

Résumé de l'étude de l'Observatoire de la ville et du développement durable, Institut de géographie de l'Université de Lausanne sur la

marginalité urbaine, accès au logement et aide sociale

de MM. Olivier Schmid et Adrien Vaucher
sous la responsabilité scientifique du Pr. Antonio da Cunha

Mandant :

Association neuchâteloise des institutions de l'action sociale

ANIAS

Novembre 2005

Introduction

L'Association neuchâteloise des institutions de l'action sociale (ANIAS) a mis sur pied, en octobre 2002, un groupe de travail « logement ». L'objectif de ce groupe consistait à procéder d'une part à un état des lieux et à établir d'autre part un rapport à l'intention des autorités politiques afin de les informer et de les sensibiliser à la nécessité de trouver des solutions visant à favoriser l'accès et le maintien au logement des populations précarisées. Il s'agissait également d'aborder la problématique du manque de structures intermédiaires permettant l'hébergement des personnes exclues du logement.

Constitué à l'origine de professionnels des services sociaux publics et privés, ce groupe de travail « logement » s'est progressivement enrichi grâce à la participation de représentants de gérances publiques et privées. Il s'agissait de :

Mmes **Anne-Lise Chappuis**, assistante sociale au Centre social protestant ; **Anne Reinhard**, assistante sociale à Caritas, **Corinne Rumley**, collaboratrice socio-administrative au Service des bâtiments de la Ville de Neuchâtel et de MM. **Laurent Amez-Droz**, directeur de la gérance GECO, **Pierre-Alain Barras**, responsable de la gérance des immeubles de la Ville du Locle, **Jean-Michel Ischer**, responsable de la gérance des immeubles de la Ville de La Chaux-de-Fonds, **Pascal Magnin**, chef de l'Office cantonal du logement, **Vincent Piattini**, responsable de la gérance des immeubles de la Caisse de pensions de l'Etat et de **Yvan Sjöstedt**, responsable du Foyer du Rocher à Neuchâtel. Le groupe était présidé par Mme **Fabienne Cosandier**, assistante sociale responsable au Service social de La Chaux-de-Fonds. Le suivi du projet a d'abord été assuré par M. **Bernard Oguey** puis par M. **Eric Augsburger**, responsable de projet à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale.

Dans le cadre de ses travaux, le groupe de travail « logement » est parvenu à identifier certaines catégories de population particulièrement défavorisées ainsi qu'un certain nombre de facteurs susceptibles d'expliquer leurs difficultés d'accès au logement. Les professionnels de l'immobilier ont relevé, au sein du groupe, les problèmes rencontrés face au comportement de certains locataires tant dans la gestion de l'objet mis en location que dans les relations de voisinage, soulignant qu'un accompagnement social et une prise en charge financière lors de dégâts importants seraient susceptibles de favoriser l'accès au logement de locataires considérés à « risques ».

Suite à ces premiers constats, le groupe de travail « logement » a estimé qu'il était indispensable de mener une recherche plus approfondie sur la problématique de l'accessibilité au logement ciblée sur :

- la situation du marché du logement dans le canton ;
- la politique sociale actuelle du canton et des communes en matière de logement ;
- l'identification des personnes et ménages les plus touchés par les difficultés d'accès au logement ;
- les facteurs d'exclusion ;
- les conséquences de l'exclusion.

Dans cette perspective, l'ANIAS a mandaté l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne. Le mandat, assumé par MM. **Olivier Schmid** et **Adrien Vaucher**, sous la responsabilité scientifique du Pr. **Antonio da Cunha**, s'est articulé selon une approche centrée sur l'offre de logements, sur l'accessibilité et le maintien au logement et sur les besoins et la prise en charge des personnes exclues. Le but du mandat a consisté à établir

une liste de mesures susceptibles d'accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des personnes défavorisées. Plus exactement, le mandat **visait sept objectifs principaux** :

- appréhender le parc immobilier du canton à partir de l'effectif des logements en location vacants ;
- déterminer les modalités d'attribution des gestionnaires de l'offre — privés et publics — à partir d'une approche axée sur les critères d'accès, sur les facteurs de risques ainsi que sur la perception des risques liée au profil des demandeurs ;
- déterminer le profil des populations à risques et identifier les catégories de personnes dont la demande ne rencontre pas ou difficilement l'offre de logements ;
- appréhender le profil et la trajectoire résidentielle des personnes exclues du logement ;
- déterminer les attentes des gestionnaires de l'offre en termes de suivi des populations à risques — gestion de l'objet, prise en charge financière, gestion du comportement des locataires — ainsi que les facteurs susceptibles de favoriser positivement la gestion du risque ;
- Appréhender les politiques publiques en matière d'accessibilité au logement des personnes vulnérables au niveau des outils à disposition des différents intervenants sociaux, de leur mobilisation et du regard porté par les gestionnaires de l'offre ;
- Élaborer une liste de propositions des mesures les plus adéquates visant à accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des personnes dont le profil est considéré à risques par les gestionnaires de l'offre.

Démarche

La démarche menée par les mandataires de l'ANIAS s'est articulée en plusieurs étapes bien distinctes.

Tout d'abord, les mandataires ont procédé à une trentaine d'entretiens exploratoires dont l'objectif consistait d'une part à préciser la problématique générale de l'accès et du maintien au logement des populations précarisées, à approfondir d'autre part la problématique du mandat par des entretiens au niveau d'acteurs clés du canton de Neuchâtel et à appréhender enfin la problématique des mesures susceptibles d'accroître le potentiel d'accès et de maintien au logement en s'intéressant aux dispositifs mis en place à Genève, Lausanne et Zurich. Ils ont ensuite procédé à un inventaire des logements vacants et du parc immobilier des gérances publiques à partir des données statistiques fournies par l'Office cantonal du logement. Des entretiens ont encore eu lieu auprès des représentants de seize gérances sélectionnées par les mandataires, dont les quatre gérances publiques — gérances communales et gérance des bâtiments de l'Etat — ainsi qu'auprès d'un des propriétaires les plus importants du canton.

Le but de ces entretiens consistait, dans un premier temps, à mettre en évidence les modalités d'accès à l'offre d'attribution. Il consistait, dans un deuxième temps, à identifier le profil des populations à risques et à évaluer le degré de handicap constitué par les différents facteurs pris en compte par les gestionnaires de l'offre. La confrontation entre le regard des

gestionnaires de l'offre sur les politiques publiques existantes et leurs attentes en termes de prise en charge des personnes considérées à risques visait, dans un troisième temps, à permettre d'évaluer le dispositif existant et de déterminer dans quelle mesure il est susceptible d'être modifié et amélioré afin de renforcer l'accès et le maintien au logement des populations précarisées. Il s'agissait enfin, dans un quatrième temps, en soumettant aux gestionnaires de l'offre une série de propositions sous forme de garanties en termes financiers et d'accompagnement au niveau de la gestion de l'objet et des relations de voisinage, d'évaluer leur degré d'adhésion à des mesures en application dans d'autres dispositifs. Enfin, les mandataires ont élaboré une liste de propositions de mesures à prendre tant au niveau de leur contenu qu'au plan organisationnel.

La démarche a combiné l'analyse de documents existants et une analyse qualitative fondée sur des entretiens semi-directifs qui rendent compte des perceptions, des besoins et des implications des différents acteurs concernés par la problématique de l'accès et du maintien au logement des populations précarisées. Une septantaine d'entretiens a donc eu lieu dans le canton de Neuchâtel ainsi que dans d'autres cantons et dans certains services de la Confédération avec des acteurs concernés par la problématique.

Principaux résultats de l'étude

Offre de logements vacants :

La situation de l'offre de logements locatifs vacants dans le canton oppose deux secteurs bien distincts : le littoral et le Val-de-Ruz d'une part, qui connaissent des situations de forte pénurie avec des taux de vacance très inférieurs à 1.5 % et les Montagnes neuchâteloises d'autre part, dont le taux de vacance est supérieur à 1.5 %. La comparaison du prix des logements vacants avec les normes appliquées par l'aide sociale dans les différents districts montre que l'accès au logement ne dépend pas essentiellement du coût des loyers mais que d'autres facteurs, plus handicapants, sont susceptibles de peser davantage.

Accès à l'offre :

Apprendre qu'un logement est vacant et figurer parmi les candidats les mieux placés avant la procédure d'attribution constituent la première étape dans l'accès au logement. Un manque de transparence du marché et une première forme de sélection liée au savoir-être lors de la procédure d'inscription peuvent pénaliser certaines catégories de demandeurs lors de cette première étape.

