GRAND CONSEIL

FEVRIER 2023 **RC-MOT_ (22_MOT_9)**

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Pierre Zwahlen et consorts - Pour un dispositif consensuel préservant le logement de locataires en difficulté

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie à Lausanne le 20 juin 2022.

Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Anne-Lise Rime et Marion Wahlen, de Messieurs les Députés Pierre-André Romanens, Yves Paccaud, Pierre Zwahlen, Vincent Keller, ainsi que du soussigné, Président et rapporteur de la commission. Madame la Députée Anne-Sophie Betschart était excusée.

Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), était également présente. Elle était accompagnée de Madame Léa Fazenda-Müller, Responsable du pôle Appui social et orientation (Direction de l'insertion et des solidarités) à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

La proposition de cette motion s'inspire directement d'une solution qui a rassemblé les partenaires du logement dans le Canton de Genève selon le motionnaire[1] . Elle a le mérite d'être une action limitée dans le temps, ciblée sur des personnes en vraie difficulté. Elle permet ainsi d'agir à temps afin que des personnes en vraie difficulté ne se retrouvent pas dépendantes d'un système d'aide sociale.

Depuis le dépôt de cette motion début mars, la situation économique a été rendue plus difficile par une inflation qui place déjà certaines personnes dans des difficultés réelles. Nous avons vécu plusieurs vagues pandémiques qui ont révélé que certaines personnes étaient bien plus fragiles que d'autres sur le plan économique. Il est important de pouvoir sauvegarder la situation de familles, de personnes en difficulté temporaire. C'est le sens de la proposition aujourd'hui. En plus de l'inflation, le pays assiste actuellement à la plus forte hausse des loyers observée depuis de longues années. C'est justement dans ce secteur que nous pouvons intervenir de manière judicieuse. On parle plus souvent dans ce canton des primes d'assurance maladie que du loyer : s'il est vrai que les primes et leurs hausses font des ravages, le motionnaire rappelle tout de même que le loyer reste le secteur qui pèse le plus dans le budget des ménages, en tout cas pour tous ceux qui sont locataires. Autrement dit, une action sur ce terrain, lorsque la personne est mise en demeure parce qu'elle n'arrive pas payer son loyer, serait une solution intéressante.

[1] Coprésident de l'Asloca Lausanne et membre du bureau exécutif de l'Asloca Vaud

Le principe du projet Domos à Genève est assez simple : en cas de mise en demeure pour non-paiement du loyer, la régie ou le propriétaire (lorsqu'il n'y a pas de gérance) signale à la personne qui n'arrive pas à payer son loyer, la possibilité de s'adresser au responsable logement au Département de l'action sociale – éventuellement auprès d'un Centre social régional (CSR) pour le Canton de Vaud - afin d'examiner la possibilité d'obtenir un appui financier ponctuel pour le paiement de quelques mois de loyer dû.

L'avantage d'une solution comme celle-ci est qu'elle évite des procédures lourdes d'expulsion et qu'elle permet aux gens concernés, parfois des familles avec enfants, de préserver leurs conditions de vie pendant ces difficultés passagères et ainsi de pouvoir ensuite s'en sortir sans tomber dans un régime d'aide sociale. Il s'agit de faire face aux accidents de la vie qui malheureusement n'échappent pas à quelques personnes ; chacun peut un jour ou l'autre se trouver dans une situation économique délicate. Si l'aide individuelle au logement existe bel et bien dans le Canton de Vaud, le motionnaire rappelle que seules quelques communes en disposent. Le dispositif d'aide passagère proposé ouvrirait à l'ensemble des habitantes et habitants de ce canton un possible appui.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme la Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) précise d'emblée qu'il y a un intérêt de la part du Département et en particulier de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) à suivre de près le projet genevois Domos. En effet, ce dispositif est axé sur la prévention par rapport à la perte de logement qui peut constituer un risque très important de précarisation et aussi potentiellement d'action de l'Etat une fois que la situation a dégénéré. Aussi, quel que soit le sort réservé à cette motion, un suivi du projet Domos sera fait par le Département, par le biais notamment des groupements des cheffes et chefs de service de l'action sociale, à l'instar de ce qui se fait lorsque de nouvelles mesures ou dispositifs innovants sont mis en place dans des cantons proches, dans le domaine du social ou de la santé.

La cheffe de département relève à ce stade et à la lumière des premières analyses quelques écueils qui devraient être analysés par ses services :

- Le premier est qu'il n'y a pas encore de retour d'expériences du dispositif Domos : on ne sait pas en particulier si les gérances vont jouer le jeu et surtout si les personnes concernées prendront contact avec l'Hospice général genevois pour un soutien.
- Autre point de divergence avec Genève, le Canton de Vaud n'a pas à ce jour de Fondation privée qui finance : un partenariat avec la fondation USPI pourrait sans doute être envisagé ou renforcé en lien avec une certaine ouverture dont fait preuve l'USPI pour élargir ses critères.
- Le territoire vaudois est beaucoup plus étendu que celui de Genève et les découpages territoriaux impliquent une plus grande hétérogénéité des acteurs que dans le Canton de Genève – il n'y a pas d'unité logement de l'Hospice général dans le Canton de Vaud, par exemple. Il s'agirait d'adapter le dispositif à cette spécificité.

La cheffe de département indique que, sur la base des éléments dont disposent ses services, en particulier le suivi des avis d'expulsion et les retours des partenaires du terrain, rien n'indique à l'heure actuelle une tendance à la hausse généralisée du nombre d'expulsions. En 2021 on comptait 467 avis d'expulsion contre 420 en 2020 et 586 en 2019. Par contre, il est vrai qu'à la fin 2021 et début 2022, le nombre d'avis d'expulsion était plus élevé qu'en 2021 : est-ce lié à un rattrapage des procédures repoussées pendant la période du semi-confinement ? La cheffe de département précise qu'il n'y a pas de données centralisées au niveau des étapes antérieures du processus, donc avant l'expulsion (mises en demeure, résiliations de bail).

S'agissant de ce qui existe déjà dans le Canton pour faire face à la perte de logement, la cheffe de département évoque :

Dans le domaine des aides financières :

- Les normes du revenu d'insertion (RI) permettent d'intervenir pour rattraper des loyers pour éviter des expulsions, qu'il s'agisse ou non de bénéficiaires du RI.
- L'USPI Vaud a mis en place une fondation dédiée au soutien aux locataires en situation difficile : en cas de non-paiement de loyer lié à un problème ponctuel, la Fondation peut payer des arriérés de loyers pour éviter des expulsions si la personne rempli une liste de critères définis. A ce jour, les dossiers déposés seraient rarement admis, car ne remplissant pas les critères. L'USPI est consciente de ce problème et souhaite pouvoir élargir ses critères afin de pouvoir utiliser l'argent dont elle dispose bel et bien à cet effet.
- L'aide à la personne par le biais de l'aide individuelle au logement (AIL) existe, mais il s'agit là d'aides durables qui ne sont pas conçues pour des cas d'urgence et ponctuelles comme souhaité par la motion. De plus, ces prestations ne sont pas généralisées à l'ensemble du territoire cantonal.

Sur le volet de l'accompagnement social :

- La stratégie menée par la DGCS est basée sur trois types d'actions : la prévention de la perte du logement, l'appui à la recherche de logement et enfin l'aide au relogement.

  Ce dispositif cantonal d'aide s'appuie actuellement sur les CSR où les assistantes et assistants sociaux peuvent soutenir les locataires en difficulté, essentiellement des bénéficiaires du RI toutefois, en s'appuyant dans certaines situations sur des prestataires privés dans le domaine du social (Fondation Le Relais, Caritas, Croix-Bleue et la Coopérative Démarche).

  Trois CSR sur dix disposent d'une unité logement spécifique ouverte à toute la population dans leur zone d'action, et non seulement aux bénéficiaires du RI. Le dispositif cantonal à l'œuvre dans ces trois régions agit en prévention à la perte du logement (médiation avec les gérances) et de manière curative (reprise de bail, proposition d'un logement de transition).

  Une des stratégies pour la prochaine législature est d'ailleurs d'avoir des CSR qui ne font pas que de l'accompagnement social pour les bénéficiaires du RI ; l'objectif est d'ouvrir au maximum cet accompagnement social pour venir ponctuellement en aide (financière, accompagnement social) à des personnes qui rencontrent des difficultés ponctuelles, afin d'éviter que ces personnes se mettent dans des situations de précarité durable.

A ce jour, le Canton de Vaud n'est en effet pas doté d'un dispositif tel que celui prévu par Domos dans le Canton de Genève où tout locataire en contentieux avec une gérance se voit proposer un contact avec des services de soutien : très concrètement, un locataire en situation difficile aujourd'hui prend souvent contact trop tardivement avec les autorités dans le processus, ce qui rend souvent les négociations avec les gérances plus compliquées.

En conclusion, la cheffe de département note une convergence sur les constats et une divergence sur les dispositifs existants dans l'un et l'autre des cantons. Le dispositif Domos sera suivi, quelle que soit la décision par rapport à la motion. Si la motion est renvoyée au Conseil d'Etat, la cheffe de département y voit un intérêt ; la détection précoce et une action aussi préventive que possible pour éviter des expulsions étant certainement un judicieux moyen d'éviter l'entrée des personnes dans des dispositifs qui engendrent souvent des appuis financiers importants. En cas de renvoi de la motion, le Département suivrait l'implémentation de Domos à Genève et le mettrait en perspective avec le panorama et l'architecture territoriale vaudoise afin d'en proposer une version adaptée.

4. DISCUSSION GENERALE

Il est noté l'existence d'appartements subventionnés : aussi, il est faux de dire que rien n'est fait pour aider des locataires en situation financière précaire, selon une députée.

Elle estime qu'il aurait été plus juste de déposer un postulat plutôt qu'une motion dès lors que l'auteur demande au Conseil d'Etat « de réunir les partenaires du secteur du logement ». La commissaire estime que le projet Domos (qui entre en vigueur le 1er juin 2022) et un retour d'expérience peuvent être intéressants. Elle souligne que les communes devraient aussi d'une manière ou d'une autre être impliquée dans cette mesure. Il est souligné à ce propos l'important travail réalisé par les communes qui se chargent, avec succès, de reloger les personnes expulsées. Les communes agissant dans la proximité des personnes touchées sont certainement les plus à même d'agir.

Il s'agirait également dans une réponse du Conseil d'Etat à cet objet transformé en postulat de lister les aides existant dans le Canton de Vaud et de mentionner la présence de la Fondation USPI dans ce domaine. Reconnaissant l'intérêt d'un tel objet, la commissaire, rejointe dans ses propos par d'autres, déclare que cette motion transformée en postulat serait soutenue.

En réaction aux propos introductifs du motionnaire, un commissaire indique que la hausse des loyers est régulée dans le Canton de Vaud. Il regrette en outre que seuls les locataires soient visés par ces aides, les petits propriétaires pouvant eux aussi être durement frappés par les turbulences économiques.

Pour d'autres, la mise en place d'une aide ponctuelle à l'image du projet genevois nécessiterait des modifications de règlements, voire de lois. Ils défendront cet objet sous cette forme de motion. Il est rappelé que si la possibilité de construire ou d'attribuer des logements subventionnés existe, beaucoup de communes n'en veulent pas.

Il est demandé si le Département a une idée du nombre de personnes qui pourraient être concernées par cette aide. Concernant la durée de l'aide : serait-elle limitée, à 3 mois maximum par exemple ? Et devrait-elle être remboursée ? Qui financerait cette mesure ? Il est précisé qu'il ne s'agit plus d'une aide ponctuelle dès lors qu'elle pourrait être prolongée.

Le motionnaire réagit aux propos des commissaires :

- Au sujet des appartements subventionnés : l'aide proposée avec cette motion, ponctuelle, n'est pas de la même nature que celle faite aux locataires d'appartements subventionnés (aide durable).
- S'agissant du contrôle de la hausse des loyers, cet outil existe mais il n'est pas systématiquement utilisé par les communes. Les loyers sont contrôlés par l'Etat après la rénovation d'un bâtiment en général, mais pour une durée limitée dans le temps.
- Nombre de cas concernés : l'expérience est à ce stade insuffisante pour le définir.
- Durée de l'aide : le motionnaire imagine une aide transitoire de quelques mois (3 à 6 mois) qui pourrait éventuellement être prolongée jusqu'à ce que les bénéficiaires reviennent à meilleure fortune. Il lui semble qu'une aide prolongée d'un mois peut parfois faire la différence et est plus efficiente que l'établissement d'un couperet, c'est pourquoi il a été relativement souple sur cette question. Il laisse au Conseil d'Etat le soin d'ajuster ces questions de durée de la manière la plus efficiente possible sur la base de son expertise et des retours de l'expérience du projet Domos.
- Financement de la mesure proposée et éventuel remboursement des aides : cette mesure, préventive et limitée dans le temps, coûtera dans tous les cas bien moins chers à la collectivité que des aides durables du type loyers subventionnés ou RI. Pour le motionnaire, les dispositifs de prêts (et donc de remboursement) mettent les familles et les ménages concernés dans des situations encore plus délicates, ce qui contreviendrait au but même de la mesure proposée. En ce qui concerne le projet Domos, la cheffe de département explique qu'il s'agit d'une aide à fonds perdu via une fondation privée et il n'y a donc pas de financement étatique dans le cadre de ce projet.
- A terme et peut-être après une phase pilote, pour réaliser le projet, il conviendra de passer par une révision législative.

Un commissaire estime que l'élaboration d'une mesure type Domos telle que proposée par le motionnaire doit se faire dans le cadre d'un partenariat entre le Canton et les communes. Ces discussions pourraient avoir lieu dans le cadre des négociations autour de la péréquation qui ont lieu en ce moment.

Le motionnaire a relevé l'intérêt de la DGCS à suivre le projet Domos et à chercher des solutions préventives afin d'éviter le recours à l'aide sociale grâce à des aides ponctuelles. En ce sens-là, il fait volontiers confiance au Conseil d'Etat pour cibler et structurer une application du projet Domos à la sauce vaudoise et en fonction de sa territorialité.

Au terme du débat, le motionnaire accepte la transformation de sa motion en postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Vote sur la transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité des membres présent-e-s.

Froideville, le 07 janvier 2023

Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Thuillard