



# Logement et pauvreté

Une analyse sur l'engagement des cantons

Observations de Caritas sur la politique 2014 de lutte contre la pauvreté

# Logement et pauvreté : une analyse sur l'engagement des cantons

**En bref :** 590 000 personnes sont touchées par la pauvreté en Suisse et plus d'un million sont menacées de pauvreté. Une personne sur six n'est pas en mesure de faire face à une dépense inattendue de 2000 francs. Beaucoup de ces personnes vivent dans des logements trop chers et risquent par là de tomber dans la pauvreté. Et en matière de logement, le coût n'est qu'une partie du problème. S'y ajoutent le manque d'espace et l'environnement inadéquat qui engendrent souvent des problèmes de santé ou des tensions familiales, des limitations dans le quotidien et un frein à la vie sociale.

En Suisse, la politique de lutte contre la pauvreté est de la compétence des cantons. Dans le domaine du logement, outre les entreprises privées et les acteurs de la société civile, la Confédération, les cantons et les communes sont engagés. Mais le lien entre logement et pauvreté est rarement conceptualisé. Caritas observe avec inquiétude que ces derniers mois, certaines communes ont sciemment supprimé des logements bon marché pour éloigner les personnes touchées par la pauvreté. Ce genre de politique du logement à courte vue engendre un va-et-vient des personnes défavorisées d'une commune à l'autre. Pour mettre à disposition des personnes menacées de pauvreté un logement bon marché et aider de manière ciblée les personnes touchées par la pauvreté, il faut

mettre sur pied des stratégies cantonales qui conceptualisent le lien entre logement et pauvreté et accompagnent durablement le problème par le biais d'objectifs et de mesures contraignantes ainsi que d'un contrôle systématique de leur efficacité.

Dans ce monitoring, Caritas pose la question des stratégies cantonales dans le domaine du logement et de la pauvreté. L'analyse montre qu'un seul canton possède une stratégie faisant un lien explicite entre logement et pauvreté. Il s'agit de Bâle-Ville. Dix cantons reconnaissent qu'il existe une corrélation et prennent la problématique en main, mais ils sont encore loin d'une stratégie cantonale. Dix autres cantons promeuvent au mieux la construction de logements à loyer modéré et proposent des aides individuelles et ponctuelles. Cinq cantons enfin ne sont pas du tout actifs dans ce domaine.

Le logement est un élément fondamental d'une politique durable de lutte contre la pauvreté. Caritas invite donc les cantons à aborder la question du logement dans la prévention et la lutte contre la pauvreté et à élaborer des stratégies en conséquence. L'objectif d'une politique efficace de lutte contre la pauvreté doit être de mettre à disposition des logements de bonne qualité, accessibles aux personnes touchées par la pauvreté et à prix raisonnable.

# Logement et pauvreté: thème central de la décennie « Réduire la pauvreté de moitié » (2010–2020)

En 2010, à l'occasion de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Caritas a proclamé la Déclaration « Réduisons de moitié la pauvreté! » et a lancé une décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse. L'objectif est de diviser par deux le nombre de personnes touchées par la pauvreté en Suisse d'ici 2020 et de réduire considérablement le risque de transmission de la pauvreté à la génération suivante. Pour y réussir, des mesures économiques et politiques sont nécessaires. Pour sa part, Caritas s'est engagée à documenter régulièrement les progrès accomplis par la politique suisse de lutte contre la pauvreté. Le présent monitoring, qui présente et analyse les efforts des cantons dans le domaine du logement et de la pauvreté, est l'un des éléments de cette documentation. La comparaison entre les cantons permettra de définir les champs d'action urgents et de faire connaître les bonnes pratiques en la matière.

## Pourquoi le logement ?

Le logement est le besoin de base qui reflète le mieux notre satisfaction, notre qualité de vie et notre dignité. Le lieu où nous habitons et la manière dont nous sommes logés donne son empreinte à l'ensemble de notre situation de vie. Le logement offre protection et sécurité. C'est un lieu de retraite et de rencontre. C'est dans l'environnement de notre habitat que nous organisons notre vie et que nous cultivons nos contacts sociaux. Nos enfants fréquentent le jardin d'enfants et l'école du quartier, y ont des racines et s'identifient avec le lieu. Des relations s'établissent entre voisins. On se soutient les uns les autres en cas de maladie, on prend parfois soin des personnes âgées qui vivent près de chez nous. Notre habitat, le lieu où nous logeons, est le pivot de notre situation de vie.

Il est donc très important de pouvoir disposer d'un logement correct. Mais c'est loin d'être le cas de tous les habitants de Suisse. Le lieu et les conditions de notre logement dépendent énormément de nos ressources financières. Dans cette concurrence pour un logement approprié, les personnes touchées par la pauvreté se retrouvent de plus en plus en situation de précarité et d'exclusion.

