

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Patricia Spack Isenrich - Dispositif d'hébergement d'urgence dans le Canton de Vaud : comprendre un point devrait inciter à tracer la ligne (25_INT_85)

Rappel de l'intervention parlementaire

En septembre 2015, la députée Amélie Cherbuin avait déposé un postulat (RC-POS-15_POS_42) visant à centraliser les offres pour l'hébergement social d'urgence. En séance de commission, le Conseiller d'Etat d'alors en charge de la cohésion sociale avait répondu que la centralisation cantonale du dispositif de logement social n'apporterait pas de gains importants.

Plus tard, en 2022, la Direction générale de la cohésion sociale a mandaté la Haute Ecole de travail social de Fribourg pour procéder à une évaluation du dispositif d'hébergement d'urgence dans le canton de Vaud.

L'étude, publiée le 14 décembre 2023, identifie des points forts tels que la gratuité, l'accès inconditionnel, la diversité de l'offre et les initiatives permettant aux personnes concernées de sortir de l'urgence.

Le rapport souligne la grande hétérogénéité des publics cibles : des personnes de passage, des personnes qui ont droit à des prestations sociales, des travailleurs et travailleuses aux revenus modestes, des seniors et des personnes en situation d'addiction ou atteintes dans leur santé. La majorité des usagers sont des hommes, âgés de 30 à 49 ans et sans formation au-delà de l'éducation élémentaire. L'étude montre que le sans-abrisme touche différentes populations vulnérables ayant chacune des besoins spécifiques.

L'étude formule par ailleurs des recommandations s'agissant du développement et de la diversification de l'offre, de la segmentation de l'offre et de la vision stratégique en matière de sans-abrisme.

Le constat est que le dispositif d'hébergement d'urgence fonctionne de manière réactive et dans une gestion de l'urgence.

Or, la gestion d'urgence pour les sans-abris s'articule avec des mesures de prévention et des modalités pour une « sortie par le haut » qui nécessiterait une collaboration étroite avec l'ensemble des partenaires de terrain, du social et de la santé (formel, informel, bas-seuil, caritatif) en reconnaissant leurs connaissances et leurs expertises dans leur champ d'action respectif.

Au niveau de l'organisation du dispositif piloté par le canton, des efforts de coordination sont selon le rapport nécessaires à plusieurs niveaux :

- *Coordination territoriale avec les communes : mettre au centre les enjeux de la décentralisation des structures bas-seuil au-delà de Lausanne et le développement d'une meilleure compréhension des parcours des personnes sans-abris et leurs besoins liés à des lieux de travail ou de séjour.*
- *Coordination institutionnelle socio-sanitaire avec le tissu de structure bas-seuil surtout pour le développement de diverses étapes pour une sortie par le haut, mais aussi les engagements associatifs et les mouvements citoyens qui ont une fine connaissance des enjeux de la précarité. Le renforcement de la collaboration entre les services sociaux et sanitaires, tout comme celle entre l'aide d'urgence et les services de psychiatrie, serait bénéfique au dispositif.*

- La coordination inter-domaine : le dispositif d'hébergement d'urgence étant tributaire des dynamiques politiques, sociales et économique mérite d'impliquer plusieurs acteurs pour développer un dialogue entre eux : 1) de l'immobilier (entreprises de gérance) pour offrir des logements plus abordables aux populations qui sont en capacité de payer des loyers ; 2) du marché de l'emploi, surtout les entreprises intérim, pour qu'elles offrent des conditions de travail qui permettent aux personnes de s'insérer de manière durable.

S'agissant du contexte politique, les résultats montrent que les acteurs-trices de terrain constatent le manque d'une vision commune au niveau cantonal avec une stratégie d'action claire qui permette de donner sens au parcours des personnes sans-abris dans une visée de « sortie par le haut ». Des éventuelles directives cantonales développées dans ce sens devraient pallier la précarité résidentielle dans son ensemble et pas seulement le sans-abrisme. Au fil des années sur la base d'une bonne collaboration et coordination par le Canton, cette tendance (gestion de la précarité résidentielle traitée de manière réactive et dans une gestion d'urgence) pourrait être inversée et proposer une dynamique préventive de la précarité résidentielle.

Dans son communiqué de presse du 22 décembre 2023, le Conseil d'Etat a indiqué vouloir mettre en place plusieurs mesures pour améliorer la qualité du dispositif de l'hébergement d'urgence et renforcer l'accompagnement social en journée afin de pouvoir mieux orienter les personnes concernées vers les soutiens permettant de les sortir de la situation d'urgence.

