



RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Alexandre Démétriadès au nom de la commission chargée d'étudier l'EMPD 205
– Hébergement des requérants d'asile : état des lieux et axes stratégiques (15_POS_110)**

TABLE DES MATIERES

1. Stratégies en matière d'hébergement et réponses aux interventions parlementaires - Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Alexandre Démétriadès au nom de la commission chargée d'étudier l'EMPD 205 – Hébergement des requérants d'asile : état des lieux et axes stratégiques (15_POS_110) et réponse à l'interpellation Pierre-Yves Rapaz – Répartition des populations requérantes d'asile ou ayant acquis leur statut de réfugiés (16_INT_510) et réponse à l'interpellation Nicolas Croci Torti et consorts – Accueil des migrants : quelle stratégie pour une répartition cantonale juste et équitable ? (16_INT_496)	3
1.1 Texte du postulat.....	3
1.2 Cadre légal, réglementaire et conventionnel.....	4
1.2.1 Droit fédéral.....	4
1.2.2 Droit cantonal.....	4
1.3 La mission d'hébergement de l'EVAM.....	7
1.3.1 Principes d'hébergement.....	7
1.3.2 Mise en œuvre.....	7
1.4 Evolution depuis 2004.....	8
1.4.1 Généralités.....	8
1.4.2 Hébergement en appartements.....	9
1.4.3 Hébergement en structures d'hébergement collectif (foyers, abris de protection civile).....	10
1.5 Situation au 31 décembre 2017.....	12
1.5.1 Effectifs des personnes hébergées.....	12
1.5.2 Solutions d'hébergement en place.....	12
1.6 Réponse à l'interpellation Pierre-Yves Rapaz – Répartition des populations requérantes d'asile ou ayant acquis leur statut de réfugiés (16_INT_510).....	15
1.7 Problématiques.....	16
1.7.1 Gestion des décrues.....	16
1.7.2 Gestion des afflux.....	17
1.7.3 Répartition sur le territoire - Réponse à l'interpellation Croci Torti et consorts – Accueil des migrants : quelle stratégie pour une répartition cantonale juste et équitable ? (16_INT_496).....	18
1.7.4 Places en foyers.....	21
1.7.5 L'hébergement des mineurs non accompagnés (MNA).....	24
1.7.6 Marché locatif - appartements.....	26
1.7.7 Propriétés de l'EVAM.....	28
1.7.8 Hébergement en abri de protection civile.....	30
1.7.9 Personnes qui se logent par leurs propres moyens.....	31
1.7.10 Hébergement chez des particuliers/"Un village - une famille".....	34
1.7.11 Hébergement en hôtel.....	35
1.7.12 Personnes ne relevant plus du champ de compétence de l'EVAM.....	35
1.8 Scenarii.....	36
1.8.1 Situation générale.....	36
1.8.2 Scénario pour 2018.....	37
1.8.3 Scenarii pour 2019 et suivants.....	38
1.8.4 Accélération des procédures d'asile.....	38
1.8.5 Effets des années à forte affluence.....	39
1.9 Axes stratégiques.....	39
1.9.1 Donner les moyens au Conseil d'Etat pour pouvoir répondre efficacement à des situations d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile.....	39
1.9.2 Favoriser l'autonomie dans l'hébergement.....	42
1.9.3 Augmenter le nombre de places en foyer.....	42
1.9.4 Utilisation des abris de protection civile à titre exceptionnel.....	42
1.9.5 Diminuer le nombre de personnes hébergées par l'EVAM mais ne ressortant pas de son champ de compétence.....	42
1.9.6 Réserver les appartements en principe aux personnes au bénéfice d'un permis F et/ou ayant un emploi ou en formation professionnelle.....	43
1.9.7 Poursuivre la politique d'investissement.....	43
2. Conclusion.....	44

1. STRATEGIES EN MATIERE D'HEBERGEMENT ET REPONSES AUX INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES - RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT ALEXANDRE DEMETRIADES AU NOM DE LA COMMISSION CHARGEE D'ETUDIER L'EMPD 205 – HEBERGEMENT DES REQUERANTS D'ASILE : ETAT DES LIEUX ET AXES STRATEGIQUES (15_POS_110) ET REPONSE A L'INTERPELLATION PIERRE-YVES RAPAZ – REPARTITION DES POPULATIONS REQUERANTES D'ASILE OU AYANT ACQUIS LEUR STATUT DE REFUGIES (16_INT_510) ET REPONSE A L'INTERPELLATION NICOLAS CROCI TORTI ET CONSORTS – ACCUEIL DES MIGRANTS : QUELLE STRATEGIE POUR UNE REPARTITION CANTONALE JUSTE ET EQUITABLE ? (16_INT_496)

Le troisième et dernier axe de modification légale découle du présent rapport du Conseil d'Etat suite au postulat Alexandre Démétriadès au nom de la commission chargée d'étudier l'EMPD 205 – Hébergement des requérants d'asile : état des lieux et axes stratégiques (15_POS_110). Le rapport dresse une image complète de la situation en matière d'hébergement et de son évolution au cours des dix dernières années, et présente les stratégies en matière d'hébergement. Par la même occasion, le Conseil d'Etat répond à deux interpellations (interpellation Pierre-Yves Rapaz – Répartition des populations requérantes d'asile ou ayant acquis leur statut de réfugiés (16_INT_510) et interpellation Nicolas Croci Torti et consorts – Accueil des migrants : quelle stratégie pour une répartition cantonale juste et équitable ? (16_INT_496)). Si la plupart des éléments de la stratégie sont du ressort du Conseil d'Etat ou de l'EVAM, le rapport conclut néanmoins à la nécessité de modifier la loi afin de permettre à l'EVAM de réaliser pleinement sa mission d'hébergement des demandeurs d'asile, des mineurs non accompagnés et des personnes en situation irrégulière, notamment face à une situation d'afflux d'une ampleur extraordinaire de demandeurs d'asile.

Il convient également de créer des dispositions légales idoines permettant de traiter plus efficacement la problématique de l'hébergement des personnes qui ne relèvent plus du champ d'application de la LARA.

1.1 Texte du postulat

La commission chargée d'étudier l'exposé des motifs et projet de décret 205 demande au Conseil d'Etat d'établir un rapport présentant :

- l'état des lieux de l'hébergement des requérants d'asile pris en charge par l'Établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) ;*
- les différents scénarii envisagés et les axes stratégiques définis pour répondre à moyen et long termes aux besoins en la matière.*

Commentaire :

Le dépôt de ce postulat fait suite au travail de la commission chargée d'étudier l'exposé des motifs et projet de décret 205. Les raisons qui expliquent ce dépôt figurent dans le rapport de la commission auquel le présent postulat est annexé.

Extraits du rapport de la commission chargée d'étudier l'EMPD 205 :

« Proposition d'un postulat de la commission

Plusieurs députés proposent d'adjoindre au rapport de la commission, un postulat émanant de la commission qui demanderait un rapport détaillé au Conseil d'Etat sur l'évolution des missions et des prestations de l'EVAM (sur les dix dernières années) et l'impact de ces dernières sur son parc immobilier. Ce rapport devra aussi, dans la mesure du possible (compte tenu de la complexité du dossier), tenter de dégager des axes stratégiques à emprunter en fonction de différents scénarios envisagés.

Si une minorité de la commission pense qu'il serait préférable d'attendre que les rencontres d'un groupe thématique aient lieu avant de déposer un postulat, la majorité de la commission, quant à elle, soutient l'opportunité de déposer un postulat en son nom et ce, au même moment que le dépôt du présent rapport. »

« Le présent exposé des motifs et projet de décret, tel qu'il était rédigé, a posé quelques problèmes aux députés qui devaient l'étudier. S'il avait l'avantage de décrire précisément les rénovations, acquisitions d'immeubles et travaux divers qu'il impliquait indirectement, il décrivait en revanche moins la relation particulière qui lie l'Établissement vaudois d'accueil des migrants à l'État de Vaud et les différentes difficultés qu'impliquent une gestion des places d'hébergement « à flux tendu ».

Après avoir pu clarifier ces deux dimensions de l'EMPD grâce aux réponses claires et précises formulées par le Conseiller d'Etat, la commission s'est penchée sur l'absence de vision historique et de planification dont faisait

preuve, selon elle, le même projet qui lui était présenté. Ainsi, tout en étant conscients de la complexité que revêt la gestion des places d'hébergement et du parc immobilier de l'EVAM, l'unanimité des commissaires pense qu'il est important d'informer les membres du Grand Conseil sur la politique vaudoise d'hébergement des migrants menée par le Conseil d'État. Partant, il a été décidé, de concert avec le Conseiller d'État, qu'un groupe thématique sera créé dans le but de tenir informés les députés intéressés par la problématique de l'hébergement des requérants d'asile dans le Canton.

Parallèlement, une large majorité de la commission a jugé nécessaire qu'une information générale soit transmise à l'ensemble du Grand Conseil par la voie d'un rapport. Elle a ainsi décidé de déposer, en son nom, un postulat demandant au Conseil d'État d'établir un rapport sur la politique d'hébergement des requérants d'asile pratiquée par le Canton ».

1.2 Cadre légal, réglementaire et conventionnel

Le présent chapitre rappelle les principales sources de droit en matière d'hébergement de demandeurs d'asile et de bénéficiaires de l'aide d'urgence.

1.2.1 Droit fédéral

Sur le plan fédéral, l'article 27 alinéa 3 de la loi sur l'asile (ci-après LAsi) précise que le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après SEM) attribue le requérant à un canton. Cette attribution se fait sur la base d'une clé de répartition, conformément à l'article 21 de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1). Le Canton de Vaud se voit ainsi attribuer 8.4% de toutes les personnes déposant une demande d'asile en Suisse.

L'article 28 LAsi précise que les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de séjour au requérant. Elles peuvent lui assigner un logement, en particulier l'héberger dans un logement collectif. Les cantons en garantissent la sécurité et, pour ce faire, peuvent édicter des dispositions et prendre des mesures.

Selon les articles 80 et suivants LAsi, l'aide sociale ou l'aide d'urgence est fournie aux personnes qui séjournent en Suisse en vertu de cette loi par le canton auquel elles ont été attribuées. Les cantons peuvent déléguer tout ou partie de cette tâche à des tiers. Les personnes qui séjournent en Suisse en vertu de la LAsi et qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent l'aide sociale nécessaire, à moins qu'un tiers ne soit tenu d'y pourvoir en vertu d'une obligation légale ou contractuelle, ou l'aide d'urgence, à condition qu'elles en fassent la demande. L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal.

1.2.2 Droit cantonal

3.2.2.1 Loi sur l'aide aux requérants d'asile et certaines catégories d'étrangers (LARA) – Hébergement

Au niveau cantonal, les articles 28 et suivants de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et certaines catégories d'étrangers (LARA) sont libellés comme suit :

Art. 28 Principe

¹ *Les demandeurs d'asile sont en principe hébergés dans des centres d'accueil ou dans des appartements.*

² *En cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, le département peut ordonner l'ouverture d'abris de protection civile afin d'héberger temporairement les personnes visées à l'article 2.*

Art. 29 Recherche de logements

¹ *Les communes de plus de 2'000 habitants doivent collaborer avec l'établissement à la recherche de possibilités d'hébergement sur leur territoire.*

² *Dans des cas exceptionnels, l'établissement peut, avec l'accord du département solliciter la collaboration de communes de moins de 2'000 habitants.*

Art. 30 Relation d'hébergement

¹ *L'hébergement des demandeurs d'asile fait l'objet d'une décision de l'établissement.*

² *La décision fixe le lieu, le début et la fin de l'hébergement, ainsi que ses modalités.*

Art. 31 Prolongation de l'hébergement et expulsion

¹ Lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut, par décision et moyennant indemnité, prolonger la durée de l'hébergement jusqu'à trois mois.

² L'établissement peut expulser les personnes qui demeurent dans ses locaux malgré la fin de la relation d'hébergement. Il peut faire appel à la force publique si nécessaire.

Art. 32 Contrôle

¹ Pendant toute la durée de l'hébergement, l'établissement veille à ce que l'utilisation des locaux qu'il met à disposition soit conforme à la législation en matière d'aménagement du territoire et des constructions A, ainsi qu'à la décision d'hébergement. A cet effet, il est habilité à effectuer des contrôles.

² Des visites non annoncées des locaux sont possibles.

Art. 33 Surveillance

¹ L'établissement assure la surveillance des centres d'accueil qu'il gère. Il peut confier cette tâche à un tiers.

² En cas de trouble ou de suspicion d'infraction pénale à l'intérieur d'un centre d'accueil ou de locaux qu'il met à disposition, l'établissement peut faire appel à la force publique pour constater les faits et rétablir l'ordre.

3.2.2.2 Règlement d'application de la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et certaines catégories d'étrangers (RLARA) – Forfaits hébergement

Les articles 5 et suivants RLARA précisent les normes applicables en matière d'hébergement :

Art. 5 Forfaits pour logement dans une structure d'hébergement collectif

¹ L'établissement porte les montants journaliers suivants, exprimés en francs suisses, sur le décompte d'assistance des personnes logées dans des structures d'hébergement collectif :

Nombre de personnes constituant le groupe social	1	2 et plus
Forfait journalier pour le groupe social	12.00	24.00

Art. 6 Forfaits pour logement dans un appartement

¹ L'établissement porte les montants mensuels suivants, exprimés en francs suisses, sur le décompte d'assistance des personnes logées dans des appartements :

Nombre de personnes hébergées	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nombre de pièces	1	610	610							
	2		980	980	980					
	3			1'360	1'360	1'360	1'360			
	4				1'730	1'730	1'730	1'730	1'730	
	5					2'120	2'120	2'120	2'120	2'120

² Au-delà de 5 pièces, le montant du forfait de l'alinéa 1 est majoré de Fr. 350.- par pièce supplémentaire.

Art. 7 Forfait pour assurances

¹ L'établissement porte un montant de 9 francs par mois et par personne qu'il héberge sur le décompte d'assistance pour la couverture des assurances incendie et responsabilité civile.

Art. 8 Hébergement dans les logements non fournis par l'établissement

¹ L'établissement rembourse le loyer des personnes assistées et qui disposent d'un bail privé jusqu'à concurrence des montants figurant dans le tableau ci-dessous.

² Il rembourse en outre forfaitairement les frais annexes liés au logement (chauffage, électricité, eau chaude, taxes diverses, etc.) sur la base des forfaits figurant dans le tableau ci-dessous.

³ Les montants indiqués dans le tableau sont exprimés en francs suisses.

Droit	Studio et 1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces
loyer net maximum	510	820	1'130	1'440	1'750
forfait pour frais	100	160	230	290	370

^{3bis} Au-delà de 5 pièces, les montants de l'alinéa 3 sont majorés de Fr. 290.- par pièce supplémentaire au niveau du loyer net maximum et de Fr. 60.- par pièce supplémentaire au niveau du forfait pour frais.

⁴ L'établissement finance le coût de l'hébergement des RA/AP non autonomes financièrement dans la limite des normes qui figurent à l'article 6.

3.2.2.3 Loi sur l'aide aux requérants d'asile et certaines catégories d'étrangers (LARA) – Autres dispositions

Le rôle de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (ci-après EVAM) est défini dans la LARA (art. 9 et suivants). L'EVAM est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique. Il peut ainsi, dans le cadre de sa mission d'hébergement, notamment :

- conclure des contrats de bail;
- acquérir, posséder et vendre des biens immobiliers;
- contracter des dettes hypothécaires garanties par ses biens immobiliers.

3.2.2.4 Convention de subventionnement

Une convention annuelle conclue entre l'Etat et l'EVAM précise les conditions d'exécution des missions de l'établissement, et notamment les règles relatives aux engagements financiers. En ce qui concerne les biens immobiliers, la convention 2018 stipule ce qui suit :

Article 40 Entretien, rénovation, construction et acquisition d'immeubles

Les frais d'entretien courant des immeubles de l'EVAM sont pris en charge dans le cadre de la subvention annuelle faisant l'objet de la présente convention.

Les travaux d'entretien lourds à caractère de rénovation ainsi que les travaux de transformation ou ceux liés à la construction d'un nouvel immeuble constituent par contre des charges à caractère d'investissement qui n'émargent pas au budget de fonctionnement de l'établissement couvert par cette subvention. Ils font l'objet d'une planification pluriannuelle dont le programme est actualisé à échéance semestrielle et annexé aux rapports périodiques prévus à l'article 65 LARA.

Le financement des rénovations et transformations d'immeubles de l'établissement ainsi que le financement de constructions, voire l'acquisition d'un bien-fonds ou d'un immeuble doivent faire l'objet d'un décret accordant une garantie étatique d'emprunt. Les intérêts de l'emprunt sont couverts par la subvention annuelle faisant l'objet de la présente convention.

En cas d'acquisition, si les délais de finalisation de la transaction immobilière ne permettent pas d'obtenir dans les temps l'octroi de la garantie étatique, l'EVAM souscrit un emprunt hypothécaire. Dans ce dernier cas de figure, l'EVAM et le département veillent à ce que le gage immobilier puisse être rapidement remplacé par une garantie étatique d'emprunt en déposant, dans les meilleurs délais, un projet de décret à cet effet.

L'EVAM ne constitue aucune réserve (notamment de fonds de rénovation) dans le but de rénover ou d'acquérir des immeubles.

L'EVAM amortit annuellement tous ses immeubles d'un montant correspondant à 2% de leur valeur comptable brute et les travaux de rénovation d'un montant correspondant à 5% de leur valeur comptable brute. Ces amortissements sont couverts par la subvention annuelle faisant l'objet de la convention.

3.2.2.5 Autres bases légales

Pour le surplus, l'activité de l'EVAM est bien entendu soumise à l'ensemble des bases légales en vigueur. Dans le cadre de la thématique de l'hébergement, on mentionnera en particulier les lois fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire et des constructions, la loi sur l'énergie, et les plans d'aménagement cantonaux et communaux (PGA, PPA, PAC etc.) et leurs règlements.

1.3 La mission d'hébergement de l'EVAM

1.3.1 Principes d'hébergement

L'EVAM a notamment pour mission l'hébergement des demandeurs d'asile, des mineurs non accompagnés et des personnes en situation irrégulière. Cette tâche et les conditions de son exécution sont précisées aux articles 28 et suivants de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA), dans le règlement d'application de la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (RLARA), ainsi que dans le guide d'assistance de l'EVAM.

Les demandeurs d'asile sont en principe, dans un premier temps, pendant environ six mois, hébergés en foyer dit d'accueil et de socialisation. Ces structures d'hébergement collectif permettent d'assurer un encadrement sur place par des assistants sociaux, dans le but de permettre aux résidents de se familiariser avec la vie en Suisse, ses règles et ses contraintes, et de débiter l'apprentissage du français.

Par la suite, les demandeurs d'asile sont transférés vers d'autres foyers, dits de séjour, ou vers un logement individuel (studio, appartement) mis à disposition par l'EVAM. Le choix de l'hébergement se fait sur la base de plusieurs critères tels que la situation familiale, l'état de santé, la capacité de vivre en appartement - suite à une évaluation par l'assistant social. Les personnes exerçant une activité lucrative ou suivant une formation professionnelle sont prioritaires dans l'attribution des logements individuels, très convoités.

Tout bénéficiaire de l'EVAM peut conclure un bail (location ou sous-location) en son propre nom. Pour les personnes assistées, l'EVAM prend en charge les frais jusqu'à concurrence des normes fixées par le Conseil d'Etat. En revanche, les personnes logées par l'EVAM qui disposent de revenus se voient bien entendu facturer la contrepartie de la prestation d'hébergement, également dans le cadre des normes fixées par le Conseil d'Etat.

Conformément aux dispositions légales (art. 4a LASV), les bénéficiaires de prestations d'aide d'urgence, à savoir les personnes sans droit de séjour en Suisse (majoritairement suite à une décision de renvoi de Suisse prise par le Secrétariat d'Etat aux migrations), sont en principe hébergées en structures d'hébergement collectif. A cet effet, l'EVAM dispose de foyers dédiés à l'aide d'urgence.

Finalement, l'EVAM dispose de foyers spécialement dédiés aux mineurs non accompagnés, foyers qui offrent un encadrement spécifique par des éducateurs.

Les personnes qui obtiennent un titre de séjour (permis B), d'établissement (permis C) ou la nationalité suisse ne relèvent plus de la compétence de l'EVAM. Par conséquent, elles doivent quitter les logements mis à disposition par l'établissement - qui en a besoin pour héberger les nouveaux arrivants.

1.3.2 Mise en œuvre

En raison notamment du manque chronique, structurel, de places en foyers, mais également de la difficulté de disposer du nombre et de la typologie d'appartements correspondant aux besoins, principalement en période d'augmentation des effectifs de bénéficiaires, les principes décrits ci-dessus ne peuvent pas être mis en œuvre complètement en tout temps.