Procédure d'attribution et populations à risques :

Les conditions-cadre de la procédure d'attribution ainsi que les critères pris en compte dans l'évaluation des demandes — solvabilité, capacité d'entretenir de bonnes relations de voisinage, gestion de l'objet — créent une discrimination entre demandeurs : l'accès aux objets soumis à forte concurrence est très difficile, voire impossible, pour les populations considérées à risques par les gestionnaires de l'offre. Dans les objets à plus faible concurrence, l'accès au logement des populations à risques est soumis à l'exigence d'un partage des risques par la médiation de garants ou de garanties :

- la crainte de non paiement des loyers et des charges est particulièrement pénalisante pour tous les demandeurs endettés ; l'endettement constitue le premier facteur de sélection en situation de forte concurrence ; les bénéficiaires de l'aide sociale et les populations dites « working poor » sont, à ce titre,

particulièrement pénalisés faute de pouvoir présenter des garanties financières jugées suffisantes par les gestionnaires de l'offre ;

- la crainte de pertes financières, en cas de conflits de voisinage, suscite le recours à un principe de précaution qui s'applique à une large palette de situations jugées potentiellement conflictuelles avec pour conséquence des discriminations dans l'accès au logement ou dans certaines parties du parc immobilier ; les populations toxicomanes et alcooliques, certaines populations souffrant de problèmes psychiques, certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, les personnes sortant d'institutions de même que certaines populations étrangères peuvent avoir particulièrement à souffrir de ces diverses formes de discrimination ;
- la crainte de pertes financières, en cas de dégâts volontaires ou en raison de graves négligences dans la gestion des locaux et des équipements, vont à nouveau pénaliser les populations toxicomanes et alcooliques, certaines populations souffrant de problèmes psychiques, certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale ; toutefois, pour que ce critère soit rédhibitoire, le demandeur doit avoir été convaincu de dégâts dans un appartement précédent ; si globalement les bénéficiaires des services sociaux peuvent être considérés également comme une population à risques, c'est essentiellement en raison d'une absence de suivi dans le paiement des primes de l'assurance responsabilité civile.

Les gérances publiques paraissent offrir un plus large accès au logement que leurs consœurs du privé. D'une manière générale, seuls les comportements violents ou de graves déprédations dans la gestion d'un appartement précédent peuvent être considérés comme rédhibitoires.

Politique publique et attentes des gestionnaires de l'offre :

Les politiques publiques, tant au niveau de leur contenu que de leur application, sont jugées insuffisantes par les gestionnaires de l'offre en regard de leurs besoins — garanties de paiement du loyer, prise en charge des dégâts et gestion des comportements déviants ; les critiques formulées le sont principalement à l'encontre des services sociaux communaux, principaux acteurs de l'application des politiques publiques : retrait de la lettre de garantie de loyer hors délai de résiliation des baux ; absence de suivi dans la gestion des conflits de voisinage ; non participation financière lors de dégâts ; absence de suivi dans la gestion de l'objet ; manque de suivi dans le paiement des primes de l'assurance responsabilité civile ; difficultés pour atteindre les assistants sociaux en cas de problèmes ; perception négative des gestionnaires de l'offre de la part de certains assistants sociaux. Certaines de ces critiques dénotent une méconnaissance du cadre légal au sein duquel les assistants sociaux sont amenés à intervenir.

Bonnes pratiques :

Les expériences mises en évidence dans le canton — réseau Centre psychosocial, Service d'aide à domicile et Service de l'hygiène ; foyers Feu-Vert et du Rocher ; Centre social protestant et CARITAS — sont de nature à susciter la réflexion au niveau des mesures destinées à renforcer le potentiel d'accès au logement des populations précarisées. Si les bonnes pratiques relèvent de l'existant, elles peuvent aussi relever de mesures structurelles plus coûteuses et plus lourdes ainsi que le montrent les exemples de Lausanne et de Zurich. Une politique de prévention passe peut-être par une réflexion sur l'existant, d'où l'intérêt pour une structure de veille sociale qui serait chargée d'identifier les bonnes pratiques afin d'alimenter la réflexion.

Mesures soumises aux gestionnaires de l'offre :

L'analyse des résultats de l'évaluation par les gestionnaires de l'offre d'un catalogue de mesures destinées à abaisser les facteurs de risques et à renforcer parallèlement la capacité d'accès au logement des personnes et groupes fragilisés met en évidence d'une part de très fortes réticences à l'égard de toute mesure susceptible d'entraîner des coûts supplémentaires à la charge des bailleurs et, d'autre part, un intérêt pour toutes celles qui s'inscrivent dans un transfert de charge sur des politiques publiques destinées à offrir de meilleures garanties financières, à encourager le dialogue entre bailleurs et locataires et à assurer le suivi des locataires lors de risques de mauvaise gestion et de conflits de voisinage.

Recommandations

En préambule, il s'agit de souligner qu'en regard du mandat qui a été confié à l'UNIL, les recommandations s'inscrivent dans le cadre des politiques publiques existantes, en particulier au niveau des bonnes pratiques mises en évidence par la recherche. Dans ce contexte, il est à signaler qu'aucune mesure nécessitant des modifications de la loi ou de l'arrêté fixant les normes d'aide sociale n'est abordée.

Renforcer la collaboration entre les gestionnaires de l'offre et les services sociaux communaux :

La collaboration entre les gestionnaires de l'offre et les services sociaux communaux doit être renforcée dans la mesure où la qualité de cette collaboration peut constituer un élément-clé dans l'accès et dans le maintien au logement des populations fragilisées ; un renforcement de cette collaboration implique notamment :

- la mise en place d'une politique d'information des services sociaux à l'égard des gestionnaires de l'offre au niveau du cadre légal dans lequel ils sont amenés à intervenir ainsi qu'au niveau de leur fonctionnement ;
- la mise en place d'une offre de cours de sensibilisation et de stages au sein des services sociaux à destination du personnel administratif des gérances privées et publiques amenées à entrer en contact avec des personnes précarisées ;
- la mise en place d'une personne de référence « logement » au sein des services sociaux afin de pouvoir apporter des réponses rapides aux demandes des gestionnaires de l'offre en cas de problèmes ;
- l'unification des pratiques des assistants sociaux au niveau du paiement du loyer lorsque celui-ci est garanti ; du contrôle des primes de l'assurance responsabilité civile ; des conditions de retrait de la lettre de garantie ;
- l'élaboration d'une charte éthique visant à accroître la transparence dans le travail des gestionnaires de l'offre et des services sociaux communaux ;

- la mise en place d'un groupe de suivi et d'un système de veille sociale, réunissant intervenants sociaux et gestionnaires de l'offre, dont le but consisterait à assurer un suivi de la situation des populations marginalisées sur le marché du logement dans le canton ainsi qu'à d'identifier les bonnes pratiques tant en Suisse qu'à l'étranger afin d'inspirer les politiques futures.

Echanger des informations sur les bonnes pratiques :

Il est important de susciter des échanges entre les différents intervenants au niveau des expériences menées dans le canton et ailleurs. Le travail d'insertion mené dans les foyers, ainsi que celui du Centre social protestant dans la recherche de solutions pour le paiement des loyers dus ou encore du Centre psychosocial de La Chaux-de-Fonds, sont à ce propos des exemples particulièrement féconds.

Renforcer la capacité d'action des assistants sociaux communaux en mobilisant davantage les réseaux existants et en développant de nouvelles synergies :

Face au manque de temps et au manque de forces auxquels sont confrontés les services sociaux communaux, le développement du travail de réseau apparaît comme un moyen susceptible de renforcer la capacité d'action des assistants sociaux. Il s'agit de :

- renforcer la collaboration au sein des réseaux existants ;
- établir un inventaire des partenaires potentiels ainsi que l'offre qui leur est associée afin de créer de nouvelles synergies modulées en fonction des besoins ;
- rechercher les expériences de bonnes pratiques en matière de travail en réseau afin de stimuler la réflexion.

Mener une réflexion sur le recours aux mesures d'accompagnement social extérieur (ASE) :

L'expérience des foyers a montré que les mesures d'accompagnement social extérieur constituent un outil important dans le processus d'insertion au logement. Il s'agit de mener une réflexion afin d'évaluer les conditions d'un recours à l'accompagnement social extérieur par les travailleurs sociaux comme mesure d'accompagnement et de suivi des populations fragilisées dans l'accès et dans le maintien au logement.

Développer le recours au service d'aide familiale :

Les expériences menées à La Chaux-de-Fonds par le Centre psychosocial ainsi que par le service de l'hygiène ont montré le rôle important dans le maintien au logement de populations souffrant du « syndrome de Diogène ». Par ailleurs, la recherche a montré l'intérêt des gestionnaires de l'offre pour cette mesure d'accompagnement de certaines catégories de population. Il s'agirait toutefois de mener une réflexion sur le mode de financement des prestations de l'aide familiale pour les personnes qui ne bénéficieraient pas d'un financement de l'aide sociale.

Mise en place d'un poste de médiateur :

L'exemple de la « Cellule logement » de la municipalité lausannoise a montré tout l'intérêt que peut constituer la création d'un poste de médiateur dont les interventions de son titulaire sont susceptibles d'accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des populations précarisées. En effet, le médiateur est susceptible d'apporter des réponses rapides lors de problèmes constatés par les gestionnaires de l'offre — gestion de l'objet ou conflits de voisinage — et de renforcer ainsi la capacité d'action des travailleurs sociaux.

Renforcer l'accès au logement des personnes endettées :

L'endettement constitue le principal obstacle dans l'accès au logement. Il apparaît d'autant plus rédhibitoire lorsqu'il s'agit de dettes liées à des loyers dus ou lorsqu'un garant ne peut-être proposé. De même, le non-paiement des loyers constitue la principale cause de résiliation. Dans ce contexte, un processus de désendettement est susceptible de renforcer le potentiel d'accès ou de maintien au logement.

Il s'agirait alors de :

- mobiliser le savoir-faire et l'expérience acquis par le Centre social protestant et CARITAS dans l'élaboration et dans le suivi de programmes de désendettement ainsi que d'aide à la gestion ;
- explorer la possibilité de recourir au fonds de désendettement cantonal.

Renforcer la capacité d'accès à l'offre des populations précarisées :

Les populations précarisées connaissent certaines difficultés dans l'accès à l'offre. Il est dès lors important de leur donner les moyens d'accéder le plus largement possible aux différents supports de l'offre, de maîtriser les techniques de recherche de logement et de renforcer leurs capacités en matière de savoir-être et de savoir-faire. La mobilisation des programmes d'insertion sociale et professionnelle nous paraît être une piste intéressante.

Informations statistiques :

La mise en place d'un outil statistique paraît nécessaire pour évaluer la situation des personnes exclues du logement. Les informations obtenues devraient contribuer à offrir une meilleure connaissance de l'exclusion au logement dans le canton et à permettre la mise en place et le renforcement de dispositifs susceptibles de répondre au mieux à leurs besoins.

Attentes de l'ANIAS

Le groupe de travail « logement » est maintenant arrivé au terme de sa réflexion. Le comité de l'ANIAS prendra acte de sa dissolution lors de la prochaine assemblée générale de l'association. En attendant, l'étude de l'Université de Lausanne mérite sans aucun doute d'être présentée aux principaux acteurs politiques ainsi qu'aux milieux immobiliers du canton de Neuchâtel ; ce qui sera fait au début de l'année 2006.

Un certain nombre de recommandations contenues dans cette étude peuvent probablement être appliquées sans qu'il faille obligatoirement débloquer d'importants moyens financiers ou modifier des lois. Il s'agit avant tout de prendre la mesure du problème de l'accessibilité au logement d'une partie sans cesse croissante de la population.

Parmi les recommandations émises dans l'étude de l'Université de Lausanne, le groupe de travail « logement » et le comité de l'ANIAS tiennent à mettre en évidence :

- L'amélioration et le renforcement de la collaboration entre les gérances immobilières publiques et privées et les services sociaux publics et privés. Des contacts informels plus fréquents devraient permettre de mieux faire connaître les contingences et les difficultés rencontrées de part et d'autre.

- Les problèmes que les gérances rencontrent avec certains locataires devraient pouvoir être discutés à l'occasion de contacts directs plutôt que par courrier interposé.
- Il est souhaitable que l'Union neuchâteloise des professionnels de l'immobilier (UNPI) puisse sensibiliser et former les collaboratrices et collaborateurs des gérances aux difficultés rencontrées par les personnes en situation de précarité.
- Les services sociaux devraient pouvoir disposer en leur sein d'une personne de référence en matière de logement qui pourrait faire l'interface avec les gérances publiques et privées. Dans cette optique, il est également indispensable que les gérances désignent une personne de référence en charge des contacts avec les services sociaux.
- La mise en place d'un groupe de suivi et d'un système de veille sociale devrait être confiée à l'Office cantonal du logement.
- L'Office cantonal du logement pourrait également agir en dernier ressort comme médiateur entre les services sociaux et les gestionnaires de l'offre de logements.
- La capacité d'action des assistants sociaux devrait être renforcée en utilisant mieux les réseaux existants, en s'appuyant notamment sur les services de l'hygiène et sur les services d'aides familiales dans des cas de maladies psychiques risquant d'entraîner des déprédations d'appartements.
- Les autorités devraient rapidement réfléchir à la nécessité de mettre sur le marché des logements à loyers modérés sans pour autant faire appel à des systèmes de subventionnement (aide à la pierre et à la personne) qui ont montré leurs limites. Elles devraient pouvoir encourager des coopératives d'habitation ou des fondations à construire en bénéficiant de droit de superficie à des prix favorables.

Plaise aux décideurs politiques et économiques qu'il en soit ainsi.