

# **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 sozial

Document de base

# Le logement

Défis et pistes d'action du point de vue  
de l'aide sociale

Berne 2020

## 1. Contexte

Le logement est un besoin humain élémentaire et fondamental. Il est inscrit comme un objectif social à l'article 41 de la Constitution fédérale : « *La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que [...] toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables* »<sup>1</sup>. En Suisse, environ 55 % de la population sont des locataires<sup>2</sup>. Quant aux personnes bénéficiaires de l'aide sociale, elles vivent presque exclusivement dans des logements loués. La disponibilité de logements résulte de l'interaction entre la politique sociale et la politique immobilière et d'aménagement du territoire. La disponibilité de logements joue un rôle central dans la prévention de la pauvreté tandis que son coût est déterminant pour savoir si le revenu du ménage permet de couvrir les besoins de base<sup>3</sup>.

## 2. Defis

Du point de vue de l'aide sociale, la question du logement présente les défis suivants :

- **Coût du logement.** Dans quatre ménages pauvres sur cinq, les coûts de logement sont trop élevés puisqu'ils représentent plus de 30 % du revenu brut<sup>4</sup>. Dans le domaine de l'aide sociale, les frais de logement constituent une part importante de la couverture des besoins de base (Normes CSIAS B.3) ; ils sont pris en charge jusqu'à concurrence d'une limite supérieure. Le niveau des loyers varie d'une région ou d'une commune à l'autre. C'est pourquoi les Normes de la CSIAS n'avancent pas de recommandations en francs quant à de telles limites. Cependant, la CSIAS recommande de fixer des limites en fonction de la taille du ménage et de les réviser périodiquement. En outre, les directives de loyer ne doivent en aucun cas viser la gestion de l'arrivée ou du départ de personnes de condition économique modeste. Dans les cas de coûts de logement excessifs, les Normes de la CSIAS prévoient des critères précis pour un examen détaillé de chaque situation<sup>5</sup>.

Dans la pratique, les coûts réels d'un logement dépassent souvent les limites fixées par les organes de l'aide sociale de la commune ou la région. Il se peut que l'aide sociale prenne en charge les coûts réels (lors d'exceptions justifiables et en cas de périodes de transition jusqu'à l'application de la limite supérieure). Dans certains cas cependant, les personnes bénéficiaires assument elles-mêmes la différence, ceci en puisant dans leur budget d'aide (forfait pour l'entretien, franchise sur le revenu, supplément d'intégration). Cette dernière manière de faire est toutefois risquée : elle peut compromettre la

---

<sup>1</sup> Confédération suisse 1999, art. 41.

<sup>2</sup> OFS 2019, p. 38

<sup>3</sup> BASS 2017, p. 64

<sup>4</sup> SKOS & FHNW 2015, p. 60.

<sup>5</sup> Cf. Normes CSIAS B.3

couverture d'autres besoins fondamentaux. Le Monitoring de la CSIAS 2018 révèle ces situations : dans huit cantons, une différence entre les frais réels du logement et les limites admises par l'aide sociale est assumée par les personnes bénéficiaires elles-mêmes dans 0 à 15 % des cas. Dans 14 cantons, une telle différence est assumée par les bénéficiaires dans 15 à 30 % des cas, et dans un canton même dans plus de 30 % des cas dans certaines communes. Trois cantons n'ont pas pu fournir d'informations à ce sujet. Dans d'autres cas encore, un changement de domicile est exigé. Dans 16 cantons, 15 % des bénéficiaires ont dû déménager parce que les frais réels du logement dépassaient la limite supérieure admise. Dans quatre cantons, 15 à 40 % des bénéficiaires se retrouvaient dans une telle situation. Six cantons n'ont pas pu fournir d'information à ce sujet<sup>6</sup>. Si une forte proportion de personnes bénéficiaires vit dans un logement avec un loyer excessif et que les organes d'aide sociale leur fixent de nombreuses exigences pour chercher un logement moins cher, cela peut indiquer que les limites supérieures du loyer soient fixées à un niveau trop bas.

Enfin, l'augmentation générale des loyers exerce une forte pression sur les prestations publiques telles que les prestations complémentaires et l'aide sociale<sup>7</sup>. Prendre d'office des contre-mesures est source de charges administratives importantes et de telles procédures sont généralement très complexes : il faut demander des baisses de loyer conformément au taux d'intérêt de référence, exiger de recalculer les charges locatives, contester les loyers initiaux lors d'un déménagement et dénoncer les logements présentant des défauts. Intervenir auprès des propriétaires peut même être perçu comme contre-productif car entamant la sécurité du logement (peur d'une résiliation).

- **Qualité du logement.** Les personnes en situation de pauvreté sont souvent confrontées à des situations de logement précaires : sur occupation du logement, nuisances sonores, logement détérioré présentant des défauts (par exemple, fuites, froid, moisissures). Elles sont plus souvent insatisfaites de leur logement en comparaison de l'ensemble de la population<sup>8</sup>. Par ailleurs, l'emplacement du logement implique fréquemment des inconvénients, par exemple en ce qui concerne les infrastructures sociales (pour les familles : crèches, terrains de jeux, écoles) ou l'accès aux transports publics et aux commerces<sup>9</sup>. Une mauvaise qualité de logement aura, quant à elle, des effets négatifs sur la santé des résident-e-s<sup>10</sup>. Une santé défaillante entamera, à son tour, les performances des personnes tant au travail qu'à l'école en particulier.

La pénurie de logements appropriés (en termes de coût et de qualité) s'observe - tout comme la pauvreté et le taux d'aide sociale - plus fréquemment dans les villes que dans les zones rurales. Toutefois, la pénurie va croissante dans les agglomérations<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> CSIAS 2018, p.7.

<sup>7</sup> Schweizerische Eidgenossenschaft (2017), p. 54.

<sup>8</sup> OFS 2019, p. 38-39.

<sup>9</sup> SKOS und FHNW 2015, p. 59 – 62.

<sup>10</sup> OFS 2019, p. 38.

<sup>11</sup> SKOS und FHNW 2015, S. 49 – 50

- **Sécurité du logement.** Pour de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale, il est très difficile de trouver et de conserver un logement approprié. Lors de la recherche d'un logement, les difficultés sont nombreuses. Elles peuvent découler de diverses discriminations dues à la dépendance de l'aide sociale, à l'origine ou la couleur de la peau, aux familles nombreuses et à leurs besoins d'espace, à des dettes voire des poursuites ou encore à des références négatives<sup>12</sup>. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que l'aide sociale prend en charge des dettes et donc des arriérés de loyer. Dans les cas concrets, il est conseillé d'examiner précisément les arriérés de loyer - et la situation concrète du logement - afin d'intervenir, si nécessaire, avec une vision à long terme. La prise en charge d'arriérés de loyer peut être une intervention indiquée.

De plus, un (trop) petit nombre de logements abordables ou des limites de loyer trop basses peuvent compromettre la recherche d'un logement. Dans des cas extrêmes, les personnes sont exposées au risque de se retrouver sans domicile en raison du manque de logements abordables et de discriminations lors de la recherche d'un logement. Or, pour les personnes vivant un risque de pauvreté, un logement stable est la base indispensable permettant de se consacrer à leur intégration sociale et professionnelle ou au rétablissement de leur santé<sup>13</sup>. C'est la raison pour laquelle la CSIAS soutient en particulier les approches institutionnelles visant à aider les personnes à la recherche d'un logement à maintenir la sécurité de leur logement et ceci tant dans le cadre de l'aide sociale qu'en dehors de celle-ci. Les responsables des services de soutien institutionnels (p. ex. les autorités sociales, les services sociaux cantonaux, etc.) peuvent mettre en place ou soutenir de telles démarches, par exemple par le biais de conventions de prestations.

### 3. Pistes d'action

Du point de vue de la CSIAS, les cantons et les communes disposent de possibilités d'action afin de répondre aux défis susmentionnés. Ces possibilités reposent sur une combinaison de plusieurs aspects : influencer l'offre de logements, offrir des garanties financières et mettre en place des services de conseil complémentaires<sup>14</sup>.

- **Réduire le fardeau des coûts de location / créer davantage de logements abordables.** Ces objectifs peuvent se réaliser de deux manières : par « l'aide à la pierre » (ou à l'objet, par exemple, subventions de logements ou construction de logements d'utilité publique) ou « à la personne » (ou au sujet, par exemple, subsides de logement pour ménages en situation financière modeste en dehors de l'aide sociale)<sup>15</sup>. Par ailleurs, les coopératives peuvent proposer de réduire le coût des parts sociales pour les personnes en situation de pauvreté<sup>16</sup>. En outre, il est possible d'encourager davantage la mobilité en cas de modification de la composition du ménage, ce qui est plus facile dans le cadre du

---

<sup>12</sup> ETH 2016, S. VII.

<sup>13</sup> SKOS et FHNW 2015, p. 61.

<sup>14</sup> SKOS et FHNW 2015, p. 62-65.

<sup>15</sup> EBP / ETH 2018, p. 19/29.

<sup>16</sup> Streckeisen 2019, p. 12.

logement d'utilité publique. De plus, il est possible d'agir pour que les logements subventionnés bénéficient réellement aux personnes en situation de pauvreté. En outre, suite à une rénovation (énergétique), les loyers ne devraient pas être augmentés de manière disproportionnée ni supérieure aux coûts énergétiques économisés<sup>17</sup>.

- **Promotion et maintien de la mixité socio-économique.** Une bonne infrastructure sociale doit être prévue dans la planification et le développement des centres urbains, des communes et des quartiers. Cette préoccupation doit être incluse dans la planification. Ce n'est qu'avec une orientation à long terme que l'on peut améliorer la situation (mot-clé : gentrification).
- **Détermination étayée des limites de loyer.** Les organes d'aide sociale, avant de fixer les limites de loyer, doivent les calculer à l'aide de méthodes éprouvées et basées sur des données effectives et actuelles émanant des conditions locales, municipales ou régionales. Ces limites devraient être révisées tous les 3-4 ans<sup>18</sup>. Il convient de les discuter largement et de les rendre plausibles, par exemple par
  - l'analyse des taux de dépassement (proportion des parts de loyers que les personnes bénéficiaires doivent payer elles-mêmes) ;
  - La comparaison annuelle, par segment/nombre de pièces, entre la disponibilité sur le marché du logement (unités de logement effectivement offertes sur le marché du logement) et le besoin des personnes bénéficiaires ;
  - La comparaison annuelle entre le parc de logements dans la commune (nombre réel d'unités de logement par segment/nombre de pièces), le parc de logements occupé par les bénéficiaires de l'aide sociale et la demande/les besoins des bénéficiaires ;
  - L'offre de logements sociaux voire de logements communaux disponibles pour les personnes bénéficiaires de l'aide sociale ;
  - L'analyse de l'offre d'appartements anciens (= surfaces réduites) et plus récents (= surfaces supérieures) ;
  - Un inventaire du nombre de nouveaux logements et des logements abordables (répondant aux limites de loyer de l'aide sociale).

Il incombe aux autorités d'aide sociale de trouver un équilibre entre plusieurs risques : le risque de déplacement des bénéficiaires de l'aide sociale en raison de limites de loyer trop basses, le risque consistant à mieux traiter les bénéficiaires que les personnes en situation de pauvreté non soutenues et, enfin, le risque que les propriétaires augmentent les loyers si les limites de loyer sont trop élevées.

- **Fournir des modèles de garantie financière aux propriétaires.** Une garantie ou une caution de loyer peut permettre l'attribution d'un logement, plus particulièrement pour les personnes endettées<sup>19</sup>. En Suisse, différentes pratiques coexistent. Il existe en outre des assurances-garanties de loyer. Quant à la prise en charge de parts sociales, elle est rare,

---

<sup>17</sup> Streckeisen 2019, S. 10/13

<sup>18</sup> L'association de planification régionale « Seeland.biel/bienne » a commandé une étude (2017) et élaboré une directive qui peut servir de modèle pour le calcul.

<sup>19</sup> ETH 2017.

car les parts sociales sont considérées comme faisant partie de la fortune de la personne. Toutefois, les garanties financières ne sont valables que tant que la personne reçoit des prestations d'aide sociale. Si un ménage devenu financièrement indépendant n'est pas en mesure de payer le loyer de manière fiable, il risque de perdre le logement et de se retrouver à nouveau dans une situation de besoin. Afin d'améliorer la sécurité du logement, une démarche de désendettement devrait être examinée.

- **Protection des personnes vivant dans des conditions modestes sans recevoir une aide sociale.** Dans une logique de prévention, de telles protections ou garanties promeuvent également la sécurité du logement. Dans ce contexte, les œuvres d'entraide privées telles que Caritas, Secours suisse d'hiver, Pro Senectute ou des organisations d'aide au logement (par exemple, la Fondation domicile Zurich<sup>20</sup>) jouent un rôle important.
- **Mettre à disposition un nombre suffisant d'abris et de logements d'urgence aux personnes sans-abri.** Cette piste inclut la location de logements par les villes et les communes qui les sous-louent aux ménages concernés avant que ces derniers ne se retrouvent sans domicile, conformément au principe « le logement d'abord » (*Housing first*)<sup>21</sup>.
- **Développer des services spécialisés et des offres des services sociaux dans le domaine du logement.** Plus particulièrement dans les zones urbaines, une aide à la recherche de logement est nécessaire et la coopération entre des services spécialisés et le secteur immobilier est utile, par exemple en termes de lobbying professionnel et de sensibilisation des propriétaires. De plus, des services spécialisés peuvent promouvoir les compétences des personnes en matière de logement, offrir des conseils sur les questions de logement et servir de médiateur lors de conflits, toujours dans le but de maintenir la sécurité du logement. En outre, ces services peuvent aider les locataires dans les démarches permettant de faire respecter des niveaux de loyer corrects conformes au taux de référence en vigueur. Ils peuvent également offrir un soutien afin d'obtenir une qualité convenable du logement. Les normes en la matière sont fixées par la jurisprudence en droit locatif. Les bénéficiaires de l'aide sociale n'exigent pas toujours le respect de ces normes, que ce soit par ignorance ou par peur.
- **Développer des services spécialisés et des offres des services sociaux dans le domaine du logement.** Plus particulièrement dans les zones urbaines, une aide à la recherche de logement est nécessaire et la coopération entre des services spécialisés et le secteur immobilier est utile, par exemple en termes de lobbying professionnel et de sensibilisation des propriétaires. De plus, des services spécialisés peuvent promouvoir les compétences des personnes en matière de logement, offrir des conseils sur les questions de logement et servir de médiateur lors de conflits, toujours dans le but de maintenir la sécurité du logement. En outre, ces services peuvent aider les locataires dans les démarches permettant de faire respecter des niveaux de loyer corrects conformes au taux de référence en vigueur. Ils peuvent également offrir un soutien afin d'obtenir une qualité convenable du logement. Les normes en la matière sont fixées par la jurisprudence en droit locatif. Les bénéficiaires de l'aide sociale n'exigent pas toujours le respect de ces normes, que ce soit par ignorance ou par peur.

---

<sup>20</sup> Schmidt, M: Finanzielle Garantien unterstützen beim Zugang zu Wohnraum. CH SS [Soziale Sicherheit 4/17](#).

<sup>21</sup> Drilling, Dittmann & Bischoff 2019, p. 55.

- **Développer l'expertise en matière de logement au sein des services sociaux.** Les destinataires de cette mesure ne sont pas les bénéficiaires de l'aide sociale ou les personnes vivant dans la précarité, mais le réseau d'aide des professionnel-le-s. Dans les services sociaux ou les régions de plus grande taille, une spécialisation en matière de logement d'un petit nombre de personnes pourra veiller à ce que toutes les questions relatives aux loyers, au logement et aux charges locatives ainsi qu'aux contrats de bail soient traitées rapidement et avec compétence. Une telle expertise crée de la confiance et de la bonne volonté à tous les niveaux et contribue à ouvrir le marché du logement pour les personnes en situation de pauvreté.

## 4. Conclusion

Dans le domaine de l'aide sociale, le logement est un sujet important, complexe et multidimensionnel, ceci tant dans une perspective préventive, pour l'aide concrète au cas par cas, que pour favoriser la sortie durable de l'aide sociale. De plus, le logement représente la part la plus importante dans les coûts de l'aide sociale, à savoir un bon quart des dépenses. Une offre suffisante de logements abordables et de qualité appropriée pour tous les groupes de la population est dans l'intérêt de toute la société. En raison des divers facteurs qui influencent la disponibilité de logements, il faut agir à plusieurs niveaux. Une bonne collaboration entre les acteurs cantonaux et communaux des politiques du logement et de la politique sociale ainsi qu'entre les propriétaires, les communes et les services sociaux en est la condition préalable. Les autorités sociales, disposant d'un bon réseau dans leur commune ou région, jouent dans ce contexte un rôle clé. Dans les localités où un soutien professionnel en réseau est déjà en place, il est possible de favoriser la durabilité des sorties de l'aide sociale, d'alléger des souffrances et d'économiser des coûts. Du point de vue de la CSIAS, il est souhaitable de développer les investissements et les activités dans toutes les pistes mentionnées au point 3.

## Références

- BASS (2017): Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Bern: BSV.
- Confédération suisse (1999). Constitution fédérale de la Confédération suisse. Berne : Confédération suisse. État 23 septembre 2018.
- Confédération suisse (2017). Évolution des coûts dans l'aide sociale. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe socialiste et 14.3915 Bruderer Wyss du 25 septembre 2014. Berne : Confédération suisse.
- CSIAS (2018) Monitoring Aide Sociale 2018. Berne : Conférence suisse des institutions d'action sociale.
- Drilling, Matthias; Dittmann, Jörg und Bischoff, Tobias (2019): Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäres Wohnen: Ausmass, Profil und Bedarf in der Region Basel. LIVES Working Paper.
- EBP / ETH, EBP Ernst Basler & Partner / ETH Wohnforum (2018): Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden. Bern/Grenchen: BSV und BWO.
- ETH Wohnforum, ETH CASE (2016): Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten. Bern: BSV.
- ETH Wohnforum, ETH CASE (2017): Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte. Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden. Bern: BSV.
- OFS (2019). Rapport social statistique suisse 2019. Neuchâtel: OFS.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) / Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) (2015): Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen. Bern: BSV.
- Streckeisen, Peter (2019): Entre marché du logement et politiques de revalorisation urbaine: quelle place pour les personnes à revenus modestes? Dossier du mois de l'ARTIAS. Yverdon-les-Bains.
- Verein seeland.biel/bienne (2017): Leitfaden für eine koordinierte Mietzinspraxis für Sozialhilfebeziehende in der Region Seeland-Biel/Bienne. Biel/Bienne.