

Préavis N° 17-2017 au Conseil communal

concernant

le financement de l'implantation et de l'exploitation d'une antenne de la
Fondation Apollo dans le district de l'Ouest lausannois

Date de la séance de la Commission, conjointe pour l'ensemble des
Communes du district de l'Ouest lausannois :

Mardi 3 octobre 2017 à 19h30
Salle des spectacles de Chisaz, ch. de Chisaz 1, à Crissier

Déléguée de la Municipalité : Anne Bourquin Büchi

Prilly, le 26 septembre 2017

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

L'objectif du présent préavis est d'obtenir un financement en vue de l'implantation et l'exploitation d'une antenne de la Fondation Apollo (chapitre 3) pour le district de l'Ouest lausannois afin de compléter les dispositifs déjà existants pour l'aide au logement sur le territoire. La problématique du logement est une préoccupation majeure de la population.

En novembre 2014, consciente du problème, la Plateforme logement avait invité la Fondation Apollo lors de l'atelier «Loger en urgence : quelles solutions ?». Les Communes du district de l'Ouest lausannois membres de l'ARASOL ainsi que la ville de Prilly ont déjà mis en place des actions en faveur de l'aide au logement. L'Ouest lausannois est submergé par les demandes d'appartements à loyer abordable et par les urgences pour loger ou reloger une population de plus en plus précaire réparties différemment selon les communes. Pour rappel, l'article 67 de la Constitution vaudoise : «L'Etat et les communes, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables.» Pour les communes présentant ce préavis, la mesure proposée ci-après vise précisément à renforcer la coresponsabilité du Canton et des communes dans l'aide au logement.

L'hébergement d'urgence en structures à bas seuil (du type Sleep-in, La Marmotte, etc.) n'est pas concerné par ce préavis.

1. La problématique du logement dans l'Ouest lausannois

La situation sur le marché du logement reste extrêmement tendue, malgré un léger mieux en 2016 dans le secteur des logements plus ou moins haut de gamme. Le taux de logements vacants était de 0,8 % dans le canton de Vaud et de 0,5 % dans le district de l'Ouest lausannois. On est encore loin d'un marché du logement dit satisfaisant lorsque le taux atteint 1,5 %. La pénurie frappe toujours durement notre région. Les nombreuses constructions en cours et à venir ne vont pas entraîner une détente significative car le district reste attractif. Dans un tel contexte, les difficultés de logement ne concernent pas seulement les bas revenus ou les personnes en marge, mais également la classe moyenne.

La majorité des Vaudois déménageant à l'intérieur du canton reste dans le même district, ce qui tend à démontrer l'importance d'une vision régionale de la problématique du logement. ¹

De plus, une partie non négligeable de la population vit dans des logements inadaptés, trop petits ou insalubres ou encore sans domicile fixe. Cet élément est par ailleurs confirmé par la récente statistique vaudoise sur le logement publiée en mars 2017 ². Conséquences : perte du lien social, perte potentielle d'un emploi, maladies, tensions sociales, violences domestiques, difficultés scolaires pour les enfants, difficultés d'intégration, recours à l'aide sociale, etc. Tout cela représente des coûts non seulement sociaux et humains mais également financiers puisque le recours à l'aide sociale et le relogement dans des hôtels sont à la charge du Canton et des communes au travers de la facture sociale.

Au vu de cette situation, la Conférence des Municipaux et Responsables des affaires sociales de l'Ouest lausannois (ci-après la Conférence) a créé un groupe de travail Logement chargé de trouver des solutions. Celui-ci a proposé à la Conférence d'inviter le Service de Prévoyance et d'Aide Sociale (SPAS) afin de procéder à un état des lieux. Lors d'une séance qui s'est déroulée le 19 février 2016, les représentants du SPAS ont souligné que le fait de développer des structures régionales de soutien au logement est une volonté du canton. Face à la diversité des publics cibles, il s'agit de mettre en place des mesures spécifiques afin de répondre au mieux à une population qui vit dans la précarité, à un ménage au revenu modeste voire moyen, sans oublier les cas d'expulsion.