## Une double corrélation

Il y a une double corrélation entre la pauvreté et le logement. D'une part, le coût du logement est susceptible d'engendrer de la pauvreté. Dans un ménage équilibré, ce coût ne devrait pas dépasser le 30 % du revenu global. Dans les ménages menacés de pauvreté, plus de 40 % du revenu en moyenne est consacré au logement, ce qui oblige le ménage à faire des économies ailleurs. Il faut renoncer aux vacances et aux activités de loisir, par exemple, ou économiser sur la nourriture. Dans une situation financière déjà tendue, une augmentation de loyer peut conduire à la rupture, la perte du logement et le glissement dans la pauvreté.

D'autre part, des conditions précaires de logement activent le cercle vicieux de la pauvreté. Les logements bon marché sont souvent exiguës et situés dans un environnement à fort trafic, exposés à des nuisances sonores, ce qui engendre des problèmes de santé et un surcroît de stress.

Une analyse de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur les revenus et les conditions de vie en Suisse arrive à la conclusion qu'environ 6 % des Suissesses et des Suisses vivent dans un logement surpeuplé.<sup>1</sup> Un logement est considéré comme tel s'il ne comprend pas un nombre minimal de pièces par rapport à la taille du ménage, à l'âge et à la situation familiale de ses occupants. C'est le cas par exemple lorsqu'une personne seule ou un couple sans enfants vit dans moins de deux pièces, ou lorsqu'un couple avec deux enfants de moins de 12 ans vit dans moins de trois pièces. L'espace insuffisant a un impact sur la qualité de vie de tous les habitants du logement. Les chances de développement des enfants sont particulièrement compromises. Lorsqu'ils n'ont pas de possibilité de retraite, leurs performances scolaires s'en ressentent. À cela s'ajoute le fait qu'une personne sur sept doit vivre dans un logement sombre et humide. Les personnes touchées par la pauvreté sont particulièrement exposées à ce risque.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=9199> (12.9.2014).

<sup>2</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=9199> (12.9.2014).

# Quelques explications à la précarité grandissante

## Défaillance du marché

Depuis plusieurs années, l'Office fédéral du logement (OFL) observe une augmentation constante de la charge financière du loyer pour les personnes économiquement faibles. Depuis longtemps, la demande d'appartements bon marché excède largement l'offre. Il y a manifestement une défaillance du marché du logement. De plus en plus, les personnes pauvres et celles qui sont menacées de tomber dans la pauvreté sont contraintes de faire appel à l'aide sociale parce qu'elles ne peuvent pas faire face à des loyers trop élevés. Cela revient à dire que des propriétaires privés et des régies immobilières engrangent des bénéfices qui sont payés par la main publique, c'est-à-dire les impôts. Cette forme de redistribution favorise les propriétaires et pénalise les personnes à faible revenu.

## Déplacement et ségrégation : les logements bon marché sont rares

La situation reste tendue en 2013 sur le marché du logement de location. La situation est mauvaise notamment dans le segment des prix les plus bas.<sup>3</sup> Il est de plus en plus difficile aux personnes touchées par la pauvreté de trouver un appartement à un prix raisonnable. Souvent même, les cautions exigées en plus du loyer rendent la signature d'un contrat de location impossible. Conséquence, on arrive à une situation où les ménages pauvres ou menacés de pauvreté sont poussés à migrer vers des régions périphériques et des quartiers discriminés. Ceux-ci se caractérisent par de mauvaises infrastructures, des constructions délabrées, une absence d'espaces verts et des nuisances importantes dues au trafic. Les personnes touchées par la pauvreté sont donc nettement défavorisées en ce qui concerne la qualité de leur logement et l'environnement dans lequel ce dernier se situe.

Le problème existe aussi lorsque les seuils des loyers de l'aide sociale ou des prestations complémentaires sont trop bas dans une région donnée. Les personnes touchées doivent déménager dans des communes ou des cantons moins chers.

---

<sup>3</sup> <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msgid=53748> (20.10.2014).

## Rénovation rime souvent avec expulsion

Le terrain est une valeur rare, particulièrement dans les agglomérations. Les personnes aisées se livrent une concurrence pour les meilleurs terrains, ce qui fait monter les prix. Il est donc de plus en plus cher de se loger. Dans cette course, les assainissements et les rénovations entraînent souvent le démolissage des logements plus anciens à loyer modéré, qui sont remplacés par des appartements neufs et plus chers. Les logements à loyer modéré sont donc de plus en plus rares sur le marché, et un changement de logement rime presque toujours avec une augmentation de loyer.

## Besoin croissant de surface habitable

L'augmentation constante du besoin de surface habitable par personne est également responsable de la pénurie de logements à loyer modéré. Ces vingt dernières années, la surface habitable moyenne par personne a augmenté de 5 m<sup>2</sup> par décennie.<sup>4</sup> Elle s'établissait autour de 45 m<sup>2</sup> en 2012.<sup>5</sup> Cette évolution s'explique par les besoins grandissants d'espace des personnes aisées, mais aussi par l'augmentation constante du nombre de ménages de petite taille.

---

<sup>4</sup> <http://www.bafu.admin.ch/umwelt/indikatoren/08557/08642/index.html?lang=fr> (12.9.2014).

