

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Joëlle Minacci et consorts au nom Au nom du groupe Ensemble à gauche & POP - Pour un inventaire de la politique sociale du logement dans le Canton

1. PREAMBULE

La Commission thématique des affaires sociales s'est réunie le jeudi 2 mars 2023, Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Carine Carvalho, Elodie Golaz Grilli (en remplacement de Laurence Bassin), Monique Hofstetter, Joëlle Minacci et Anne-Lise Rime ; ainsi que de Messieurs les Députés Jean-Rémy Chevalley, Florian Despond, Denis Dumartheray, Théophile Schenker (en remplacement de Géraldine Dubuis), Jean Tschopp et Cédric Weissert. Mesdames les Députées Circé Barbezat-Fuchs, Laurence Bassin, Géraldine Dubuis et Isabelle Freymond étaient excusées.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ; Monsieur Fabrice Ghelfi, Chef de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) ; Madame Léa Fazenda, Responsable du Pôle appui social et orientation (PASO).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

En préambule, la postulante signale que la Ville de Lausanne – en collaboration avec la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL) – a réuni en date du 14 septembre 2022 les communes vaudoises, le Canton, les associations et collectifs, ainsi que le monde académique à l'occasion d'une table ronde traitant de l'hébergement d'urgence. Le présent objet parlementaire a été rédigé sur la base des pistes qui ont émergé de cette journée et d'éléments transmis à la postulante par des actrices et acteurs du terrain.

Le postulat demande que soit établi un inventaire des actions et prestations mises en place par les communes, le Canton et les associations dans le domaine de l'hébergement social et de l'hébergement d'urgence, les deux étant, selon la postulante, liés.

La postulante présente ensuite les jalons de l'année 2022 pour l'hébergement d'urgence :

- Avril 2022 : thématisation par l'association Sleep-In dans sa newsletter de la problématique de la « politique du thermomètre » qui implique la fermeture de plus de 160 lits pour les personnes sans abri à Lausanne.
- Mai 2022 : l'association Sleep-In confirme que le système d'hébergement d'urgence est, comme annoncé, saturé en raison de la fermeture saisonnière.
- Printemps 2022 toujours, occupation par le collectif 43m² de deux centres pour en faire des hébergements d'urgence (un à Beaulieu, immédiatement démantelé, un deuxième dans le jardin de la

HETSL ouvert entre juin et septembre 2022). Objectif : pallier le manque de places et faire connaître la problématique.

- Septembre 2022 : tenue de la table ronde organisée par la Ville de Lausanne et la HETSL. Les constats sont les suivants : importance des ressources financières pour pallier le manque de lits ; nécessité de réponses plurielles à la problématique large, complexe et imbriquée du logement social et du sans-abrisme ; besoin de personnes formées pour assurer l'encadrement des bénéficiaires ; nécessaire renforcement de la coordination entre les communes et le Canton par le développement notamment d'une vision globale et concertée.
- Décembre 2022 : le Répit, structure saisonnière, est pris d'assaut et l'équipe, n'arrivant plus à assurer la sécurité du lieu, est contrainte de cesser son activité durant quelques jours.

Elle relève en outre que la position subsidiaire du Canton a pour conséquence une forte disparité de l'offre de prestations « logement social » : l'aide individuelle au logement est octroyée dans onze communes, les logements subventionnés sont mis à disposition au bon vouloir des communes et les logements de transition sont le fruit de d'initiative des associations.

Financée au cas par cas par le Canton, l'offre ne permet pas de toujours répondre aux besoins ; lorsque les prestations manquent, c'est le « système d » , mis en œuvre par les divers services et associations, qui prend le relais. Les solutions mises en œuvre sont trop rapidement saturées. Le manque de coordination entre les communes et le Canton crée en outre une inertie dans les réponses politiques et une déresponsabilisation des un-e-s sur les autres.

Aussi, la répartition des lieux, la solidarité entre les communes et la définition des rôles de chaque actrice et acteur devraient être repensés dans leur ensemble. L'augmentation des charges de loyer due à la crise énergétique, en précarisant un pan de la population, participe en outre à la mise sous pression du système.

La postulante liste les effets pervers du manque, de la discontinuité et de l'inadéquation de l'offre de logements d'urgence et de logements sociaux dans le Canton :

- Epuisement et sentiment d'impuissance des professionnel-le-s et du corps associatif qui œuvrent dans un climat d'urgence, parant au plus pressé et peinant à se faire entendre malgré les interpellations régulières des autorités.
- Pérennisation de situations d'itinérance pour certaines personnes qui ne peuvent bénéficier d'un logement social et se « rabattent », faute de mieux, sur des logements d'urgence.
- Inadéquation des logements d'urgence pour certains publics : femmes (insécurité), enfants scolarisés (besoin d'un endroit calme pour faire les devoirs), personnes à santé défaillante, travailleurs saisonniers et travailleuses saisonnières, refusé-e-s ailleurs en raison de leur présence pour un temps déterminé ou de la rareté de l'offre, etc. Les hébergements d'urgence pallient malheureusement en partie au déséquilibre du marché du logement.
- Augmentation des coûts pour la collectivité (lorsqu'il s'agit par exemple de loger des personnes dans un hôtel pour combler le manque de prestations type logement de transition).

L'itinérance durable produit elle-même un certain nombre d'effets pervers pour les personnes concernées :

- Difficulté à maintenir ou trouver un emploi.
- Dégradation de l'état psychique et physique.
- Vulnérabilité des bénéficiaires à toute sorte de dérives.

Partant de ces constats, le postulat vise, d'une part, à faire remonter ces réalités dans l'arène politique, et, d'autre part, à ce qu'une sorte de cartographie de l'aide au logement au sens large soit établie. Cet inventaire devrait ensuite permettre d'évaluer, puis de rendre le système plus efficient en l'ajustant aux besoins en constante évolution. La postulante précise encore que cet inventaire pourrait s'appuyer sur des rapports existants : des données assez riches sont disponibles, des rapports sont produits par des acteurs de terrain, mais aussi par d'autres organismes tels que la HETSL.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du DSAS informe des démarches déjà en cours en lien avec les différents aspects évoqués :

- Une étude dont le rapport devrait sortir dans le courant du printemps est en cours à la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR). Elle vise à réaliser une évaluation du dispositif d'hébergement d'urgence selon quatre axes : 1) comparaison intercantonale, 2) typologie des bénéficiaires-utilisateurs/utilisatrices des logements d'urgence, 3) articulation des différents hébergements d'urgence avec l'entier du dispositif socio-sanitaire vaudois, 4) pertinence de la saisonnalité de l'offre. La Conseillère d'Etat rappelle la nécessité d'avoir un dispositif qui favorise ou permette la réinsertion des personnes lorsqu'elles en sont capables.
- Le budget consacré à l'hébergement d'urgence a augmenté de manière importante ces dernières années afin de répondre aux besoins, mais aussi d'accompagner des communes actives dans ce domaine : entre 2020 et 2023 le budget est passé de CHF 3,46 à 5 millions. Ce financement passe par la facture cantonale, mais également par le biais de la participation à la cohésion sociale : toutes les communes sont donc solidaires de celles qui sont le plus proactives dans ce domaine, principalement les villes puisque ce sont là que s'expriment le plus les besoins et que se trouvent les mesures et dispositifs bas-seuils.
- La proactivité du Canton par le financement de projets-pilotes, par exemple celui de Renens « La Maison des Lionnes », dédiée au logement de transition pour femmes.

Concernant le volet relatif aux logements sociaux, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) déploie une politique d'accès au logement en agissant notamment sur la prévention de la perte du logement, sur la mise en place de relogement provisoire, sur le développement des appuis et soutiens à la recherche de logement durable. Ces mesures représentent un budget de CHF 4 millions.

Si au sujet des logements d'urgence et des logements sociaux un certain nombre de constats et de leviers d'action peuvent être établis, notamment le fait de devoir s'appuyer sur la connaissance des actrices et acteurs du terrain pour sonder les besoins, la Conseillère d'Etat rappelle aussi qu'il s'agit de deux politiques publiques distinctes qui ciblent un public différent.

L'hébergement d'urgence est très lié à la politique migratoire, ce qui est un peu moins le cas du volet hébergement social. L'hébergement d'urgence va concerner une centaine de personnes, alors que l'ordre de grandeur du volet politique sociale de l'hébergement est beaucoup plus important et concerne davantage des familles ou des personnes de la classe moyenne inférieure. Les hébergements d'urgence concernent la plupart du temps des personnes beaucoup plus précarisées.

Un rapport du Conseil d'Etat ferait cette distinction importante. La réponse intégrerait le rapport de l'HETS-FR pour la problématique du logement d'urgence et d'autres actrices et acteurs (les régions d'action sociale, les communes) s'agissant du volet politique sociale du logement.

4. DISCUSSION GENERALE

Deux commissaires regrettent l'allusion aux violences policières dans le texte déposé. Une députée souligne qu'il s'agit d'une citation parue dans une newsletter du collectif 43m² et non des mots de la postulante. Cette citation permet d'appréhender le climat politique. A cela la postulante ajoute qu'il s'agit effectivement d'un regard du terrain et qui, considéré comme tel, mérite de remonter dans l'arène politique.

Un des commissaires précédents remarque que le texte suggère des outils prétendument nécessaires à la résolution de cette importante problématique. Or, la mise en place d'une politique du logement relève, selon lui, du Conseil d'Etat, non du Parlement.

Son collègue demande si le Conseil d'Etat connaît les raisons qui expliquent la plus forte sollicitation des hébergements d'urgence, ce à quoi la responsable du Pôle appui social et orientation (PASO) répond qu'il s'agit d'une problématique complexe qui concerne des publics très mobiles. L'intérêt de l'évaluation menée par l'HETS-FR est précisément de pouvoir mieux comprendre les mécanismes en jeu.

La Conseillère d'Etat précise que l'augmentation du budget a notamment fait suite aux besoins exprimés par des communes ayant mis en place et développé des hébergements d'urgence, avec parfois des projets

novateurs. La commune de Nyon a par exemple développé un accueil basé sur l'insertion et la réinsertion (mise à disposition d'ateliers spécifiques la journée). Il est apparu que ce projet faisait sens aussi pour décharger des structures lausannoises.

Une quatrième commissaire relève que la problématique du sans-abrisme implique des risques sanitaires importants. Selon elle, le Canton a un rôle évident à jouer dans la coordination et le déploiement d'une politique cohérente du logement au sens large afin de s'assurer que, sur l'ensemble du territoire cantonal, les personnes qui se retrouvent dans des situations très précarisées puissent trouver de l'aide, d'où l'intérêt de dresser un inventaire tel que proposé dans le postulat.

La troisième intervenante complète en insistant sur le fait qu'en dépit de causes différentes, la conséquence est la même, soit le sans-abrisme, même si la distinction entre logement social et logement d'urgence est claire. A son sens, il conviendrait certainement d'apporter une réponse différenciée au phénomène du sans-abrisme, en fonction du profil des personnes concernées. Cet objet a l'avantage d'articuler les deux faces de la problématique et d'y inclure tou-te-s les intervenant-e-s, le constat étant clair que ni les villes, ni le Canton, ni les associations ne peuvent agir seul-e-s.

Pour un cinquième député, le postulat ratisse trop large. Il craint une perte d'efficacité à vouloir faire des liens entre politique sociale du logement et hébergements d'urgence ; il aurait préféré que l'objet se limite à la problématique du logement d'urgence.

La postulante de rétorquer que c'est justement l'articulation entre les deux systèmes qui est visée par le texte.

Une sixième intervenante interroge le Conseil d'Etat sur l'utilité qu'aurait, ou non, un tel inventaire.

A cette question, la Cheffe de Département répond que dans l'absolu, toute analyse est a priori utile. Dès lors que les conclusions ne sont pas connues, elle ne peut pas se prononcer à ce stade sur la suite qui serait donnée à un tel rapport qui, comme énoncé précédemment, inclurait l'étude conduite par l'école sociale de Fribourg pour le volet hébergement d'urgence.

Se référant aux propos tenus par la Conseillère d'Etat, selon lesquels les communes montent en puissance et diversifient leurs prestations, un septième commissaire juge que l'intérêt de ce postulat serait aussi de faire connaître et d'analyser les approches novatrices, peut-être même que le rapport ferait apparaître d'autres besoins, peu identifiés jusque-là. Indépendamment de comment seraient utilisées ces nouvelles connaissances, il voit un intérêt à documenter une politique sociale en pleine évolution.

Dans un ordre d'idées proches, la deuxième intervenante demande si le Conseil d'Etat a connaissance des potentiels à venir ou encore de projets qui seraient en gestation du côté des communes.

La Conseillère d'Etat indique que les projections à long terme sont impossibles, les facteurs d'influence étant trop fluctuants. Quant au prétendu manque de places, évoqué par la postulante, elle mentionne le phénomène des personnes qui viennent dans le Canton pour bénéficier de ces prestations qui n'existent peu ou pas dans le leur, à Neuchâtel par exemple. Cet effet est à prendre en compte dans une analyse plus globale qui inclut le relevé de ce qui est proposé, ou non, dans les autres cantons ; cet aspect fait partie du mandat donné à la HETS-FR. Un autre point important de cette étude concerne la question de la saisonnalité qui crée des soubresauts du système à chaque fermeture de lits et qui constitue des moments compliqués pour les travailleuses sociales et les travailleurs sociaux. Si un plus grand lissage du système pouvait être envisagé en fonction des résultats de l'étude, la Conseillère d'Etat estime qu'il serait difficile de totalement se passer de la possibilité d'ouvrir plus de lits au creux de l'hiver.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat.

La Commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 11 voix pour, aucune voix contre et 2 abstentions, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Moudon, le 17 octobre 2023.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*