¹ Courrier statistique, Numéros n° 9 novembre 2016, www.stat.vd.ch

² Courrier statistique, Numéros n° 2 mars 2017, www.stat.vd.ch

2. Le logement d'urgence, la pratique actuelle

Dans la région, les expulsions de locataires sont nombreuses et toutes les communes sont touchées. Cette procédure, lorsqu'elle est décidée par la justice de paix, prévoit un délai de départ et de libération du logement. Si le locataire n'a pas libéré le logement (majoritairement parce qu'il n'a pas trouvé d'appartement de substitution), une procédure d'exécution forcée d'expulsion est alors entamée.

Ce cas de figure mobilise la police, un serrurier, un déménageur et l'huissier de paix; après le changement de serrure, le mobilier est obligatoirement déposé dans un garde meuble et la commune est chargée, avec l'appui du CSR, de reloger les personnes expulsées, dans un logement dont elle doit assurer la garantie du paiement.

Pour l'ensemble des communes du district de l'Ouest lausannois, les chiffres sont les suivants :

	Ordonnance d'expulsion	Exécution forcée d'expulsion
Année 2014	72	34
Année 2015	83	41
Année 2016	69	34

Lorsque les locataires expulsés n'ont aucune solution, ils sont relogés à l'hôtel; pour 2016, les factures respectives de ce relogement pour les communes et le canton se sont élevées à CHF 971'512.75 pour l'ARASOL et à CHF 368'217.60 pour la région Prilly-Echallens (ARASPE). Ces coûts exorbitants ne permettent malheureusement pas de favoriser durablement l'insertion sociale et professionnelle des personnes concernées.

Le logement de transition est déjà pratiqué par la commune de Renens en partenariat avec l'ARASOL ; la Travailleuse Sociale Logement (TSL) de l'ARASOL agit auprès des gérances de façon à maintenir les locataires dans leur logement et ainsi, éviter l'expulsion, démarche qui échoue parfois. Certaines communes prennent des baux à leur nom pour éviter l'expulsion, mais sans pouvoir assurer le suivi nécessaire à l'autonomisation du ménage.

Etant donné que Prilly n'est pas membre de l'ARASOL, notre Commune ne bénéficie pas des prestations de la TSL; cependant l'ARASPE envisage de se doter d'un tel poste.

Depuis 2011, la Fondation Apollo offre précisément des prestations de transition. Celles-ci sont reconnues par le Canton comme étant de bonnes solutions pour résoudre le problème de la perte du logement et pour accompagner les personnes vers plus d'autonomisation. En plus de l'antenne d'origine située à Vevey, deux autres antennes sont actuellement soutenues par le Canton dans l'est et le Nord du Canton.

3. La Fondation Apollo

Suite à une étude menée en 2008 sur la pénurie de logement sur la Riviera et les difficultés d'accès au logement pour les personnes connaissant des problèmes financiers ou sociaux, la Fondation Apollo a été créée en novembre 2010 et son ouverture a eu lieu le 1^{er} février 2011. Il s'agit d'une Fondation d'intérêt public, financée à ses débuts par la commune de Vevey et par le SPAS. Depuis fin 2012, la Commune de la Tour-de-Peilz a rejoint la Fondation, puis Montreux en 2014, Aigle et le Nord Vaudois en 2015.

Le Conseil de Fondation comprend des représentants des milieux économiques, immobiliers, politiques et institutionnels, lui donnant ainsi une forte crédibilité auprès des acteurs du marché. Elle constitue à l'heure actuelle un interlocuteur privilégié et reconnu, tant par les milieux institutionnels que par les bailleurs et propriétaires privés.

Les objectifs de la Fondation sont les suivants :

- soutien et conseils à des personnes en recherche de logement (en particulier en favorisant l'acquisition de compétences pour trouver un habitat stable);
- démarches en vue d'éviter une expulsion;
- prise du bail au nom de la Fondation pour héberger des personnes connaissant des difficultés sociales (et par là-même améliorer la situation socio-économique du locataire pour lui permettre d'obtenir le bail de son logement à son nom).