Le temps passe puisque ce rapport a été rendu il y a près d'une année et demie, il est ainsi temps de savoir ce qu'il en est sur le sujet. J'ai ainsi l'honneur de poser les questions suivantes :

1. *Quelle stratégie d'action et quelle vision commune a été mise en place au niveau cantonal ?*
2. *Est-ce que le Conseil d'Etat a déjà rédigé d'éventuelles directives cantonales ?*
3. *Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place pour améliorer la qualité du dispositif de l'hébergement d'urgence et renforcer l'accompagnement social en journée ?*
4. *Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place s'agissant de la coordination territoriale avec les communes ?*
5. *Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place s'agissant de la coordination institutionnelle socio-sanitaire avec le tissu de structure bas seuil ?*
6. *Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place s'agissant de la coordination inter-domaine, notamment avec le secteur de l'immobilier et le secteur du marché de l'emploi ?*

Bussigny, le 17 juin 2025

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

En préambule, le Conseil d'Etat expose quelques éléments de contexte sur la question des hébergements d'urgence.

Le dispositif vaudois d'hébergement d'urgence (DHU) a connu une évolution progressive ces dernières années. En 2023, il comptait 158 places annuelles, portées à 323 en période hivernale. Afin de questionner l'adéquation entre l'offre et la demande de lits d'urgence et de mieux comprendre les enjeux relatifs au DHU, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) a mandaté la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR) pour réaliser une recherche évaluative entre octobre 2022 et mars 2023. Dès 2024, conformément aux recommandations issues du rapport publié en novembre 2023, la saisonnalité a été supprimée au profit d'une stabilisation annuelle du dispositif à 250 places. Ce nombre a été porté à 261 places en 2025. À ce dispositif s'ajoutent 33 places en hébergement d'urgence de transition (HUT) soutenues par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Ces places sont spécifiquement destinées à des publics particuliers tels que les travailleurs précaires, les femmes avec enfants ou encore les personnes particulièrement fragiles en raison de leur âge ou de leur situation de santé. Dans ce cadre, les bénéficiaires disposent d'un accès 24h sur 24 et d'un accompagnement social et administratif individualisé.

Le Conseil d'Etat rappelle également que la lutte contre le sans-abrisme relève en premier lieu des communes. Son financement est décidé par le Conseil de politique sociale (CPS) et partagé entre le canton et les communes via la participation à la cohésion sociale (PCS). Le Canton, qui participe au financement via la PCS, intervient en appui pour renforcer la coordination et la cohérence du dispositif. C'est d'ailleurs dans cette perspective qu'a été commandée l'évaluation susmentionnée, afin de disposer d'une vision globale et d'orienter le développement du DHU sur l'ensemble du territoire.

La fin de la saisonnalité des places s'est traduite par une hausse significative du nombre de nuitées disponibles : de 71 951 nuitées en 2022, le total est passé à 78 252 en 2023, puis à 106 461 en 2024. Malgré cette augmentation, la pression sur le dispositif reste élevée, avec 12 872 refus enregistrés en 2024 (soit une moyenne de 35 refus par nuit toutes structures confondues)¹. De manière générale, cette évolution a permis au public des hébergements d'urgence de bénéficier d'un plus grand nombre de nuits à l'abri.

L'évolution du DHU se traduit également sur le plan budgétaire avec une augmentation importante du montant alloué, passant de 3,46 millions de francs en 2023 à 5,06 millions en 2024, soit une hausse de 46 %. Cette progression reflète principalement la stabilisation du nombre de places sur l'ensemble de l'année (fin de la saisonnalité) mais également l'augmentation des charges inhérentes au fonctionnement du dispositif ainsi que les frais engendrés par la problématique des punaises de lits, aujourd'hui contenue dans la majorité des HU par la mise en place de différentes mesures préventives. Pour 2025, le budget validé par le Conseil de politique sociale s'élevait à 6,86 millions de francs.

Enjeux actuels du dispositif : recherche de locaux stables

Sur les 294 places (HU + HUT) disponibles début 2025, près de 65 % relèvent d'infrastructures temporaires, souvent en attente de réaffectation. Ce chiffre inclut les 22 places du Hublot qui a déjà fermé ses portes, ainsi que des places en abri dont la pérennité est compromise en raison des conditions d'accueil. À court terme ce sont 127 places, soit plus de 40 % de la capacité totale, qui devront être relocalisées vers de nouvelles structures encore à identifier d'ici 2026-2027.

Cette instabilité structurelle compromet la pérennité du dispositif et rend également difficile son développement. Cette situation mobilise des ressources humaines et financières conséquentes, notamment pour la recherche de solutions alternatives, les opérations de déménagement et de remise en état des locaux ainsi que la prise en compte de l'augmentation des loyers. Entre 2023 et 2024, CHF 97'000.- ont été dévolus aux surcoûts liés à des déménagements de structures. Les projections 2025-2026 estimées à ce jour sont de CHF 407'700.-, soit un total de CHF 504'700.- entre 2023 et 2026.