<sup>5</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/01/key.html> (12.9.2014).

## Politique fiscale à la baisse, augmentation des loyers

Le marché du logement est aussi influencé par la concurrence fiscale que se livrent les cantons. Certains cantons mènent une politique fiscale très avantageuse pour attirer les personnes aisées et améliorer par là leurs finances. On sait que des impôts faibles sont un facteur d'augmentation des loyers de location dans les cantons et communes qui les appliquent, ce qui oblige les personnes touchées par la pauvreté ou disposant de moyens limités à s'en aller. Beaucoup de personnes touchées par la pauvreté travaillent dans les branches à bas salaire du service personnel, comme la prise en charge des personnes nécessitant des soins ou des enfants ou le nettoyage. Et l'on a besoin de leurs services dans les régions pratiquant une fiscalité avantageuse, justement ces régions où les loyers augmentent. Cela représente donc, pour les personnes touchées par la pauvreté, une augmentation des durées de trajet pour se rendre au travail, des coûts de mobilité accrus et un surcroît de stress.

## Les appartements bon marché sont souvent négociés en sous-main

Même lorsqu'il existe des logements bon marché, cela ne veut pas encore dire que les personnes touchées par la pauvreté y ont accès. Les appartements bon marché ne sont pas toujours attribués à ceux qui en ont le plus besoin. Beaucoup de ces appartements ne sont jamais proposés dans les annonces, car ils sont négociés en sous-main, entre amis, sur les réseaux sociaux.

# Faible vue d'ensemble : le rôle de la Confédération et des fondations privées

Ces dernières années, le nombre de logements bon marché est devenu un thème politique central, comme le montrent les nombreuses interpellations parlementaires déposées.<sup>6</sup> En Suisse, c'est en principe l'économie privée qui se charge du secteur du logement. Mais, au vu de l'augmentation de la précarité sur ce marché, la Confédération et les fondations privées jouent désormais un rôle plus important.

## Principe juridique au niveau fédéral

La politique du logement de la Confédération est inscrite dans plusieurs articles de la Constitution fédérale. Dans le chapitre des buts sociaux, on peut lire que la Confédération et les cantons s'engagent subsidiairement aux initiatives privées pour que « Toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables » (Constitution fédérale, art. 41 e).<sup>7</sup> Les articles 108 et 109 se consacrent respectivement à l'encouragement de la construction de logements et de l'accession à la propriété, et au bail à loyer. En ce qui concerne l'encouragement de la construction et l'accession à la propriété, la Confédération constate qu'il faut notamment privilégier la construction de logements sociaux et la réduction du prix de la construction et des coûts de logement. La Confédération prend notamment en compte pour ce faire les intérêts des familles, des personnes âgées, des personnes dans le besoin et des personnes handicapées. En 2003, la Loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (Loi sur le logement, LOG) a remplacé la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) en vigueur jusque-là. Par ce remplacement de la LCAP par la LOG, on abandonne l'aide individuelle de la Confédération aux personnes à bas revenus et sans fortune, connue sous la dénomination des « abaissements supplémentaires ». Le soutien de la Confédération se limite désormais à une aide à la construction de logements sociaux (prêts à taux avantageux, cautionnements pour la promotion du logement, arrière-cautionnements). Ce changement engendre des situations précaires dans certains cantons parce que des

personnes auparavant soutenues ne peuvent plus financer leur logement suite à l'abandon de ces abaissements supplémentaires

## L'Office fédéral du logement : centre de compétence de la politique du logement

L'Office fédéral du logement (OFL) est le centre fédéral de compétence pour les questions de politique du logement. Dans le contexte de la situation tendue du logement en Suisse de ces dernières années, la Confédération a lancé quelques mesures destinées à détendre la situation. Elle met l'accent sur les projets-modèles pour un développement territorial durable, l'encouragement de la transparence du marché du logement locatif ainsi que, très récemment, le crédit-cadre destiné à cautionner la promotion du logement. De plus, en mai 2013, la Confédération, les cantons et les communes ont amorcé un dialogue sur les questions de politique du logement. L'objectif est de partager des informations sur les situations régionales du marché du logement, de s'informer des mesures courantes et d'identifier les besoins d'action supplémentaires. Ce dialogue a produit des recommandations portant sur l'amélioration de la transparence du marché du logement de location et il a permis de décider des mesures d'aménagement du territoire qui permettront aux communes de mieux accéder aux terrains constructibles pour créer des logements à loyer modéré. Le groupe de travail souligne dans son rapport intermédiaire la nécessité de poursuivre le dialogue, arguant que plusieurs thèmes (par exemple la répartition des rôles entre Confédération, cantons et communes) n'avaient pas pu être discutés dans le détail.

La plupart des mesures fédérales visent à l'encouragement de la construction de logements d'utilité publique.<sup>8</sup> Ce sont des initiatives importantes parce que ces offres mettent à disposition à moyen et long terme des logements à prix modéré et contribuent ainsi à freiner la précarisation. Mais malgré cette approche, les logements restent souvent inabordables pour les personnes touchées par la pauvreté.

<sup>6</sup> <http://www.bwo.admin.ch/themen/00532/00536/index.html?lang=fr> (16.10.2014).

<sup>7</sup> <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html> (12.9.2014).

<sup>8</sup> Voir le document de l'OFL publié en novembre 2013: « Promotion de logements à prix avantageux – une boîte à outils destinée aux villes et aux communes », dans: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=51107> (16.9.2014).

Dans le domaine du logement et de la pauvreté, la Confédération n'est pour l'instant active que de manière marginale, directement en publiant une étude sur le thème et indirectement en lançant les «projets urbains».

### **Programme national**

Le programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté consacre un point fort au thème du logement. Le programme a été lancé en 2013 et il doit durer jusqu'en 2018.<sup>9</sup> Le chapitre se réfère à une étude sur la fourniture actuelle de logements à prix modéré pour les personnes touchées par la pauvreté, ainsi qu'à deux inventaires, l'un sur l'efficacité des aides publiques dans le domaine du logement et l'autre sur l'interface locataires-bailleurs qui vise à donner une vision d'ensemble des offres de soutien et de conseil en ce qui concerne l'aptitude des gens à vivre ensemble et à respecter les règles du jeu. Dans la perspective de la pauvreté, l'étude et les deux bilans sont des bases importantes pour une politique du logement effective. Mais, au vu de la courte durée du programme de prévention et de lutte contre la pauvreté, la question se pose de savoir dans quelle mesure les connaissances acquises pourront être opérationnelles et mises en œuvre. Ces prochaines années, il s'agit de surveiller la manière dont les résultats seront effectivement transformés en stratégies, mesures politiques et pratiques et projets.

### **«Projets urbains» pour améliorer les quartiers défavorisés**

En 2008, la Confédération a lancé le programme «Projets urbains» qui vise à améliorer durablement la qualité de vie dans les quartiers dans lesquels vivent des groupes de populations économiquement et socialement défavorisés. Les projets urbains comportent des mesures d'urbanisme, la mise à disposition d'infrastructures, l'entretien d'espaces verts ou encore l'aménagement de lieux de rencontre. Dans la première phase du projet, un grand nombre d'offres ont été ouvertes dans les quartiers concernés, par exemple des groupes de jeux, des cours de langue ou des fêtes de quartier. Lors de la seconde phase du projet, actuellement en cours (2012-2015), dix communes sont soutenues.<sup>10</sup>

## **Fondations et autres acteurs**

En plus de l'OFL, d'autres acteurs suprarégionaux s'engagent dans le développement de l'agglomération au sens large, comme la Conférence tripartite sur les agglomérations.<sup>11</sup> Au plan régional, les fondations sont particulièrement importantes. Dans le canton de Vaud, la Fondation Apollo<sup>12</sup> propose aux habitantes et habitants des communes de la Riviera un suivi individualisé afin de leur permettre de trouver un appartement ou de les aider dans leurs démarches en cas de risque d'expulsion. Casa Nostra à Bienne propose des logements aux personnes socialement défavorisées qui n'auraient aucune chance de louer un logement sur le marché régulier du logement, et les accompagne. La Fondation Domicil à Zurich accompagne et conseille les personnes touchées par la pauvreté en matière de logement. Beaucoup d'autres fondations aident les personnes à cohabiter en respectant les règles du jeu et soutiennent celles qui sont menacées de perdre leur logement. Certaines de ces fondations collaborent avec les communes sur la base de contrats de prestations.

Un coup d'œil sur les principes nationaux et sur les acteurs importants montre que la politique du logement de la Confédération est inscrite dans la Constitution, qui définit également le rôle d'appui subsidiaire de la Confédération aux initiatives privées pour des logements convenables à prix modéré. Ce mandat a surtout été appliqué ces dernières années par le biais de l'encouragement du logement à prix modéré. Ce faisant, la Confédération agit pour prévenir la pauvreté. Mais cette mesure ne suffit pas. Ces vingt dernières années, ce sont souvent des fondations privées locales qui ont pris en charge le soutien ciblé des personnes touchées par la pauvreté en matière de logement. Leur travail de base a certes permis d'atténuer des situations précaires. Mais au plan suisse, la situation reste très lacunaire. La Confédération fait un pas supplémentaire en dressant le bilan du logement et de la pauvreté dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté. Mais l'on est encore très loin d'avoir une perspective globale dans le domaine de la pauvreté et du logement.

<sup>9</sup> <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30599.pdf> (15.9.2014).

<sup>10</sup> <http://www.bwo.admin.ch/themen/00235/00237/00286/index.html?lang=fr> (15.9.2014).

<sup>11</sup> <http://www.tak-cta.ch/fr/> (16.9.2014).