La Fondation veille à une universalité d'accès à ses services et vise dès lors toute personne en recherche de logement, quelle que soit la composition de la famille ou des revenus (familles, y compris mono-parentales, working poor, personnes endettées, personnes suivies par les services sociaux, rentiers, jeunes en formation, etc.) Environ 60 % des bénéficiaires d'Apollo proviennent du RI, tandis que le reste dispose de ses propres sources de revenus. Un tiers de ces ménages était en situation d'expulsion au moment de sa prise en charge, un autre tiers n'avait pas de logement et un dernier tiers était très mal logé (forte sur-occupation, insalubrité, sous-location illégale, etc.). La Fondation est donc aussi confrontée à des gens qui jusque-là n'étaient pas connus des services sociaux, elle met en lumière des situations parfois graves mais ne crée par de réel appel d'air.

Les prestations de la Fondation se résument essentiellement en quatre points :

- Les Comptoirs du logement. Il s'agit de moments où les usagers peuvent venir dans les bureaux de la Fondation, apprendre à constituer un dossier convenable, à rechercher dans les annonces et à se présenter dans les gérances. Des postes informatiques sont à disposition pour consulter les annonces.
- L'accès à un logement. Pour les personnes qui ne peuvent trouver un logement par elles-mêmes, il s'agit d'en mettre un à leur disposition. Ceci pour peu que le bénéficiaire s'engage dans un travail d'encadrement permettant d'améliorer sa situation et à terme de l'autonomiser. Dans ce cadre, Apollo cherche à garder les bénéficiaires dans leur commune afin de ne pas les couper des liens sociaux qui pourraient exister.
- Le maintien dans le logement en cas de risque d'expulsion. Ceci peut se faire par la reprise du bail au nom de la Fondation, toujours avec un encadrement comme ci-dessus, ou par des négociations avec le bailleur.
- Les logements communautaires à vocation socio-éducative visant à permettre à des personnes sans logement de trouver une solution d'hébergement provisoire dans l'attente d'un habitat stable.

Concernant la mise à disposition de logements, à ce jour ce sont 30 gérances différentes qui collaborent avec Apollo, ainsi que des propriétaires privés. La Fondation accueille environ 800 personnes ou familles par an. Chaque semaine, par structure, en moyenne 50 personnes fréquentent les comptoirs du logement. A ce jour, Apollo est titulaire de 150 logements dont le bail est au nom de la Fondation. On estime qu'une centaine de personnes a trouvé directement un bail à leur nom après avoir fréquenté les comptoirs du logement. De plus, 50 bénéficiaires des logements Apollo ont obtenu un appartement à leur nom sans modification des conditions du bail.

Le co-financement cantonal se fait sur la base d'une enveloppe octroyée à la Fondation en fonction du budget de cette dernière. Le SPAS n'a pas d'autorité particulière au sein de la Fondation et ne gère pas son fonctionnement quotidien. De par les montants engagés par les communes (qui sont complétés à parité par le Canton), ce sont ces dernières qui déterminent la marge de manœuvre de la Fondation, le nombre de dossiers qu'elle peut gérer, etc. La Fondation Apollo fournit des rapports annuels ou bisannuels.

En cas de création d'une antenne dans l'Ouest, un des Municipaux concernés sera désigné par la Conférence des Municipaux et Responsables des affaires sociales de l'Ouest lausannois, et siégera au Conseil de Fondation d'Apollo afin d'avoir un regard plus précis sur les activités et la gouvernance de la Fondation.

4. Position du groupe de travail logement de l'Ouest lausannois

Après avoir rencontré la direction de la Fondation Apollo à plusieurs reprises, le groupe de travail logement considère que la mise en place d'une antenne Apollo dans l'Ouest est un très bon moyen de faire face à une partie des effets de la crise du logement. La Fondation a un fonctionnement particulièrement efficace dans ce domaine et est déjà bien établie et reconnue par de nombreux partenaires. Elle dispose d'une expérience et de contacts importants. Elle est de plus soutenue par le Canton qui cofinance toute implantation.