Il est ainsi difficile, voire impossible, de :

- adapter constamment le nombre de places en foyer d'accueil et de socialisation au nombre des nouveaux arrivants;
- répartir l'ensemble des bénéficiaires dans des foyers correspondant à leur situation (foyers d'accueil et de socialisation, foyers de séjour, foyers d'aide d'urgence);
- prioriser l'attribution d'appartements pour les personnes exerçant une activité lucrative ou en formation professionnelle;
- assurer la sortie des personnes ayant accompli leur parcours en foyer d'accueil et de socialisation vers d'autres structures d'hébergement;
- garantir l'accueil de tout nouvel arrivant dans un foyer d'accueil et de socialisation;
- faire quitter les personnes ne relevant plus de la compétence de l'EVAM des logements mis à disposition par l'établissement.

Les principes énoncés ci-dessus doivent donc être considérés comme un idéal vers lequel tendre et non comme des règles absolues, ceci d'autant plus que l'EVAM, en application des principes généraux de l'Etat de droit, doit rendre des décisions proportionnées tenant compte, autant que possible, des particularités de chaque situation individuelle.

Les différentes problématiques mentionnées ici seront abordées plus en détail au point 3.7. Les axes stratégiques identifiés figurent au point 3.9.

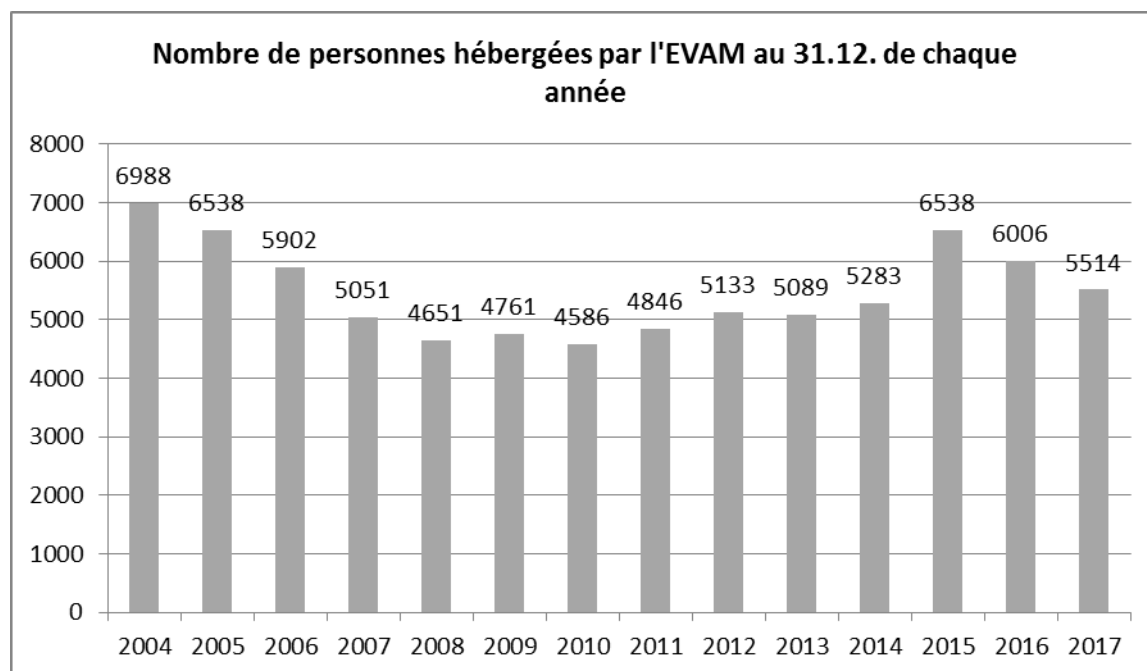
1.4 Evolution depuis 2004

1.4.1 Généralités

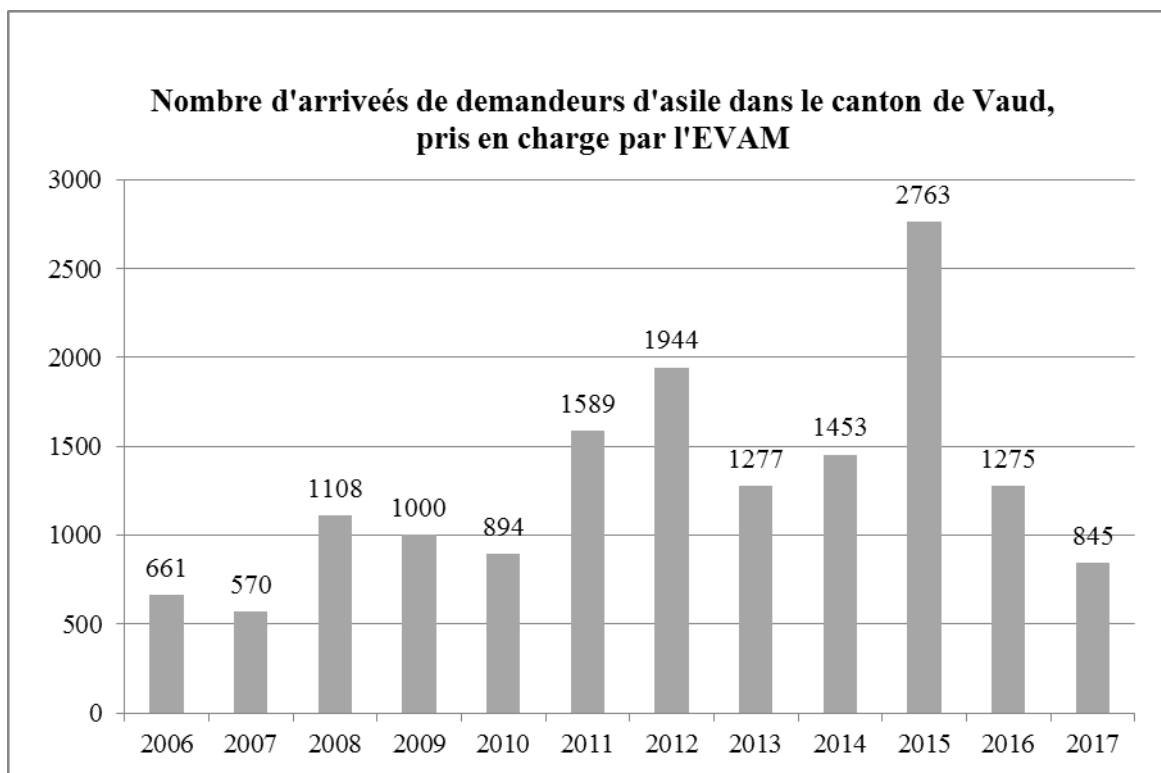
Le nombre de personnes hébergées par l'EVAM est soumis à de fortes fluctuations, liées directement aux réalités migratoires que le canton ne maîtrise pas ou qu'il ne maîtrise que partiellement. Les besoins de places d'hébergement varient au cours du temps notamment en fonction des paramètres suivants :

- nombre de nouvelles arrivées;
- nombre de départs de Suisse;
- nombre de disparitions, de réapparitions;
- nombre de personnes sortant du champ de compétence de l'EVAM (obtention d'un permis B, C, naturalisation, etc.);
- nombre de personnes sorties du champ de compétence de l'EVAM qui restent hébergées dans les structures de l'établissement;
- nombre de personnes qui se logent par leurs propres moyens ou sont logées par des tiers.

L'évolution du nombre de personnes hébergées par l'EVAM depuis le 31 décembre 2004 a été la suivante :



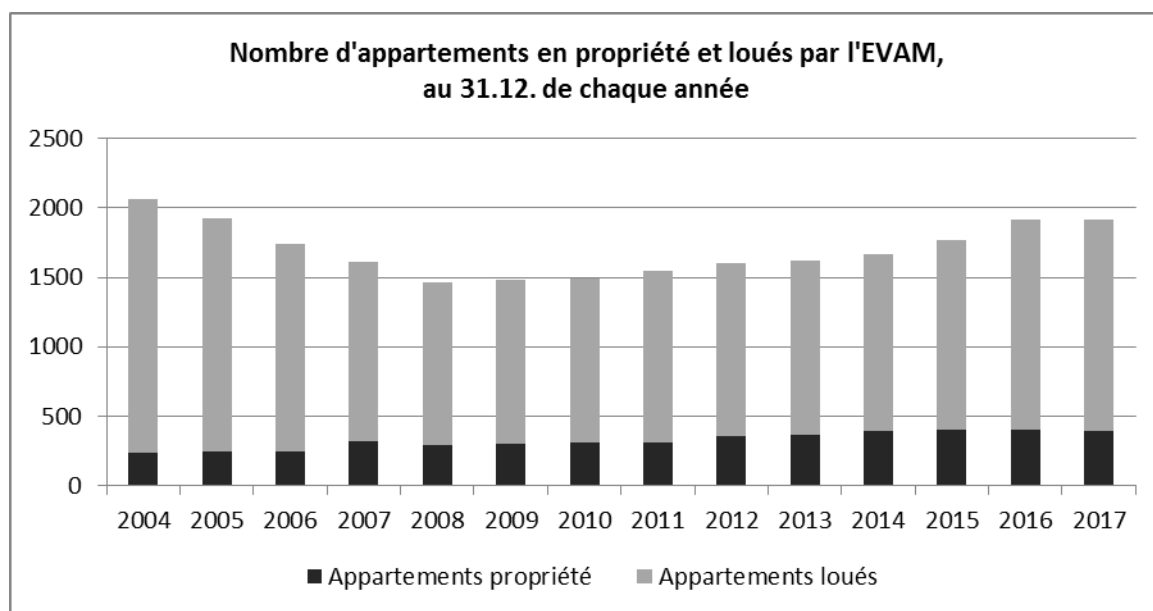
On voit ainsi que le nombre de personnes hébergées a diminué de 33% entre 2004 et 2010. En revanche, il a augmenté de 43% entre 2010 et 2015 et de 24% durant la seule année 2015. En comparant les effectifs hébergés avec le nombre d'arrivées (voir graphique suivant), il devient évident que les effectifs baissent pendant les années de faible affluence, mais augmentent pendant les années de forte affluence.



L'EVAM (la FAREAS jusqu'en 2007) a donc été amené à adapter ses structures d'hébergement tout au long de ces années, aussi bien à la baisse qu'à la hausse.

1.4.2 Hébergement en appartements

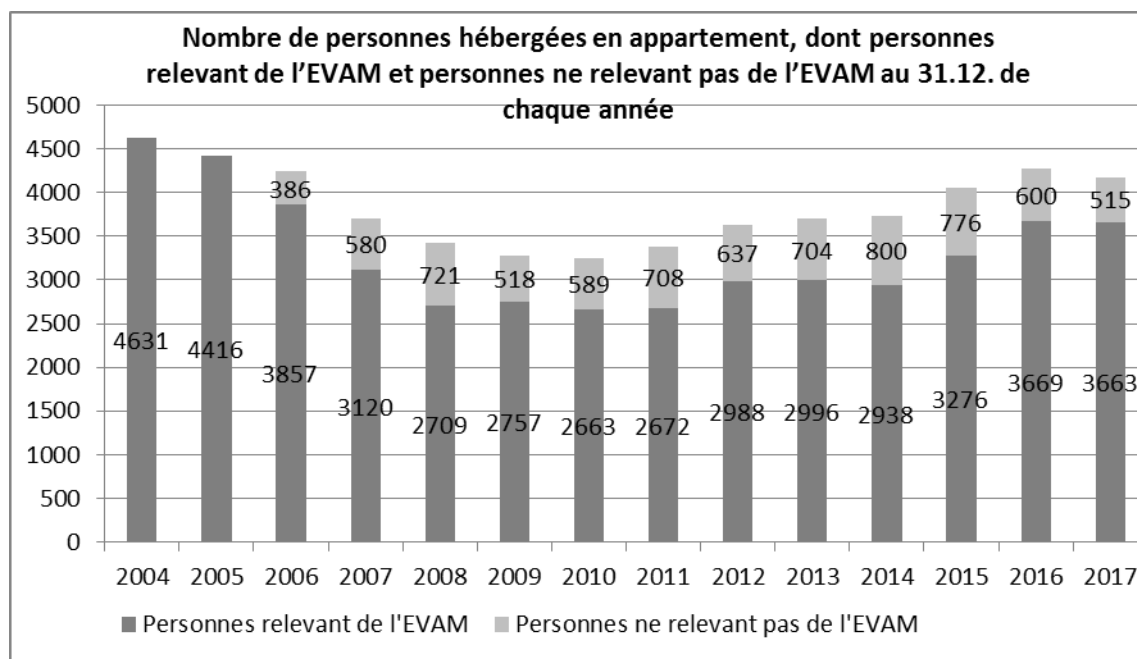
Le nombre d'appartements utilisés par l'EVAM (FAREAS jusqu'en 2007) a évolué selon le graphique suivant (qui distingue entre appartements propriétés de l'établissement et appartements loués par lui) (valeurs au 31.12.)



Le nombre total d'appartements a ainsi diminué de 29% entre 2004 et 2008. La diminution était légèrement moins forte que la diminution du nombre de personnes hébergées (voir ci-dessus, point 3.4.1).

L'augmentation du nombre d'appartements propriétés de l'EVAM est imputable à des acquisitions, mais surtout à des transformations de propriété (densification, nouvelle distribution avec des unités plus petites, réaffectation de surfaces de bureau en logement).

Le nombre de personnes hébergées en appartement a évolué de manière très similaire comme le montre le graphique suivant qui distingue les personnes hébergées ressortant du champ de compétence de l'EVAM et les personnes ne ressortant pas (plus) de cette compétence (au bénéfice d'un permis B p. ex.) :

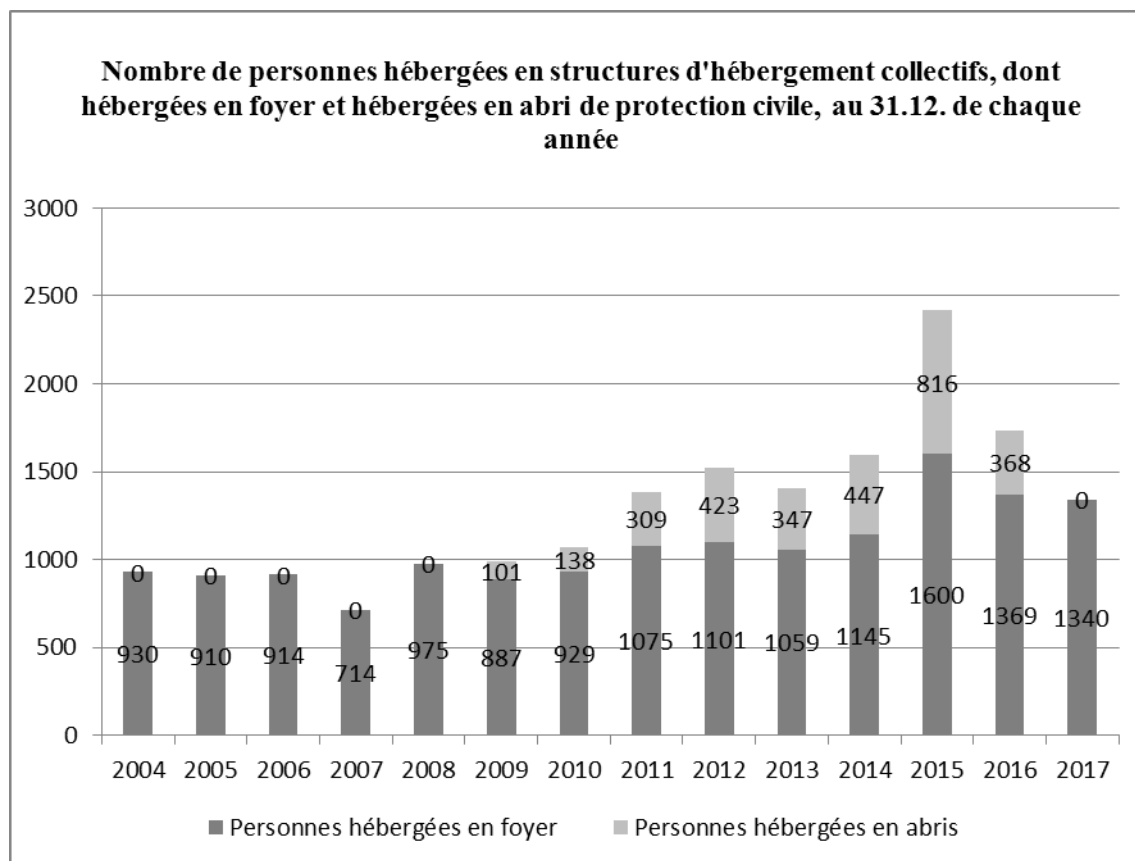


Entre 2010 et 2015, le nombre d'appartements a augmenté de 19%, bien moins que l'augmentation du nombre de personnes hébergées. Cet état de fait traduit essentiellement les difficultés auxquelles l'EVAM fait face en situation d'afflux, dans un marché du logement tendu. Par voie de conséquence, l'EVAM a donc dû recourir à d'autres formes d'hébergement, y compris en abris de protection civile, pour faire face aux besoins croissants (voir ci-dessous, chapitre 3.7.8). Subsidiairement, il est aussi à mettre en lien avec le très fort afflux durant la seule année 2015. Les personnes très récemment arrivées sont en principe et prioritairement hébergées en structures d'hébergement collectif. De ce fait, les arrivées particulièrement nombreuses au 2e semestre 2015 se sont traduites en une augmentation du nombre d'appartements durant 2016. En 2015, alors que le nombre de personnes hébergées augmente de 21%, le nombre d'appartements augmente de 6% seulement (ce qui représente néanmoins 100 appartements en plus).

Le phénomène de personnes ne ressortant pas de la mission de l'EVAM, mais néanmoins hébergées par lui, a pris une ampleur significative à partir de 2007. Il représente une problématique qui sera abordée plus en détail ci-dessous, au point 3.7.12.

1.4.3 Hébergement en structures d'hébergement collectif (foyers, abris de protection civile)

L'évolution du nombre de personnes hébergées en structures d'hébergement collectif est illustrée par le graphique suivant qui, distingue les personnes hébergées en foyers des personnes hébergées en abris de protection civile :



On voit ici une corrélation très claire avec l'évolution du nombre d'arrivées (voir graphique ci-dessus au point 3.4.1).

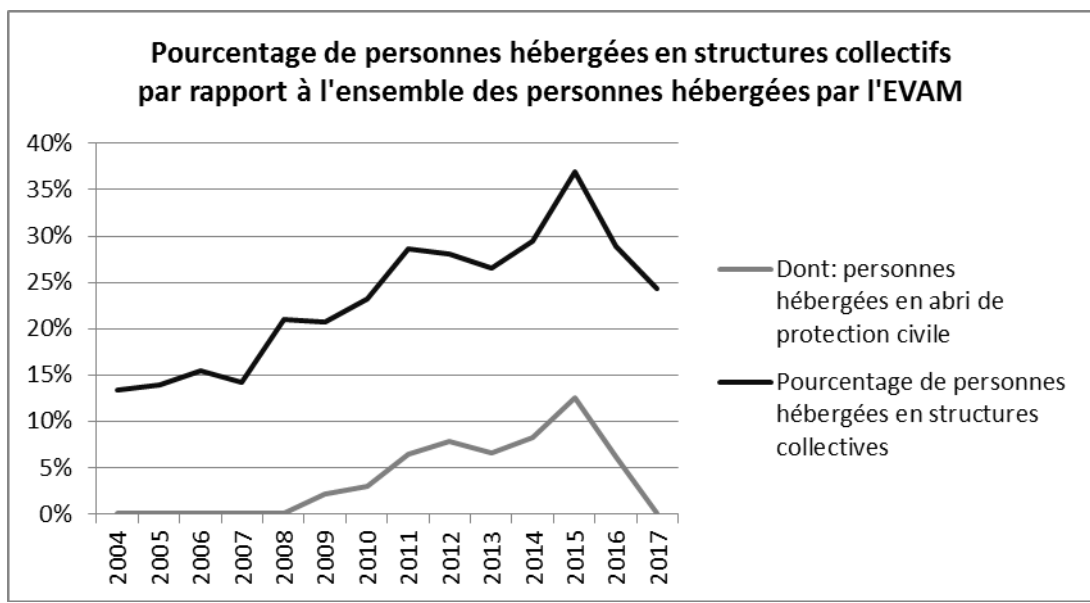
Le nombre de personnes hébergées en structures d'hébergement collectif avoisinait ainsi 2'500 personnes fin 2015. Comparé à fin 2008, ce nombre a augmenté de 148%. Plus de la moitié de l'augmentation a été absorbée par des abris de protection civile.