<sup>12</sup> <http://fondation-apollo.ch/>

# Stratégies cantonales logement et pauvreté

## Domaine d'action central pour les cantons

Ces derniers temps, la répartition inégale des coûts du social de certaines communes suisses a défrayé la chronique. On peut s'inquiéter notamment du fait que certaines communes prient les propriétaires et les régies de ne pas louer leurs logements à des personnes bénéficiant de l'aide sociale afin de ne pas faire exploser leurs coûts sociaux. Cette politique à courte vue montre bien la nécessité de trouver des solutions suprarégionales permettant d'équilibrer les charges entre les communes. Une politique du logement au niveau cantonal s'appuyant sur une analyse globale et impliquant tous les acteurs concernés contribuerait considérablement à stopper ces pratiques.

Dans la perspective de la politique de lutte contre la pauvreté, la politique du logement est efficace lorsqu'elle contribue à lutter contre la pauvreté ou à la prévenir. Une bonne politique du logement dans la perspective de la pauvreté se caractérise donc par les éléments suivants :

- Suffisamment de logements à loyer modéré sont disponibles et accessibles aux personnes touchées par la pauvreté.
- Les logements à loyer modéré sont adaptés et qualitativement bons, c'est-à-dire qu'ils sont situés dans un environnement approprié et permettent l'intégration sociale (proximité des possibilités de formation, proximité des places de travail, proximité des lieux de détente et des lieux de rencontre de la société, bonne mobilité).
- Les logements à loyer modéré sont garantis à long terme, ce qui nécessite une planification globale prenant en compte les différentes phases de vie.
- Les compétences dans le domaine du logement et de la pauvreté sont claires et l'on crée un bureau spécialisé sur la question.
- Les acteurs importants sont bien interconnectés.
- On garantit un conseil et un accompagnement des personnes touchées ou menacées de pauvreté dans le domaine du logement.
- On encourage les aptitudes des locataires à vivre ensemble par le biais de différentes offres.
- On conçoit la politique du logement aussi bien sous l'angle de la lutte contre la pauvreté (soutien des groupes défavorisés) que de la prévention (encouragement de logements à loyer modéré).

## Les questions posées dans le monitoring

Dans le contexte du déplacement des personnes touchées par la pauvreté d'une commune à l'autre et des lacunes existant au plan national, Caritas s'intéresse dans le présent monitoring aux stratégies cantonales dans le domaine du logement et de la pauvreté. Les données proviennent d'un sondage auprès des cantons effectué par Caritas Suisse entre juillet et octobre 2014. Les questions suivantes ont été posées :

- Est-ce que le rapport entre logement et pauvreté est reconnu dans le canton ?
- Existe-t-il une analyse de situation pour le domaine logement et pauvreté ?
- Existe-t-il une stratégie cantonale en matière de logement et de pauvreté ? Si oui : comment est-elle conçue ?
- Existe-t-il dans le canton des approches de stratégie dans le domaine logement et pauvreté ?

Le dépouillement du sondage montre que les efforts sont très différents d'un canton à l'autre. On peut classer les cantons en quatre catégories en fonction de leur prise en main de la problématique :

1. Il existe une stratégie cantonale logement et pauvreté : *Bâle-Ville*.
2. Il existe des approches de stratégie cantonale : *Argovie, Berne, Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel, Soleure, Tessin, Vaud, Zoug*.
3. Il existe des activités, mais elles se cantonnent à un encouragement à la construction et à des aides individuelles ponctuelles : *Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Grisons, Jura, Nidwald, Schwyz, St-Gall, Thurgovie, Valais, Zurich*.
4. Il n'existe aucune activité dans le domaine logement et pauvreté : *Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Obwald, Schaffhouse, Uri*.



**Il existe une stratégie cantonale**

Bâle-Ville.

**Il existe des approches de stratégie cantonale**

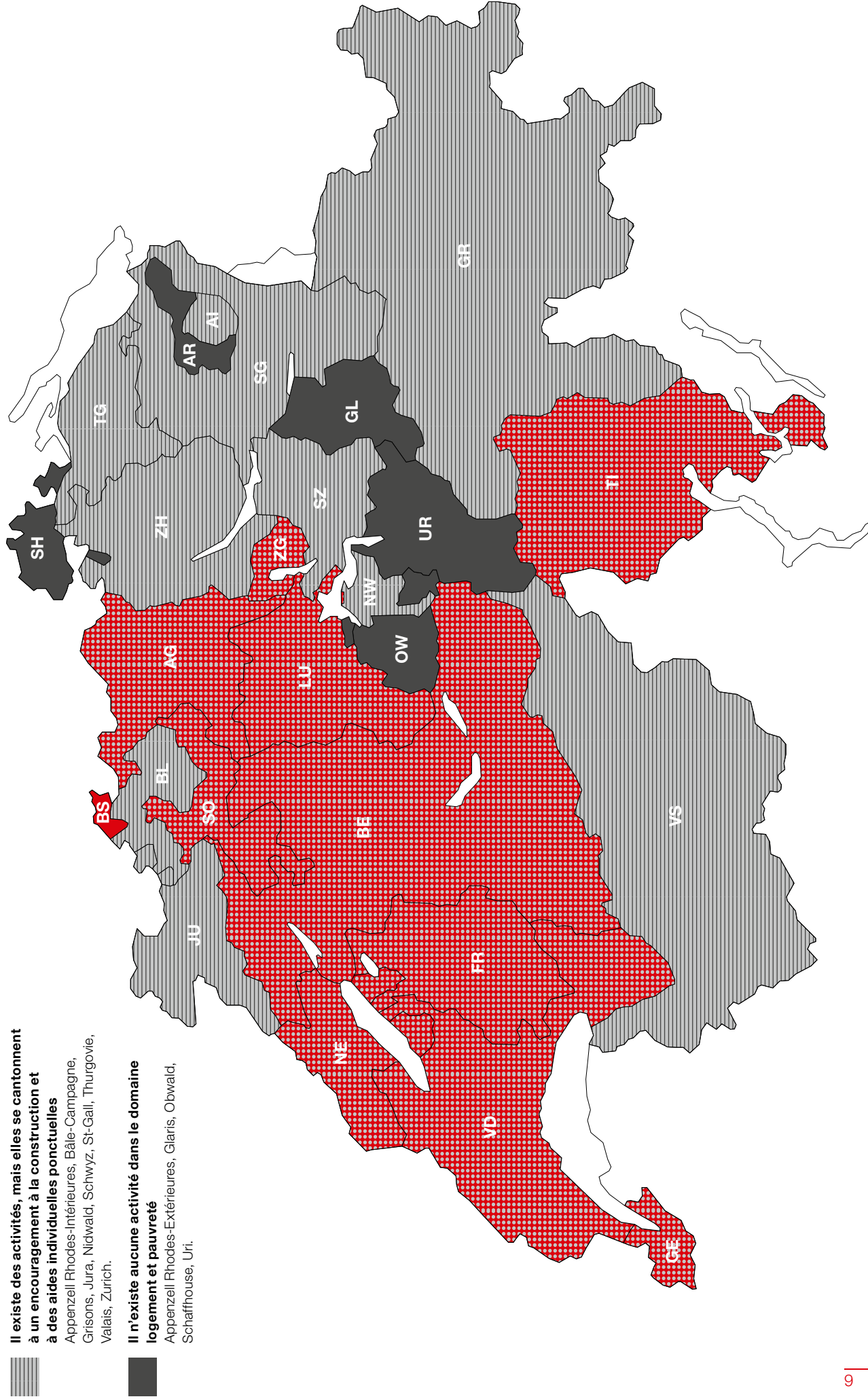
Argovie, Bâle, Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel, Soleure, Tessin, Vaud, Zoug.

**Il existe des activités, mais elles se cantonnent à un encouragement à la construction et à des aides individuelles ponctuelles**

Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Grisons, Jura, Nidwald, Schwyz, St-Gall, Thurgovie, Valais, Zurich.

**Il n'existe aucune activité dans le domaine logement et pauvreté**

Appenzell Rhodes-Extérieures, Glaris, Obwald, Schaffhouse, Uri.



## Il existe une stratégie cantonale

Le canton de *Bâle-Ville* est actuellement le seul à mener une stratégie cantonale d'encouragement du logement.<sup>13</sup> La stratégie de développement de l'habitat 2012-2016 met l'accent sur les besoins de logement de l'ensemble de la population et vise à satisfaire aux nécessités de toutes et tous du point de vue du nombre d'objets à disposition, de la qualité et du prix. La pauvreté n'est donc pas le seul point considéré, mais elle reste un élément important de la stratégie. Cette stratégie de Bâle-Ville peut être considérée comme une « best practice » pour les raisons suivantes :

- La stratégie de développement de l'habitat 2012-2016 résulte de l'analyse de situation du rapport sur la pauvreté de Bâle-Ville et du rapport social 2012 qui mettait l'accent sur le thème du logement. On a donc étudié expressément le thème logement et pauvreté et il fait partie intégrante de la stratégie.
- Bâle-Ville connaît l'offre et la demande dans le domaine logement et pauvreté. Outre les études, la stratégie se base sur des discussions poussées avec les acteurs importants du marché du logement.
- La stratégie contient une analyse de situation et d'environnement, des objectifs et des mesures. Actuellement, on développe un monitoring doté d'indicateurs appropriés. La stratégie est examinée tous les cinq ans, et adaptée si nécessaire.
- La stratégie de développement de l'habitat éclaircit les compétences. Depuis 2009, Bâle-Ville dispose d'un bureau spécialisé « développement de l'habitat ». Ce dernier analyse l'évolution du marché du logement, coordonne les mesures, met les acteurs en réseau et informe le public. C'est le centre cantonal des questions de logement.
- La stratégie souligne l'importance d'étudier le thème sous tous ses angles.
- La stratégie se focalise aussi bien sur la lutte contre la pauvreté que sur sa prévention. Ainsi, on encourage d'une part l'offre de logements d'utilité publique (p. ex. par des remises de terrains en zone constructible, des prêts, des cautionnements et des allègements fiscaux). D'autre part, les personnes socialement défavorisées sont directement aidées de manière ciblée (p. ex. par le biais de contributions au loyer pour les familles ou

d'un travail d'entremise et d'accompagnement pour les personnes ne disposant pas des compétences nécessaires dans le domaine du logement). Le canton s'est également fixé pour but de proposer 100 logements supplémentaires pour les groupes défavorisés.