Cette prestation viendrait compléter le travail de la TSL. En effet, les prestations suivantes, réalisées par la TSL ne sont pas du ressort d'Apollo :

- possible paiement des arriérés pour préserver le logement et le bail;
- orienter le bénéficiaire vers un hébergement d'urgence;
- accompagner les usagers en séance de conciliation à la Préfecture;
- assurer le contact avec les hôtels, ainsi que le suivi des paiements;
- assister aux exécutions forcées d'expulsion;
- former et accompagner les assistants sociaux du CSR sur les problématiques de logement;
- servir de personne de référence pour les bailleurs et autres acteurs du milieu dans la périphérie de l'ARASOL.

En annexe, un diagramme de Venn reprend les différentes tâches réparties entre Apollo, la TSL et les actions communales en faveur du logement. Comme on le voit sur ce diagramme, ces différentes tâches sont complémentaires.

5. Position des centres sociaux régionaux

L'ARASOL est favorable à l'idée d'implanter une antenne de la Fondation Apollo dans l'Ouest lausannois, présence qui élargirait les mesures existantes, notamment celles pratiquées par sa TSL. Pour sa part, l'ARASPE approuve également ce projet ; cette perspective ne l'empêche pas de travailler actuellement à la mise en place d'un poste de TSL pour tout son périmètre (42 communes) et pense présenter un préavis à son Conseil intercommunal.

6. Financement de démarrage pour l'implantation d'une antenne Apollo

Il y a d'une part les investissements de départ permettant l'ouverture de l'antenne (environ 130 m²), et incluant le matériel informatique, les frais d'installation de lignes téléphoniques et informatiques, les différents travaux et le mobilier, pour un montant maximum de CHF 110'000.-. En cas d'acceptation, la prise en charge de ces frais est répartie de la manière suivante : un tiers pour le Canton, un tiers pour Apollo et un tiers (soit CHF 36'666.- au maximum) à répartir entre les Communes. Il s'agirait bien évidemment de trouver des locaux adaptés à un prix raisonnable, mais l'offre en surfaces d'activités vides (surfaces commerciales et non habitables) sur le district est abondante, et ceci ne devrait pas constituer un problème.

7. Financement de l'exploitation d'une antenne Apollo

Pour le calcul des frais d'exploitation, il est tenu compte de 115 ménages pour l'accès à un nouveau logement ou pour le maintien dans le logement actuel, et 200 ménages pour le soutien et les comptoirs du logement.

Le montant calculé par Apollo est de CHF 430'000.- par an. Il s'agit d'un montant minimum en-dessous duquel l'ouverture d'une antenne Apollo n'est pas envisageable.

Le Canton s'engage à prendre en charge la moitié de ce montant, ce qui donne une part à répartir entre les communes de CHF 215'000.- par an. Il est à noter que la part versée par le SPAS pour une antenne Apollo ne provient pas de la facture sociale. La répartition par moitié entre le Canton et les communes est celle qui fait déjà foi dans les autres régions (Riviera, Est et Nord vaudois) où Apollo est implantée.

Les communes, après négociation auprès du Canton, ont obtenu de sa part un financement de 50 % du poste de la TSL, représentant une économie estimée à CHF 62'500.- par an. Dans le cas où l'ARASPE obtiendrait aussi l'aval pour l'embauche d'un TSL, la même prise en charge cantonale serait applicable. Ces sommes viendront en diminution des charges communales réparties au nombre d'habitant-e-s dans les deux régions d'action sociale concernées.

8. Répartition des coûts pour les Communes du district

Apollo travaillera pour le bassin de population du district. Les cas traités pourront se voir proposer des logements dans une autre Commune que celle de leur domicile si rien n'y est disponible à un loyer raisonnable.

La question d'une pondération par le nombre de cas traités a été évoquée mais elle est difficilement applicable. En effet, Apollo traite des situations très diverses, demandant un engagement plus ou moins fort, ce qui nécessiterait de pondérer chaque cas et le calcul deviendrait alors extrêmement complexe.

De ce fait, il est proposé une clé de répartition retenue au nombre d'habitants telle qu'elle est appliquée dans les régions d'action sociale au moment des comptes. Cette logique est appliquée avec satisfaction sur la part du financement des communes de l'ARASOL et de l'ARASPE.

Apollo fonctionne avec un contrat de subventionnement (projet annexé au présent préavis) le liant aux communes. Après le 2^{ème} bilan annuel, les activités et les besoins de l'antenne seront évalués.

9. Tableau de répartition des coûts de financement

Comme évoqué au chapitre 7, les coûts de fonctionnement, sur la base de la population au 31 décembre 2016, s'élèvent à CHF 2.95 (montant arrondi) par habitant, avant déduction de la prise en charge de 50 % des coûts de la TSL par le Canton. Quant aux coûts d'investissement à charge des communes pour l'ouverture d'un bureau dans l'Ouest lausannois, ces derniers se montent à CHF 0.50 (montant arrondi) par habitant.

Répartition des coûts de fonctionnement annuels de l'antenne Apollo

	Population au 31.12.2016	Participation annuelle basée sur la population au 31.12.2016
Bussigny	8'227	CHF 24'253.79
Chavannes-près-Renens	7'543	CHF 22'237.31
Crissier	7'636	CHF 22'511.48
Ecublens	12'340	CHF 36'379.22
Prilly	11'871	CHF 34'996.57
Renens	20'323	CHF 59'913.69
St-Sulpice	4'148	CHF 12'228.61
Villars-Sainte-Croix	841	CHF 2'479.33
Total	72'929	CHF 215'000.00

**Diminution des coûts de fonctionnement annuel pour les communes membres de l'ARASOL
(participation du Canton au financement de la TSL)**

	Population au 31.12.2016	TSL-ARASOL - Participation du Canton (nouveau)
Bussigny	8'227	CHF 8'421.30
Chavannes-près-Renens	7'543	CHF 7'721.14
Crissier	7'636	CHF 7'816.34
Ecublens	12'340	CHF 12'631.43
Renens	20'323	CHF 20'802.97
St-Sulpice	4'148	CHF 4'245.96
Villars-Sainte-Croix	841	CHF 860.86
Total	61'058	CHF 62'500.00

Répartition des coûts d'investissement pour l'installation de l'antenne Apollo

	Population au 31.12.2016	Participation basée sur la population au 31.12.2016
Bussigny	8'227	CHF 4'136.25
Chavannes-près-Renens	7'543	CHF 3'792.35
Crissier	7'636	CHF 3'839.10
Ecublens	12'340	CHF 6'204.10
Prilly	11'871	CHF 5'968.30
Renens	20'323	CHF 10'217.65
St-Sulpice	4'148	CHF 2'085.45
Villars-Sainte-Croix	841	CHF 422.80
Total	72'929	CHF 36'666.00

Il est précisé que le démarrage de cette antenne Apollo dans l'Ouest lausannois est prévu en 2018 (souhaité au 1^{er} janvier 2018). La participation des communes sera calculée prorata temporis pour un début après le 1^{er} janvier 2018.

10. Incidences financières pour la Commune de Prilly

Ainsi que décrit au chapitre 9 ci-dessus, l'implantation et l'exploitation d'une antenne de la Fondation Apollo dans le district de l'Ouest lausannois génère, pour la Commune de Prilly, une augmentation des charges d'exploitation comme suit :

Libellé	2018	2019 et suivants
Coûts d'installation «Antenne Apollo»	CHF 5'968.-	CHF -.-
Coûts annuels de fonctionnement «Antenne Apollo»	CHF 34'997.-	CHF 34'997.-
Total	CHF 40'965.-	CHF 34'997.-

Un nouveau compte «Subvention antenne Apollo» sera créé sous le chapitre 720 «Prévoyance sociale».

Une augmentation du dispositif peut être convenue entre les signataires du contrat de subventionnement. Pour l'heure, le principe de financement des coûts annuels de fonctionnement de cette structure est le suivant : sur la base d'une clé de répartition par habitant au 31 décembre 2016 pour les 3 premières années; dès la 4^{ème} année, la répartition sera réactualisée chaque année selon le recensement cantonal officiel au 31 décembre de l'année précédente.

Au moment de la finalisation du budget 2018 de la Commune de Prilly, le Conseil communal ne s'est pas encore prononcé sur le présent préavis. Aussi, le budget en question ne tient pas compte de l'augmentation des charges liée à l'implantation d'une antenne Apollo dans le district de l'Ouest lausannois.

Conclusions

La politique sociale du logement s'inscrit dans les missions communales et cantonales des politiques du logement, conformément à la constitution vaudoise. Cette politique comprend différents acteurs, jouant un rôle spécifique pour offrir des prestations diversifiées à l'ensemble de la population.

De leur côté, les communes participent déjà activement au développement du parc immobilier qu'il soit privé ou communal. Certaines ont déjà tissé des réseaux de collaborations servant de tremplin à une offre plus large de logements pour la population, par exemple par leur soutien à la création de logements à loyer abordable ou modéré. Dans ce contexte, certaines communes se sont dotées d'un Office du logement.

Dans le cadre de l'ARASOL, et plus largement des communes du district de l'Ouest lausannois, une action coordonnée permet d'agir sur les thématiques qui les regroupent. Le logement en fait partie, notamment pour les personnes bénéficiaires des prestations du CSR (ou qui pourraient le devenir), et qui nécessitent une intervention sociale ciblée et suivie pour pouvoir répondre aux exigences d'un marché immobilier exigeant, voire exclusif. Devant la pénurie de logements, des solutions d'urgence répondent partiellement à ce public, tout en n'étant nullement viables à long terme. Dans ce contexte, les personnes endettées et/ou sans revenus pérennes ont besoin d'être soutenues dans leur recherche de logement par des professionnel-le-s disposant de liens avec le secteur immobilier. Cela permet différentes solutions, par exemple, un accès à des baux de substitution.

C'est pourquoi, un réseau intercommunal défini par ses membres signataires, propose au travers du présent préavis une solution spécifique «logement»; soit la création d'une antenne Apollo dans l'Ouest lausannois. Cette solution destinée à des personnes qui ne parviennent pas à se loger, comporte l'avantage d'une gestion favorisant la collaboration entre partenaires issus du milieu politique et immobilier, notamment par une représentation équitable au Conseil de Fondation.

Ce préavis met en lumière la singularité des différents acteurs, et ainsi que leur complémentarité. Un outil tel que celui d'une antenne Apollo dans l'Ouest lausannois, permet de renforcer la politique du logement communale et intercommunale à l'échelle du district, de même que la politique sociale au sens large, par les perspectives qu'ouvre l'accès à un logement pour de nombreuses personnes.

Apollo est une professionnalisation nécessaire du traitement d'une partie de la problématique du logement, qui offre une solution bienvenue aux divers services des communes. Services qui souvent, ne disposent ni du temps, ni des compétences, ni des moyens nécessaires pour intervenir dans des situations de crise qui leur sont soumises.

Grâce à un financement conjoint communes et canton, ce préavis permet d'éviter que des personnes ou des familles soient maintenues dans des solutions d'hébergement d'urgence.

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Prilly

- vu le préavis municipal N° 17-2017,
- ouï le rapport de la commission chargée d'étudier cet objet,
- considérant que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide

1. d'accepter l'implantation et l'exploitation d'une antenne de la Fondation Apollo dans le district de l'Ouest lausannois pour un montant global de départ de CHF 430'000.-, dont la moitié est prise en charge par le Canton;
2. d'autoriser la Municipalité à signer le contrat de subventionnement entre la Fondation Apollo et les Communes du district de l'Ouest lausannois;
3. d'accepter les charges de fonctionnement supplémentaires inhérentes au présent préavis pour le budget 2018, telles que décrites au chapitre 10 «Incidences financières pour la Commune de Prilly»;
4. de prendre acte que seront portées aux budgets 2019 et suivants les charges de fonctionnement supplémentaires inhérentes au présent préavis, telles que décrites au chapitre 10 «Incidences financières pour la Commune de Prilly».

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 25 septembre 2017.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

A. Gillièron

J. Mojonnet

Annexes :

- Projet de contrat de subventionnement avec la Fondation Apollo
- Diagramme comparatif reprenant les différentes tâches réparties entre Apollo, la TSL et les actions communales en faveur du logement
- Statuts de la Fondation Apollo