Entre 2004 et 2006, la FAREAS a diminué le nombre de foyers, ce qui, à effectif égal, a conduit à une augmentation du taux d'occupation qui est passé de 73% à 99%. Les places disponibles ont ainsi permis d'absorber les besoins. Le taux s'est maintenu autour de 100% jusqu'en 2010 (avec une exception fin 2007 liée à l'introduction de l'aide d'urgence à l'ensemble des personnes déboutées). Suite à l'augmentation du nombre d'arrivées liées au printemps arabe (2011-2012), l'EVAM a été contraint d'augmenter le taux d'occupation des foyers, pour atteindre 118% en 2011.

Entre fin 2013 et fin 2015, l'EVAM a créé 470 places supplémentaires en foyers, principalement durant l'année 2015 qui correspond à la plus forte affluence de demandeurs d'asile depuis 1999. Fin 2017, le taux d'occupation des foyers est retombé en dessous de 100% (voir ci-dessous, au point 3.5.2).

L'hébergement en abris de protection civile est très directement lié à la situation sur le plan migratoire, et notamment au nombre de nouvelles arrivées. Il a pris de l'ampleur en 2011-2012, années qui correspondent au printemps arabe. Il a encore significativement augmenté en 2015.

Le pourcentage du nombre de personnes hébergées en structures d'hébergement collectif par rapport à l'ensemble du nombre de personnes hébergées varie dans le temps. Au cours des 10 dernières années, il montre une tendance à l'augmentation, comme l'illustre le graphique suivant, qui distingue les personnes en foyers et, à partir de 2009, les personnes en abris :



Cette augmentation s'est faite en trois paliers :

- en 2008, généralisation de l'aide d'urgence pour l'ensemble des requérants d'asile déboutés;
- en 2011 et 2012, effets migratoires du printemps arabe;
- en 2015, fort afflux.

Les fluctuations peuvent être très rapides. Ainsi, par exemple, le nombre de personnes à héberger par l'EVAM a augmenté de 350 environ durant le seul mois de novembre 2015. Dans ce type de situation, tous les efforts sont consentis pour créer des places supplémentaires en foyers et en appartements. Cependant, cela s'avère souvent insuffisant. Le recours à des abris de protection civile devient dès lors nécessaire pour permettre de loger tout le monde.

En cas de fort afflux continu et/ou répété (plusieurs années de suite), même l'ouverture d'abris de protection civile pourrait être insuffisante. En effet, le nombre d'abris de protection civile exploitables à des fins d'hébergement de demandeurs d'asile est limité, et il n'est en principe pas prévu, actuellement, de loger des familles dans de telles structures souterraines. C'est dans la perspective de l'éventualité d'un tel afflux important et prolongé que l'EVAM examine toute autre piste qui pourrait apporter une réponse à un tel défi. L'état de ces réflexions et les propositions qui en découlent est résumé ci-dessous, aux points 3.7.2 et 3.9.1.

1.5 Situation au 31 décembre 2017

1.5.1 Effectifs des personnes hébergées

Au 31 décembre 2017, l'EVAM logeait 5'514 personnes, réparties de la manière suivante :

- | | |
|---|-------|
| - requérants d'asile en procédure | 1'451 |
| - personnes au bénéfice d'un permis F | 2'775 |
| - personnes au bénéfice de prestations d'aide d'urgence | 659 |
| - personnes ne relevant pas de la compétence de l'EVAM | 629 |

1.5.2 Solutions d'hébergement en place

Au 31 décembre 2017, l'EVAM disposait de 18 foyers, à savoir :

Type de structure	Nombre de foyers	Nombre de places	Nombre de résidents	Taux d'occupation
Foyers d'accueil – socialisation	7	795	661	83%
Foyers de séjour	3	208	196	94%
Foyers d'aide d'urgence	4	340	314	92%
Foyers MNA	4	171	129	75%
Total	18	1'514	1'300	86%

Plus aucun abri de protection civile n'était exploité fin 2017.

L'EVAM gère encore un sleep in comptant 24 places. 57 personnes étaient attribuées à cette structure. Celles-ci y dorment cependant, pour leur grande majorité, de manière intermittente. Le nombre de personnes qui y passent la nuit n'a à aucun moment dépassé 24.

Ainsi, l'ensemble des structures d'hébergement collectif se présentait comme suit :

Type de structure	Nombre de structures	Nombre de places	Nombre de résidents	Taux d'occupation
Foyers	18	1'514	1'300	86%
Abris de protection civile	0	0	0	0%-
Sleep in	1	24	40	167%
Total	9	1'538	1'340	87%

Parallèlement, l'EVAM disposait de 1'916 appartements, dans lesquels étaient hébergées 4'269 personnes.

Contrairement aux années précédentes, aucune personne n'était logée en hôtel.

Ainsi, 24% des personnes hébergées par l'EVAM l'étaient en structures d'hébergement collectif.

Après une période de sur-occupation suite au nombre élevé d'arrivées en 2015 (2'763 arrivées, dont 473 pour le seul mois de novembre), et après près de 10 ans d'exploitation d'abris de protection civile, on constate donc actuellement une certaine normalisation de la situation.

Le tableau ci-dessous détaille les structures ouvertes en 2015, 2016 et début 2017 :

Commune	Type de structure	District	Ouvert en	Remarque	Nombre de places
Lausanne (Chasseron)	Foyer en surface	Lausanne	Juin 2015	Acquisition	55
Gland	Abri de protection civile	Nyon	Juillet 2015 à septembre 2017		50
Nyon	Abri de protection civile	Nyon	Août 2015 à novembre 2017		50

Commune	Type de structure	District	Ouvert en	Remarque	Nombre de places
Lausanne (Chalet-à-Gobet)	Foyer en surface	Lausanne	Septembre 2015 à décembre 2017	Mise à dispo. temporaire	50
Montreux (Clarens)	Abri de protection civile	Riviera - Pays d'En-haut	Septembre 2015 à juin 2017		75
Crans-près-Céligny	Abri de protection civile	Nyon	Octobre 2015 à mars 2017		50
Ollon (Arveyes)	Foyer en surface	Aigle	Octobre 2015	Acquisition	70
Ballaigues	Foyer en surface	Jura - Nord vaudois	Novembre 2015 à mai 2016, puis à partir de novembre 2016	Mise à dispo. temporaire	75
Renens	Abri de protection civile	Ouest lausannois	Novembre 2015 mars 2017		50
Chavannes-près-Renens	Foyer en surface	Ouest lausannois	Décembre 2015 à octobre 2017	Location	20
Chexbres	Abri de protection civile	Oron - Lavaux	Décembre 2015 à mai 2017		70
Gryon	Foyer en surface	Aigle	Décembre 2015	Location	70
Yverdon (Gîte du Passant)	Foyer en surface	Jura - Nord vaudois	Décembre 2015 à avril 2016	Mise à dispo. temporaire	45
Echallens	Abri de protection civile	Gros-de-Vaud	Février 2016 à mai 2017		50
Montreux (Chamby)	Foyer en surface	Riviera - Pays d'En-haut	Avril 2016	Acquisition	36
Epalinges	Foyer en surface	Lausanne	Septembre 2016		35
Ecublens	Foyer en surface	Ouest lausannois	Février 2017	Construction par l'EVAM	200

Après un pic début 2016, le nombre de personnes hébergées a diminué. L'EVAM s'adapte à cette nouvelle réalité en ajustant ses capacités d'hébergement, et notamment en cessant, au fur et à mesure, l'exploitation d'abris de protection civile (dernier abri fermé en novembre 2017).

La majorité des bénéficiaires de l'EVAM reste hébergée dans des appartements loués par l'EVAM sur le marché libre.

1.6 Réponse à l'interpellation Pierre-Yves Rapaz – Répartition des populations requérantes d'asile ou ayant acquis leur statut de réfugiés (16_INT_510)

Texte de l'interpellation :

« Dans les réponses à mon interpellation 16-466 l'Etat nous annonce qu'en 2015 le nombre de personnes hébergées par l'EVAM a augmenté de 1'300 personnes passant de 5'200 à 6'500 personnes. Mon interrogation est la suivante : Lorsque l'on voit des reportages dans les médias pourquoi voit-on une majorité de jeunes célibataires sur les bateaux et rarement des familles. J'aimerais savoir si c'est ma vision qui est faussée ou si en effet une majorité de requérants et donc de réfugiés sont des jeunes célibataires. En principe lorsqu'un danger menace sa famille, de par un conflit dans le pays ou un risque de génocide, la première réaction de tout être humain normalement constitué est de mettre femme et enfants à l'abri et lorsque tout le monde l'est, l'on se met ensuite aussi en sécurité. J'ai donc l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Sur les 6'500 personnes hébergées par l'EVAM, quelle est la répartition par âge et sexe de cette population ?
2. Quelle est l'évolution de cette répartition ces 20 dernières années ?
3. Peut-on avoir la même répartition pour la population reconnue par un permis N, F ou B ? »

Réponse du Conseil d'Etat :

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite rappeler la teneur de l'article 3 de la loi sur l'asile. Selon cette disposition, « Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. » Cette définition peut certes, dans certains contextes, concerner des familles entières, notamment en situation de conflit armé ou de violence généralisée, mais elle peut aussi, selon les contextes, s'appliquer à des personnes individuellement.

L'examen de la demande d'asile et l'octroi du statut de réfugié sont de compétence fédérale, de sorte que le Conseil d'Etat ne peut pas se prononcer plus en détail à ce sujet.

Question 1 : Sur les 6'500 personnes hébergées par l'EVAM, quelle est la répartition par âge et sexe de cette population ?

La répartition au 31.12.2015 était la suivante :

	Requérants d'asile (permis N)		Personnes avec admission provisoire (permis F)		Personnes à l'aide d'urgence		Totaux	Pourcentages
	Masculins	Féminins	Masculins	Féminins	Masculins	Féminins		
0 - 18 ans	429	267	422	407	99	102	1'726	30.3%
18 - 25 ans	660	150	172	109	92	40	1'223	21.5%
25 - 40 ans	532	230	350	307	227	91	1'737	30.5%
40 - 60 ans	130	81	250	262	80	46	849	14.9%
plus de 60 ans	12	9	53	73	7	6	160	2.8%
Totaux	1'763	737	1'247	1'158	505	285	5'695	
Pourcentages	70.5%	29.5%	51.9%	48.1%	63.9%	36.1%		

Ce tableau ne tient pas compte des personnes hébergées par l'EVAM mais qui ne relèvent plus de son champ de compétence (843 personnes).

Question 2 : Quelle est l'évolution de cette répartition ces 20 dernières années ?

L'EVAM ne dispose pas de données chiffrées permettant de retracer facilement l'évolution de cette répartition. L'établissement de telles données nécessiterait des travaux conséquents sur des bases de données qui, en partie, ne sont plus exploitées aujourd'hui. Ces travaux engendreraient, de l'avis du Conseil d'Etat, un coût disproportionné.

Question 3 : Peut-on avoir la même répartition pour la population reconnue par un permis N, F ou B ?

Le tableau ci-dessus renseigne sur la répartition concernant les requérants d'asile (permis N), les personnes au bénéfice d'une admission provisoire sans statut de réfugié (permis F relevant de l'EVAM), et les personnes au bénéfice de l'aide d'urgence.

Le tableau suivant donne les mêmes indications pour les personnes auxquelles le statut de réfugié a été reconnu et qui sont soit au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis B), soit d'une admission provisoire (permis F).

	Réfugiés permis B		Réfugiés avec admission provisoire (permis F)		Totaux	Pourcentages
	Masculins	Féminins	Masculins	Féminins		
0 - 18 ans	276	280	65	47	668	29.9%
18 - 25 ans	123	94	72	31	320	14.3%
25 - 40 ans	379	285	137	86	887	39.7%
40 - 60 ans	129	114	43	46	332	14.9%
plus de 60 ans	13	12	2	1	28	1.2%
Totaux	920	785	319	211	2235	
Pourcentages	54.0%	46.0%	60.2%	39.8%		

1.7 Problématiques

1.7.1 Gestion des décrues

Entre 2004 et 2008, l'EVAM (la FAREAS) a connu une période de diminution du nombre de personnes à héberger. Depuis mi-2016, le nombre de personnes à héberger diminue de nouveau. Dans ce type de situation, deux enjeux sont cruciaux :

- des considérations économiques et financières : il faut à l'évidence adapter les structures à la baisse dans un souci d'économie des moyens, et ceci d'autant plus que les subventions fédérales en matière d'asile sont corrélées avec le nombre de personnes à prendre en charge, et donc également en baisse;
- des considérations liées au marché de l'immobilier : dans une situation de relative pénurie de logements sur le marché locatif, il serait incompréhensible et indéfendable qu'un établissement public comme l'EVAM thésaurise des appartements ou immeubles vides, en vue d'une éventuelle future augmentation du nombre de personnes à héberger.

Comme expliqué ci-dessus (point 3.4), l'EVAM (la FAREAS) a réduit entre 2004 et 2008 aussi bien son parc d'appartements que le nombre de structures d'hébergement collectif, gardant ainsi le nombre de places toujours au plus proche de ses besoins réels. La diminution qui s'est amorcée en 2016 a permis de cesser l'exploitation des abris de protection civile. Une certaine marge de manœuvre pour permettre de faire face à de brusques mouvements de hausse est cependant maintenue. En effet, entre 2004 et 2007, le taux d'occupation des foyers oscillait entre 73% et 100% environ. Ce taux inférieur à 100% permettait d'absorber une augmentation du nombre de personnes hébergées sans création de places supplémentaires dans un premier temps. De 2008 à 2011, le taux d'occupation était d'environ 100%. Avec le nombre important d'arrivées liées au printemps arabe, ce taux a été porté à 117% en 2011.

Cette augmentation a été possible en aménageant différemment les foyers, en supprimant des surfaces communes, en transformant des cuisines en dortoirs, etc. Viables sur le court terme, de telles modifications peuvent être cependant problématiques dans la durée. L'augmentation de la promiscuité peut conduire à une augmentation des tensions et le travail devient plus difficile et plus intense pour les collaborateurs.

A partir de 2012, le taux d'occupation des foyers a de nouveau baissé, mais il se situait, fin 2015, toujours au-dessus de 100%. Fin 2017, il a baissé à 86%.

Cette approche, cherchant à maintenir à tout moment le nombre de places au plus proche des besoins, est ainsi avantageuse sur le plan financier et en matière de politique du logement, mais elle augmente à l'évidence les risques liés à des phases d'augmentation du nombre de personnes à héberger.

Le maintien d'un certain nombre de places libres en foyer (taux d'occupation de 85% environ) représente le moyen le plus simple, rapide et économique pour permettre à l'EVAM de réagir rapidement à une augmentation du nombre d'arrivées. En effet, ces places sont disponibles immédiatement, sans générer de surcoût. En revanche, un surcoût est généré pendant les périodes d'occupation plus faible. Avec cette approche, le nombre de places vides reste toutefois limité, et celles-ci restent limitées aux foyers.

1.7.2 Gestion des afflux

L'augmentation du nombre de personnes à héberger représente un défi considérable pour le Conseil d'Etat en général et pour l'EVAM en particulier. Dans ce contexte, trois facteurs jouent principalement un rôle :

- le marché immobilier relativement asséché, particulièrement dans des communes et districts où l'EVAM est encore relativement peu présent;
- les dispositions contraignantes du droit de l'aménagement du territoire et des constructions auxquelles l'EVAM, comme tout acteur dans ce domaine, est soumis, et qui empêchent toute réalisation rapide (construction, y compris temporaire, transformation);
- la relative méfiance, voire parfois l'hostilité, d'une partie de la population et de certaines autorités municipales quant à une implantation de l'EVAM ou un renforcement de sa présence, et leur légitime exigence d'une répartition la plus équitable possible des demandeurs d'asile sur le territoire cantonal.

Le défi de l'hébergement se caractérise par deux éléments : l'imprévisibilité des flux, d'une part, la nécessité de solutions dans la durée, d'autre part.

Le domaine de l'asile se caractérise par une forte imprévisibilité des flux. Non seulement, la situation internationale reste imprévisible et volatile, mais encore ses conséquences en termes de migrations sont aléatoires. Le printemps arabe en fournit un exemple parlant :

- la révolution tunisienne a conduit à une augmentation du nombre de demandeurs d'asile en Suisse ; en revanche, cela n'a pas été le cas lors de la révolution égyptienne;
- la destitution de Kadhafi en Libye a engendré une migration secondaire d'une certaine ampleur, alors que très peu de Libyens se sont rendus en Europe;
- la guerre en Syrie a conduit à un nombre inégalé de personnes déplacées à l'intérieur et à l'extérieur des frontières ; cependant, alors que la guerre dure depuis plusieurs années, ce n'est qu'en 2015 qu'une partie significative de personnes réfugiées dans les pays limitrophes a poursuivi son déplacement vers l'Europe.

Sur le plan européen également, l'évolution de la situation n'est guère prévisible. Or, les décisions des pays européens dans leur ensemble et individuellement ont une influence directe sur le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse. Ainsi, à titre d'exemple, au moment de la rédaction du présent rapport, nul ne sait quelles seront les conséquences des récentes élections en Italie sur les flux migratoires vers la Suisse.

Si les besoins sont imprévisibles - les nouvelles arrivées sont annoncées chaque jour ouvrable, dans l'après-midi, pour le lendemain - le nombre de demandes d'asile déposées dans les centres de la Confédération permet une prévisibilité de trois semaines environ - ils se font sentir immédiatement et mettent l'EVAM devant des défis considérables. L'EVAM dispose en effet de 24 heures pour trouver une solution d'hébergement pour tous les nouveaux arrivants !

A l'exception des abris de protection civile, les différentes stratégies à disposition de l'EVAM pour réagir à des hausses des besoins, hausses qui peuvent être très rapides et importantes, ne donnent des effets que dans la durée. Elles sont adéquates dans une vision à moyen et à long terme. La mixité entre objets loués et objets propriétés de l'EVAM permet une certaine flexibilité qui est indispensable dans le domaine de l'asile.

Face à des situations comme celles vécues de manière très prononcée en 2015, à savoir une hausse de 1'300 personnes à héberger en 8 mois, l'EVAM se trouve quelque peu démuni. Il a certes réussi à relever ce défi avec succès, mais en janvier 2016, les possibilités d'actions étaient épuisées. C'est seulement la baisse du nombre de demandes d'asile enregistrées à partir de ce moment qui a évité que l'EVAM se trouve dans l'incapacité de remplir pleinement sa mission d'hébergement.

En novembre 2015, le Conseil d'Etat a mandaté un groupe de travail opérationnel destiné à préparer les réponses aux situations d'urgence en matière d'hébergement de demandeurs d'asile (composé de représentants du SG-DECS, du SPOP, du SSCM, du SSP et de la Polcant et placé sous la direction de l'EVAM).

Une grande panoplie de solutions alternatives d'hébergement a été systématiquement passée en revue sous l'angle juridique, économique et technique, telles que :

- la transformation temporaire de surfaces de bureau en surfaces habitables (hébergement collectif);
- la construction dite modulaire (containers, préfabriqué);
- l'installation de modules d'habitation dans des halles industrielles (comme cela a été réalisé par exemple à Zurich);
- l'installation de tentes permettant un hébergement (relativement) durable dans de bonnes conditions, y compris en hiver.

Il est à rappeler qu'en cas d'afflux de requérants d'asile, les besoins d'hébergement apparaissent subitement, mais s'inscrivent dans une certaine durée. Des solutions de fortune (halles de gymnastique p.ex.) comme elles peuvent trouver application en cas de catastrophes naturelles pour héberger des personnes évacuées de leur domicile pendant quelques jours, ne pourraient entrer en ligne de compte que très ponctuellement. D'autres solutions plus durables devraient très rapidement être trouvées et mises en place par la suite.

Pour l'ensemble des solutions énumérées ci-dessus, les constats suivants s'imposent :

- sur le plan technique, il existe des solutions dans tous les cas, permettant d'assurer des conditions d'hébergement décentes;
- les délais de mise en œuvre sont variables. Ils peuvent être très rapides (1 à 2 semaines) en cas d'utilisation de tentes (sauf en période estivale en raison des multiples festivals qui utilisent l'équipement). Ils peuvent être raisonnables (2 à 3 mois) en cas d'installation en halle industrielle, dépendant cependant des caractéristiques de la halle et des travaux à entreprendre. Les délais en cas de transformation de bureaux dépendent de l'infrastructure existante. Pour la construction modulaire, il faut compter minimum 6 mois (travaux préparatoires, production, installation, finitions);
- les coûts de réalisation et d'exploitation peuvent fortement varier en fonction de la nature de l'objet, du montant des investissements, etc. Cependant, investissements et exploitation ne devraient pas coûter plus cher que l'exploitation d'abris de protection civile;
- la réalisation de tels projets dépend de la disponibilité d'objets qui s'y prêtent. Il faut donc trouver sur le marché soit des terrains, soit des bâtiments à louer. De ce fait, une planification en amont n'est guère possible (en effet, une location d'objets vides paraît exclue);
- quelle que soit la solution mise en œuvre, elle doit être conforme à la réglementation en vigueur dans la zone en question. Ainsi, du logement en zone industrielle ou en zone d'activité n'est en principe pas admis et nécessiterait tout au moins une dérogation. De même, une installation durable de tentes dans une zone non destinée à l'habitation, est en principe exclue;
- toute réalisation (y compris installation de tentes à des fins d'habitation) est soumise à l'obtention d'un permis de construire ou d'un changement d'affectation (s'il s'agit d'un bâtiment existant). A ce titre, et en dehors de la conformité à la zone, le projet doit en principe respecter les exigences légales en matière d'énergie, de prévention feu, de protection contre le bruit etc. En dehors d'installations précaires, le droit de construction actuel ne reconnaît pas la notion de provisoire.

Concrètement, le cadre légal actuel empêche de réagir dans des délais compatibles avec les contraintes inhérentes au domaine de l'asile, à l'exception de la compétence donnée au Chef du Département en charge de l'asile de réquisitionner des abris de protection civile, ainsi que de celle des autorités cantonales compétentes en matière de protection civile (octroyée par l'ordonnance sur la réquisition de constructions protégées et de lits pour la maîtrise de situations d'urgence en matière d'asile (ORCPL)), de réquisitionner des constructions protégées et des lits dans les abris publics. Afin de remédier à cette situation, il est proposé de modifier la LARA afin d'autoriser, le cas échéant, un régime dérogatoire.

Ce projet est présenté ci-dessous au point 3.9.1.

1.7.3 Répartition sur le territoire - Réponse à l'interpellation Croci Torti et consorts – Accueil des migrants : quelle stratégie pour une répartition cantonale juste et équitable ? (16_INT_496)

Texte de l'interpellation :

« La situation dramatique vécue actuellement par les populations irakiennes, afghanes, érythréennes ou syriennes émeut et préoccupe. Le Conseil d'Etat applique une politique d'accueil au plus près de sa conscience, cependant la stratégie de ce dernier quant à la répartition équitable des requérants sur le territoire cantonal pose quelques questions.

En effet, sur le plan fédéral, une distribution proportionnelle à la population a été élaborée et notre canton se doit d'accueillir 8% de personnes ayant demandé l'asile. Derrière Zurich et Berne, nous sommes le 3ème canton récipiendaire de demandeurs.

Cette solution juste et équitable ne semble pas être appliquée à l'échelle de notre canton. Selon les chiffres de l'Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants (EVAM), le Chablais accueille, par exemple, à lui seul près de 14% des plus de 6'200 requérants qui sont assignés à notre canton, alors qu'il n'est de loin pas le district le plus peuplé du canton, puisque seuls un peu plus de 5% des Vaudois y résident.

Il est à noter encore que ces chiffres ne tiennent pas compte des migrants fraîchement régularisés (permis B et F) dépendant du Centre social d'intégration des réfugiés, puisque ces derniers ne sont plus pris en charge par l'EVAM.

Fort de ce constat, je pose au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- 1) Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat en termes de répartition juste et équitable des migrants sur le territoire cantonal ? Une répartition par district calquée sur le modèle fédéral est-elle envisageable ?*
- 2) Quels sont les critères précis que l'EVAM préconise quant à l'ouverture de nouveaux centres d'accueil de requérants d'asile ?*
- 3) Existe-t-il une cartographie de la répartition par région/district des demandeurs d'asile et lesquelles doivent s'attendre à en accueillir dans les prochains mois ? »*

Réponse du Conseil d'Etat :

La répartition des bénéficiaires de l'EVAM sur le territoire cantonal est un enjeu politique, mais aussi économique et social. A la fin des années 1990, le Parlement a demandé au Conseil d'Etat, sous la forme d'un postulat, d'assurer une meilleure répartition des demandeurs d'asile sur le territoire cantonal [Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique de l'asile dans le Canton de Vaud (et rapport sur le postulat Verena Berseth Hadeg pour une répartition équitable et solidaire des requérants d'asile dans le canton), rapport 25, septembre 2002].

Dans les travaux préparatoires à l'élaboration de la LARA, l'hypothèse d'une clé de répartition des demandeurs d'asile sur les communes (comme elle existe dans plusieurs cantons) a été examinée. Cette solution n'a cependant pas été retenue puisqu'elle aurait nécessité, pour être pertinente et efficace, de confier la responsabilité de l'entier de la prise en charge de ces personnes aux communes. Or, une telle approche se serait inscrite en contrecourant par rapport à la cantonalisation et régionalisation de l'aide sociale qui venait d'être mise en œuvre.

En adoptant la LARA en 2006, et en créant ainsi l'EVAM, le législateur a confirmé le choix de centraliser la prise en charge et l'hébergement de cette population au niveau cantonal.

L'article 29 LARA dispose que « *les communes de plus de 2'000 habitants doivent collaborer avec l'établissement à la recherche de possibilités d'hébergement sur leur territoire. Dans des cas exceptionnels, l'établissement peut, avec l'accord du département solliciter la collaboration de communes de moins de 2'000 habitants.* »

Selon l'EMPL LARA, cette disposition a pour but d'assurer une meilleure répartition sur le territoire cantonal. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a averti qu' « *un tel changement ne pourra se faire rapidement, ni sans la collaboration des communes abritant actuellement peu de requérants d'asile. La FAREAS doit en effet trouver des appartements bon marché, qu'elle peine à trouver dans certaines régions du canton.* » Il est rappelé ici que l'EVAM a succédé le 1er janvier 2008 à la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS).

« *Cette collaboration [des communes de plus de 2'000 habitants] peut prendre plusieurs formes. La commune peut simplement signaler des opportunités ou réserver des appartements dont elle serait propriétaire. On peut également envisager la construction de lieux d'hébergement adaptés, par exemple des structures modulaires préfabriquées permettant différentes affectations en fonction de l'évolution du nombre de requérants d'asile attribués au canton.* » [EMPL 294, novembre 2005, p. 30].

Le rapport précité sur le postulat Berseth Hadeg indique la répartition des demandeurs d'asile par régions, état au 31.12.2001. Dans le tableau ci-dessous, nous mettons ces chiffres au regard des chiffres au 31.12.2016.

A noter que la comparaison est malaisée puisque le découpage des districts s'est modifié entre temps :

Demandeurs d'asile en % de la population	Ouest vaudois	Lausanne et Ouest lausannois	Est vaudois	Nord vaudois	Moyenne cantonale
Situation au 31.12.2001	0.37%	2.31%	1.47%	1.38%	1.39%
Situation au 31.12.2016	0.26%	1.17%	0.87%	0.83%	0.82%

On constate ainsi que la répartition reste certes encore inégale au niveau des régions. Cependant, si ce taux s'est presque divisé par deux pour l'ensemble du canton ainsi que pour trois des quatre régions considérées, il n'a baissé que d'un tiers environ dans la quatrième région, celle avec le plus faible taux. En 2001, le taux le plus important était 6.24 fois plus élevé que le taux le plus faible. En 2016, ce rapport n'était plus que de 4.23. L'écart tend donc à diminuer bien que lentement.

Au niveau des communes, l'EMPL LARA (données de 2005) précise que :

- 51% des requérants d'asile vivaient dans 3 communes (Lausanne, Yverdon et Vevey);
- 96% des requérants d'asile vivaient dans 25 communes, comptant toutes (sauf une) plus de 2'000 habitants.

Au 31 décembre 2017 :

- les trois communes avec le plus grand nombre absolu de bénéficiaires de l'EVAM (Lausanne, Yverdon-les-Bains, Montreux) en totalisaient 39%;
- 96% des bénéficiaires de l'EVAM vivaient dans 47 communes.

On constate ici également une évolution vers une meilleure répartition, sans qu'on puisse dire que le but soit atteint.

Le marché immobilier, très inégal sur le territoire cantonal, est le facteur principal empêchant une répartition plus égalitaire des demandeurs d'asile sur le territoire cantonal. En règle générale, des objets sont disponibles à la vente ou à la location dans des régions et des communes où l'EVAM est déjà fortement présent. L'établissement s'interdit, en principe, de renforcer sa présence dans les communes en question. Il concentre ses recherches prioritairement sur les communes de plus de 2'000 habitants - sans exclure cependant les communes moins peuplées - avec un taux de présence de bénéficiaires relativement faible. Or, en règle générale, dans ces communes, l'immobilier est rare et cher, étant précisé que l'EVAM ne loue en principe pas de maisons individuelles ni d'objets de standing. Le recours à des abris de protection civile se faisait selon les mêmes principes.

Cette politique de répartition a un coût qu'il n'est cependant pas possible de chiffrer. En effet, l'EVAM s'imposant des contraintes géographiques, il renonce fréquemment à des acquisitions ou des locations comparativement moins chères. En revanche, il peut être amené à acquérir ou à louer des biens dans des régions où les prix de l'immobilier sont plus élevés.

En réponse aux questions posées par l'interpellation, le Conseil d'Etat se positionne comme suit :

Question 1 : Quelle est la stratégie du Conseil d'Etat en termes de répartition juste et équitable des migrants sur le territoire cantonal ? Une répartition par district calquée sur le modèle fédéral est-elle envisageable ?

De manière abstraite, le Conseil d'Etat ne peut qu'adhérer au souhait exprimé par l'interpellant d'une répartition « juste et équitable ». Cependant, sur un plan concret, plusieurs questions se posent.

Tout d'abord, comment définir une telle répartition « juste et équitable » ? Faut-il prendre comme référence de base les communes de plus de 2'000 habitants ? Est-ce que l'équité se mesure au nombre de demandeurs d'asile par rapport à la taille de la population ou faut-il pondérer par d'autres critères ?

Ensuite, quelle que soit la solution retenue, il faut tenir compte des réalités matérielles, économiques et sociales. En règle générale, l'EVAM doit veiller à loger ses bénéficiaires dans des endroits accessibles en transport en commun. Le marché locatif est très inégal sur le territoire vaudois : dans un grand nombre de communes, il n'existe (quasiment) pas d'objets à louer, ou uniquement des objets de standing. Il en va de même avec les acquisitions : dans beaucoup de communes, les seuls objets sur le marché sont des villas ou encore des appartements en PPE de standing.

De ce fait, les possibilités de location et d'acquisition se concentrent naturellement sur certaines régions du canton. Or, compte tenu de l'enjeu politique que représente la répartition des bénéficiaires sur le territoire cantonal, l'EVAM s'interdit d'acquiescer des biens dans les communes où il est déjà fortement présent.

De manière générale, l'EVAM continuera d'œuvrer durablement pour une répartition plus équilibrée sur le territoire.

Question 2 : Quels sont les critères précis que l'EVAM préconise quant à l'ouverture de nouveaux centres d'accueil de requérants d'asile ?

Les critères sont les suivants :

- besoins pour assurer l'hébergement de tous les bénéficiaires qui lui sont confiés ;
- existence d'objets immobiliers adéquats disponibles ;
- coût d'acquisition et coût d'exploitation par rapport au nombre de personnes hébergées ;
- accessibilité en transport en commun ;
- taux de bénéficiaires de l'EVAM par rapport à la population de la commune.

Question 3 : Existe-t-il une cartographie de la répartition par région/district des demandeurs d'asile et lesquelles doivent s'attendre à en accueillir dans les prochains mois ?

La répartition des bénéficiaires de l'EVAM dans les communes de plus de 2'000 habitants est publiée mensuellement sur le site internet de l'EVAM (www.evam.ch), sous forme d'une liste.

La construction d'un foyer a été achevée début 2017 à Ecublens. Un projet de foyer est en cours d'élaboration à Lausanne. Un droit de superficie accordé par le conseil communal de Nyon à l'EVAM en vue de construire un foyer, a été rejeté en référendum populaire en septembre 2017.

1.7.4 Places en foyers

Comme expliqué ci-dessus, l'hébergement collectif, en foyer, fait partie intégrante du concept d'hébergement. Pour les nouveaux arrivants, un séjour de plusieurs mois dans un foyer, avec un encadrement professionnel, est nécessaire pour leur permettre de se familiariser avec la vie en Suisse et pour apprendre les premières bases de la langue française.

Pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence, l'hébergement collectif représente le standard conformément à la loi (art. 4a LASV).

Finalement, certaines personnes en phase "séjour", de par leur situation personnelle ou leur comportement, ne sont pas aptes ou disposées à vivre en appartement.

L'EVAM dispose donc de foyers accueil - socialisation, de foyers de séjour et de foyers d'aide d'urgence (pour les foyers pour mineurs non accompagnés, voir ci-dessous, point 3.7.5).

Par rapport à l'ensemble des besoins identifiés par l'EVAM, le nombre de places en foyers est structurellement insuffisant depuis des années.

3.7.4.1 Foyers accueil - socialisation

Les besoins de places en foyers d'accueil - socialisation varient très fortement en fonction des flux d'arrivées de nouveaux demandeurs d'asile. Entre 2012 et avril 2015, le nombre de places théoriquement nécessaires dans ce type de foyers oscillait entre 1'150 et 450. A partir de mai 2015, il est monté en flèche pour dépasser les 2'000 places en décembre de cette même année.

Dès 2006, l'EVAM disposait de deux foyers de ce type, à Crissier et à Ste-Croix. En 2013, le foyer de Bex a été transformé en foyer accueil - socialisation, ce qui a porté la capacité d'hébergement de ce type de foyers à 600 au total. Cependant, au regard du nombre de demandes d'asile déposées depuis 2011, la capacité est encore insuffisante, sans parler de l'année 2015, exceptionnelle en termes d'arrivées.

Courant 2015, l'EVAM a créé des capacités supplémentaires avec la création de foyers à Ollon (Arveyes) et à Gryon, ainsi qu'avec l'exploitation temporaire d'un foyer à Ballaigues et d'un autre à Yverdon (Gîte du Passant). Le total atteignait ainsi, temporairement, 830 places environ. Un grand nombre des nouveaux arrivants a cependant dû être logé en abris de protection civile. Suite à la fermeture du foyer d'Yverdon, l'affectation d'un bâtiment du foyer de Crissier à la prise en charge des MNA et l'ouverture d'un foyer à Epalinges, cette capacité est, à fin décembre 2017, de 795.

Les foyers accueil - socialisation sont, en principe, le premier lieu d'hébergement et de prise en charge des nouveaux arrivants. C'est donc dans ce type de foyers que l'EVAM devrait pouvoir disposer des capacités pour absorber des variations de flux en temps réel.

Une des difficultés réside dans le fait que la gestion optimale des foyers d'accueil-socialisation nécessite un nombre suffisant de places dans les structures d'hébergement suivants - appartements, foyers de séjour, foyers d'aide d'urgence. Ce n'est qu'à cette condition que les sorties peuvent s'opérer de manière fluide et qu'il est possible ainsi de libérer des places pour les nouveaux arrivants. Or, cela n'est pas le cas. Ainsi, au 31 décembre 2017, 105 personnes qui auraient dû quitter les foyers accueil - socialisation s'y trouvaient encore, réduisant d'autant le nombre de places disponibles pour les nouveaux arrivants.

Les modélisations (basées sur 24'000 demandes d'asile par année en Suisse) montrent un besoin de places en foyers accueil - socialisation entre 550 et 750 environ. Afin de garder une marge pour réagir à une augmentation du nombre d'arrivées (taux d'occupation à 85%), le besoin est de 650 à 880 places environ. Dans cette logique, le nombre de places en foyer accueil-socialisation semble aujourd'hui conforme au besoin. La capacité actuelle inclue cependant le foyer de Ballaigues (75 places), utilisé temporairement, et celui de Gryon (70 places), pour lequel l'EVAM est au bénéfice d'un bail jusqu'à fin 2018. Des solutions de remplacement devraient dès lors être trouvées.

3.7.4.2 Foyers d'aide d'urgence

Lors de la généralisation de l'aide d'urgence à l'ensemble des requérants d'asile déboutés, début 2008, le nombre de personnes qui resteraient dans ce type de situation a été sous-estimé. Le nombre de places en foyer d'aide d'urgence a donc été insuffisant. En conséquence, dès 2009, le canton a recouru à l'ouverture d'abris de protection civile. La transformation du foyer de Bex, début 2014, en foyer accueil - socialisation a diminué le nombre de places disponibles pour l'aide d'urgence. Pour l'augmenter, l'EVAM a transformé en 2014 un immeuble d'habitation à Yverdon en foyer d'aide d'urgence. La création du sleep in à Morges, en 2012, a également ajouté des places destinées à des bénéficiaires de l'aide d'urgence (uniquement hommes seuls).

Cependant, le nombre de places en foyer d'aide d'urgence reste structurellement insuffisant. Ainsi, au 31 décembre 2016, l'EVAM disposait de 220 places en foyers d'aide d'urgence, portées en février 2017 à 340 avec l'ouverture du foyer d'Ecublens, et de 24 places (auxquelles pouvaient être attribuées jusqu'à 70 personnes environ) au sleep in. Le total disponible était donc de 400 environ. Or, le nombre de personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence et hébergées par l'EVAM était de 660 environ fin 2017. Presque 300 personnes à l'aide d'urgence étaient hébergées en appartements.

Conformément à l'art. 4a LASV, les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont, en règle générale, hébergés en structures d'hébergement collectif. Un hébergement en appartement peut se justifier exceptionnellement, pour des motifs médicaux notamment, ainsi que lorsque tous les membres d'une même famille n'ont pas le même statut. Actuellement, environ 200 personnes à l'aide d'urgence sont hébergées en appartement en raison du manque de places en foyers.

Entre janvier 2012 et décembre 2012, le nombre de personnes à l'aide d'urgence hébergées par l'EVAM a augmenté de 775 à 1'015. Cette augmentation est en lien avec le grand nombre de décisions de renvoi prises à cette période par le Secrétariat d'Etat aux migrations (ex Office fédéral des migrations) suite aux arrivées consécutives au printemps arabe. Depuis juin 2013, le nombre de personnes à l'aide d'urgence hébergées est en baisse. Fin 2017, il se situait à 660. Si l'on observe ainsi, sur le long terme, une lente tendance à la baisse, il reste extrêmement difficile de prévoir l'évolution avec quelque fiabilité.

Par rapport à une population constante d'environ 750 personnes à l'aide d'urgence hébergées, l'EVAM estime le besoin en nombre de places en foyers d'aide d'urgence à environ 500 à 600. L'établissement se trouve donc ici aussi dans une situation de manque structurel important et cherche à créer des foyers supplémentaires. Il manquerait environ 100 à 200 places.

3.7.4.3 Foyers de séjour

Les foyers de séjour sont destinés aux personnes ayant terminé leur phase accueil-socialisation, et qui ne sont pas déboutées (aide d'urgence). Si la très grande majorité de ces personnes est hébergée en appartement, certaines sont placées en foyers pour diverses raisons :

- non-respect des règles de cohabitation dans un immeuble, au détriment des autres résidents;
- déprédations, manque grave d'entretien;
- utilisation abusive de l'appartement mis à disposition par l'EVAM (p.ex. sous-location à des tiers);
- incapacité de vivre de manière complètement autonome.

Au-delà de ces motifs, peut se poser également la question de savoir s'il est judicieux d'attribuer par principe un appartement à toute personne ayant passé 6 à 9 mois en foyer accueil - socialisation. On pourrait en effet lier l'attribution d'un appartement à l'obtention d'un permis F qui permet à la personne de rester durablement en Suisse. Cela permettrait d'éviter que des personnes soient transférées en appartement, puis, une fois obtenu le statut de réfugiés, doivent quitter ce lieu puisqu'elles ne ressortent plus de la compétence de l'EVAM (voir ci-dessous, point 3.7.12). De même, cela éviterait que des personnes déboutées (qui se seraient vu attribuer un appartement avant la fin de la procédure d'asile) doivent être transférées d'un appartement vers un foyer d'aide d'urgence.

On pourrait également conditionner le placement en appartement à l'existence d'une activité lucrative ou d'une formation professionnelle. On créerait ainsi une motivation supplémentaire pour stimuler les efforts d'intégration des personnes concernées. Cette logique est partiellement appliquée aujourd'hui, les personnes exerçant une activité lucrative ou suivant une formation professionnelle étant prioritaires dans l'attribution d'un appartement.

La mise en place conséquente de l'une et/ou de l'autre de ces approches nécessiterait bien entendu un nombre de places relativement élevé en foyers de séjour. Le besoin supplémentaire de places en foyers peut être estimé à 300 à 400 au minimum.

L'EVAM dispose de 208 places en foyers de séjour. Fin 2017, environ 50 de ces places étaient occupées par des personnes qui soit auraient dû se trouver en foyer accueil - socialisation, soit relevaient de l'aide d'urgence, soit ne relevaient plus de la compétence de l'EVAM.

