

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :****Postulat Céline Misiego et consorts au nom EP (Ensemble à Gauche et POP) - Logement d'abord / Son nom sur la porte****1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le 1^{er} novembre 2021 à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames les Députées Marion Wahlen, Claire Attinger Doepper, Nathalie Jaccard, et Céline Misiego, de Messieurs les Députés Rémy Jaquier, Stéphane Masson, Denis Corboz, ainsi que du soussigné, Président et Rapporteur de la commission. M. le Député Maurice Treboux était excusé.

A également participé à cette séance, Madame Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Elle était accompagnée de Monsieur Fabrice Ghelfi, Directeur général de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante a expliqué que son postulat fait référence à l'approche dite du « *Housing first* » (« Logement d'abord »), qui consiste à fournir à des personnes sans logement des habitations à leur nom, sans condition. Une approche qui est essentielle dans la mesure où le logement constitue une ressource fondamentale qui permet à la personne de trouver sa place en société, de mieux exercer ses droits et devoirs ainsi que de mieux développer son identité. A titre d'exemple, il est très difficile pour une personne de se présenter à un entretien d'embauche lorsqu'elle ne dispose pas d'un endroit où dormir, se doucher et se changer. Entraînant donc un cercle vicieux dont il est difficile de sortir.

En parallèle aux incidences négatives sur la personne elle-même, l'itinérance génère aussi des coûts immenses pour la collectivité, tels que frais de santé, hospitalisation, interventions de prestataires sociaux, d'interventions d'ordre judiciaires, etc. Pour ne prendre qu'un exemple, le fait de loger une personne dans un hôtel coûte le double du prix que la collectivité devrait assumer si cette même personne vivait dans son propre appartement.

A titre comparatif, la postulante a relevé que la Finlande avait par exemple déjà mis en place un tel système. Dont l'analyse a démontré une nette amélioration de la situation sociale, sanitaire et économique des personnes bénéficiaires. Et alors que cela a impliqué un investissement initial de EUR 240 millions pour construire et racheter des habitations, le gouvernement finlandais économise depuis EUR 10'000 par an et par personne relogée.

Dans le canton de Vaud, plusieurs fondations proposent déjà des projets « Logement d'abord » sur le modèle finlandais, dont le Relais, la Fondation du Levant ou l'Etablissement psychosocial médicalisé (EPSM) Le Rôtillon. Le postulat demande l'étude concrète d'un ou de plusieurs projets pilotes de « Logement d'abord », en coordination avec les acteurs locaux.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Plusieurs éléments existent déjà dans le domaine du « Logement d'abord » au niveau de notre Canton. Une approche qui a d'abord été développée pour des personnes sans abri souffrant de troubles psychiatriques avant de progressivement s'élargir à d'autres types de personnes sans domicile fixe. L'objectif général étant de s'assurer que la personne dispose d'un logement stable permettant de se concentrer sur le soutien à la personne et sur les problématiques adjacentes à sa situation.

Aujourd'hui l'ensemble des projets relatifs aux domiciles mis en place par le pôle psychiatrie et addiction de la DGCS suivent ce principe. Depuis 2012, il a encouragé le développement de prestations d'accompagnement à domicile en s'appuyant sur la convention de financement des prestations socio-éducatives (ci-après « Convention PSE »). Dans l'ensemble, la DGCS tire un bilan positif de cette approche. Favoriser le logement dès que cela est possible permet bien aux personnes concernées de retrouver leur dignité à travers une autonomie souvent très bien assumée. Même dans des situations complexes, il a été observé une stabilisation de la personne, passant notamment par un engagement réel pour pouvoir répondre aux attentes des accompagnantes et accompagnants.

Pour prendre l'exemple de l'Etablissement psychosocial médicalisé (EPSM) du Rôtillon à Lausanne, qui dépend de la fondation de l'Orme, le profil des personnes usagères se caractérise par une vulnérabilité psychique (troubles de l'addiction, de la santé mentale, du comportement avec parfois des traits asociaux) et une précarité sociale le plus souvent associée à des difficultés d'itinérance. Le Rôtillon propose dans ce cadre deux types de dispositifs d'hébergement :

- Une structure d'hébergement de 21 chambres individuelles, avec accueil en permanence des personnes pour des séjours transitoires et un centre d'activités ;
- Des appartements individuels répartis dans un périmètre d'une vingtaine de kilomètres autour de Lausanne, avec un soutien communautaire d'intensité variable.

Un autre exemple est celui du Patio, structure ouverte en décembre 2016 par la Ville de Lausanne. Pensé pour allier l'habitat et l'appui social, il comprend 61 appartements. Le but de la prise en charge est le retour sur le marché du logement, la réinsertion sociale des bénéficiaires en situation de grande précarité. Ses locataires peuvent bénéficier d'un accompagnement socio-éducatif axé sur le savoir-vivre, l'insertion professionnelle et sociale, la recherche d'un logement. La durée de cet accompagnement est de maximum deux ans. L'objectif est de limiter le recours à l'hôtel. Une évaluation menée en 2018 a montré que 70% des bénéficiaires sont sortis du Patio avec un bail à leur nom, essentiellement des logements subventionnés. Alors que 71% des ménages bénéficiaient du revenu d'insertion (RI) au moment de leur entrée au Patio, ils n'étaient plus que 58% à leur sortie.

Bien que le bilan soit positif, des difficultés apparaissent néanmoins bien dans le développement du dispositif. Alors que l'augmentation de l'offre en appartements supervisés a doublé en deux ans, la Convention PSE montre un certain nombre de faiblesses, dont (i) des besoins importants des populations concernées qui ne sont pas couverts, (ii) des différences de couverture entre les régimes du RI et des prestations complémentaires, ou encore (iii) le fait que l'offre de suivi prévue par la convention PSE n'est plus entièrement adaptée à l'accompagnement durant les premiers mois d'autonomie, créant le risque de précipiter l'ensemble du processus initié. Des solutions sont néanmoins esquissées pour palier à ces problématiques de financement, par exemple par un financement par paliers dès l'ouverture du dossier de la personne concernée, qui serait adapté en cas de crise pour mieux répondre aux besoins des personnes concernées.

Madame la Conseillère d'Etat a encore noté qu'il existait d'autres modèles alternatifs d'intégration par le logement, dont trois sont utiles à évoquer dans le présent contexte :

- L'hébergement par paliers : il n'y a pas d'exemple à donner pour le canton de Vaud, mais la Tuile à Fribourg offre la possibilité à des bénéficiaires de l'hébergement d'urgence aptes à le faire à passer à des studios encadrés, puis à des logements indépendants.

- Depuis 2020, un projet pilote mené par la fondation Bois-Gentil à Lausanne propose la location de 32 studios pour une population souvent jeune et nécessitant un accompagnement socio-éducatif qui dépasse ce qui est prévu par la convention PSE.
- Des logements supervisés : il s'agit d'appartements du marché libre loués ou achetés par des partenaires qui les louent ou les sous-louent à des bénéficiaires sélectionnés dont le revenu, y compris les prestations sociales, leur permettent de financer le loyer. Dans ces situations, la convention PSE s'applique avec un encadrement de deux heures maximum par semaine, permettant aux bénéficiaires d'acquérir des compétences visant à terme à passer le bail directement en leur nom ou à leur permettre de trouver un logement autonome.

Dans l'ensemble, une petite amélioration de l'offre de logement sur le marché peut être constatée. De fortes difficultés demeurent toutefois pour ces populations (personnes sous curatelle, bénéficiaires de prestations de l'AI, avec problématiques de santé mentale ou d'addiction), compte tenu des craintes des bailleurs.

Il a aussi été relevé que peu de chiffres précis existent sur le nombre et le profil des personnes sans domicile fixe. Cela étant, il est possible de relever qu'en 2020, dans la région lausannoise, environ 360 personnes étaient accueillies chaque mois et 10% des bénéficiaires étaient considérés comme des personnes résidentes pour lesquelles la solution du « Logement d'abord » pourrait être privilégiée.

Spécifiquement sous l'angle financier, les expériences menées dans le Canton montrent que cette approche est positive pour les personnes concernées, ainsi que pour les finances communales et cantonales. Aujourd'hui, chaque mois, environ 450 locataires sont logés en moyenne dans des hôtels pour des raisons sociales, ce qui a un coût important. Quelque chose qui n'est viable ni pour les finances des autorités cantonales, ni pour les personnes logées à l'hôtel. Dans ces situations davantage de dispositifs de type « Logement d'abord » seraient certainement utiles pour ces personnes et moins coûteux. Bien que le potentiel d'économie ne puisse pas être précisé ici – faute d'étude – il pourrait justement s'agir d'une partie de la réponse apportée au postulat, soit déterminer les économies faites à court et moyen termes par l'orientation des personnes dans ce type de dispositif « Logement d'abord » plutôt qu'à l'hôtel et en hébergement d'urgence. Il serait aussi intéressant (bien que compliqué) d'évaluer les gains sociaux réalisés par la mise en place de dispositifs pour la réinsertion des personnes.

En conclusion et de façon résumée, ce type de projet « Logement d'abord » existe déjà dans le canton de Vaud et mène à des expériences positives qui répondent à des besoins. Toutefois le développement de tels projets nécessite des travaux et des financements. Quelque chose qui doit cependant être mis en balance et comparé aux frais d'hôtel ou d'autres types d'institutionnalisation qui sont par principe plus onéreux que la prise en charge de baux.

4. DISCUSSION GENERALE

Une députée s'est réjouie du fait que des projets pilotes basés sur le « Logement d'abord » soient connus de la DGCS, tout en relevant qu'il faudrait en développer les contours pour une prise en charge plus complète de l'ensemble des situations en détresse. Ceci notamment en identifiant de quelle manière le droit à un toit – comme le droit à être nourri – est compris et entériné dans une volonté de notre Canton.

Un second député a relevé que le système, bien qu'améliorable, fonctionnait et répondrait aux besoins de personnes présentant un problème. Il a néanmoins relevé que le postulat donnait à son avis l'impression qu'il visait à mettre en place un accès à un logement sans condition, notamment sans que les personnes concernées souffrent d'un problème. A cela, la postulante a précisé que le terme « sans condition » utilisé dans le postulat renvoyait aux éventuelles conditions posées au bénéfice du logement (logement à durée déterminée), de participation à la prise en charges ou à des démarches de soins, ou encore de retrouver un emploi dans un certain délai. Ainsi, avec l'approche « Logement d'abord », de telles conditions ne sont pas imposées. En outre, elle a ajouté que cette approche ne concernait pas uniquement les personnes sans-abris, mais aussi les personnes dites en itinérance, c'est-à-dire sans logement propre et accueillies chez différentes connaissances.

Une députée ayant travaillé plus de quinze ans dans un domaine connexe a souligné que les personnes qui vivent dans la rue ou sont en itinérance n'ont pas toutes des problèmes psychiques ou d'addiction. Certaines ont pu perdre le lien social pour d'autres motifs, en ayant été marginalisées par des accidents de la vie ou de parcours. Il est ainsi essentiel de leur laisser le temps de se refaire et de reprendre de bonnes habitudes. Dans

ces situations, la mise à disposition d'un logement pendant 6 mois ne suffit pas. En outre, aujourd'hui dans notre canton, certaines de ces personnes sont logées à l'hôtel, dans un espace de moins de 9m², où les sanitaires sont à l'étage, dans des conditions insalubres. Un logement qui coûte pourtant aux services sociaux entre CHF 1'200.- et 1'400.- par mois et par bénéficiaire. En allant dans le sens du postulat, des économies pourraient ainsi être réalisées. L'on pourrait dans ce cadre s'inspirer par exemple de l'Association Carrefour-Rue à Genève, qui a mis en place un système de logements pour des personnes qui essaient de réintégrer une vie plus normale.

Un député s'est interrogé sur la question de savoir quelle était la norme aujourd'hui pour aider une personne à l'aide sociale en recherche de logement à accéder à ce type d'offre. En outre, si l'idée en soit du postulat est louable, il a également émis une interrogation sur la façon de mettre en place ce type d'offre, sachant qu'elle nécessite un financement important que certaines fondations peuvent assumer. Un point auquel Madame la Conseillère d'Etat a répondu en notant que l'hébergement en hôtel avait un coût lui-même important. Sous l'angle spécifiquement des normes existantes quant à la prise en charge, le représentant de la DGCS a donné les chiffres suivants :

- Pour le revenu d'insertion : les normes dépendent du nombre de personnes et de la région. Dans la région ouest du canton, le loyer maximum pris en charge pour une personne est de CHF 1'120.- et CHF 1'327.- pour deux personnes. Dans la région est du canton, le loyer maximum pour une personne est de CHF 944.- et CHF 1'116.- pour deux personnes.
- Pour les prestations complémentaires : les normes sont différentes. Elles sont fixées sur une base fédérale et dépendent aussi du nombre de personnes et de la région.

S'agissant spécifiquement des hôtels, le coût était de CHF 9 millions en 2016. Aujourd'hui le coût est de CHF 5 millions car des conventions avec les hôtels ont été passées avec une tarification assez stricte (CHF 80.-/nuit le 1^{er} mois, et en principe CHF 1'200.-/mois dès le 2^e mois). Il existe actuellement 14 conventions en vigueur. La majorité des bénéficiaires reste moins d'un mois dans les hôtels, étant ensuite intégrés possiblement à d'autres structures. Il a également été relevé qu'une difficulté réelle était celle de trouver tout simplement un logement dans certaines régions du canton.

Un autre député a appuyé le fait qu'avoir son propre logement était bien une manière efficace de se réinsérer socialement et professionnellement. Tout comme la possibilité de le meubler soi-même, de décorer son appartement, cuisiner, inviter des amis et retrouver une vie sociale. L'exemple lausannois du Patio est ici une réussite flagrante : 70% des bénéficiaires sont sortis du Patio avec un bail à leur nom. A ce titre, la cautèle posée quant au temps (maximum 2 ans), et l'accompagnement social, sont des éléments intéressants. Ainsi, bien que le postulat propose une approche sans durée dans le temps, le député a indiqué être plutôt favorable à des propositions avec une durée limitée dans le temps afin d'assurer un certain stimulus, du moins pour des personnes qui sont tombées dans la précarité sociale et non pour des personnes en grande précarité ou toxicodépendantes. Enfin, compte tenu des coûts importants liés à l'hébergement en hôtel, l'approche d'un « Logement d'abord » - d'ailleurs déjà éprouvée – permettrait bien de diminuer les coûts à la collectivité. Dans l'ensemble, le député a rappelé que personne n'était à l'abri d'une dégringolade menant à la perte du logement (suite à un divorce, à la perte d'un emploi, etc.). Le dispositif « Logement d'abord » pourrait aussi toucher cette population-là.

S'agissant spécifiquement de la durée, une députée a évoqué des situations de personnes étant restées bien au-delà d'un mois, jusqu'à plusieurs années, dans un hôtel insalubre. A ce sujet, le représentant de la DGCS a confirmé qu'une majorité de bénéficiaires restait un mois et moins dans les hôtels ayant passé des conventions et étant contrôlés par les CSR. Il est toutefois possible que des personnes soient logées en-dehors de ces structures – et il est vrai qu'il y a bien en tout cas une structure insalubre que la DGCS essaie actuellement de vider.

Selon un député encore, bien que la réduction des coûts des chambres d'hôtel à la suite des conventions passées soit une évolution positive, ces établissements suivent leur propre *business plan* et intérêts économiques. Les prestations qui y sont offertes ne sont souvent pas acceptables, surtout pour des séjours de longue durée. Bénévole dans des institutions d'accueil de personnes sans-abri, le député a confirmé le fait que ces personnes ne peuvent pas se valoriser dans ce cadre. De sorte qu'il est essentiel de trouver un système de réel logement.

La postulante a confirmé que l'étude demandée par le postulat pourrait montrer l'ampleur des économies réalisées par le logement des personnes en appartement plutôt qu'en l'hôtel et en hébergement d'urgence. Une étude qui pourrait s'étendre aux gains sociaux, bien que compliqués à évaluer.

Un député a déclaré craindre un raccourci simpliste par lequel des logements gratuits seraient proposés à une faible minorité de la population, alors que d'autres personnes peinant à joindre les deux bouts paieraient leur logement. Il pourrait ainsi être plus pertinent de passer par un soutien accru aux fondations évoquées, dont le travail est excellent. A ces éléments, une députée a répondu que tout un chacun ne pouvait pas bénéficier d'un logement d'urgence, mais que cette possibilité ne touchait que celles et ceux qui n'avaient plus rien.

Madame la Conseillère d'Etat a encore relevé que le Canton n'avait aucune volonté de créer ses propres structures de « Logement d'abord », dès lors que des professionnel-le-s font ce travail avec les spécificités locales. C'est ainsi le travail réalisé par les fondations/institutions sociales qui doit être soutenu par le Canton.

Pour finir, un député a relevé que le rapport demandé par le postulat surchargerait l'administration. Un second député a répondu qu'un tel rapport permettrait au contraire de quitter le monde de l'impression pour se faire un point de vue basé sur des faits, y compris pour les économies. Ainsi, sur un sujet aussi important que le logement, il est important de pouvoir disposer d'une étude réelle.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 5 voix pour, 3 contre et 0 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Lausanne, le 30 août 2022.

*Le rapporteur :
David Raedler*