¹ Il convient de préciser qu'une même personne peut être comptabilisée plusieurs fois si elle se voit refuser l'accès à plusieurs structures au cours de la même nuit.

Institutions	Structure	Nb de places
CARITAS	Le Hublot - Vevey	0
	La Lucarne - Yverdon-les-Bains	23
	Le Phare - Nyon	10
SERVICE SOCIAL LAUSANNOIS	La Marmotte (Armée du Salut) - Lausanne	31
	Tivoli - Lausanne	46
	L'Etape Saint-Martin - Lausanne	43
	Abri PC VDJ - Lausanne	60
	Le Sleep-in (Association Sleep-in) - Renens	26
	HUT - Renens	33
		272

La structure du Hublot à Vevey a cessé ses activités le 11 mai 2025. Dès lors, la priorité a été mise sur la recherche d'un lieu d'accueil pour les personnes sans-abri sur la Riviera. Certaines autorités municipales ont été alertées. Une Task Force dédiée a donc été constituée et se réunit régulièrement afin d'identifier des solutions concrètes. Plusieurs pistes sont actuellement à l'étude, notamment la réouverture d'un lieu d'accueil ou, à minima, la mise en place d'une solution temporaire garantissant des places durant la période hivernale.

Dans ce contexte marqué par l'incertitude, les efforts se concentrent prioritairement sur le maintien du dispositif existant, condition indispensable à la continuité de la prise en charge des publics les plus vulnérables.

Le tableau ci-dessus récapitule le nombre de places disponibles dans le dispositif 2025 (après la fermeture du Hublot en mai 2025)

Réponses aux questions

1. Quelle stratégie d'action et quelle vision commune a été mise en place au niveau cantonal ?

À la suite des recommandations de la HETS-FR, plusieurs actions ont été immédiatement déterminées et validées par le Conseil de politique sociale :

- Maintien de la gratuité
- Suppression de la saisonnalité

La DGCS travaille actuellement sur deux axes prioritaires : le renforcement de l'accompagnement social et la segmentation des publics.

Concernant l'accompagnement social, une offre existe déjà. La Ville de Lausanne propose un accompagnement en journée au sein du lieu appelé l'Espace. Les services sociaux de Caritas accueillent également les personnes concernées pour des accueils en journée. Dans le cadre du projet Vaud pour vous, Caritas a obtenu un soutien pour proposer des permanences sociales au Point d'eau ainsi qu'à la Maison des Lionnes ; deux lieux fréquentés en journée par des personnes sans-abris. A Yverdon-les-Bains, « Le 12 », un espace d'accueil de jour, a ouvert ses portes en août et propose également différentes formes de soutien. Des réflexions sont conduites avec les partenaires afin de pouvoir renforcer ces offres. Compte tenu du contexte budgétaire de l'Etat de Vaud, la mise en place de ces renforcements implique également la recherche de financement.

En ce qui concerne la segmentation des publics, des projets pilotes sont déjà en cours. Parmi eux, nous pouvons citer deux sites de HUT conduit par la Ville de Lausanne sur le territoire de la commune de Renens. Ils permettent l'accueil de 19 travailleurs et de 14 personnes en situation de vulnérabilité spécifique (familles, femmes et personnes âgées ou malades). Les personnes ont accès au site 24h sur 24 pour une durée renouvelable de 3 mois et sont accompagnées par des travailleurs sociaux. Relevons aussi, la Maison des Lionnes, gérée par Caritas-Vaud, destinée aux femmes sans solution de logement et offrant 5 chambres de transition ainsi qu'un accueil en journée.

Les résultats tendent à montrer que, lorsqu'un accompagnement individualisé est mis en place auprès de personnes ayant des perspectives de sortie d'hébergement d'urgence, une partie d'entre elles parvient à quitter le dispositif et à stabiliser leur situation. Selon le rapport HETS-FR, cette possibilité ne concerne toutefois qu'environ un cinquième des bénéficiaires. La majorité des personnes ne dispose pas de la nationalité suisse, ni d'un statut de séjour leur donnant accès aux dispositifs adéquats. Par ailleurs, la plupart des personnes hébergées en urgence sont de passage : près de 80 % y séjournent moins d'un mois. En revanche, pour celles présentant un potentiel de sortie de l'urgence, les résultats montrent qu'un accompagnement ciblé constitue un levier efficace. En 2024, 34 personnes ont ainsi été accueillies dans ces structures de transition réservées aux travailleurs. Parmi elles, 30 ont pu régulariser leur statut administratif et 26 ont accédé à un logement durable.

Le Conseil d'État souhaite poursuivre le développement de l'accompagnement et l'orientation selon une approche segmentée des publics. Il souligne toutefois que ces perspectives impliquent de trouver des infrastructures stables ainsi que des moyens financiers, ce qui constitue un enjeu dans un contexte budgétaire contraint.

