SKOS CSIAS COSAS
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid social

Document de base

Enjeux actuels et pistes d'action

Berne 2023

actualisé, février 2024

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14
T 031 326 19 19, admin@skos.ch, www.skos.ch

Table des matières

1. Introduction 3

2. Enjeux 3

2.1. Coûts du logement 3

2.2. Qualité du logement 4

2.3. Sécurité du logement 4

3. Perspectives d'action 5

4. Conclusion 9

5. Bibliographie 10

1. Introduction

Se loger est un besoin humain fondamental. Dans un document de base publié en 2020, la CSIAS a déjà entrepris d'identifier, du point de vue de l'aide sociale, les défis et enjeux que pose la question du logement et elle a également tracé des perspectives d'action (CSIAS, 2020). La hausse du taux d'intérêt de référence, l'augmentation des prix de l'énergie, l'envolée des loyers justifiée par l'assainissement énergétique et la hausse générale du coût de la vie sont autant de facteurs qui exacerbent à nouveau la situation du logement, en particulier pour les personnes touchées ou menacées par la pauvreté. La pénurie de logements, qui sévit désormais jusque dans les petites villes et en particulier dans le segment de prix inférieur, vient encore ajouter à la difficulté. Elle affecte principalement les ménages monoparentaux, ainsi que les couples avec enfants (Wüest Partner, 2023, p. 17 ss). Deux mécanismes sont particulièrement préoccupants du point de vue de la CSIAS : le fait d'abord que les personnes touchées ou menacées par la pauvreté peinent de plus en plus à conserver leur logement lorsque les loyers augmentent. Ainsi observe-t-on une multiplication des résiliations de bail de la part des bailleurs et des bailleresses pour cause d'insolvabilité, et par conséquent d'expulsions. Certaines grandes villes font état d'une augmentation du nombre de sans-abris. On constate ensuite qu'il devient toujours plus difficile pour les personnes en situation ou en risque de pauvreté de trouver un logement abordable. Cette situation soulève un certain nombre de questions dans le domaine de l'aide sociale. Aussi, le présent document se propose-t-il de se pencher sur les derniers développements sur le front du logement, de cerner les défis qui s'y rattachent et les possibles pistes d'action.

2. Enjeux

Du point de vue de l'aide sociale, les défis à relever se situent à trois niveaux : les coûts élevés, la qualité et la sécurité du logement.

2.1. Coûts du logement

Le coût élevé du logement constitue un problème, notamment en raison de la hausse du taux d'intérêt de référence. Celui-ci est passé de 1,25 à 1,50 % le 2 juin 2023 et a encore augmenté de 1,50 à 1,75 % le 2 décembre 2023 (OFL, 2023). Par ailleurs, les rénovations énergétiques s'accompagnent généralement d'une majoration importante du loyer. [1]
Celle-ci est habituellement supérieure aux coûts que la rénovation énergétique permet d'économiser, d'où une charge financière supplémentaire pour les locataires (B,S,S., 2014; ZHAW, 2019). Les rénovations, mais aussi les nouvelles constructions de remplacement entraînent souvent l'éviction des ménages à faible revenu (Kaufmann et al., 2023). Les nouveaux loyers dépassent régulièrement les limites de loyer pratiquées par l'aide sociale.

[1] En janvier 2024, selon l'indice national des prix à la consommation, les prix du mazout affichaient l'indice 152,5 et ceux du gaz à l'indice 170,3 (lien).

Le monitoring des normes CSIAS 2021 montre que les frais de logement supérieurs aux limites de loyer fixées étaient déjà monnaie courante avant l'augmentation du taux de référence. En 2021, c'était le cas, selon la commune, pour 2 à 50 % des bénéficiaires de l'aide sociale (CSIAS, 2022, p. 8).

2.2. Qualité du logement

Les appartements des personnes en situation de pauvreté sont souvent en mauvais état. Les problèmes de fuites d'eau, de moisissures ou une exposition accrue au froid et à la chaleur n'y sont pas rares. Bien souvent, les logements sont exposés aux nuisances sonores et situés au milieu d'îlots de chaleur et disposent d'un moindre accès aux infrastructures sociales (p.ex. aires de jeux, espaces verts) ou aux commerces. Les personnes en situation de pauvreté vivent souvent dans des logements suroccupés. De manière générale, la piètre qualité d'un logement peut influer négativement sur la santé de ses occupant-e-s.

2.3. Sécurité du logement

La question de la sécurité du logement gagne en importance, en ce sens qu'avec la hausse des loyers, les personnes en situation de pauvreté peinent de plus en plus à conserver leur logement sur le long terme. Lorsqu'elles ne peuvent plus payer leur loyer, elles risquent l'expulsion. Si les limites de loyer pratiquées par l'aide sociale ne sont pas relevées, la différence entre ces limites et les loyers effectifs, différence à la charge des bénéficiaires, ne fera que s'accroître. D'autre part, il deviendra toujours plus difficile de trouver un logement abordable. Les discriminations liées à la perception de l'aide sociale, à l'origine, à la couleur de peau, aux dettes et/ou aux poursuites constituent des obstacles supplémentaires dans la recherche d'un logement. En 2020, près d'une personne sur six vivait dans un ménage avec des arriérés de paiement. Les retards de paiement les plus fréquents concernent les factures d'impôts et les primes d'assurance maladie (OFS, 2022). Tout porte à croire qu'avec le renchérissement général, la part de la population endettée continuera d'augmenter.

3. Perspectives d'action

Les premières pistes d'action se trouvent au sein même de l'aide sociale. Mais il s'agit aussi d'agir sur les conditions structurelles à un niveau supérieur.

- La hausse du taux de référence d'un quart de pour cent entraîne une hausse de loyer de trois pour cent. Encore faut-il, pour que la majoration soit légale (non abusive), que les précédentes baisses du taux de référence aient été répercutées sur les locataires. Dans la situation actuelle, la CSIAS **recommande de vérifier la légalité des augmentations de loyer au moyen des démarches appropriés**[2].
- Lorsque les loyers sont **augmentés de manière légale suite à la hausse du taux d'intérêt de référence,** ils peuvent se situer en dessus des limites fixées par l'aide sociale. Comme il est rarement possible d'adapter rapidement ces limites, la CSIAS recommande dans ces cas une **prise en charge temporaire du loyer sans condition** à titre de réglementation transitoire. Si le loyer était déjà supérieur à la limite avant le relèvement du taux d'intérêt de référence et que les bénéficiaires de l'aide sociale ont jusque-là financé par leurs propres moyens la différence par rapport à la limite, il est recommandé de prendre en charge le loyer à hauteur de l'augmentation du taux de référence (ou jusqu'à la limite de loyer) le loyer est pris en charge à hauteur de l'augmentation du taux d'intérêt de référence (ou jusqu'à la limite de loyer). Le but consiste ici à éviter d'augmenter encore la part que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent prendre à leur charge sur le forfait d'entretien.
- Selon les normes CSIAS, les limites de loyer doivent se fonder sur des méthodes de calcul objectivement fondées et sur les données actuelles de l'offre locative locale. Or, le niveau des loyers varie fortement d'une région à l'autre, mais aussi d'une commune à l'autre, et l'évolution actuelle contribue à accentuer les différences. Les limites doivent donc toujours tenir compte de la conjoncture au niveau communal ou régional. Dans la situation actuelle, la CSIAS recommande de revoir rapidement les limites de loyer en tenant compte du taux régional de logements vacants. Dans les communes et régions où les logements avantageux sont rares et où il n'est guère possible de déménager dans un logement meilleur marché, les limites de loyer **doivent être augmentées dans une mesure raisonnable afin de compenser la hausse du taux d'intérêt de référence.**
- Dans les cantons qui, jusqu'à présent, ne connaissent pas ou peu de limites de loyer **différenciées selon les régions**, le risque existe que les bénéficiaires de l'aide sociale se concentrent dans les régions où les logements sont peu chers et que l'on favorise de la sorte la ghettoïsation de régions périphériques. Il importe d'engager les mesures nécessaires pour y remédier. On trouvera des recommandations pour la fixation des limites dans le document de base sur le thème du logement de l'année 2020 (CSIAS, 2020). L'Association seeland.biel/bienne a elle aussi mis au point un guide pour le calcul des limites de loyer (Association seeland.biel/bienne, 2017). Des données

[2] Cf. Lignes directrices de l'Association seeland.biel/bienne, 2017 (lien) ou document de base « Logement » de la CSIAS, 2020.

concernant l'offre locale actuelle de logements peuvent également être obtenues auprès de prestataires commerciaux.[3]

- Selon les normes CSIAS, les charges locatives sont prises en charge dans le cadre de la couverture des besoins de base (voir norme CSIAS C.4.1). La CSIAS recommande actuellement aux autorités d'aide sociale de **prendre en charge les charges effectives**, même si cela entraîne un dépassement des limites pour les frais accessoires. On aura alors soin de vérifier si l'augmentation des charges résulte effectivement d'une hausse des prix des produits pétroliers. Par ailleurs, la norme CSIAS C.2 al. 4 prévoit la possibilité d'éviter une situation de détresse imminente ou temporaire au moyen d'une PCi unique. Une telle prestation peut être accordée en cas de décomptes de charges élevés pour des ménages qui ne bénéficiaient jusque-là d'aucune aide. Dans les régions et communes où des limites s'appliquent à des loyers bruts, il faut envisager de passer à une logique qui différencie les loyers nets et les charges. Cela permet de mieux réagir aux fluctuations du coût des charges locatives.
- L'aide sociale peut accorder **des garanties financières** pour les bailleurs et bailleresses. On songera ici à l'établissement d'une garantie de loyer, à la conclusion d'une assurance de garantie de loyer ou à la prise en charge d'un dépôt de garantie de loyer. Ces mesures peuvent s'avérer déterminantes dans l'attribution des logements. Plus rarement, il arrive que l'on avance les parts sociales dans des coopératives, celles-ci étant considérées comme faisant partie de la fortune.
- Dans des cas particuliers, il peut s'avérer adéquat de **prendre en charge des dettes liées au logement** afin d'éviter une situation de détresse imminente et d'assurer le logement (norme CSIAS C.1 : Commentaires b et Aides pratiques « Les dettes sont-elles prises en charge par l'aide sociale ? »).
- Selon les normes CSIAS, **l'aide sociale doit prendre en charge les frais de logement excessifs jusqu'à ce qu'une solution raisonnablement exigible et abordable soit disponible** (norme CSIAS C.4.1, al. 3). Lorsque les bénéficiaires cherchent activement un logement approprié, documentent leurs efforts, mais ne trouvent pas de logement adéquat sur le marché, ils et elles ne devraient pas être poussé-e-s à résilier leur logement trop coûteux. La CSIAS recommande également de renoncer dans ce cas à exiger qu'une part du loyer soit imputée au forfait d'entretien.
- Dans les services sociaux, un rôle capital revient aux **services spécialisés dans le domaine du logement,** notamment en matière d'aide à la recherche d'un appartement ou d'examen de situations complexes. Ceux-ci sont aussi essentiels pour soutenir les bénéficiaires sur les questions de logement ou pour promouvoir leurs compétences en la matière, de les assister en matière de contestation du loyer, ainsi que pour soutenir les assistants et assistantes sociales chargé-e-s de ces questions**.** Ces services peuvent favoriser la bienveillance des bailleurs et bailleresses ou agir en médiateur en situation de conflit et offrir un soutien quand il s'agit de faire valoir ses droits, par exemple sur la qualité minimale du logement. Il peut être utile de coordonner au sein d'un service social les connaissances spécifiques en matière de logement des assistants et assistantes sociales. On aura sans doute aussi avantage à

[3] Parmi ces fournisseurs on trouve notamment la société « Wüest Partner », qui propose une offre payante destinée spécifiquement aux services sociaux, et le portail « immomapper.ch », qui propose un calculateur gratuit des loyers locaux.

associer des organisations externes spécialisées, en particulier l'association de défense des locataires.

- Les Villes et les communes peuvent louer des appartements qu'elles mettront à disposition en tant qu'**hébergements ou logements d'urgence aux personnes sans-abri.**

D'autres pistes d'action se situent dans les champs de la politique sociale, du droit du bail et du droit de la propriété. Elles concernent aussi bien les communes, les cantons et la Confédération que les propriétaires de logements.

- Dans un premier temps, il est primordial de détecter les augmentations de loyer injustifiées non réglementaires. Tous les ménages doivent avoir la possibilité de faire vérifier gratuitement la **légalité (le caractère non abusif) d'une augmentation de loyer** par un organisme indépendant. L'ASLOCA a créé à cet effet un calculateur de loyer. Les locataires doivent contester une augmentation de loyer abusive auprès de l'autorité de conciliation compétente dans les 30 jours suivant la réception de l'avis d'augmentation.
- A titre de prestation financière individuelle, des subventions ciblées peuvent être versées aux personnes en situation financière précaire. Plusieurs cantons accordent depuis longtemps des **aides (subsides, allocations) individuelles au logement**. Le canton de Bâle-Ville accorde, sous certaines conditions, des aides au loyer (Familienmietzinsbeiträge) pour les ménages avec au moins un enfant, tout comme le canton de Bâle-Campagne qui en accorde à des familles en situation de pauvreté et des familles monoparentales (Mietzinsbeiträge). Le canton de Genève, de même que plusieurs communes vaudoises, ont introduit une allocation de logement. Les locataires peuvent les obtenir si le loyer représente une charge trop importante pour leurs revenus et fortune et à condition de remplir certains critères.
- Suite à la hausse des prix de l'énergie, des **subsides** ont été introduites, par exemple dans les Villes de Zurich et de Lucerne. La Ville de Zurich verse désormais une allocation pour les coûts d'énergie **(Energiekostenzulage)** à la partie de la population zurichoise qui ne touche ni prestations d'aide sociale ni prestations complémentaires, mais qui reçoit une réduction individuelle des primes d'assurance-maladie. De plus, il faut que le prix de l'énergie ait augmenté d'au moins 30 % par rapport à son prix le plus bas au cours de l'une des trois périodes de chauffage précédentes. Quant à la Ville de Lucerne, elle verse une allocation de chauffage pour les ménages dans lesquels au moins une personne bénéficie d'une réduction individuelle des primes d'assurance-maladie. Cette mesure devra permettre de réduire les coûts supplémentaires moyens de 80 % environ.
- Il importe de favoriser davantage le **logement avantageux,** par exemple par le biais du subventionnement de logements ou de la construction de logements d'utilité publique. Les Villes peuvent, par exemple, céder des terrains en droit de superficie et conditionner cette cession à la création de logements à loyer modéré. Une autre option consiste à octroyer aux Villes un droit de préemption sur les terrains à bâtir et les immeubles en vente afin de promouvoir ainsi la construction de logements d'utilité publique, ce qui doit passer par une modification de la loi (Wüest Partner, 2023, p. 35). En outre, il convient de veiller à ce que les personnes en situation de pauvreté bénéficient effectivement de logements à prix avantageux. Sur la base de la loi sur le

logement LOG, la Confédération peut notamment favoriser la construction ou la rénovation de logements locatifs pour les ménages à faible revenu. Cette aide est suspendue depuis 2003 (OFL, 2020). Une réactivation serait judicieuse compte tenu de la pénurie de logements, mais elle n'est pas envisagée pour l'instant en raison de la situation financière tendue de la Confédération (DEFR, 2024, p. 16).
Face à la situation critique du marché du logement, la Confédération a convoqué une table ronde. Il en est résulté un plan d'action contre la pénurie de logements, assorti de 30 mesures préconisées (DEFR, 2024). Ces dernières sont toutefois jugées insuffisantes par la CSIAS, en particulier dans le domaine de la promotion de la construction de logements d'utilité publique.

- Enfin, il faut veiller à ce que les **logements avantageux existants restent bon marché.** Parmi les possibles mesures à envisager figure l'obligation faite aux bailleurs et bailleresses de communiquer le loyer précédent lors d'une nouvelle location. Une base légale est nécessaire à cet effet. Neuf cantons se sont déjà dotés d'une telle réglementation. L'augmentation de loyer pourrait également être limitée en cas de relocation (Wüest Partner, 2023, p. 36). En cas de rénovation énergétique, les loyers ne devraient pas être augmentés de manière disproportionnée.
- Les taux hypothécaires augmentent pour la première fois depuis l'introduction du taux d'intérêt de référence, d'où une situation tendue, en particulier pour les logements à loyer modéré. La CSIAS en appelle aux propriétaires d'immeubles locatifs et les invite à endosser leur responsabilité dans la société et à faire preuve de sens civique en renonçant à profiter au maximum des hausses de loyer possibles suite à l'augmentation du taux hypothécaire.

4. Conclusion

Dans le contexte de la hausse du taux d'intérêt de référence, du renchérissement général et de la pénurie de logements à loyer modéré, la question du logement revêt une importance croissante.

A un niveau plus général, il faut mettre à disposition des logements à loyer modéré en nombre suffisant et accorder des aides financières individuelles au logement pour les personnes en situation de précarité financière. Du point de vue de la CSIAS, il est nécessaire que la Confédération, les cantons et les communes développent encore davantage des mesures dans ce sens.

Les propriétaires de logements locatifs ont eux aussi un rôle important à jouer. La CSIAS leur lance un appel et les invite à renoncer à profiter au maximum des hausses de loyer possibles suite à l'augmentation du taux hypothécaire.

Du point de vue de la CSIAS, les autorités d'aide sociale peuvent agir comme suit :

- Contrôler la légalité (le caractère non abusif) de toutes les augmentations de loyer à l'aide des démarches appropriées ;
- Dans l'immédiat, rechercher des solutions pragmatiques pour les loyers qui dépassent nouvellement les limites du fait de hausses légales. La CSIAS recommande de les prendre en charge sans conditions pour une durée définie, c'est-à-dire jusqu'à l'examen et la possible adaptation desdites limites ;
- Prendre en charge le loyer pour une durée définie (voir point précédent) à hauteur de l'augmentation du taux de référence dans les situations où le loyer dépassait déjà, avant l'augmentation du taux d'intérêt, la limite de loyer et où la différence était assumée par les bénéficiaires eux-mêmes. Ceci dans le but d'éviter que le forfait d'entretien soit encore davantage imputé ;
- Examiner prochainement, dans les régions avec une pénurie de logements à loyer modéré où il n'est guère possible de trouver un logement meilleur marché, une adaptation des limites de loyer dans une mesure appropriée afin de tenir compte des coûts supplémentaires dus à la hausse du taux d'intérêt de référence. Il convient en particulier d'analyser une éventuelle augmentation du taux de dépassement, c'est-à-dire la part des loyers qui dépassent les normes actuellement en vigueur ;
- Assurer des modèles de garanties financières ainsi que des conseils et un soutien spécifique sur la question du logement.

Dans la situation actuelle, tous les acteurs et actrices sont invité-e-s à agir. Il est après tout dans l'intérêt de l'ensemble de la société que tous les groupes de population bénéficient de logements de qualité.

5. Bibliographie

Association seeland.biel/bienne. (2017). *Lignes directrices pour une pratique coordonnée de plafonnement des loyers pour les bénéficiaires de l'aide sociale dans la région Seeland-Biel/Bienne* (résumé en français). Biel/Bienne.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung. (2014). *Energetische Sanierungen. Auswirkungen auf Mietzinsen (synthèse en français). Rapport final.* Bâle et Zurich : B,S,S.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) & Haute école du Nord-Ouest de la Suisse (FHNW). (2015). *La situation en matière de logement en Suisse. Analyse des conditions de logements des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans la précarité.* Berne : Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS. (2020). *Le logement – Défis et pistes d'action du point de vue de l'aide sociale.* Berne.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). (2022). *Monitoring de l'aide sociale 2021.* Berne.

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). (2024). *Plan d'action contre la pénurie de logements. Table ronde du 13 février 2024.* Disponible à l'adresse : https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-100019.html

Kaufmann, David; Lutz, Elena; Kauer, Fiona; Wehr, Malte & Wicki, Michael. (2023). *Erkenntnisse zum aktuellen Wohnungsnotstand: Bautätigkeit, Verdrängung und Akzeptanz*. Zürich: ETH Zürich.

Office fédéral de la statistique (OFS). (2022). *Revenus et conditions de vie 2020 (SILC) : endettement*. *En 2020, près d'une personne sur six vivait dans un ménage ayant au moins un arriéré de paiement.* Disponible à l'adresse : https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.22685977.html

Office fédéral du logement (OFL). (2020). *Aides fédérales depuis 2003 (LOG). Aide-mémoire Loi sur le logement LOG.* Disponible à l'adresse : https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/wohnraumfoerderung/wfg.html

Office fédéral du logement (OFL). (2023). *Taux d'intérêt de référence*. Disponible à l'adresse : https://www.bwo.admin.ch/bwo/fr/home/mietrecht/referenzzinssatz.html

Wüest Partner. (2023). *Politique du logement des villes et des communes urbaines : besoins et défis. Résultats de l'enquête commandée par l'Office fédéral du logement (OFL) et l'Union des villes suisses (UVS).* Zürich.

Zürcher Fachhochschule für Soziale Arbeit (ZHAW). (2019). *Zusammenhang zwischen Einkommens- und Energiearmut sowie die Folgen energetischer Sanierungen für vulnerable Gruppen. Eine qualitative Analyse* (uniquement en allemand). Grenchen: Bundesamt für Wohnungswesen (BWO).