- La stratégie s'appuie sur plusieurs bases légales, comme la loi pour l'encouragement du logement, un article constitutionnel préconisant l'encouragement de la construction dans l'intérêt d'un marché du logement équilibré ainsi que la loi sur les contributions au loyer pour les familles.

## Il existe des approches de stratégie cantonale

Dans cette catégorie, on trouve dix cantons qui ont fait les premiers pas vers une stratégie sur l'habitat et la pauvreté allant au-delà du seul encouragement à la construction. C'est par exemple le cas lorsque le lien entre logement et pauvreté est explicitement défini dans un rapport, lorsqu'un groupe de travail est institué pour se pencher sur la question ou lorsque des interventions politiques portant spécifiquement sur ce thème sont pendantes.

Dans sa planification sociale, le canton d'*Argovie* s'engage pour un bon développement de l'espace social. Cela implique notamment l'intégration sociale des personnes défavorisées par le biais de mesures d'aménagement du territoire. Concrètement, il s'agit de prolonger et de développer les « projets urbains » encouragés par la Confédération. De plus, des projets isolés existent dans le domaine de l'hébergement d'urgence (IG Pfuusbus). Fondamentalement, le lien entre logement et environnement social a été fait dans le rapport social 2012, mais il n'y a encore pas de statistiques sur l'offre et la demande dans ce domaine.

Le canton de *Berne* a adopté en 2011 une loi sur l'encouragement de l'offre de logements à loyer modéré (LELM). Dans ce contexte, une agence d'encouragement pour la construction de logements d'utilité publique a été créée. Des prêts et des cautionnements encourageant la construction sont à disposition pour construire de nouveaux logements et assainir des logements existants. Mais en mars 2014, le Grand Conseil a refusé de prolonger la LELM et a également supprimé l'agence d'encouragement à partir de fin 2014. Plusieurs interventions demandent actuellement que soit clarifié l'avenir de l'encouragement de la construc-

<sup>13</sup> [www.stadtwohnen.bs.ch](http://www.stadtwohnen.bs.ch) (16.10.2014).

tion de logements à prix modéré. Aucune donnée dans le domaine logement et pauvreté n'existe au plan cantonal. Quelques communes, comme Bienne, sont très actives sur la question et travaillent en étroite collaboration avec des fondations (p. ex. Casa Nostra). La Direction de la santé publique et de la prévoyance (SAP) est en train d'éclaircir dans quelle mesure la ville de Bienne pourrait être soutenue dans son projet de créer une agence pour le loyer des personnes bénéficiant de l'aide sociale.

Le canton de *Fribourg* est engagé dans l'encouragement de la construction en général avec l'objectif d'améliorer la qualité du logement sur le marché et d'offrir suffisamment de logements à loyer modéré. Il s'agit notamment d'améliorer l'accès des personnes défavorisées (personnes handicapées, personnes âgées et jeunes adultes) à des logements appropriés. La politique du logement du canton se focalise particulièrement sur les situations d'urgence (politique d'urgence). Le Service du logement (SLog) est en train d'effectuer une étude pour savoir comment la politique cantonale du logement doit continuer après les changements survenus au plan fédéral (remplacement de la LCAP par la LOG). Cette étude prend également la pauvreté pour thème. Le canton rédige régulièrement des analyses sur la politique de subvention et fait un travail de coordination entre les services sociaux et les offices régionaux. Actuellement, il existe deux groupes de travail auxquels participent des régies immobilières, des ONG et des membres de l'administration qui sont chargés de faire avancer le dialogue et de trouver des solutions durables. En outre, en 2015, un rapport sur la pauvreté dont tout un chapitre sera consacré au logement doit voir le jour.

Le canton de *Genève* a créé en juin 2011 un groupe de travail logement, composé de membres de l'administration et de la société civile. En avril 2012, ce groupe de travail a publié pour le gouvernement un rapport qui mettait notamment l'accent sur la situation actuelle en matière d'hébergement d'urgence et de logements sociaux. Dans ce cadre, le groupe de travail doit maintenant mettre en évidence la nécessité d'agir, fixer des objectifs mesurables et régler les compétences. Le canton de Genève est actif aussi bien dans l'aide à la pierre que dans l'aide à la personne, sous la forme de contributions au loyer. Mais dans le rapport social 2013, le thème du logement n'est pas abordé.

Le canton de *Lucerne* dispose d'une loi sur l'encouragement au logement et à l'accession à la propriété qui traite

aussi la question de l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique. Il prévoit aussi la création d'un établissement cantonal de droit public apte à mettre en œuvre rapidement et avec compétence les projets de construction d'utilité publique. Dans le rapport sur la pauvreté, le canton de Lucerne aborde explicitement le thème du logement, mais il ne fait pas de déclaration qualitative et ne prévoit pas d'objectifs ni de mesures. Actuellement, une motion demandant l'établissement d'un rapport de planification sur le thème du logement est pendante.