3.7.4.4 Création de foyers

Si, pour des appartements qui sont des objets immobiliers standards, il existe un vaste marché locatif - bien que relativement asséché dans certaines régions du canton -, ainsi que des opportunités d'acquisition, tel n'est pas le cas pour des immeubles qui se prêtent à une exploitation sous forme de foyer. Un foyer est en effet constitué de chambres et d'infrastructures collectives (cuisines, sanitaires - qui dans certains cas peuvent être intégrés aux chambres - salles communes, locaux d'intendance, bureaux pour les collaborateurs, etc.). Ce type d'objet est relativement rare sur le marché. La rare offre a par ailleurs tendance à se concentrer dans quelques districts, sous forme d'anciens hôtels, de colonies de vacances, écoles privées ou cliniques désaffectées par exemple.

La localisation d'un foyer n'est pas anodine, et tous les endroits ne se prêtent pas à ce type d'exploitation (accessibilité en transports publics, environnement).

Compte tenu de ces différentes contraintes, il est relativement difficile de créer des foyers supplémentaires. Une telle création est par ailleurs généralement liée à des investissements plus ou moins importants ; il est donc nécessaire que les choix opérés soient durables. Il en résulte une certaine inertie structurelle.

Cependant, en 2015, 2016 et 2017, l'EVAM a réussi à créer un certain nombre de structures d'hébergement collectif supplémentaires (voir tableau figurant au point 3.4.3). Certains de ces foyers ont une existence temporaire. Ainsi les foyers d'Yverdon (Gîte du Passant) et du Chalet-à-Gobet ont fermé en avril 2016, respectivement en décembre 2017 ; le foyer de Ballaigues fermera en juin 2018.

Début 2016, l'EVAM a créé un foyer supplémentaire pour mineurs non accompagnés à Montreux (voir ci-dessous, point 3.7.5.4).

La construction présente une alternative à l'acquisition. Ainsi, l'EVAM a réalisé un foyer à Ecublens comptant environ 200 places (mise en exploitation février 2017).

Un projet de construction d'un foyer à Lausanne (110 places) est actuellement en cours (remplacement du bâtiment existant, densification de la parcelle).

La construction de bâtiments par l'EVAM apporte une modeste contribution à la création de surfaces de logement supplémentaires. Elle permet, dans le moyen terme, de répondre, partiellement du moins, aux besoins de l'EVAM. Cependant, en raison des délais ayant cours dans le domaine (élaboration du projet, obtention du permis de construire, obtention de la garantie d'emprunt, réalisation du bâtiment), plusieurs années s'écoulent généralement entre l'identification d'une opportunité et la mise en exploitation du bâtiment. Sous cette forme, cette solution n'est donc pas adaptée pour répondre dans le court terme à des variations importantes du nombre de personnes à héberger.

1.7.5 L'hébergement des mineurs non accompagnés (MNA)

3.7.5.1 Introduction

Les mineurs non accompagnés (MNA) sont des demandeurs d'asile qui n'ont pas atteint l'âge de la majorité et dont le représentant légal ne se trouve pas sur territoire suisse. En raison de la minorité de ces personnes, les autorités ont une responsabilité particulière à leur égard. En effet, conformément à l'article 20 de la Convention relative aux droits de l'enfant, « *tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial (...) a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.* »

Dès l'attribution du MNA au canton, la Justice de paix prononce une mesure de curatelle. En règle générale, un mandat de curatelle est confié à l'Office des curatelles et tutelles professionnelles (OCTP) (sauf présence, parfois, d'un membre de la famille proche). C'est donc l'OCTP qui représente légalement l'enfant.

3.7.5.2 Bases légales

La LARA précise la mission de l'EVAM relative aux MNA :

Art. 45 Hébergement

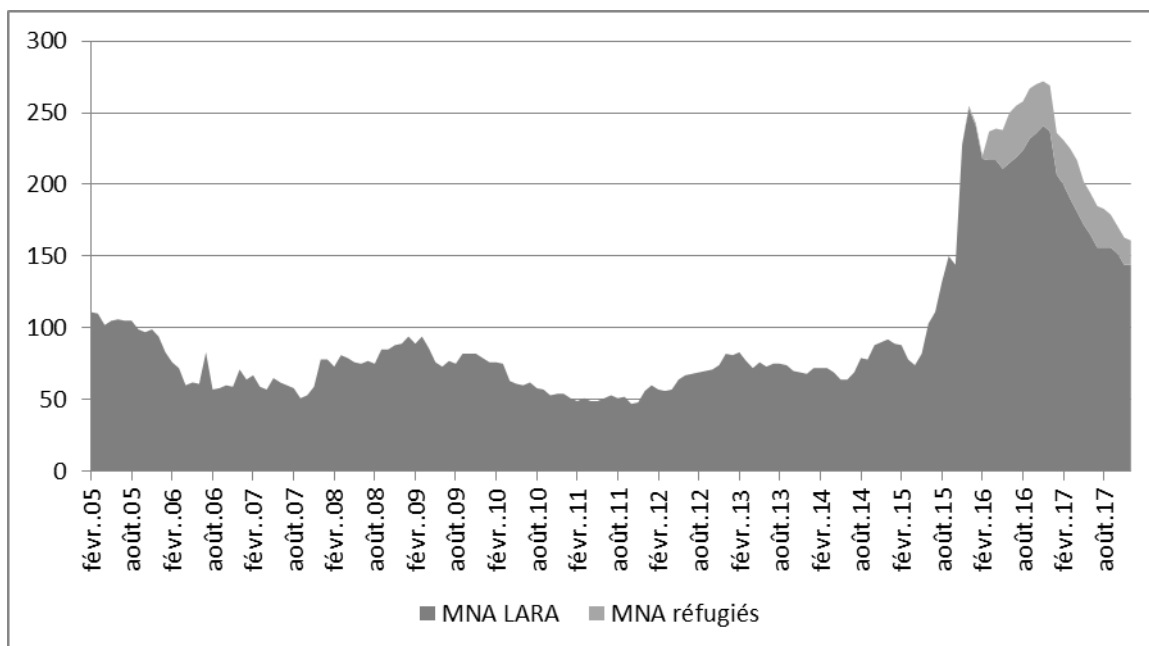
¹ *L'établissement gère, en conformité avec les exigences de la convention internationale relative aux droits de l'enfant A, des structures adaptées à la prise en charge des mineurs non accompagnés placés par l'Office des curatelles et tutelles professionnelles, quel que soit leur statut.*

Art. 46 Collaboration avec le département en charge de la protection de la jeunesse

¹ *Dans l'exécution de sa mission d'assistance à l'égard des mineurs non accompagnés, l'établissement collabore avec l'Office des curatelles et tutelles professionnelles et le département en charge de la protection de la jeunesse.*

3.7.5.3 Evolution du nombre de mineurs non accompagnés dans le canton

Depuis la création du foyer MNA de l'avenue du Chablais à Lausanne, en avril 2006, l'effectif de MNA dans le canton a toujours oscillé entre 50 et 100, jusqu'à fin mai 2015. A partir de juin 2015, une brusque augmentation est intervenue, pour atteindre 150 fin septembre et 250 fin décembre. Fin 2016, l'effectif était de 237 MNA relevant de l'EVAM (personnes en procédure, au bénéfice d'un permis F [non réfugiées], déboutées), fin 2017 de 144.



Il faut y ajouter les MNA ayant obtenu le statut de réfugié (permis B ou F) et qui ne relèvent plus de la compétence de l'EVAM. Compte tenu de l'absence d'autres solutions pour la prise en charge de ces enfants, le Conseil d'Etat, par décision du 12 octobre 2016, a chargé l'EVAM de les héberger, encadrer et assister. Ainsi, au 31 décembre 2016, l'EVAM hébergeait dans ses foyers pour MNA 32 mineurs ne relevant plus de son mandat. Le total de MNA pris en charge par l'établissement était donc de 161 fin 2017.

3.7.5.4 Mesures mises en place par l'EVAM pour répondre aux besoins croissants

Le foyer MNA de l'EVAM à l'avenue du Chablais 49 à Lausanne a ouvert ses portes en avril 2006. Il disposait initialement de 36 places. Le nombre de places a été par la suite porté à 42, avec une occupation jusqu'à 45 admise à titre temporaire.

En 2014, l'EVAM a créé d'abord un, puis dès 2015 un deuxième, puis un troisième appartement de transition (9 places au total). Dans ces appartements, plusieurs mineurs (âgés de 16 ans et demi ou plus) cohabitent et bénéficient d'un suivi et d'une présence régulière d'éducateurs. Le but de ce type de structure est d'amener les jeunes vers l'autonomie dont ils auront besoin dès leur majorité (gestion du budget, entretien de l'appartement, préparation de la nourriture, etc.).

Confronté à une forte augmentation du nombre de MNA en été 2015, l'EVAM a décidé en août 2015 de dédier d'abord une partie, puis la totalité du foyer situé au chemin du Chasseron 1 à Lausanne à cette population. Ce foyer compte 55 places, mais en raison du fort afflux, il a été temporairement occupé par près de 70 jeunes. Ce foyer a été mis en place dans l'urgence : il s'agissait dans un premier temps d'offrir un toit à tout MNA et d'assurer la sécurité de ces mineurs. Ces buts ont été atteints. Du fait de l'urgence, l'encadrement socio-éducatif n'a pu être mis en place que progressivement. Aujourd'hui l'ensemble des mineurs hébergés dans ce foyer est encadré correctement.

Toujours dans la perspective de faire face, aussi bien que possible, à l'augmentation vertigineuse du nombre de MNA, l'EVAM a affecté en novembre une partie du foyer provisoire de Ballaigues à l'hébergement de MNA, créant ainsi une vingtaine de places supplémentaires. Ce foyer abritait également des adultes et des familles. Des éducateurs ont été spécifiquement dédiés aux MNA. Cette structure, mise à disposition de l'EVAM à titre temporaire, a fermé ses portes en avril 2016.

En décembre 2015, l'EVAM a créé un petit foyer (20 places) à Chavannes-près-Renens. Il était prévu que cette structure fonctionne sur le même modèle que les appartements de transition, dans le but d'amener les mineurs vers l'autonomie. Le fort afflux n'a malheureusement pas permis de limiter cette solution aux jeunes prêts pour cette étape. En conséquence, l'encadrement dans ce lieu a été renforcé.

Début avril 2016, l'EVAM a ouvert un nouveau foyer pour MNA (36 places) dans un immeuble récemment acquis à Chamby (Montreux).

Finalement, en septembre 2016, un des trois bâtiments du foyer de Crissier a été affecté à l'hébergement de MNA. La capacité de ce nouveau foyer a été progressivement augmentée de 52 places à 84 en janvier 2017. En contrepartie, le foyer MNA de Chavannes-près-Renens a été fermé, le bâtiment continuant à être utilisé par l'EVAM pour héberger d'autres catégories de personnes.

Fin 2016, l'EVAM disposait de cinq structures dédiées aux MNA, avec une présence de personnel éducatif, offrant 205 places, occupées par 201 jeunes. S'y ajoutaient trois appartements de transition avec 9 places (8 MNA), donc un total de 214 places abritant 209 enfants. A la même date, 60 MNA étaient soit pris en charge par différentes institutions, placés en familles d'accueil ou auprès de proches ou encore, pour certains, hébergés en foyers pour adultes ou appartements, faute de places dans les foyers pour MNA.

Courant 2017, le nombre de MNA a baissé. Par voie de conséquence, le foyer de Chavannes-près-Renens a été fermé, et la capacité du foyer de Crissier a été ramenée à 48. L'EVAM disposait de 171 places dans quatre foyers, occupés par 129 jeunes. Le foyer de la rue du Chasseron fermera en juillet 2018.

3.7.5.5 Besoins de places

L'évolution des années 2015 à 2018 (mars) montre la très forte volatilité concernant les MNA. En effet, en 2015, en quelques mois seulement, leur nombre a triplé. Depuis fin 2016, leur nombre diminue très régulièrement, de manière importante.

Le nombre de places en foyers MNA est actuellement suffisant, voire excédentaire (d'où la fermeture du foyer de la rue du Chasseron, à Lausanne). Les besoins de places pour héberger des MNA en structures d'accueil spécifiques peuvent être estimés pour les mois à venir en prenant en compte l'âge des MNA actuellement hébergés. En effet, à la majorité, ou quelques mois après, les MNA quittent les structures pour mineurs, quel que soit leur statut.

Le nombre de nouveaux MNA peut bien entendu fortement varier, de même que leur âge au moment de leur arrivée, comme le montre l'année 2015. En 2016, l'EVAM a enregistré 164 arrivées de MNA, 60 en 2017, Leur âge moyen, au moment de leur arrivée était légèrement supérieur à 16 ans. On peut estimer le nombre de nouveaux MNA à environ 60 à 100 en moyenne pour les années à venir, en se basant sur un flux constant de 24'000 demandes d'asile par année en Suisse.

Compte tenu de ces éléments, le nombre de places en foyers MNA semble dès lors suffisant pour les mois et années à venir. Cependant, il ne peut pas être exclu que de nouveaux pics d'arrivées, comme en 2015, rendent nécessaire une augmentation de cette capacité.

1.7.6 Marché locatif - appartements

La plus grande partie des bénéficiaires de l'EVAM a toujours été et reste hébergée dans des appartements loués par l'établissement. Ces appartements sont répartis sur un grand nombre de communes. Il peut s'agir de plusieurs appartements dans un même immeuble ou d'appartements isolés.

Ce mode d'hébergement présente un certain nombre d'avantages :

- Flexibilité : en fonction des besoins, l'EVAM peut conclure ou résilier des baux et ainsi constamment adapter son parc immobilier;
- Répartition sur le territoire : la répartition sur le territoire est plus aisée qu'avec des foyers ou des immeubles propriétés de l'EVAM;
- Intégration : les bénéficiaires côtoient les habitants de l'immeuble ; ils s'adaptent ainsi plus facilement au mode de vie suisse et sont amenés à échanger avec tout un chacun.

Cependant, des désavantages sont également présents :

- En cas d'afflux, la conclusion de nouveaux baux ne suit pas le rythme de l'augmentation des besoins (voir ci-dessus, point 3.7.2);

- Le marché locatif est inégal sur le territoire vaudois (disponibilité d'objets adaptés et prix), et ne favorise pas toujours l'optimisation de la répartition;
- Du fait de la grande dispersion des objets loués, les coûts du suivi par le personnel EVAM (visites à domicile, contrôles de présence, etc.) sont élevés;
- Pression sur le marché locatif déjà saturé.

Malgré ces désavantages, il sied de souligner que le marché locatif contribue de manière significative à répondre aux besoins croissants en situation d'augmentation des effectifs (voir graphique sur l'évolution du nombre d'appartements loués au point 3.4.2).

Une des difficultés réside dans la typologie des appartements. Conformément aux normes d'assistance, la taille de l'appartement alloué par l'EVAM dépend de la taille du ménage. Or, les ménages à une personne sont particulièrement nombreux dans la population prise en charge par l'EVAM. L'EVAM a donc un grand besoin de studios pour pouvoir loger cette population. Ce type de biens n'est pas particulièrement fréquent sur le marché. Afin de pallier ce manque, l'EVAM a cherché à créer des studios, d'une part en transformant quand cela était possible des immeubles dont il est propriétaire, d'autre part en discutant avec des promoteurs disposés à conclure un bail pour un objet à construire (soumis à la réalisation de l'objet, bien entendu).

Néanmoins, au 31 décembre 2017, environ 350 personnes restaient hébergées en foyer dans l'attente de l'octroi d'un studio.

Les loyers évoluent régulièrement à la hausse pour ce qui est des nouveaux baux. Il s'ensuit une augmentation du loyer moyen payé par l'EVAM. Cette évolution est illustrée par le tableau suivant (montants en francs suisses) :

Objet	Baux souscrits entre 1985 et 2010	Baux souscrits entre 2011 et 2015	Baux souscrits en 2016	Baux souscrits en 2017
Appartements 1 pièce	522	864	876	898
Appartements 2 pièces	826	1'141	1'274	1'264
Appartements 3 pièces	1'126	1'449	1'530	1'484

Les appartements de 1, 2 et 3 pièces représentent plus de 90% de l'ensemble des objets loués par l'EVAM.

En 2017, le coût moyen des locations de l'EVAM était le suivant, mis en comparaison avec le loyer moyen dans le canton de Vaud en 2014 selon les données publiées par l'Office fédéral de la statistique :

Objet	Loyer moyen objets loués par l'EVAM	Loyer moyen 2014 selon OFS
Appartements 1 pièce	603	731
Appartements 2 pièces	902	1'024
Appartements 3 pièces	1'246	1'318

Le prix des objets loués par l'EVAM se situe donc clairement en dessous des moyennes cantonales. Cela est révélateur du fait que l'EVAM évite systématiquement les objets de standing.

La position très active de l'EVAM sur le marché locatif, notamment dans le segment des objets relativement bon marché, place par ailleurs l'établissement dans une concurrence directe non seulement avec ses propres bénéficiaires qui cherchent à se loger par leurs propres moyens et avec les personnes ayant obtenu le statut de réfugié et ne relevant plus de la compétence de l'EVAM (voir ci-dessous point 3.7.12), mais également avec la classe moyenne de manière générale.

Selon l'article 39 du Guide d'assistance (directive du Chef du DECS), « une décision de transfert en logement individuel mis à disposition par l'établissement est prise notamment en fonction des critères suivants :

- *Autonomie financière,*
- *Existence d'un revenu stable,*
- *Respect du taux d'occupation minimum des structures d'hébergement collectif,*
- *Etat de la procédure, priorité étant donnée aux personnes admises provisoirement,*
- *Durée du séjour en structure d'hébergement collectif,*

- *Aptitude à vivre en logement individuel,*
- *Comportement, collaboration et intégration.*

La priorité est accordée aux bénéficiaires de l'assistance qui exercent une activité lucrative ou qui suivent une formation professionnelle. »

1.7.7 Propriétés de l'EVAM

Tout comme les objets loués, les immeubles propriétés de l'EVAM ont des avantages et des désavantages. Parmi les avantages, on citera notamment :

- la rationalité de la gestion (immeuble plutôt qu'appartements dispersés);
- la relative facilité de modifier la distribution ou l'affectation, pour suivre au plus près les besoins (p.ex. création de studios, transformation en foyer);
- les économies à long terme;
- dans le cas de constructions, création de surfaces d'habitation supplémentaires, dans un contexte de rareté du logement;
- la possibilité de loger des personnes qui s'adaptent difficilement au fonctionnement d'un immeuble locatif.

En revanche, une acquisition représente un investissement. Elle doit donc répondre à une exigence de viabilité économique (dans le contexte de l'EVAM, le terme de rentabilité semble peu adéquat) à long terme. Il existe ainsi nécessairement une tension entre des décisions d'investissement, pensées à long terme, et la gestion opérationnelle des flux migratoires caractérisés par de très fortes variations à court terme.

3.7.7.1 Etat actuel du parc immobilier appartenant à l'EVAM

L'EVAM possède 26 immeubles ou parties d'immeubles, selon le tableau ci-après (état au 31.12.2017). A ce sujet, les remarques suivantes peuvent être formulées :

- Jusqu'au 31.12.2011, les rénovations effectuées ont été financées par le fonds de rénovation de l'EVAM. Les montants correspondants n'ont pas été activés et ne figurent pas au bilan de l'établissement. Lors de l'abandon de ce système, en accord avec le SAGEFI, les valeurs des immeubles au bilan ont été déterminées sur la base d'un revenu locatif théorique, capitalisé sur la base d'un taux de rendement de 15%. Les amortissements ne courent que depuis cette date.
- Les valeurs figurant dans le tableau ci-dessous, au 31 décembre 2017, s'entendent avant audit.