2. *Est-ce que le Conseil d'Etat a déjà rédigé d'éventuelles directives cantonales ?*

La nécessité d'établir des directives cantonales sera évaluée en fonction de l'évolution du dispositif.

3. *Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place pour améliorer la qualité du dispositif de l'hébergement d'urgence et renforcer l'accompagnement social en journée ?*

Les différentes mesures mises en place ont été développées dans la réponse à la question 1.

4. *Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place s'agissant de la coordination territoriale avec les communes ?*

Comme rappelé dans le cadre de la réponse à la question orale de Mathilde Marendaz, *Hébergement d'urgence : comment intégrer les recommandations de l'étude d'évaluation du dispositif*, traitée lors de la séance du Grand Conseil du mardi 21 janvier 2025, la lutte contre le sans-abrisme relève d'abord des communes. Le Canton, bien qu'il contribue au financement du dispositif d'accueil, ne dispose d'aucune base légale pour obliger les communes à mettre en place ce type de prestations, qui relèvent de leur politique sociale. Il est toutefois en lien constant avec les communes vaudoises dans le cadre du CPS, qui décide du financement des places d'hébergement d'urgence, assuré au travers de la PCS.

S'agissant de la coordination territoriale, le Conseil d'État, par le biais de la DGCS, entretient des liens étroits avec les structures existantes et facilite la collaboration entre communes lorsqu'elles souhaitent développer ou coordonner leur offre d'hébergement. Ainsi, le Conseil d'État agit en soutien et en appui pour renforcer la coordination territoriale à travers un dialogue constant et des démarches de facilitation. Il coordonne par exemple avec les communes et parties prenantes la mise en œuvre du Plan grand froid, qui vise à garantir un hébergement nocturne pour toute personne dormant à l'extérieur en cas de froid extrême.

Le Conseil d'Etat appelle de ses vœux que les communes concernées ainsi que celles qui se situent à proximité, renforcent leur engagement pour élaborer des solutions d'accueil adaptées aux besoins (travailleurs, personnes vulnérables). Cet appui est indispensable pour convaincre d'éventuels propriétaires privés de louer leur bien.

5. Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place s'agissant de la coordination institutionnelle socio-sanitaire avec le tissu de structure bas seuil ?

La coordination institutionnelle socio-sanitaire avec les structures à bas seuil s'opère en premier lieu à l'échelle communale, notamment à travers les plateformes précarité. Ces espaces de concertation permettent aux acteurs sociaux, sanitaires, associatifs et sécuritaires (polices municipales) de se rencontrer régulièrement et de coordonner leurs actions afin de répondre au mieux aux réalités locales. Au niveau cantonal, la coordination est ponctuelle et organisée en fonction des besoins. Par exemple, dans le cadre du Plan grand froid comme évoqué précédemment.

6. Quelles mesures le Conseil d'Etat a-t-il mis en place s'agissant de la coordination interdomaine, notamment avec le secteur de l'immobilier et le secteur du marché de l'emploi ?

La question du sans-abrisme se situe au croisement de différentes politiques publiques. A la question de l'immobilier et de l'emploi s'ajoutent les questions en lien avec les politiques migratoires, sociales et sanitaires. Les parcours de vie et difficultés rencontrées varient fortement d'une personne à l'autre. Dans ce contexte, les coordinations intersectorielles se font au cas par cas autour de situations concrètes.

Dans la mesure du possible, les travailleurs sociaux mobilisent directement le réseau. Au sein du Service de l'inclusion et des actions sociales de proximité (SISP) de la Ville de Lausanne, les professionnels en charge de la gestion des hébergements d'urgence collaborent avec leurs collègues de l'aide sociale au logement afin de trouver des solutions de relogement lorsque la situation le permet. Dans le cadre du projet HUT pour les travailleurs, ce même service a également mobilisé des ressources spécialisées pour les situations particulières : spécialiste en réinsertion professionnelle pour les questions en lien avec l'emploi, Office de la population pour les questions de permis de séjour et spécialiste du logement.

D'autre part, des liens ont été établis avec certaines agences de placement temporaires afin de mieux comprendre leur fonctionnement, notamment concernant le type de contrat délivré.

Par ailleurs, une approche de type case management permettant de mobiliser les ressources autour de situations particulières semble prometteuse. Le Conseil d'Etat entend ainsi poursuivre les expériences qui s'inscrivent pleinement dans le développement de l'accompagnement et de l'orientation préconisé par la HETS-FR.

Enfin, dans le cadre des recherches de bâtiment (à Vevey pour le Hublot ou à Lausanne), les milieux immobiliers privés ainsi que les services communaux lausannois et de la Riviera en charge des infrastructures sont mobilisés par les institutions en charge de la gestion des hébergements d'urgence et dans certains cas par la DGCS.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 novembre 2025.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni