuelles ou à deux, sera dédiée aux personnes sans-abri particulièrement vulnérables en raison de leur état de santé physique ou psychique et/ou de leur âge. Il s'agira ici de personnes dont la situation sanitaire exige une mise à l'abri humanitaire prolongée et en continu. La durée de cette mise à l'abri sera fixée dans un premier temps à 90 nuits, comme dans les autres hébergements d'urgence de transition. Là encore, un appui social et une coordination avec le réseau de soins permettra de prolonger ces séjours, dans certains cas, de manière personnalisée en fonction de l'évaluation de chaque situation.

Avec une telle structure, constituant une solution d'hébergement temporaire et non au long cours, le défi, et la plus grande difficulté, sera d'identifier des solutions de sorties et des partenariats permettant d'offrir des alternatives à l'urgence aux personnes vulnérables bénéficiant de ce dispositif.

La gestion de cet hébergement de transition pour personnes vulnérables sera également a priori assurée par un partenaire privé (fondation, association, etc.), à définir potentiellement dans le cadre d'un appel à projets.

5.5.4.4 Une structure dédiée aux personnes bénéficiant d'un contrat de travail

La pénurie de main d'œuvre actuelle sein du canton de Vaud amène un nombre important de personnes provenant de l'Union européenne au bénéfice de contrats de travail de durée déterminée ou via des agences temporaires. Ces personnes ne touchent souvent leur premier salaire qu'à la fin du premier mois de travail ou touchent des revenus irréguliers et peinent à trouver un logement adéquat en raison de la pénurie de logements à coûts abordables, en particulier lorsqu'elles n'obtiennent qu'un permis L. Certaines de ces personnes fréquentent le dispositif d'hébergement d'urgence malgré le fait qu'elles touchent un salaire.

A défaut d'une solution d'hébergement gérée et financée par les employeurs eux-mêmes, ce qu'aucune base légale actuelle ne prévoit, il s'agit de proposer une alternative décente aux hébergements d'urgence. Pour ces personnes sans-abri au bénéfice d'un contrat de travail, un dispositif de pension à bas coûts ou d'appartements communautaires d'une trentaine à quarantaine de places dans des chambres partagées à deux ou individuelles est envisagé. La durée des séjours seraient de trois mois avec possibilité de prolongation selon

la poursuite de l'activité professionnelle et la recherche active d'un logement pérenne. Un accompagnement social serait à disposition sur demande durant les premiers mois ; il deviendrait obligatoire en cas de prolongation du séjour.

Les personnes hébergées devront s'acquitter d'un forfait de CHF 10.-/nuit, soit CHF 300.-/mois. Un plafond de revenu sera imposé, afin que cette offre ne constitue pas un effet d'aubaine pour certains travailleurs au bénéfice d'un salaire leur permettant de financer par eux-mêmes d'autres solutions d'hébergement.

La gestion de ce lieu pourrait faire l'objet d'un appel à projets auprès des institutions sociales mais également de celles actives dans l'insertion professionnelle, potentiellement en s'inspirant du modèle de l'hôtel de l'Union en faveur des personnes bénéficiant du revenu d'insertion. Des collaborations avec les milieux économiques pourraient également être envisagées.

5.5.5 Un accueil de nuit pour personnes consommatrices

Il ne s'agit pas ici à proprement parler d'un hébergement d'urgence de transition, mais d'un accueil de nuit qu'il s'agirait de coupler à l'offre existante diurne plus large destinée aux personnes consommatrices. Les personnes consommant de manière active des substances (héroïne, cocaïne) se trouvant sans-abri nécessitent un dispositif spécifique encadré par des professionnelles et professionnels du domaine des addictions et de la prévention des risques. Les contraintes horaires usuelles et les exigences de non-consommation des hébergements d'urgence « ordinaires » ne conviennent pas à leurs besoins et mode de vie, en particulier lors de phases de consommation active.

Idéalement, cet accueil serait à combiner avec une augmentation de l'offre de logements individuels pour personnes consommatrices de type housing-first afin de permettre des transitions vers du résidentiel.

Les modalités de prise en charge (critères d'accès et de durée de l'accueil) seraient à développer avec les autorités cantonales. A priori, l'accès à cet accueil de nuit dédié aux personnes consommatrices ne se ferait pas via le Bureau des réservations mais au travers du réseau d'acteurs impliqués dans la problématique des addictions, dont l'équipe sociale de rue du SISP.

5.5.6. Représentation du dispositif actuel et à moyen terme

L'annexe 6 propose une représentation schématique du dispositif d'hébergement, avec une comparaison entre la situation actuelle de l'offre en hébergement et la situation envisagée à moyen terme. Il est ainsi attendu que le dispositif à moyen terme soit composé d'environ 150 places en hébergements d'urgence ouvertes toute l'année et de 100-140 places en hébergement d'urgence de transition, pour un total d'environ 250-290 places.

Il est important de préciser que la mission du dispositif d'aide d'urgence est de répondre aux diverses situations d'urgence se présentant ; il doit pouvoir s'adapter aux réalités changeantes, aux diverses crises (sanitaires, migratoires, économiques), et dans ce contexte-là doit pouvoir faire preuve de flexibilité, d'adaptabilité et d'une approche pragmatique. Le schéma en annexe 6 représente donc une illustration d'un dispositif futur attendu, mais il n'est pas impossible qu'il soit amené à s'adapter à divers changements majeurs et réalités nouvelles, au fil du temps.

5.6 Financement

5.6.1 Coûts et financement du dispositif à court terme (2024)

Le budget total à l'attention du dispositif d'hébergement d'urgence lausannois (de CHF 5.2 millions, dont CHF 850'000.- de la Ville en incluant le projet-pilote de Renens) en 2024 permettra la mise à disposition annualisée de 225 places (dont 190 places en hébergements d'urgence et 35 places en hébergement d'urgence de transition), une avancée non négligeable en comparaison à la situation de 2023 où le nombre de places ouvertes à l'année se monte à 133 (98 lits en hébergement d'urgence et 35 lits en hébergement de transition).

5.6.2 Financement du dispositif à moyen terme

Dans le cadre du développement envisagé sur le moyen terme, le déploiement du dispositif se fera de manière concertée avec le Canton et le Conseil de politique sociale, progressivement et en fonction des moyens, partenariats et infrastructures disponibles. En fonction des coûts estimés du développement du dispositif, le budget prévu à partir de 2024 pour la totalité du dispositif d'hébergement d'urgence devrait permettre le financement de 150 places en hébergements d'urgence (prévues à moyen terme sur trois sites distincts), ainsi que de deux hébergements d'urgence de transition (hébergement pour familles et hébergement pour travailleurs). Le développement de structures supplémentaires nécessiterait l'identification de moyens financiers additionnels.

Le développement du dispositif, comprenant la possible ouverture de nouvelles structures dédiées aux femmes ainsi qu'aux personnes particulièrement vulnérables, l'appui social individuel à mettre à disposition dans le cadre du Bureau des réservations (qui permettra l'identification et le suivi des situations des usagères et usagers passibles de bénéficier d'un lit en hébergement d'urgence de transition), ainsi que l'élargissement des jours d'ouverture de l'accueil de jour L'Espace aux jours de week-end et jours fériés ne pourra se concrétiser qu'en accord et en concertation étroite avec le Canton et le Conseil de politique sociale et dans la mesure où des moyens financiers, publics et/ou privés, peuvent être obtenus pour réaliser ces objectifs.

6. Réponse au postulat

Le postulat invite la municipalité à étudier l'opportunité d'assurer l'augmentation du nombre de places dans les hébergements d'urgence, ainsi que le maintien du nombre de places dans le dispositif bas seuil à l'année. La Municipalité, par le présent rapport-préavis, répond à la requête des postulants, en décrivant le dispositif d'hébergement envisagé sur le court et le moyen terme, qui vise à sortir de la saisonnalité de l'offre en hébergements d'urgence et à proposer des solutions d'hébergements différenciées en fonction de besoins spécifiques de différents groupes de populations.

7. Impact sur le climat et le développement durable

Si ce rapport-préavis n'a pas d'impact sur le développement durable, il est utile de mentionner que les ajustements et le développement prévu du dispositif d'hébergement d'urgence ne sont pas étrangers aux effets du changement climatique. En effet, les pluies abondantes, notamment en été et en automne, ainsi que les canicules et toutes les formes de météo extrême représentent des risques croissants pour les personnes sans-abri, justifiant l'annualisation du dispositif d'hébergement d'urgence.

8. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

Ce rapport-préavis n'a aucun impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap.

9. Aspects financiers

9.1 Incidences sur le budget d'investissement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence à court terme sur le budget d'investissement de la Ville. Toute acquisition immobilière devra se faire sur la base de financements externes, en concertation étroite avec les partenaires privés mandatés pour la gestion des nouveaux hébergements.

9.2 Incidences sur le budget de fonctionnement

Ce rapport-préavis n'a pas d'incidence à court terme sur le budget de fonctionnement de la Ville. Tout développement du dispositif qui ne serait pas couvert par le budget du SISF devrait se faire de manière progressive au moyen de financements supplémentaires publics et privés en concertation étroite avec le Canton et le Conseil de politique sociale.

10. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 2023/64 de la Municipalité, du 7 décembre 2023 ;

oui 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'adopter la réponse de la Municipalité au postulat de Mme Romane Benvenuti et consorts « Un toit pour touxtes, toute l'année ».

Au nom de la Municipalité

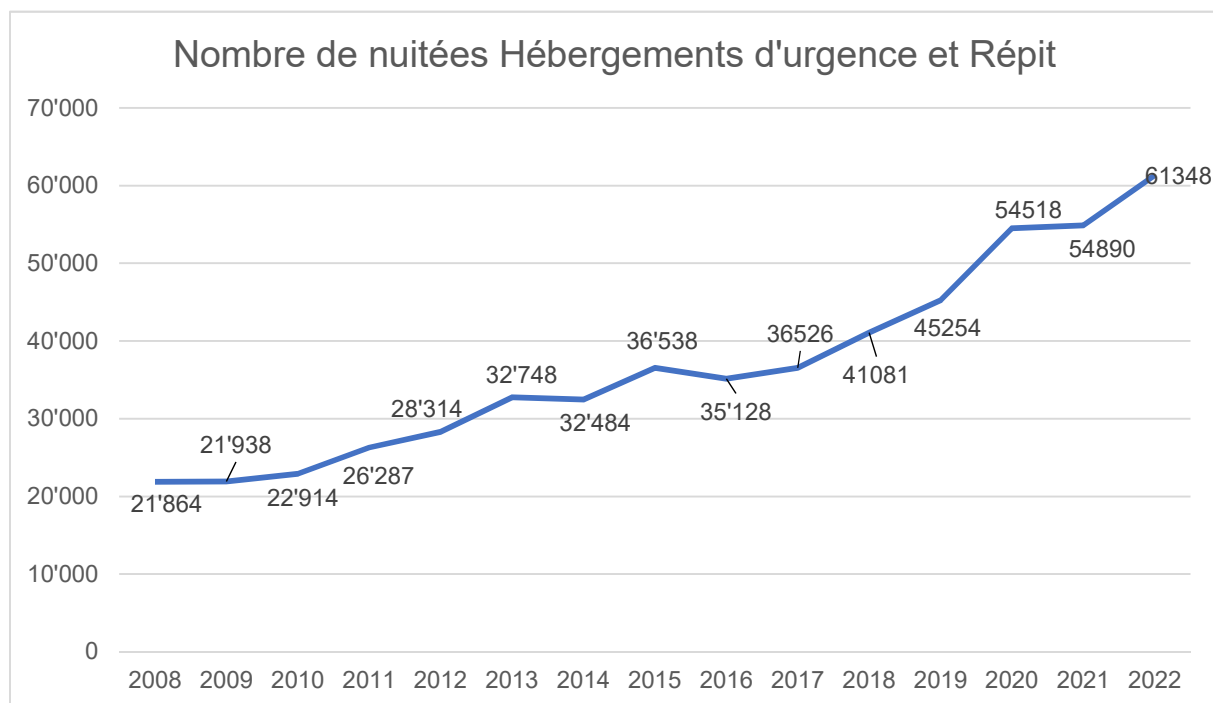
Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

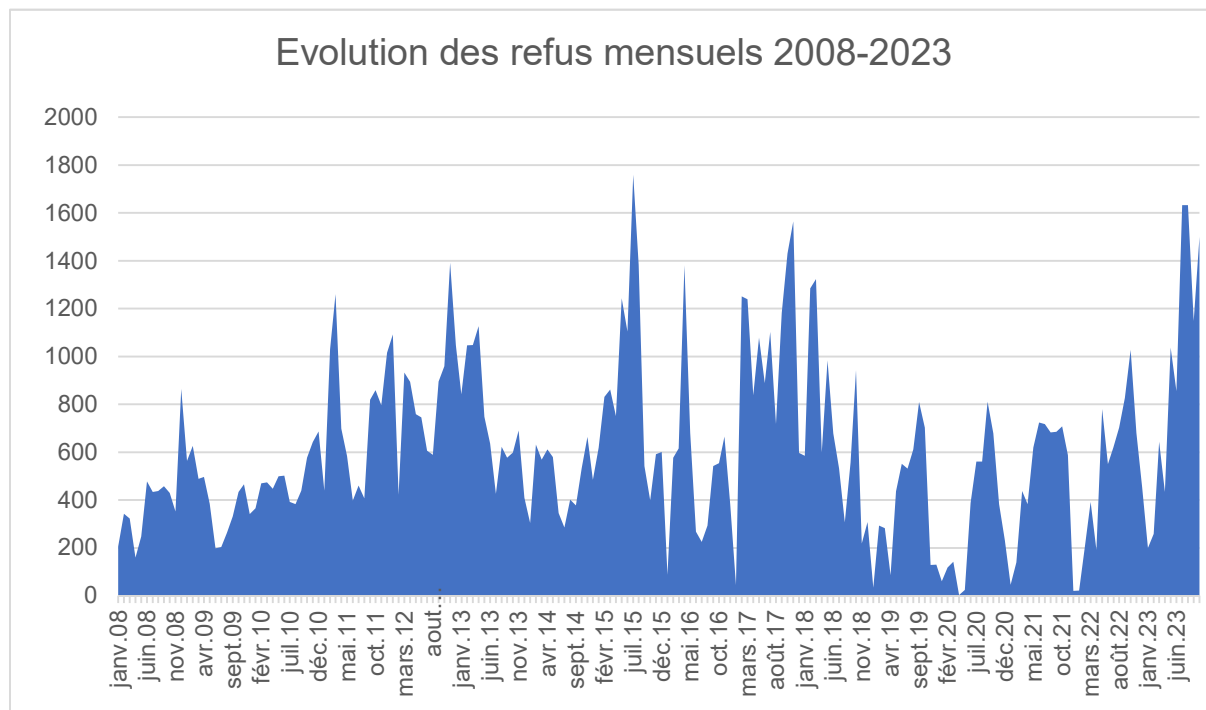
Annexes :

- annexe 1 : évolution du nombre de nuitées à Lausanne de 2008 à 2022 ;
- annexe 2 : évolution du nombre de refus de janvier 2008 à octobre 2023 ;
- annexe 3 : répartition des bénéficiaires par genre et durée des séjours ;
- annexe 4 : représentation schématique des différentes solutions de logement ;
- annexe 5 : représentation dynamique du dispositif envisagé ;
- annexe 6 : comparaison du dispositif 2023-2024 versus dispositif de moyen terme.

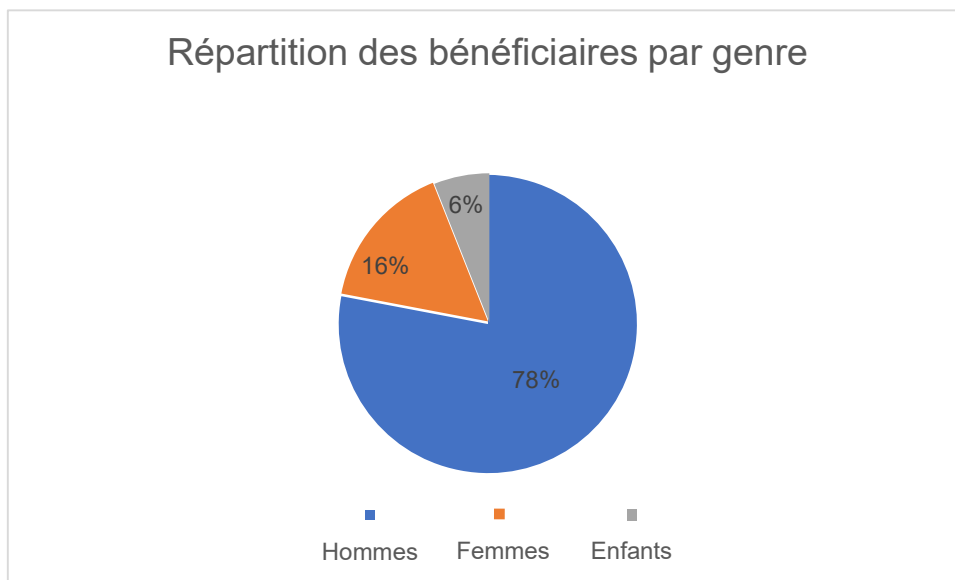
Annexe 1 : Evolution du nombre de nuitées à Lausanne de 2008 à 2022



Annexe 2 : Evolution du nombre de refus de janvier 2008 à octobre 2023



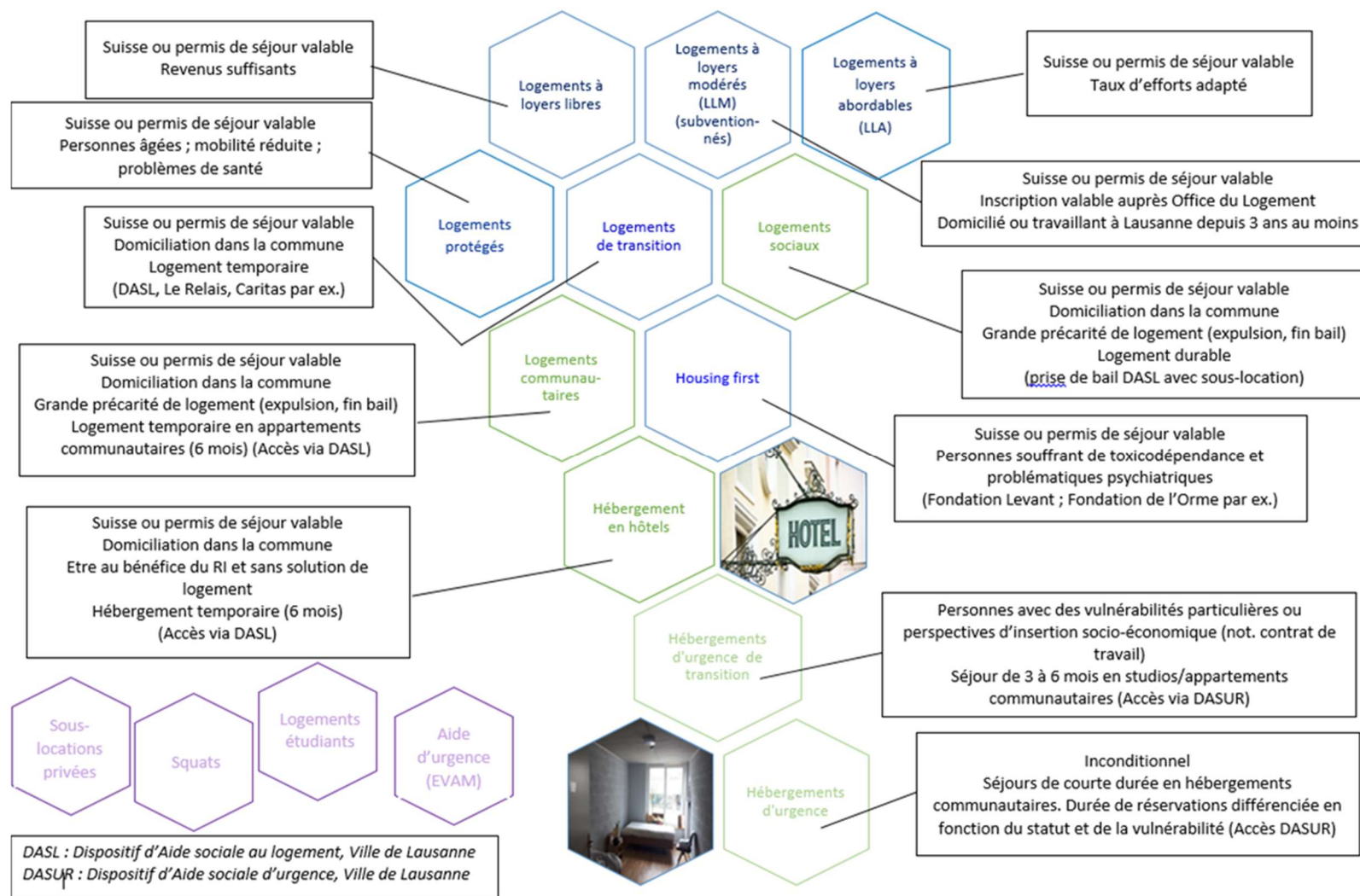
Annexe 3 : Répartition des bénéficiaires par genre



Statistique des séjours :

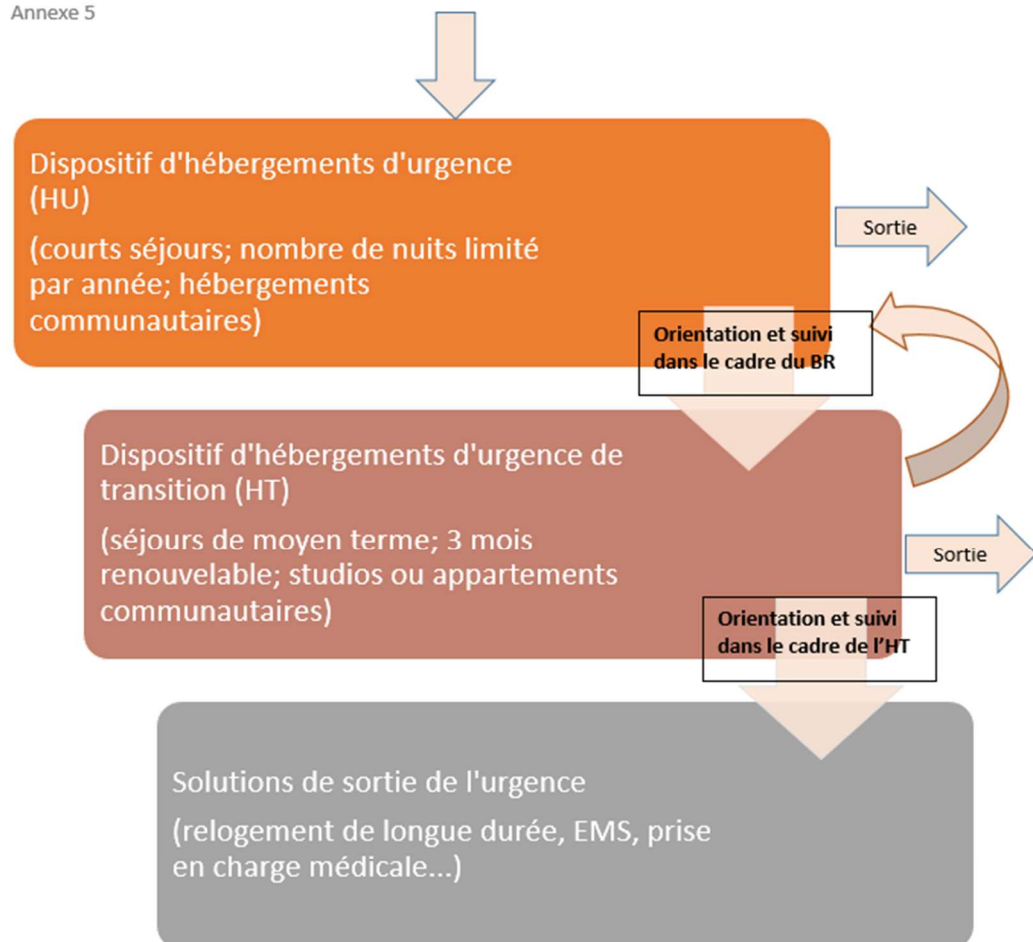
En 2023 : 25% des usager-e-s n'ont dormi qu'une seule nuit dans le dispositif et 50% entre 1 et 7 nuits seulement en tout.

Annexe 4 : Représentation schématique des différentes solutions de logement



Annexe 5 : Représentation dynamique du dispositif envisagé

Annexe 5



Annexe 6 : Comparaison du dispositif 2023-24 et du dispositif de moyen terme

Dispositif 2023-2024



Dispositif à moyen terme

(dispositif «modèle» dépendant de la disponibilité et configuration des bâtiments)