Commune	Adresse	Date d'acquisition	Valeur brute au 31.12.2017	Fonds d'amortissement des immeubles	Valeur nette au 31.12.2017
Lausanne	Tour-Grise 26	25.08.1995	7'134'643.95	-1'606'426.00	5'528'217.95
Prilly	Rapille 4	17.02.1997	2'077'000.00	-249'240.00	1'827'760.00
Yverdon	Montagny 27	24.07.1997	1'409'072.40	-168'575.00	1'240'497.40
Yverdon	Uttins 11	24.07.1997	3'667'929.65	-767'632.00	2'900'297.65
Morges	St-Jean 11	11.02.1998	1'266'508.60	-262'461.00	1'004'047.60
Lausanne	Abépines 11-13	11.02.1998	2'800'580.55	-318'456.00	2'482'124.55
Prilly	Fontadel 6	03.04.1998	2'900'617.90	-291'123.00	2'609'494.90
Prilly	Chablais 37	17.07.1998	6'263'089.76	-1'170'982.00	5'092'107.76
Yverdon	Falienceries 5	31.07.1998	3'512'509.25	-691'748.00	2'820'761.25
Yverdon	Haldiman 11	14.12.1998	812'000.00	-97'440.00	714'560.00
Villeneuve	Narcisse 5	16.12.1998	1'503'000.00	-180'360.00	1'322'640.00
Payerne	Général-Jomini 6	28.01.1999	1'095'000.00	-131'400.00	963'600.00
Chavannes-près-Renens	Centrale 6	31.03.1999	1'383'854.43	-84'061.00	1'299'793.43
Montreux	Baye 5	07.05.1999	415'563.00	-49'945.00	365'618.00
Lausanne	Renens 6	23.09.1999	1'728'554.00	-200'291.00	1'528'263.00
Lausanne	Diablerets 3bis	04.10.1999	2'038'000.00	-244'560.00	1'793'440.00
Ecublens	Epenex 8	08.10.1999	4'439'676.31	-588'143.00	3'851'533.31
Orbe	Moulinet 15	24.01.2000	282'000.00	-33'840.00	248'160.00
Lausanne	Chablais 49	16.08.2000	1'913'000.00	-229'560.00	1'683'440.00
Leysin	St-Agnès	22.08.2011	4'690'095.65	-783'396.00	3'906'699.65
L'Abbaye	Bas-les-Bioux 2	28.08.2012	1'541'828.00	-244'495.00	1'297'333.00
Prilly	Fontadel 29	01.10.2013	3'417'140.00	-291'079.00	3'126'061.00
Lausanne	Chasseron 1	13.11.2013	3'829'804.75	-475'005.75	3'354'799.00
Saint-Prex	Gare 4	18.12.2015	1'660'840.00	-72'019.00	1'588'821.00
Ollon	La Clairière, Arveyes	23.12.2015	944'677.80	-46'503.00	898'174.80
Montreux	Cornaux 13	31.05.2016	1'814'070.00	-61'389.00	1'752'681.00
Total			64'541'056.00	-9'340'129.75	55'200'926.25

3.7.7.2. Acquisitions

Les décisions d'acquisition de biens immobiliers se basent sur les éléments suivants :

- Une analyse des besoins à long terme, en tenant compte des caractéristiques et de la localisation de l'objet, ainsi que du potentiel (de transformation, de densification);
- Une analyse de l'opportunité politique (emplacement, taille de la commune, taux de bénéficiaires EVAM déjà présents dans la commune, etc.);
- Une analyse économique (coût d'exploitation y compris amortissements et intérêts, comparé à d'autres solutions);

- Une analyse du prix (depuis 2014, une expertise est systématiquement demandée à un expert immobilier indépendant pour tout bâtiment que l'EVAM envisage d'acquérir).

Toute décision d'acquisition est soumise à l'approbation préalable du Chef du Département en charge de l'asile.

L'EVAM cherche à acquérir des immeubles vides, ce qui limite bien entendu le nombre d'objets sur le marché. En effet, il serait impensable de résilier des baux pour pouvoir héberger des demandeurs d'asile. L'EVAM n'a pas non plus vocation de constituer un parc immobilier occupé par des tiers, et d'attendre que les appartements se libèrent.

L'EVAM est aussi en discussion avec des propriétaires et des promoteurs en vue de l'éventuelle acquisition de bâtiments sur plan ou de projets immobiliers.

Cette approche a l'avantage que la politique d'hébergement des demandeurs d'asile contribue - modestement certes - à créer du logement supplémentaire, sans soustraire des surfaces de logement du marché. Il en va de même avec les projets de construction (voir ci-dessous point 3.7.7.4).

3.7.7.3 Rénovations/transmutations

En 2008, l'EVAM a fait établir par un expert immobilier indépendant une analyse de son parc immobilier. Il en résultait un sérieux manque d'entretien. Dans un souci de préservation du patrimoine, de mise en conformité avec l'évolution des normes et d'adaptation de la distribution aux besoins, l'EVAM a entamé un vaste programme de rénovation et de transformation.

Les travaux entrepris ou, en partie, encore envisagés, sont décrits dans le détail dans les EMPD 238 (décembre 2009), n° 2 (octobre 2012), 205 (décembre 2014) et 282 (février 2016) et 21 (octobre 2017) qui accordent les garanties d'emprunt permettant de financer ces investissements (au moment de la rédaction, l'EMPD 21 est devant le Parlement). Le programme de rénovation se poursuit et le Conseil d'Etat pourra être amené, à l'avenir, à solliciter une nouvelle fois une garantie d'emprunt pour le financer.

3.7.7.4 Constructions

Compte tenu de la situation de pénurie de logements notamment dans les régions où l'EVAM est relativement peu présent, l'option de construire permet de répondre aux besoins de l'EVAM tout en contribuant - modestement - à créer du logement supplémentaire.

Les projets de constructions permettent par ailleurs de concevoir le futur bâtiment en tenant compte de particularités d'utilisation de l'EVAM. C'est un moyen de créer des foyers supplémentaires. Les projets actuellement en cours ou terminés sont mentionnés au point 3.7.4.4. Ils sont présentés plus en détail dans le cadre des EMPD sollicitant les garanties d'emprunts permettant leur financement (voir EMPD 282 et 21).

1.7.8 Hébergement en abri de protection civile

Conformément à l'article 28 alinéa 2 LARA, « en cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile, le département [de l'économie et du sport] peut ordonner l'ouverture d'abris de protection civile afin d'héberger temporairement les personnes visées à l'art. 2. ». Suite à l'afflux connu en 2015, le Conseil fédéral a également octroyé la compétence de réquisitionner des constructions protégées et des lits dans les abris publics aux autorités cantonales compétentes en matière de protection civile par le biais de l'Ordonnance du 11 mars 2016 sur la réquisition de constructions protégées et de lits pour la maîtrise de situations d'urgence en matière d'asile (ORCPL), entrée en vigueur le 1^{er} avril 2016.

Dans les années 1990 et au début des années 2000, la Croix-Rouge, puis la FAREAS exploitaient déjà temporairement des abris de protection civile. Les derniers abris ont été fermés courant 2004, et aucun n'était en utilisation pour l'hébergement de demandeurs d'asile jusqu'en 2009.

Le graphique au point 3.4.3 illustre l'évolution du nombre de personnes hébergées en abris de protection civile. Une première augmentation importante a eu lieu en 2011/2012, le nombre passant à plus de 400. Avec un nombre d'arrivées moins important en 2013 et des effectifs de personnes à héberger en léger recul, l'EVAM a diminué le nombre de personnes hébergées en abris et a pu fermer deux de ces installations. Cependant, en 2014,

il a fallu de nouveau ouvrir deux abris supplémentaires. En 2015, six abris additionnels ont été ouverts et plus de 800 personnes étaient hébergées dans des abris au 31.12.2015.

Depuis cette date, le nombre de personnes hébergées en abris a continuellement reculé. Le dernier abri a ainsi pu être fermé en novembre 2017.

Si, jusqu'au milieu de l'année 2014, le nombre de personnes hébergées en abris était constitué plus ou moins à parts égales par des bénéficiaires de l'aide d'urgence et par des personnes en procédure (permis N), ces dernières constituaient, au 31 décembre 2016, 87% de toutes les personnes hébergées en abris. C'était une conséquence directe du grand nombre de nouvelles arrivées : faute d'autres solutions d'hébergement, les demandeurs d'asile - hommes seuls - sont logés dans leur grande majorité en abri dès leur attribution au canton.

Lors de l'exploitation d'abris au début des années 2000, des familles y étaient hébergées. Ceci n'est plus le cas depuis 2009.

Les abris sont en principe et dans la pratique réservés à des hommes seuls. En effet, il est considéré que ce mode d'hébergement n'est pas adapté à des enfants, et que la mixité hommes - femmes dans des structures constituées de dortoirs serait impossible à gérer.

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion d'affirmer - et il le réitère ici - que le recours à des abris de protection civile constituait la seule solution qui pouvait être mise en œuvre pour faire face aux variations très importantes et rapides du nombre de personnes à héberger dans le domaine de l'asile. Il ne s'agissait en aucune manière d'une volonté délibérée de placer certaines personnes dans les lieux d'hébergement souterrains.

Aussi, l'EVAM cherchait-il constamment à limiter le plus possible la durée de séjour de chaque personne en abris de protection civile.

Dans le cadre de ses réponses aux interpellations Jean-Michel Dolivo et consorts - Des conditions décentes d'hébergement pour celles et ceux qui ont fui de graves persécutions, est-ce trop demander ? (14_POS_289) et Catherine Roulet au nom de la commission thématique de la santé publique - Prise en charge socio-médicale des requérants d'asile (14_POS_094), le Conseil d'Etat a fourni des renseignements additionnels quant à l'hébergement en abris de protection civile auxquels il se permet ici de renvoyer pour le surplus, les réponses données restant dans l'ensemble valables.

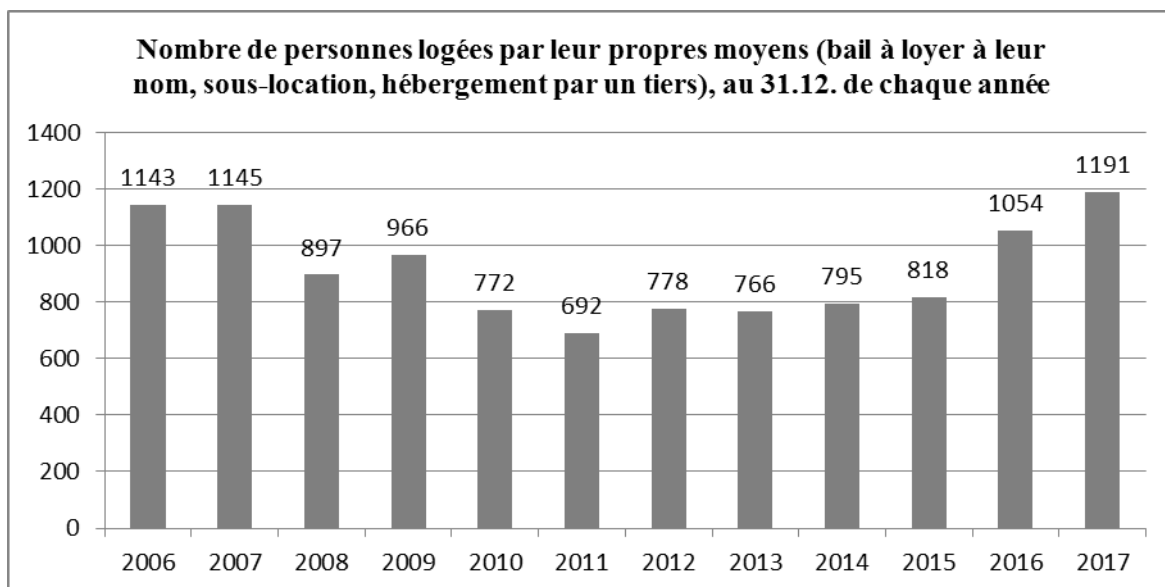
1.7.9 Personnes qui se logent par leurs propres moyens

Les personnes relevant du champ de compétence de l'EVAM n'ont aucune obligation d'être hébergées par lui. Toute personne qui trouve à se loger par ses propres moyens - en logeant chez un membre de sa famille ou une connaissance, en concluant un contrat de sous-location ou un contrat de bail - peut le faire.

Si la personne peut prétendre à des prestations d'assistance, l'EVAM rembourse les frais jusqu'à concurrence des normes d'assistance. Afin de procéder à ce remboursement, l'EVAM exige la production d'un bail à loyer et, le cas échéant, un contrat de sous-location, et la preuve du paiement des factures antérieures.

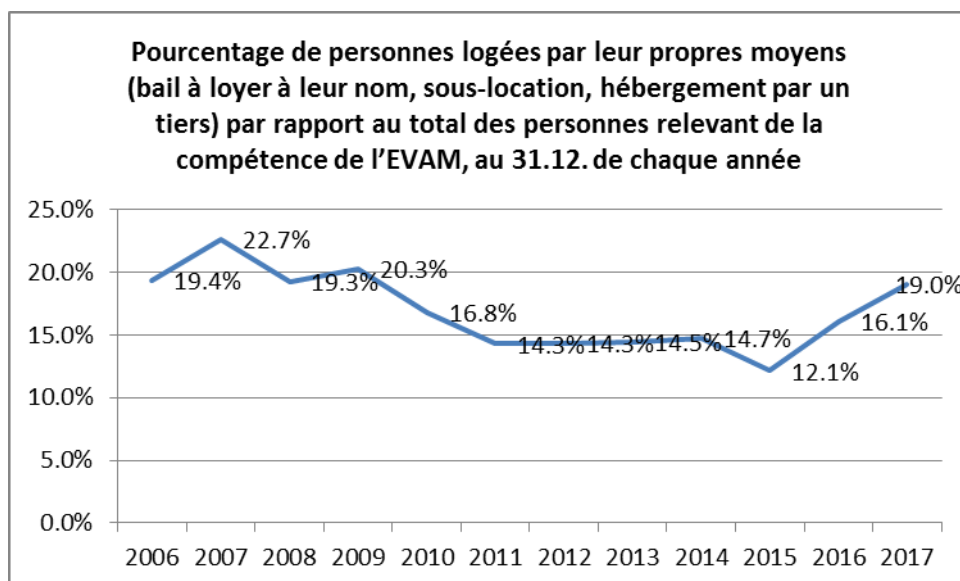
Pour les personnes bénéficiaires de prestations d'aide d'urgence, les règles sont quelque peu différentes. Ces frais sont pris en charge uniquement si l'EVAM n'est pas en mesure de proposer à la personne une place en hébergement collectif (foyer, abri, sleep in).

Le graphique qui suit illustre le nombre de personnes relevant de la compétence de l'EVAM et qui se logent par leurs propres moyens, entre 2006 et 2017 :



On constate ainsi, sur une longue période, une diminution nette du nombre de personnes logées par leurs propres moyens, puis une période de stagnation, tendance inversée uniquement en 2016.

Le graphique qui suit illustre l'évolution du nombre de personnes logées par leurs propres moyens comparé au nombre de personnes logées par l'EVAM (voir graphique point 3.4.2) :



Au vu de ces deux graphiques, il y a lieu de s'interroger sur les raisons de cette diminution continue de la part des personnes logées par leurs propres moyens, diminution interrompue uniquement à partir de 2016.

L'inversion de la courbe, en 2016, peut certainement s'expliquer par l'impact des projets « Héberger un migrant » (voir ci-dessous 3.7.10.1) et « Un village – une famille » (3.7.10.2). De manière plus générale, la mobilisation de bénévoles aux côtés de nombreux migrants, y compris dans la recherche de solutions d'hébergement en dehors des prestations de l'EVAM contribue certainement également à cette évolution réjouissante.

Il faut néanmoins expliquer la lente baisse qui semble structurelle. Deux facteurs concourent vraisemblablement à cette évolution :

Premièrement, le nombre important de nouveaux arrivants contribue à faire baisser le taux de ceux qui se logent par leurs propres moyens. En effet, la probabilité de trouver une solution d'hébergement, de conclure un bail ou un contrat de sous-location augmente avec le temps. Par ailleurs, au début des années 2000, la population migrante était majoritairement originaire des Balkans. Avec l'aide de la diaspora, ces personnes ont vraisemblablement eu plus de facilité à obtenir des baux à leur nom que des personnes appartenant à des

communautés moins représentées en Suisse (qui constituent depuis quelques années la majeure partie des demandeurs d'asile).

Deuxièmement, selon l'Office fédéral de la statistique, les loyers moyens dans le canton de Vaud ont augmenté de 24.8% entre 2003 et 2014, de 7.8% entre 2010 et 2014, de 0,57% entre décembre 2014 et décembre 2015 et de 0,17% entre décembre 2015 et décembre 2016. Or, les forfaits (montants maximums versés) sont restés inchangés. De ce fait, et en faisant abstraction de la relative réticence des régies immobilières à louer des biens à des personnes détentrices d'un permis N ou F, le marché accessible aux bénéficiaires de l'EVAM s'est rétréci. Il devient toujours plus difficile, pour un bénéficiaire des prestations de l'EVAM, de trouver un appartement ou un studio à louer avec les montants à disposition.

De même, pour une personne financièrement autonome, il n'est pas intéressant, d'un point de vue économique, de chercher à se loger par ses propres moyens. Dans ce cas, l'EVAM facture en effet les montants correspondant aux normes. Il s'agit donc d'une solution d'hébergement économiquement très avantageuse pour les personnes concernées, en comparaison avec les prix du marché. En d'autres termes, c'est une forme de subvention cachée aux personnes logées par l'EVAM, si celles-ci disposent d'un revenu ou sont au bénéfice d'un autre régime social (RI).

Le tableau suivant compare les montants maximums versés par l'EVAM (ou facturés par l'EVAM aux personnes financièrement autonomes et logées par lui) avec les normes correspondantes du RI :

	Jeune 18 - 25 ans	Personne seule >25 ans	2 personnes	3 personnes	4 personnes
Normes EVAM (différences en fonction de la composition familiale)	610 autres frais liés à l'hébergement compris	610 autres frais liés à l'hébergement compris	610 - 980 autres frais liés à l'hébergement compris	980 - 1'360 autres frais liés à l'hébergement compris	980 - 1'730 autres frais liés à l'hébergement compris
Normes RI (différences en fonction de la région du canton)	570 - 680 charges comprises	737 - 886 plus charges	880 - 1'056 plus charges	1'298 - 1'557 plus charges	1'298 - 1'557 plus charges

On constate donc que les normes RI sont, dans la majorité des cas, plus élevées que les normes EVAM. Cependant, la logique de détermination du droit diffère entre les deux régimes ce qui rend la comparaison quelque peu malaisée.

L'augmentation des normes d'hébergement de l'EVAM, et leur alignement, dans la mesure du possible, avec les normes RI doit donc être considérée, d'une part pour éviter un subventionnement caché sans tenir compte du revenu – l'EVAM loue des objets au prix du marché et les met à disposition de ses bénéficiaires à un prix inférieur, conformément aux normes - , et d'autre part pour rendre plus attractif et réaliste le fait de se loger par ses propres moyens, ce qui favorise l'autonomie et décharge, à terme, l'EVAM dans le domaine de la gestion immobilière.

L'augmentation des normes ne conduira pas à une augmentation des charges dans les comptes de l'EVAM. En effet, au lieu de louer un appartement au prix du marché, qui est bien supérieur aux normes actuelles (voir ci-dessus, 3.7.9), l'EVAM versera donc au bénéficiaire d'assistance un montant inférieur, tout en se déchargeant partiellement de la gestion administrative du parc immobilier. Aux personnes hébergées par lui mais ne relevant plus de son champ de compétence et aux personnes disposant de revenus, l'EVAM facturera des montants plus élevés, ce qui augmentera les produits de l'établissement. En ce qui concerne les bénéficiaires du RI, ce changement conduira à une hausse équivalente des charges dans la facture sociale.

En parallèle, d'autres mesures permettraient de renforcer l'effet d'une augmentation des normes, à savoir l'accompagnement des bénéficiaires dans leurs démarches en vue d'une plus grande autonomie, leur accès à des systèmes d'assurance concernant les garanties de loyer et l'information auprès des régies immobilières concernant les caractéristiques de cette population.

1.7.10 Hébergement chez des particuliers/"Un village - une famille"

Pour des compléments d'information au sujet de ces deux projets, le Conseil d'Etat renvoie à ses réponses aux interpellations Aliette Rey-Marion - Une famille de réfugiés par commune? (15_INT_429) et Claire Richard - Une famille de réfugiés par commune (bis) ? (15_INT_446).

Si ce mode d'hébergement est quantitativement relativement secondaire - bien qu'il prenne maintenant de l'ampleur - il a une grande vertu intégrative, et montre une belle image de solidarité, saluée par le Conseil d'Etat.

3.7.10.1 Hébergement chez des particuliers

Courant 2014, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) a lancé dans toute la Suisse un projet visant à recruter des familles résidentes prêtes à héberger pour une durée de minimum six mois un ou plusieurs demandeurs d'asile/réfugiés chez eux. Par ce projet, l'OSAR visait surtout à favoriser l'intégration de ces personnes appelées à rester durablement en Suisse.

Dans le cadre de ce projet, l'EVAM a été le premier partenaire de l'OSAR. Le premier placement en Suisse a ainsi eu lieu, au printemps 2015, dans le canton de Vaud.

Face à un engouement plus important que prévu de la part de potentielles familles d'accueil, l'OSAR n'a pas eu les ressources nécessaires pour traiter l'ensemble de ces offres. C'est ainsi que l'EVAM a décidé de reprendre l'entier de la gestion de ce projet en interne.

A partir d'avril 2016, l'EVAM s'occupe donc non seulement du recrutement, parmi la population dont il a la charge, des migrants à placer, mais également du recrutement des familles d'accueil, des explications à leur donner et du suivi individuel de chaque placement.

Pour assurer qu'une telle cohabitation se passe bien dans la durée, il est essentiel au préalable de clarifier les attentes de chacun. Ceci nécessite un grand nombre d'échanges et de discussions, des rencontres préalables entre la famille d'accueil et le ou les migrants, puis un suivi pendant un certain temps.

Au 31 décembre 2017, 77 personnes étaient ainsi placées dans 59 familles, 24 personnes supplémentaires avaient été placées mais ne relevaient plus de la compétence de l'EVAM, suite à l'octroi du statut de réfugié. Leur placement se poursuivait cependant lors du changement de leur statut. 18 familles additionnelles avaient fait part de leur intérêt pour le projet, et des placements additionnels étaient donc en préparation.

Dans la très grande majorité, les placements se passent bien. 51 placements ont pris fin depuis le début du projet, principalement parce que la durée initialement prévue était atteinte, voire dépassée, mais également, dans certains cas pour des raisons de santé, pour des questions d'incompatibilité entre la famille d'accueil et la personne placée ou encore parce que le logement mis à disposition n'était plus disponible.

Une première évaluation comparative effectuée par l'EVAM montre que les migrants bénéficiant de ce mode d'hébergement progressent en moyenne plus vite en français, ont un plus grand réseau de connaissance dans le canton de Vaud et une représentation plus claire de leur avenir professionnel.

3.7.10.2 Un village - une famille

En 2015, M. Nicolas Rouge, Municipal à Giez, a lancé à titre personnel, l'idée que chaque village en Suisse pouvait accueillir une famille de réfugiés.

L'EVAM est entré en contact avec lui, et le placement d'une famille dans la commune de Giez a pu être organisé en décembre 2015.

Des citoyens d'autres communes vaudoises se sont inspirés de cette initiative. Ils ont, parfois à titre privé, parfois avec l'appui de la Municipalité, créé des groupes de soutien et trouvé des appartements à mettre à disposition.

Au 31 décembre 2017, 40 personnes ont ainsi pu être placées dans 8 appartements, et d'autres placements étaient en préparation.

1.7.11 Hébergement en hôtel

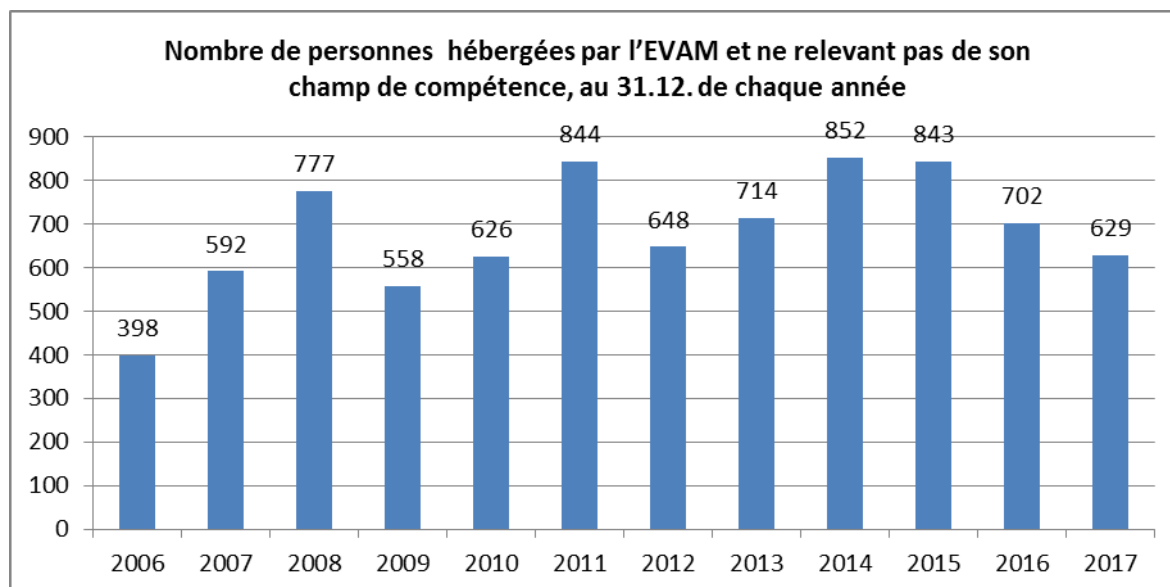
A titre exceptionnel, si aucune autre solution d'hébergement n'est disponible, l'EVAM est amené à placer des demandeurs d'asile nouvellement arrivés dans des chambres d'hôtel. Il s'agit notamment de familles pour lesquelles un placement en abri de protection civile n'entre pas en ligne de compte.

L'EVAM recourt à des hôtels économiques. Néanmoins, cette solution d'hébergement est coûteuse. Elle est par ailleurs peu adaptée pour un hébergement d'une certaine durée. Faute de possibilité de se préparer à manger, il s'agit en règle générale de pension complète. L'EVAM cherche donc à limiter le plus possible les placements en hôtel et à garder les durées de séjour dans ce genre de structures les plus courtes possibles.

Pendant la deuxième moitié de 2014, un maximum de 29 personnes a ainsi dû être placé en hôtel. A partir d'août 2015, une nouvelle fois des placements en hôtel sont devenus incontournables. Fin 2015, 77 personnes étaient hébergées ainsi. Fin 2016 et jusqu'à aujourd'hui, plus aucune personne n'a été hébergée en hôtel.

1.7.12 Personnes ne relevant plus du champ de compétence de l'EVAM

L'EVAM héberge à tout moment plusieurs centaines de personnes ne relevant plus de son champ de compétence. Le graphique suivant en montre l'évolution à partir de 2006 (valeurs au 31.12. de chaque année). Auparavant, cette donnée n'était pas relevée et n'était donc pas disponible.



Ce phénomène découle du fait que des personnes logées par l'EVAM obtiennent le statut de réfugié, une autorisation de séjour (permis B) à un autre titre, ou encore la nationalité suisse. Ils sortent alors du champ de compétence de l'EVAM, sans pour autant quitter immédiatement le logement qui est mis à leur disposition. Il est admis que les personnes concernées ne soient pas expulsées du logement immédiatement dès que leur statut change. Selon l'article 31 alinéa 1 LARA « lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut, par décision et moyennant indemnité, prolonger la durée de l'hébergement jusqu'à trois mois. »

Dans la pratique, aujourd'hui, l'EVAM prolonge la durée de l'hébergement d'un mois pour les personnes adultes seules, et de trois mois pour les familles (prolongeables par la suite si aucune autre solution d'hébergement ne se concrétise). Il tient compte des situations individuelles (âge, santé, etc.) qui peuvent conduire à une prolongation, mais aussi de contraintes externes (p.ex. résiliation du bail par le propriétaire, travaux obligeant à libérer l'appartement), qui amènent à une fin de l'occupation, moyennant une expulsion si nécessaire.

Pendant toute la durée de l'occupation après la fin de sa compétence, l'EVAM facture aux intéressés une indemnité équivalente aux normes d'hébergement. En cas de non-paiement de cette indemnité, il est d'office mis un terme à la situation d'occupation. Il en va de même si les intéressés refusent de déménager dans un autre appartement mis à disposition ou identifié par les services sociaux (CSIR, CSR, etc.) ou les services du logement communaux.

La relation entre l'EVAM et les personnes occupant ainsi les logements de l'EVAM au-delà de la fin de compétence de ce dernier est régi par le droit administratif et non pas par le droit privé (droit du bail). Ce qui précède va dans le sens de la jurisprudence qui a été dégagée par la Cour de droit administratif et public du canton de Vaud dans un arrêt daté du 3 novembre 2016 (PS.2016.0062). En effet, dans cet arrêt la Cour a estimé pour une personne qui avait obtenu une autorisation de séjour le 3 juin 2014, que sur le principe, elle était sortie du champ d'application de la LARA et ne pouvait plus bénéficier des prestations d'assistance fondées sur cette loi et qu'elle aurait ainsi dû quitter immédiatement le logement mais que la mise à disposition par l'EVAM de cet appartement en sa faveur pendant les deux ans qui avaient suivi l'obtention de son titre de séjour « *relevait ainsi d'une prolongation de l'hébergement (art. 31 al. 1 LARA) accordé au titre de prestation d'assistance. Cet hébergement constituait par conséquent, comme auparavant, une prestation d'assistance fondée sur la LARA, quand bien même la recourante disposait désormais d'une autorisation de séjour* » (consid. 2).

Cet aspect mériterait toutefois d'être explicitement inscrit dans la loi.

Comme expliqué ci-dessus (point 3.7.9), les montants facturés à titre d'indemnité, équivalent aux forfaits prévus pour l'hébergement dans le cadre des normes d'assistance, sont bas comparativement aux loyers sur le marché. Du point de vue économique, les personnes concernées n'ont donc que peu d'intérêt à quitter l'appartement mis à disposition par l'EVAM. La situation conduit aussi, dans une certaine mesure, à une distorsion au niveau de la comptabilité de l'Etat : la mise à disposition par l'EVAM d'appartements à une population ressortant du RI à un coût inférieur au coût de revient, conduit à une augmentation du coût de l'asile et à une diminution de la facture sociale. Pour les 481 personnes suivies par les services sociaux (état mars 2016), ce report de charges peut être estimé à CHF 500'000/an environ (dont CHF 250'000/an en faveur de la facture sociale).

Une collaboration étroite entre l'EVAM et le CSIR (Centre social d'intégration des réfugiés, dépendant du Service de prévoyance et d'aide sociale - SPAS) permet de contenir le nombre de réfugiés hébergés par l'EVAM (alors qu'il n'en a plus la compétence), sans toutefois arriver à le diminuer durablement.

Pour les autres situations, des difficultés découlent des éléments suivants :

- les Centres sociaux régionaux (CSR) n'ont pas de compétence pour loger des personnes;
- le fait que des personnes dont ils ont la charge sont logées (par l'EVAM) constitue un avantage pour eux (une problématique en moins à gérer). Tous les CSR n'ont dès lors pas une attitude proactive face à cette situation;
- certaines des personnes ainsi logées ne sont pas bénéficiaires de prestations sociales ; les autorités d'application du RI n'ont dans ces cas aucun rôle à jouer;
- le logement est une compétence communale;
- les communes qui hébergent beaucoup de demandeurs d'asile se trouvent fortement sollicitées dans ce cadre également, ce qui peut, à juste titre, créer un sentiment d'inégalité entre communes.

1.8 Scenarii

1.8.1 Situation générale

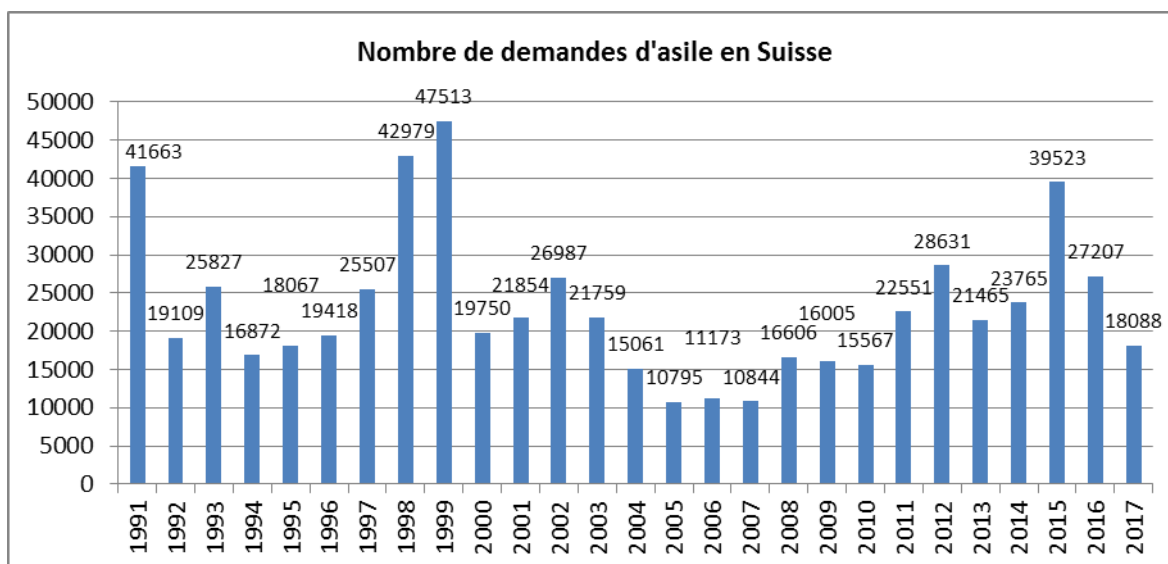
Au moment de la rédaction de ces lignes (avril 2018), le potentiel migratoire aux portes de l'Europe reste sans conteste élevé. La guerre en Syrie, mais également la déstabilisation continue en Irak et plus largement au Moyen-Orient continuent à conduire des millions de personnes vers un exil incertain. Des millions de ressortissants syriens, hommes, femmes, enfants, se trouvent actuellement au Liban, en Turquie, en Jordanie, etc., dans des situations plus ou moins précaires. Plus loin, des Afghans trouvent le chemin de l'Occident via l'Iran et la Turquie.

Au sud de la Méditerranée, particulièrement en Libye, des centaines de milliers de personnes provenant essentiellement de la Corne de l'Afrique, de l'Afrique de l'Ouest, mais aussi des foyers de conflits au Proche- et au Moyen-Orient, se sont concentrées dans l'espoir de trouver un moyen pour traverser la mer en direction du Sud de l'Italie.

Même si les évolutions futures dans les pays d'origine ou de transit des migrants sont impossibles à prévoir, tout indique ainsi que les flux migratoires de personnes cherchant refuge en Europe resteront une réalité pendant longtemps.

1.8.2 Scénario pour 2018

Le 29 septembre 2016, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a estimé à 30'000 le nombre de demandes d'asile pour 2016, alors qu'il en planifiait 40'000 en début d'année. Finalement, ce sont 27'207 personnes qui ont déposé une demande d'asile en 2016. Ce chiffre était de 39'500 en 2015. Au cours des 26 dernières années, ce nombre n'a été dépassé qu'à trois reprises, à savoir en 1991, en 1998 et en 1999. Toutes les autres années, le nombre de demandes d'asile a été inférieur à 30'000, dont 12 fois inférieur à 20'000, comme l'illustre le graphique suivant :



Au vu de cette série, le nombre de demandes d'asile déposées en 2015 apparaît donc comme élevé. Si de telles années sont certainement susceptibles de se reproduire, il semble peu probable qu'un tel nombre devienne la règle.

Le nombre élevé enregistré en 2015 a été fortement influencé par le très grand nombre de réfugiés syriens et afghans arrivant en Europe occidentale et centrale par la "route des Balkans" (c'est-à-dire Turquie - Grèce - Macédoine - Serbie - Hongrie/Slovénie - Autriche - Allemagne). Dans leur grande majorité, ils ont tenté de se rendre en Allemagne et en Europe du Nord. Seul un petit pourcentage de ce flux est arrivé en Suisse et a déposé une demande d'asile dans notre pays, influençant cependant de manière significative le nombre de demandes.

Pour des raisons géographiques, la Suisse est davantage impactée par les flux migratoires passant par l'Italie, soit en provenance du Nord de l'Afrique, soit après une traversée de la Mer Adriatique (comme c'était le cas au moment de la guerre du Kosovo).

Il semble aujourd'hui probable que :

- les migrations sur la route des Balkans soient moins nombreuses dans les années à venir qu'en 2015 (accord Turquie - UE ; modification de la politique allemande; contrôles accrus aux frontières extra- et intereuropéennes);
- les migrations à travers la Méditerranée centrale (Libye - Lampedusa) se maintiennent au niveau des années précédentes environ, voire baissent en fonction de l'évolution de la situation en Libye et de la politique européenne en Méditerranée.

Pour 2018, le Secrétariat d'Etat aux migrations a annoncé deux scénarios, un comptant avec environ 16'500 demandes d'asile (+/- 2'500), l'autre avec 22'500 demandes (+/- 2'500).

Une déstabilisation des pays du Maghreb, et notamment de la Tunisie, pourrait faire augmenter le nombre de personnes traversant la Méditerranée centrale. Une telle évolution reste cependant pour l'instant purement hypothétique.

Selon les modélisations actuelles et sur la base des hypothèses précitées, il est probable que le nombre de personnes à héberger par l'EVAM diminue courant 2018, pour se situer à la fin de l'année entre 5'000 et 5'300 personnes environ. Des modifications des flux ou des conditions cadre pourraient cependant influencer significativement ce chiffre, aussi bien à la hausse (comme en 2015) qu'à la baisse. L'EVAM effectue une veille constante à cet égard et est dès lors en mesure d'actualiser rapidement les hypothèses et les prévisions qui en découlent.

1.8.3 Scénarii pour 2019 et suivants

S'il est difficile, voire impossible, de produire des prévisions fiables pour l'année en cours, il l'est d'autant plus pour les années suivantes. Le nombre moyen de demandes d'asile déposées ces 27 dernières années se situe à 23'000, la médiane à 21'000. On peut donc raisonnablement supposer que le nombre de demandes des années à venir se situera régulièrement entre 20'000 et 25'000, avec cependant la probabilité d'exceptions aussi bien vers le bas que vers le haut.

Dans le cadre de la planification en lien avec la révision de la loi sur l'asile (accélération des procédures), le Secrétariat d'Etat aux migrations s'est basé sur 24'000 demandes d'asile par an (avec bien entendu la possibilité de variations d'année en année).

Un flux constant de 24'000 demandes d'asile par an, toutes choses égales par ailleurs, conduirait vraisemblablement à une diminution progressive du nombre de personnes à héberger. Les effectifs se stabiliseraient, d'ici à quelques années, à 4500 à 5000 personnes.

Des années de plus fort afflux pourraient conduire à une nouvelle augmentation des effectifs. En revanche, des années avec un nombre de demandes plus faible amèneraient une diminution des effectifs.

Un changement dans la composition des demandeurs (pays d'origine, issue de leur procédure), un changement relatif au renvoi de Suisse des déboutés (p.ex. accords de réadmission), des changements au niveau de la législation fédérale, ou encore de la pratique du Secrétariat d'Etat aux migrations, voire de celle des autres pays européens, influenceraient également l'évolution des effectifs.

1.8.4 Accélération des procédures d'asile

La révision de la loi sur l'asile, acceptée par le peuple le 5 juin 2016, vise l'accélération des procédures d'asile. Dans ce cadre, il est notamment prévu que :

- la capacité d'hébergement de la Confédération soit augmentée;
- le séjour en centre fédéral dure en moyenne plus longtemps;
- 53% des décisions soient prises et entrent en force alors que le demandeur se trouve en centre fédéral (chiffre découlant de la modélisation des nouveaux processus) ;
- la majorité des renvois dans le cadre des accords de Dublin soient effectués directement à partir des centres fédéraux.

Cette réforme entrera pleinement en vigueur début 2019. Il y a donc lieu de s'interroger sur ses effets sur les besoins d'hébergement sur le plan cantonal.

Au cours des dernières années (avant 2015), avec un taux d'attribution de 8.2%, l'EVAM prenait en charge environ 6 à 7% des demandeurs d'asile (les autres personnes soit obtenaient directement le statut de réfugié et, lors de leur arrivée au canton, étaient dirigées vers le CSIR, soit faisaient l'objet d'une décision de renvoi de Suisse qui est exécutée à partir du centre de la Confédération, soit disparaissaient). Au cours de l'année 2015, ce taux a baissé pour se situer actuellement à 4.7% environ. Les raisons de cette baisse ne sont pas entièrement connues. Elle est liée en partie à l'augmentation des capacités d'hébergement dans les centres fédéraux.

Avec la mise en œuvre de la révision, le taux des personnes à prendre en charge par l'EVAM sera de 4.7% environ (selon les modélisations rendues publiques par le Secrétariat d'Etat aux migrations). La situation actuelle correspond donc d'ores et déjà à la situation projetée.

Sur la base de ce constat, on peut aujourd'hui considérer que la mise en œuvre de l'accélération des procédures d'asile n'aura pas d'impact significatif par rapport aux indications avancées au point précédent. Une fois de plus, il y a toutefois lieu de rappeler qu'une telle prévision est basée sur une série d'hypothèses qui ne se vérifieront

pas nécessairement et sur des éléments conjoncturels qui peuvent avoir une forte influence sur le nombre de personnes à héberger.

1.8.5 Effets des années à forte affluence

Depuis toujours, les effets des variations du nombre d'arrivées se ressentent de manière accentuée au niveau des cantons. En effet, en cas de faible affluence, le Secrétariat d'Etat aux migrations est en mesure de traiter les demandes plus efficacement, et le nombre d'attributions aux cantons de personnes encore en procédure d'asile diminue plus que proportionnellement. En revanche, en cas de forte affluence, cette tendance s'inverse : la Confédération se limite parfois au seul enregistrement de la demande et procède très rapidement à la répartition vers les cantons, qui voient le nombre de personnes qui leur sont attribuées augmenter plus que proportionnellement.

Cet effet de report des variations sur les cantons se maintiendra suite à la mise en œuvre de la révision de la loi sur l'asile visant l'accélération de la procédure d'asile. En théorie (selon les modèles de la Confédération), il interviendra cependant plus tardivement, les capacités fédérales d'hébergement étant plus importantes. Selon ce modèle, le nouveau système sera capable d'absorber jusqu'à 29'000 demandes d'asile/an, sous condition toutefois que le Secrétariat d'Etat aux migrations puisse recruter rapidement le personnel supplémentaire nécessaire.

« Dans une fourchette entre 29 000 et 34 000 demandes d'asile, les capacités d'accueil de la Confédération ne lui suffisent plus pour absorber la part des requérants qu'elle doit héberger. Dans ce cas de figure, l'ODM doit modifier sa pratique en matière de décisions et de priorités, pour pouvoir retarder de quelques mois les charges supplémentaires qui apparaissent pour les cantons. Si plus de 34 000 demandes d'asile sont déposées en un an, ou si le nombre passe en dessous du seuil des 10 000 demandes, le système doit être adapté. »

[Rapport final Groupe de travail Restructuration (18.02.2016), p. 85, publié sur <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-f.pdf>].

Dans l'hypothèse de plus de 29'000 demandes d'asile et à plus forte raison de plus de 34'000 demandes d'asile - hypothèse tout à fait réaliste comme le montre l'année 2015 avec 39'500 demandes -, les structures d'hébergement du canton seraient donc très fortement sollicitées et, avec toute probabilité, insuffisantes. L'augmentation des effectifs à héberger pourrait être rapide (2015 : plus 1'300 personnes à héberger en huit mois) et seule la mise en œuvre de solutions inhabituelles permettrait d'y faire face.

1.9 Axes stratégiques

Le présent rapport qui analyse la problématique de l'hébergement sous ses différents angles, en tenant compte de l'évolution dans le temps, à travers des situations très différentes vécues au cours des années, permet de déterminer les axes stratégiques suivants.

1.9.1 Donner les moyens au Conseil d'Etat pour pouvoir répondre efficacement à des situations d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile

Afin de pouvoir faire face à des situations d'afflux soudain et massif en leur intensité et/ou en leur durée ou lorsque les mesures prévues au sein de l'actuel article 28 alinéa 2 LARA, ainsi que celles prévues par l'ORCPL, ne suffisent plus, l'octroi à l'exécutif de compétences d'exception supplémentaires constitue une réponse adéquate. En effet, les contraintes formelles et matérielles découlant du droit de l'aménagement du territoire et des constructions ne permettent pas de réagir dans l'urgence, et la compétence donnée au chef du département en charge de l'asile d'ordonner l'ouverture d'abris de protection civile, peut, dans ce type de situation, s'avérer insuffisante. Il est dès lors proposé de prévoir dans la LARA un système plus souple laissant au département en charge de l'aménagement du territoire la possibilité de déroger temporairement, en cas de circonstances exceptionnelles, aux dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions.

Comme mentionné sous le point 3.7.2, en cas d'afflux de requérants d'asile, les besoins d'hébergement apparaissent subitement, mais s'inscrivent dans une certaine durée. Des solutions de fortune (halles de gymnastique p.ex.) comme elles peuvent trouver application en cas de catastrophes naturelles pour héberger des personnes évacuées de leur domicile pendant quelques jours, ne pourraient entrer en ligne de compte que très ponctuellement. D'autres solutions plus durables devraient très rapidement être trouvées et mises en place par la suite.

Pour l'ensemble des solutions énumérées ci-dessus, les constats suivants s'imposent :

- sur le plan technique, il existe des solutions dans tous les cas, permettant d'assurer des conditions d'hébergement décentes;
- les délais de mise en œuvre sont variables. Ils peuvent être très rapides (1 à 2 semaines) en cas d'utilisation de tentes (sauf en période estivale en raison des multiples festivals qui utilisent l'équipement). Ils peuvent être raisonnables (2 à 3 mois) en cas d'installations en halles industrielles, dépendant cependant des caractéristiques de la halle et des travaux à entreprendre. Les délais en cas de transformation de bureaux dépendent de l'infrastructure existante. Pour la construction modulaire, il faut compter minimum 6 mois (travaux préparatoires, production, installation, finitions);
- les coûts de réalisation et d'exploitation peuvent fortement varier en fonction de la nature de l'objet, du montant des investissements, etc. Cependant, investissements et exploitation ne devraient pas coûter plus cher que l'exploitation d'abris de protection civile;
- la réalisation de tels projets dépend de la disponibilité d'objets qui s'y prêtent. Il faut donc trouver sur le marché soit des terrains, soit des bâtiments à louer. De ce fait, une planification en amont n'est guère possible (en effet, une location d'objet vides paraît exclue);
- quelle que soit la solution mise en œuvre, elle doit être conforme à la réglementation en vigueur dans la zone en question. Ainsi, du logement en zone industrielle ou en zone d'activité n'est en principe pas admis et nécessiterait tout au moins une dérogation. De même, une installation durable de tentes dans une zone non destinée à l'habitation, est en principe exclue;
- toute réalisation (y compris installation de tentes à des fins d'habitation) est soumise à l'obtention d'un permis de construire ou d'un changement d'affectation (s'il s'agit d'un bâtiment existant). A ce titre, et en dehors de la conformité à la zone, le projet doit en principe respecter les exigences légales en matière d'énergie, de prévention feu, de protection contre le bruit etc. En dehors d'installations précaires, le droit de construction actuel ne reconnaît pas la notion de provisoire.

Concrètement, le cadre légal actuel empêche de réagir dans des délais compatibles avec les contraintes inhérentes au domaine de l'asile, à l'exception de la compétence donnée au chef du département en charge de l'asile de réquisitionner des abris de protection civile, ainsi que de celle des autorités cantonales compétentes en matière de protection civile (octroyée par l'ordonnance sur la réquisition de constructions protégées et de lits pour la maîtrise de situations d'urgence en matière d'asile (ORCPL)), de réquisitionner des constructions protégées et des lits dans les abris publics. Afin de remédier à cette situation, il est proposé de modifier la LARA afin d'autoriser, le cas échéant, un régime dérogatoire.

Selon l'avis du SJL du 8 mars 2017 délivré dans le cadre de la consultation du présent EMPL, il convient de prévoir une durée de validité de la décision temporaire d'hébergement au sein de l'article 28 alinéa 3 LARA, au terme de laquelle une nouvelle décision devra être rendue pour permettre un éventuel renouvellement. Cette durée a été fixée à un an, renouvelable, afin que l'EVAM puisse accomplir à satisfaction sa mission d'hébergement des personnes qu'il assiste.

Cette clause permettra au département en charge du territoire, en cas d'afflux massif et inattendu de demandeurs d'asile ou lorsqu'il n'est plus possible d'héberger toutes les personnes qui sont prises en charge par l'EVAM dans des structures d'hébergement collectif, dans des appartements, ou encore dans des abris de protection civile, de recourir à des bâtiments non destinés à l'hébergement ou à la construction d'installations à cette fin. Une telle autorisation permettra de déroger temporairement, soit pour une durée d'un an renouvelable, aux dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du canton de Vaud (ci-après LATC), à ses dispositions d'application, et aux règlements communaux en ce qui concerne l'affectation des bâtiments existants et les normes constructives en la matière, le but étant de répondre à un intérêt public prépondérant en pouvant relativement facilement et rapidement créer des lieux d'hébergement destinés à héberger des demandeurs d'asile dans des bâtiments existants, non destinés au logement (bureau, sites d'activité, commerciaux, industriels etc.), ainsi qu'en pouvant installer ou construire sur des parcelles situées dans des zones à bâtir des tentes, containers ou tout autre type de structures d'hébergement provisoires.

Le département devra, avant d'ordonner de telles mesures, obligatoirement consulter les parties concernées, notamment les communes.

Les hébergements qui seront érigés sur cette base pourront en outre déroger partiellement en fonction de l'affectation aux prescriptions édictées en matière de protection incendie, en matière d'énergie et en matière de protection contre le bruit. Cela s'explique par le fait qu'ils seront érigés dans des circonstances exceptionnelles, qu'ils le seront pour une durée déterminée, qu'ils répondront à un intérêt public prépondérant et qu'ils ne devront par conséquent pas consister en des défis logistiques considérables impossibles à réaliser à brève échéance et sans surcoûts importants. Les décisions prises sur cette base devront impérativement garantir la sécurité des

personnes qui seront hébergées dans ces lieux, ainsi que la salubrité des locaux. La protection des personnes sera notamment assurée par d'autres mesures appropriées comme par exemple en matière de protection contre les incendies par des interdictions généralisées de fumer dans les locaux et leurs abords immédiats, par des mesures de surveillances, par la dispense de formations en matière de prévention des incendies et autres).

A titre illustratif, le 18 novembre 2015, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) s'était adressée à l'autorité instituée par l'Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIET). En effet, face à la situation de crise qui menaçait en matière d'hébergement initial et d'accompagnement des demandeurs d'asile, la cheffe du département fédéral de justice et police et les comités de la CDAS et de la CCDJP avaient décidé d'un commun accord qu'il fallait intensifier la planification préventive en matière d'asile. A cet égard, les prescriptions de protection incendie jouaient un rôle, puisqu'elles fixaient le nombre de requérants d'asile pouvant être hébergés dans un endroit donné. Or, bien souvent, les dispositions en vigueur s'opposaient à une pleine utilisation des capacités d'hébergement : en exigeant p. ex. pour un nombre supérieur à 50 personnes deux voies d'évacuation indépendantes l'une de l'autre. Ainsi, dans une installation pouvant accueillir 150 personnes, seuls 50 requérants d'asile pouvaient être hébergés. Les marges de manœuvre en termes d'interprétation n'étaient ainsi pas suffisantes : bien souvent, elles ne pouvaient être mises à profit en raison de directives édictées par des autorités supérieures.

Par décision par voie de circulaire du 23 décembre 2015, l'AIET a finalement introduit des dérogations pour une durée limitée au 31 décembre 2017 aux prescriptions de protection incendie 2015 pour garantir le logement temporaire d'un nombre inhabituellement élevé de requérants d'asile. Elle a décidé des dérogations suivantes aux prescriptions de protection incendie 2015 (normes de protection incendie, directives de protection incendie 10-15 à 28-15 du 01.01.2015 et note explicative de protection incendie 109-15 « Ouvrages de protection utilisés à des fins civiles » du 06.11.2015).

Pour continuer à garantir le logement temporaire d'un nombre inhabituellement élevé de requérants d'asile, par décision du 3 mars 2017, l'AIET a décidé de prolonger pour deux ans, soit jusqu'à fin 2019 certaines dérogations aux prescriptions de protection incendie 2015 dans le domaine de l'asile (normes de protection incendie, directives de protection incendie 10-15 à 28-15 du 01.01.2017 et note explicative de protection incendie 109-15 « Ouvrages de protection utilisés à des fins civiles » du 06 novembre 2015) alors même qu'avec ces dérogations, l'objectif de protection visé dans les prescriptions de protection incendie 2015 pour la protection des personnes n'était plus garanti dans la même ampleur.

En outre, dans un arrêt rendu le 17 septembre 2014 (ATF 1C_704/2013), le Tribunal fédéral a estimé qu'un ensemble de conteneurs d'habitation pour requérants d'asile projeté en ville de Zürich devait pouvoir être réalisé malgré le dépassement des valeurs limites d'immission de bruit. Les riverains qui avaient formé recours contre le projet s'étaient notamment prévalus de ce dépassement. La Haute Cour a justifié sa décision en invoquant le principe de proportionnalité. Selon les juges, une application stricte du droit pouvait, dans certains cas, conduire à des résultats indésirables, de sorte qu'une autorisation devait pouvoir être délivrée, à titre exceptionnel, malgré le dépassement des valeurs limites applicables, s'il était démontré que cela répondait à un intérêt public – comme c'était en l'occurrence le cas.

En effet, le Tribunal fédéral a relevé au sujet de l'installation de conteneurs d'habitation projeté par l'Asyl-Organisation Zürich, d'une part que l'ensemble projeté prenait place dans un environnement très hétérogène, sans qualité urbanistique particulière, et qu'il ne détonnait donc pas trop. D'autre part, s'agissant du bruit, la Haute Cour n'a pas contesté que les valeurs limites applicables étaient dépassées. Le terrain était en effet affecté à la zone d'habitation H3, assortie du degré de sensibilité au bruit II. L'autoroute passait derrière un talus. Le degré de sensibilité au bruit II prescrit, pour le bruit du trafic routier, une valeur limite de 60 décibels le jour et de 50 décibels la nuit. Malgré la paroi antibruit prévue, le niveau sonore affectant la façade la plus exposée atteignait 59 décibels de jour et 54 décibels de nuit. Les juges avaient donc observé que, si le dépassement de la valeur limite applicable de nuit n'était pas négligeable, il ne concernait que quelques chambres à coucher à l'étage supérieur. Pour protéger les habitants, les pièces concernées seraient équipées d'une ventilation contrôlée. En outre, l'ensemble serait exclusivement destiné à des requérants d'asile qui, dans la mesure où ils pourraient escompter une décision rapide, ne seraient pas exposés au bruit longtemps. Sur le principe, le Tribunal fédéral avait donc retenu que le projet répondait à un intérêt public prépondérant: la ville de Zurich devait en effet accueillir 1'880 requérants d'asile sur son territoire, ce qui représentait un défi logistique considérable, surtout dans le contexte d'un marché du logement asséché. Il paraissait dès lors indispensable de réaliser des structures temporaires où loger les requérants.

Le SJL conclu pour sa part que quels que soient les instruments nouveaux mis à disposition de l'Etat par la LARA, il faudrait s'attacher à les appliquer sur des biens-fonds choisis pour nécessiter le moins de dérogations possibles à la planification existante si l'on entend garantir la validité des décisions prises.

Le service du développement territorial (ci-après SDT) estime pour sa part que la procédure pour la délivrance du permis de construire prévue par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LAT) doit être suivie et aboutir à une autorisation de construire qui sera délivrée en bonne et due forme par l'autorité compétente, à savoir la commune en droit vaudois. Il serait toutefois possible de prévoir que la délivrance du permis de construire revienne au canton dans certains cas. Cette modification permettrait d'autoriser des travaux dans un bâtiment existant ainsi que son changement d'affectation, pour autant toutefois que l'utilisation du bâtiment soit conforme à la zone. Le SDT relève également qu'au niveau cantonal, il existe d'autres moyens efficaces afin d'accélérer les procédures en matière d'aménagement du territoire. Le premier qui est proposé est de passer par des plans d'affectation cantonaux qui valent permis de construire. Cela sera possible dès l'entrée en vigueur de la modification en cours de la LATC, actuellement en discussion devant la commission du Grand Conseil chargée de l'étudier. Une telle procédure permettrait d'accélérer grandement les projets.

1.9.2 Favoriser l'autonomie dans l'hébergement

S'il est juste que les demandeurs d'asile récemment arrivés en Suisse soient hébergés par l'EVAM, il convient aussi de favoriser davantage l'autonomie de ceux qui sont appelés à rester durablement en Suisse, y compris en matière d'hébergement. Cela favorise non seulement leur intégration et diminue leur dépendance vis-à-vis de l'organisme d'assistance, mais permet également de diminuer la charge administrative de ce dernier. L'augmentation des normes d'hébergement, de la compétence du Conseil d'Etat, permet de rendre cette autonomisation plus attractive, sans générer de surcoût pour l'Etat (les mécanismes financiers liés à cette mesure sont décrits ci-dessus dans les chapitres 3.7.9 et 3.7.12). En parallèle, elle diminue le subventionnement caché de personnes disposant de revenus, ainsi que le report de charges de la facture sociale vers le domaine de l'asile. La modification des normes devra être accompagnée d'autres mesures visant à stimuler et faciliter l'accès des personnes notamment au bénéfice d'un permis F à un bail à loyer à leur propre nom. Cette approche se trouve formalisée par la modification légale introduite ci-dessus, sous le point 2.2.2.

1.9.3 Augmenter le nombre de places en foyer

Comme démontré au point 3.4.3, le nombre de places en foyer (hébergement collectif) est structurellement insuffisant dans le canton de Vaud. L'EVAM poursuivra donc ses efforts pour créer des places supplémentaires (cf. point 3.7.4.4). Cette approche permettra la prise en charge correcte de tous les migrants à chaque étape de leur parcours, en fonction de leur situation. Elle contribuera à diminuer le nombre de personnes hébergées par l'EVAM mais ne ressortant plus de son champ de compétence, ainsi qu'à diminuer le nombre de personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence hébergées en appartement. Elle permettra également de diminuer la pression sur le marché locatif.

1.9.4 Utilisation des abris de protection civile à titre exceptionnel

Comme démontré au point 3.7.8, le but du Conseil d'Etat est d'utiliser, dans la mesure du possible, des abris de protection civile uniquement à titre exceptionnel. Les axes 3.9.2 et 3.9.3 devraient contribuer à l'atteinte de cet objectif. Rappelons que depuis novembre 2017, l'EVAM n'exploite plus aucun abri de protection civile.

1.9.5 Diminuer le nombre de personnes hébergées par l'EVAM mais ne ressortant pas de son champ de compétence

Plusieurs axes contribuent à cet objectif. En termes législatifs, il serait utile d'affirmer explicitement, dans la loi, le caractère public de la relation qui lie l'occupant à l'EVAM dans ce cas de figure (voir ci-dessus, point 3.7.12).

Aux termes de l'article 31 alinéa 1 LARA, lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut, par décision et moyennant indemnité, prolonger la durée de l'hébergement jusqu'à trois mois.

Il découle de cet article que, sous réserve d'une prolongation de la durée de l'hébergement, lorsque l'assistance prend fin, la mise à disposition du logement prend fin. Il ne peut en effet, y avoir de mise à disposition par l'EVAM d'un logement indépendamment d'une relation d'assistance, comme cela ressort par ailleurs de l'exposé des motifs de la LARA (BGC, n° 64 I, séance du 31 janvier 2006, p. 7817).

Toutefois, comme mentionné précédemment sous le point 3.7.12 supra, le caractère public de la relation d'hébergement en cas de prolongation de la durée d'hébergement lorsque l'assistance a pris fin n'est pour l'heure nullement explicité. Or, la simple possibilité d'occuper un logement dépendant de l'EVAM constitue en elle-même une forme d'aide particulière, réservée à une certaine catégorie d'administrés, qui évite à ces derniers les aléas de devoir se trouver promptement un nouveau logement sur le marché immobilier. Par conséquent, il convient à présent de mentionner clairement dans l'article 31 LARA qu'aussi longtemps que l'occupant ne fait pas usage de sa liberté de déménager et qu'il demeure dans un logement géré par l'EVAM, il se trouve dans un rapport de droit spécial qui justifie l'application de règles particulières, soit de règles de droit public. Dans ce cadre, l'EVAM est fondé à rendre des décisions relatives à l'hébergement qui se fondent sur l'article 30 LARA et règlent les modalités de l'hébergement dont notamment le coût de ce dernier.

1.9.6 Réserver les appartements en principe aux personnes au bénéfice d'un permis F et/ou ayant un emploi ou en formation professionnelle

Comme démontré au point 3.7.6, la mise en œuvre de cet axe diminuera à terme le nombre de personnes hébergées par l'EVAM mais ne ressortant plus de son mandat, tout comme le nombre de personnes à l'aide d'urgence hébergées en appartement. En effet, si les personnes en procédure d'asile restent en principe en foyer jusqu'à ce que le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) rend une décision, un transfert vers une autre solution d'hébergement, en conformité avec cette décision (appartement loué par eux, en cas d'octroi du statut de réfugié ; foyer d'aide d'urgence, en cas de décision de renvoi et octroi de prestations d'aide d'urgence), sera plus simple que si ces personnes se sont déjà installées dans un appartement. Cette approche pourra aussi diminuer le nombre de déménagements qui peuvent être problématiques notamment en lien avec la scolarité des enfants. L'EVAM continuera bien entendu à tenir compte, lors de chaque décision, de la situation individuelle de chaque personne ou famille.

1.9.7 Poursuivre la politique d'investissement

Cette approche permet d'une part de créer de la surface habitable supplémentaire (constructions cf. point 3.7.7.4, densifications). Elle permet ainsi de diminuer quelque peu la pression sur le marché locatif et la dépendance de l'EVAM de ce même marché. D'autre part, elle est indispensable pour le maintien du patrimoine de l'établissement et pour le respect des normes. Le parc immobilier nécessite donc d'être entretenu régulièrement, et pour certains objets, d'être rénové (cf. point 3.7.7.3).

2. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

d'approuver le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Alexandre Démitriadès au nom de la commission chargée d'étudier l'EMPD 205 – Hébergement des requérants d'asile : état des lieux et axes stratégiques (15_POS_110)

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 12 décembre 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean