

POLITIQUE SOCIALE

Mesures de soutien non monétaire en matière de logement

Marie Glaser,
Eveline Althaus,
Michaela Schmidt ; Ecole polytechnique fédérale de Zurich

Dans de nombreuses villes, la demande de logements à loyers avantageux est supérieure à l'offre. Elle est tellement élevée que les personnes touchées ou menacées par la pauvreté ne trouvent guère de logements adaptés. Les mesures de soutien non monétaire facilitent leur accès à un logement abordable et leur participation à la vie sociale.

Se loger est un besoin humain vital. Avoir un toit, un espace à soi, est essentiel pour se sentir en sécurité et affronter les défis complexes du quotidien. Posséder un logement sûr et adapté est fondamental tant du point de vue du bien-être quotidien que pour l'intégration sociale et la possibilité d'entretenir des contacts sociaux. L'approvisionnement en logements reflète les réalités sociales et culturelles d'une société (Glaser 2009, p. 62 ; Gysi 2009, pp. 10 à 23). Le logement traduit les différents styles de vie et signes d'appartenance. Partant, il est également un révélateur des inégalités sociales et des phénomènes de discrimination et de ségrégation. Nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté vivent dans des conditions de logement précaires (Bochsler et al. 2015 ; Bieri/Elmiger 2013, p. 6 à 9).

En Suisse, les logements abordables sont de plus en plus rares, notamment dans les espaces urbains et les régions connaissant un marché du logement particulièrement tendu¹. Les besoins grandissants en matière de logement et l'évolution des exigences liées à la construction entraînent souvent un accroissement des frais de construction en cas de rénovation ou de nouvelles constructions, qui se traduisent à leur tour par des loyers élevés. En outre, les investisseurs déve-

¹ Les taux de logements vacants en Suisse ont légèrement augmenté en 2014 par rapport aux années précédentes, mais n'atteignent en moyenne que 1,08 %. De fortes disparités régionales sont observées : tandis que le canton du Jura affiche des taux d'environ 2,25 %, seuls 0,23 % des logements étaient vacants dans le canton de Bâle-Ville, 0,39 % dans le canton de Genève et 0,22 % en ville de Zurich. C'est surtout le nombre de nouveaux logements inoccupés qui s'est accru. OFS (juillet 2014).

loppent de nouveaux projets de construction dans le segment de prix supérieur et l'habitat urbain bénéficie d'une attractivité toujours plus grande. Dans le même temps, les stratégies délibérées de développement urbain et l'évolution du marché ont pour effet de creuser le fossé qui sépare les ménages ayant des pouvoirs d'achat différents (Sfar 2014, pp. 152 à 167). Ainsi se produisent des effets d'exclusion. Lorsque les projets de rénovation et de nouvelle construction (ou de construction de remplacement) ne reposent pas sur un programme résolument équitable sur le plan social, les loyers ne sont habituellement pas accessibles aux personnes à faibles revenus.

Un soutien non monétaire en matière de logement favorise la participation à la vie sociale.

Sur le marché libre du logement, les offres bon marché sont généralement tellement demandées que les personnes touchées ou menacées par la pauvreté ont elles-mêmes peu de chances de trouver un logement adapté. Lorsque, en plus de leur situation financière très défavorable, elles sont confrontées à d'autres discriminations sur le marché du logement, la recherche d'un logement se heurte souvent à des écueils insurmontables. Cela concerne en particulier les personnes issues de l'immigration qui, du fait de leur nom, de la couleur de leur peau ou de leur statut de séjour, subissent des discriminations. C'est également le cas des personnes âgées ou handicapées touchant des rentes modestes, des personnes aux prises avec des situations complexes dues à des problèmes de santé, psychosociaux et financiers, mais aussi des personnes confrontées à une toxicodépendance et de celles qui doivent reprendre pied dans la société après un séjour dans une institution ou après l'exécution d'une peine en milieu fermé. A ce niveau, l'apport constitué par les prestations non monétaires pour faciliter l'accès de ces personnes à un logement abordable et garantir ainsi leur participation sociale est décisif.

Le paysage actuel des offres de services non monétaires en Suisse s'apparente à du rafistolage : le soutien des personnes touchées ou menacées par la pauvreté en matière de logement est réglé de façon très disparate d'une commune à l'autre. Tandis que certaines communes ont mis en place des services spécialisés de consultation et d'assistance, d'autres n'en ont quasiment pas, ou pas du tout.

Les prestations de services non monétaires analysées dans l'étude contribuent à fournir un logement adapté aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté et à garantir la sécurité du logement de ces personnes dans une perspective durable. En font notamment partie les aides à la recherche d'un logement, les mesures préventives visant à éviter les dénonciations de bail et les expulsions (sécurité du logement) et l'octroi de logements protégés et accompagnés. Ces services ont la capacité d'offrir un soutien immédiat aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté en fonction de leur situation personnelle et de leur problème de logement. C'est la raison pour laquelle elles constituent un complément important aux instruments stratégiques et structurels visant à promouvoir des logements abordables tels que les interventions sur le plan de l'aménagement du territoire, les initiatives parlementaires et la législation en matière de politique du logement ou les aides monétaires à la personne et à la pierre.

L'étude distingue les prestataires étatiques et les prestataires non étatiques. Outre l'aide aux sans-abri imposée par la loi (mise à disposition d'hébergements d'urgence), les services sociaux communaux offrent parfois un soutien dans la recherche d'un logement et peuvent aider les bénéficiaires de l'aide sociale à conserver leur logement et à stabiliser leur situation sur ce plan. Dans de nombreuses villes, les services de cette nature relevaient auparavant d'initiatives privées émanant d'associations ou de fondations qui, aujourd'hui, accomplissent généralement leurs missions dans le cadre d'un mandat de prestations confié par une ou plusieurs communes. Etatiques ou non, ces organes proposent aussi bien des prestations fournies par des professionnels que des services offerts par des bénévoles. Compte tenu de la forte demande, les différentes offres atteignent souvent leur limite en termes de capacités.

PROBLÉMATIQUE ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE L'étude menée par ETH Wohnforum – ETH CASE (centre de recherche interdisciplinaire sur le logement au département d'architecture de l'École polytechnique de Zurich) sur mandat du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté en Suisse, est consacrée aux prestations de services non monétaires destinées à soutenir les personnes touchées ou menacées par la pauvreté dans le domaine du logement. Les prestations de services non monétaires ont été analysées selon trois dimensions : sous l'angle de leur orientation et de leur organisation spécifiques, au regard de leurs groupes cibles et des problématiques types de leurs bénéficiaires, et du point de vue de la coopération des prestataires avec les bailleurs et les acteurs du secteur social et de la santé. A cet effet, dix prestataires étatiques et non étatiques ont été sélectionnés à titre d'exemple :

- Casanostra, Biel/Bienne
 - IG Wohnen, Bâle
 - Fondation Apollo, Vevey
 - Fondation Domicil, Zurich
 - Projet-pilote « Wohnhilfe Schlieren »
 - Association WOHnenbern
 - Unité logement du service social, ville de Lausanne
 - Geschäftsbereich Wohnen und Obdach, Soziale Einrichtungen und Betriebe, Sozialdepartement, ville de Zurich
 - Projet-pilote « Wohncoaching », Soziale Dienste, ville de Lucerne
 - Servizio di Accompagnamento Sociale (SAS), ville de Lugano
- L'étude a consisté à comparer, classifier et analyser ces différentes offres tout en identifiant leur potentiel et leurs enjeux majeurs. A cet effet, elle a discerné de premières pistes d'actions prometteuses.

MÉTHODOLOGIE Outre une analyse documentaire systématique, des entretiens qualitatifs individuels et de groupe ont été réalisés avec des experts. Les personnes suivantes ont été interrogées : des chefs de service et des collaborateurs en poste auprès des dix prestataires mentionnés, les personnes prises en charge par ceux-ci (autrement dit, les personnes touchées ou menacées par la pauvreté) et des bailleurs (propriétaires privés, représentants d'agences immobilières et de coopératives de construction et d'habitation). En outre, un groupe de discussion constitué de représentants du secteur

immobilier, d'associations politiques et d'ONG provenant de différentes régions (notamment linguistiques) de Suisse a été constitué. Enfin, un atelier de validation commun a été organisé afin de mettre en relation toutes les personnes ayant participé à l'étude et d'entériner les résultats de l'étude.

TROIS PROFILS D'OFFRES CARACTÉRISTIQUES L'examen systématique des offres a permis de discerner trois profils d'offres caractéristiques :

- conseil et soutien dans la recherche d'un logement et pour les questions liées au logement ;
- service d'aide au logement et sécurité du logement ;
- suivi et accompagnement de personnes dans des logements loués par le prestataire ou lui appartenant.

En fonction de l'orientation de chacun des prestataires, la gamme d'offres spécifique de ceux-ci couvre en réalité un ou deux profils, voire les trois.

CONSEIL ET SOUTIEN DANS LA RECHERCHE D'UN LOGEMENT ET POUR LES QUESTIONS LIÉES AU LOGEMENT

Les offres du profil 1 fournissent une assistance de base aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté à la recherche d'un logement ou confrontées à des problèmes dans le cadre du contrat de location existant. Les prestations, gratuites pour la plupart – consultations individuelles ou séances d'information publiques, en règle générale –, sont communément accessibles à toutes les personnes intéressées et font appel à la responsabilité personnelle de leurs bénéficiaires. L'une des principales fonctions de ces offres consiste à convaincre les bailleurs de prendre en compte, pour l'attribution de leur logement, les demandes de personnes touchées ou menacées par la pauvreté.

Ce segment d'offres comprend également des projets de bénévolat consistant par exemple à conseiller les personnes à la recherche d'un logement pour la constitution d'un dossier de candidature convaincant ou dans leurs relations avec les sociétés de gérance immobilière. Les offres proposées par les professionnels, quant à elles, comprennent également des prestations d'attribution directe de logements (cf. profil 2).

SERVICE D'AIDE AU LOGEMENT ET SÉCURITÉ DU LOGEMENT

Le profil d'offres 2 est fourni exclusivement par des prestataires professionnels. Ici, l'accent est mis sur

les prestations de services qui visent, d'une part, à procurer un logement aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté et, d'autre part, à surtout les aider à conserver leur logement à long terme. Dans le cadre de la sécurité du logement, des travailleurs sociaux dûment formés conseillent et accompagnent à domicile les personnes prises en charge. Ils servent ainsi d'intermédiaires, notamment lorsque des problèmes avec les bailleurs et les gardiens ou des conflits de voisinage risquent de donner lieu à une dénonciation du bail. Ces prestations de services non monétaires sont généralement assorties de garanties financières qui assurent la régularité du versement du loyer et évitent d'engager des frais supplémentaires (entre autres par le biais d'instruments tels que la responsabilité solidaire ou la prise en charge du bail pour une durée limitée). Les prestations de services non monétaires de ce profil apportent en outre une contribution au travail d'intégration socio-spatial *in situ* axé sur les ressources, également appelé intégration par le logement (par exemple en renforçant les réseaux de voisinage, en assurant une médiation en cas de conflits de voisinage, etc.).

Les services d'aide au logement et de sécurité du logement s'adressent en particulier aux personnes provenant d'un milieu socio-économique défavorisé, confrontées à des problèmes de santé ou psychiques et/ou issues de l'immigration. Pour que l'octroi d'un logement à long terme paraisse judicieux, celles-ci doivent remplir des critères spécifiques, comme être en possession d'une autorisation de séjour, avoir une situation psychosociale stable, être apte à vivre de façon autonome. Certains prestataires exigent par ailleurs qu'un adulte du ménage, au moins, possède des notions de base dans l'une des langues nationales ou régionales. Lorsque des garanties financières sont également accordées, le risque encouru par les prestataires s'accroît, ce qui se traduit par une politique d'admission plus sélective. Résultat : les personnes qui renoncent à l'aide sociale et vivent d'un revenu inférieur au minimum vital ou celles qui sont fortement endettées ou font l'objet de poursuites, par exemple, ne réunissent pas les conditions permettant d'accéder à de telles offres.

Pour obtenir des résultats probants, les offres de ce profil ont pour particularité de nécessiter un travail méthodique de réseautage et de persuasion avec les bailleurs, s'inscrivant dans une optique à long terme. Convaincre les propriétaires et les gagner à la cause des personnes touchées ou menacées par

la pauvreté est extrêmement important à cet égard, puisque ce sont eux qui décident en dernier ressort à qui ils louent leur bien. Autrement dit, de bons contacts avec les acteurs locaux du secteur immobilier constituent la condition *sine qua non* si l'on entend les sensibiliser aux problèmes de logement que rencontrent les personnes touchées par la pauvreté.

SUIVI ET ACCOMPAGNEMENT DE PERSONNES DANS DES LOGEMENTS LOUÉS PAR LE PRESTATAIRE OU LUI APPARTENANT

Les prestations de services non monétaires du troisième profil sont offertes par des acteurs mandatés par les collectivités publiques pour fournir de l'aide aux sans-abri ou mettre en œuvre des mesures de prévention. Cette offre comprend des lieux d'accueil et des logements d'urgence, une combinaison de logements et de services d'accompagnement (ponctuel ou non), ainsi que des formes de suivi individuel à domicile. Ces prestations sont fournies soit par un secteur des services sociaux communaux, soit par des organisations privées. L'accompagnement dans des biens loués par le prestataire ou lui appartenant s'adresse explicitement aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté qui se trouvent dans des situations problématiques complexes et sont particulièrement marginalisées (toxicomanes, personnes ayant des problèmes de santé et/ou psychosociaux). Les récents changements intervenus dans le paysage psychiatrique (réduction du nombre d'institutions résidentielles, privatisations) posent un sérieux défi pour la fourniture d'offres adéquates.

L'accompagnement dans des appartements ou des biens loués par le prestataire présuppose des échanges réguliers avec les gérants immobiliers et les concierges. En effet, c'est en abordant les problèmes de manière préventive et en réagissant rapidement et de manière appropriée aux crises déjà déclarées que l'on garantit durablement la sécurité du logement. S'agissant de logement protégé et accompagné, la coopération avec d'autres acteurs du réseau social et de santé a surtout besoin d'un fort ancrage institutionnel. Une connaissance systémique des conditions de vie et de logement des bénéficiaires et une coordination parfaitement rodée des prestataires sont une condition *sine qua non* pour permettre aux bénéficiaires de vivre de façon autonome et indépendante dans leur propre logement en dépit de problématiques parfois complexes et d'éviter parfois ou du moins de réduire le recours aux soins hospitaliers.

PRINCIPAUX RÉSULTATS L'expérience faite par les prestataires révèle qu'un affranchissement prématuré des services d'accompagnement et de suivi ou le seul développement de solutions temporaires ne résolvent rien sur la durée et qu'ils exigent en définitive plus de temps et d'argent que les offres de logement axées sur le long terme. Quel que soit le profil de l'offre, il s'avère que le fonctionnement, l'organisation et la fourniture de services non monétaires en matière de logement dépendent en particulier des bailleurs, du marché du logement et des communes.

LE RÔLE DES BAILLEURS L'accès des personnes touchées ou menacées par la pauvreté au marché du logement est facilité lorsque les prestataires de services travaillent en réseau avec les acteurs de la branche immobilière dans le cadre de relations de coopération mutuellement contraignantes. L'étude suggère que les propriétaires privés sont en général plus facilement accessibles dans le cadre de la recherche d'un logement, étant donné qu'on peut les contacter personnellement et les motiver. Par contre, l'accès aux grandes agences immobilières s'avère souvent plus difficile. Celles-ci attribuent les logements en fonction de critères qui excluent systématiquement les candidats endettés, ayant fait l'objet de poursuites ou dont les références fournies par d'anciens bailleurs sont défavorables. Il est donc très difficile pour les prestataires de services non monétaires de convaincre les gérances de louer malgré tout leur bien immobilier aux personnes qui ne remplissent pas les critères des sociétés immobilières. L'accès aux coopératives de construction et d'habitation traditionnelles dans lesquelles le conservatisme prévaut est tout aussi ardu. Les coopératives d'orientation progres-siste, dont la politique d'attribution de logements vise explicitement la mixité sociale parmi les habitants, sont plus faciles à convaincre.

Pour pouvoir s'assurer de la coopération durable de toutes les catégories de bailleurs, les prestataires de services d'aide au logement doivent allier professionnalisme, travail de persuasion et réseautage. Des stratégies telles que l'organisation de séances d'information et de réseautage, des contacts réguliers avec les associations de propriétaires et les associations immobilières ou la représentation des acteurs de la branche immobilière au sein même des organes stratégiques des prestataires de services non monétaires s'avèrent prometteuses.

De même, il faut que les prestataires de services soient facilement accessibles, travaillent de façon fiable et professionnelle et promeuvent une communication dénuée de préjugés et axée sur la recherche de solutions, ce qui présuppose qu'ils maîtrisent le jargon de la branche immobilière.

L'IMPORTANCE DU MARCHÉ DU LOGEMENT Les personnes dont le revenu est inférieur ou égal au minimum vital sont tributaires de logements à loyers avantageux. Or ceux-ci sont extrêmement rares, notamment lorsque le marché du logement est caractérisé par un faible nombre de logements vacants, un taux modique de nouvelles constructions et des loyers élevés sur le marché. Les offres non monétaires existantes contribuent dans une large mesure à soutenir les personnes victimes de discriminations sur le marché du logement. Mais l'étude met en évidence certaines insuffisances : les prestations de services différenciées en matière de conseil, d'approvisionnement en logements adaptés et de sécurité du logement (profils 1 et 2) n'existent pas dans toutes les villes et communes connaissant un marché du logement tendu, tant s'en faut. Par ailleurs, la demande en matière d'assistance dépasse souvent l'offre existante. L'expérience montre que les offres du profil 3 sont indispensables, y compris sur un marché du logement détendu, car les personnes touchées ou menacées par la pauvreté qui sont confrontées à des situations de vie complexes et qui recherchent un logement ou veulent garantir la sécurité de celui-ci sont toujours victimes de discriminations et d'exclusions.

LE RÔLE DES COMMUNES Les communes politiques jouent un rôle capital dans la fourniture et la mise en place des offres non monétaires. La plupart des offres soumises à la présente analyse reposaient auparavant sur l'initiative de professionnels et d'organismes engagés, implantés au niveau communal ou régional. Leur financement est aujourd'hui assuré par des mandats de prestations auxquels participent une ou plusieurs communes. Les prestataires d'offres non étatiques reçoivent également des mandats de prestations dont l'étendue et le budget peuvent varier d'un prestataire à l'autre. Dans l'ensemble, les experts interrogés jugent précieux le potentiel constitué par l'ancrage local ou régional des offres. Néanmoins, celui-ci est fortement influencé par le budget alloué à la politique sociale commu-

nale. Ce budget bénéficie quant à lui du système de compensation des charges entre les communes et le canton, bien que les cantons n'assument les aides directes accordées aux offres que dans des cas particuliers. Dans les communes qui poursuivent une politique budgétaire restrictive en ce qui concerne l'aide sociale, la dépendance des prestataires vis-à-vis des finances communales devient véritablement problématique.

RECOMMANDATIONS Les principales conclusions de l'étude mettent en lumière les mesures de soutien en matière de logement ayant des chances d'être favorables pour les personnes touchées ou menacées par la pauvreté.

LES GARANTIES FINANCIÈRES RENFORCENT LES OFFRES NON MONÉTAIRES Associer des prestations de services non monétaires et des incitations financières est particulièrement propice à une collaboration durable. L'un des enseignements fondamentaux de l'étude est que les prestations de service non monétaires favorisent la bonne volonté et la compréhension des bailleurs tout en leur donnant de l'assurance, mais que seules des garanties financières leur assurent la sécurité économique, qui s'avère décisive en dernier ressort.

L'IMPORTANCE DES OFFRES INTERCOMMUNALES La création d'offres intercommunales à l'échelon régional et l'élargissement de celles existantes sont des mesures utiles et importantes pour combler les lacunes en matière d'offres de prestations de services non monétaires dans le domaine du logement. D'un côté, les communes craignent de voir ainsi leurs frais d'aide sociale augmenter, notamment dans les cantons où le système de compensation des charges en matière d'aide sociale est peu développé, voire inexistant. De l'autre, certains experts interrogés attendent de telles offres qu'elles contribuent à réduire les coûts de l'assistance sociale et de la santé. Indépendamment de ces différentes appréciations, les résultats de l'étude indiquent que les mesures d'aide au logement et de sécurité du logement en faveur des personnes touchées ou menacées par la pauvreté pourront véritablement déployer leurs effets sur la durée si elles s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale généralisée, coordonnée au niveau régional (voire suprarégional) ou cantonal. ■

BIBLIOGRAPHIE

Althaus, Eveline ; Schmidt, Michaela ; Glaser, Marie (2016) : *Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten*; [Berne : OFAS]. Aspects de la sécurité sociale ; rapport de recherche n° 2/16 (rapport en langue allemande ; avant-propos et résumé en langue française).

Bochsler, Yann ; Ehrler, Franziska ; Gasser, Nadja ; Kehrli, Christin ; Knöpfel, Carlo ; Salzgeber, Renate (2015) : *Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen*; Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche n° 15/15 (rapport en langue allemande ; avant-propos et résumé en langue française).

Sfar, Doris (2014) : *Une politique du logement d'avenir pour une Suisse à dix millions d'habitants* (traduction d'une contribution publiée dans Caritas Sozialalmanach 2014).

Bieri, Cordula ; Elmiger, Max (2013) : « Prekäre Wohnverhältnisse und ihre gesellschaftlichen Folgen », in : Caritas Zürich (éd.) ; *Zu wenig Wohnung!*, Zurich : Caritas, pp. 6 à 9 (publication en langue allemande).

OFS (Office fédéral de la statistique, 2013) : *Dénombrement des logements vacants au 1^{er} juin 2014* : www.statistik.ch > Infothèque > 09 – Construction, logement > Date de publication 2015 > Construction et logement 2013 : www.goo.gl/Jz1pZD (OFS).

Glaser, Marie Antoinette (2009) : « Wohnen im Wandel », in : Eberle, Dietmar ; Glaser, Marie Antoinette (éd.) ; *Wohnen – im Wechselspiel zwischen öffentlich und privat*. Zurich : Niggli, pp. 60 à 66 (publication en langue allemande).

Gysi, Susanne (2009) : « Zwischen «Lifestyle» und Wohnbedarf. Was der Mensch zum Wohnen braucht », in : Eberle, Dietmar ; Glaser, Marie Antoinette (éd.) ; *Wohnen – im Wechselspiel zwischen öffentlich und privat*. Zurich : Niggli, pp. 10 à 23 (publication en langue allemande).



Marie Glaser

Docteur ès philosophie, responsable de projet, direction de ETH Wohnforum – ETH CASE.
glaser@arch.ethz.ch



Eveline Althaus

Docteur ès sciences, collaboratrice scientifique auprès de ETH Wohnforum – ETH CASE.
althaus@arch.ethz.ch



Michaela Schmidt

Docteur ès sciences, collaboratrice scientifique auprès de ETH Wohnforum – ETH CASE.
michaela.schmidt@arch.ethz.ch