Dans le canton de *Neuchâtel*, le gouvernement a présenté en mai 2014 un rapport sur la politique cantonale du logement. Le rapport définit l'objectif de maintenir et de promouvoir des logements à loyer modéré pour les groupes de population défavorisés. Les logements à loyer modéré doivent représenter 2 à 5% du marché global du logement. Mille logements pour personnes âgées sont prévus, dont 400 pour les bénéficiaires des prestations complémentaires. Le rapport contient un crédit-cadre pour les projets de construction. La question sera traitée par le Grand Conseil fin 2014. L'encouragement du logement du canton se focalise sur la construction de logements d'utilité publique. Une aide matérielle est apportée notamment par le biais de prêts avantageux et l'attribution de terrains à construire. Le canton regrette de ne pas disposer de statistiques exhaustives sur la charge que représente la location du logement dans le budget des ménages.

Le canton de *Soleure* est en train de mettre au point une stratégie de lutte contre la pauvreté qui prend aussi en compte le thème du logement. Les premiers résultats découlent du rapport social 2013 qui consacre un chapitre à la situation du logement avec des statistiques sur le nombre de logements à disposition et la satisfaction de la population. Il manque toutefois dans ce rapport une analyse plus complète concernant les groupes de population particulièrement défavorisés. Ce sont les services sociaux communaux qui répertorient l'offre et la demande dans le domaine logement et pauvreté. Cependant, il n'existe pas de statistique détaillée.

Dans le canton du *Tessin*, le Conseil d'État a décidé en 2009, après plusieurs interventions politiques, de dresser un plan cantonal du logement. Après une première phase d'analyse et un inventaire, un groupe de travail a été créé pour définir des objectifs et des mesures. Le plan du logement doit se terminer fin 2014. Ce plan doit être compris

comme une mesure de prévention de la pauvreté. Il sert avant tout à soutenir les promoteurs et à promouvoir la construction de logements à prix modéré. Le plan du logement ne désigne toutefois pas les personnes touchées par la pauvreté comme un groupe cible spécifique et il ne propose aucun soutien individuel. Le canton du Tessin encourage la construction de logements en complément de la LOG actuellement en vigueur au plan fédéral.

Dans le canton de *Vaud*, le programme de législature 2012-2017 prévoit l'encouragement ainsi que l'amélioration de l'accès aux logements à loyer modéré. Les groupes de populations précarisés sont pris en compte dans des projets ponctuels soutenus par le canton (projet pilote Appui-log). Le rapport social du canton paru en 2011 n'aborde pas le thème du logement. Il existe des projets isolés dans les communes (Fondation Apollo, SSL-Unité logement, Fondation le Relais et logements d'urgence) qui sont régulièrement évalués.

Dans le canton de *Zoug*, le thème du logement fait partie de la stratégie 2010-2018 du Conseil d'État. L'objectif est d'encourager la qualité des espaces de vie et d'habitat des personnes de différents groupes de revenus et d'âge. Il ne s'agit donc pas exclusivement de personnes touchées par la pauvreté. Le canton de *Zoug* encourage des logements à loyer modéré par le biais d'encouragement à la construction de logements pour les familles, les ménages à faible revenu, les personnes handicapées et les personnes âgées. Cet encouragement à la construction est régulièrement contrôlé. Actuellement, il existe des projets de construction pour quelque 300 logements à loyer modéré et une initiative populaire demandant un plus grand nombre de logements à prix raisonnable est pendante. Dans le canton, les chiffres de l'offre de logements à loyer modéré sont connus, mais pas ceux de la demande.

### Seulement un encouragement à la construction et une aide ponctuelle

Dix cantons n'abordent pas activement le thème logement et pauvreté, mais disposent tout de même d'une base légale d'encouragement à la construction. L'encouragement à la construction de logements d'utilité publique peut être efficace en matière de prévention de la pauvreté lorsqu'elle met à disposition des logements de location. Mais

souvent, l'encouragement à la construction de logements d'utilité publique est plutôt un encouragement à la propriété, et donc il ne concerne pas les personnes touchées par la pauvreté puisqu'elles n'ont pas accès à la propriété.

Les cantons *d'Appenzell Rhodes-Intérieures*, de *Bâle-Campagne*, du *Jura*, de *Nidwald*, *Schwyz*, *St-Gall*, *Thurgovie*, des *Grisons*, du *Valais* et de *Zurich* encouragent les logements à loyer modéré et/ou la propriété. Dans le canton de *Zurich*, le règlement d'encouragement de la construction définit également des standards minimums de qualité, des critères concernant l'aménagement des transports publics et la création d'espaces de jeux. Les cantons *d'Appenzell Rhodes-Intérieures*, de *Bâle-Campagne* et de *Thurgovie* octroient aussi des aides individuelles ponctuelles (réductions supplémentaires). Le canton du *Valais* dispose de logements subventionnés pour les personnes à bas revenu et le canton du *Jura* gère une liste de logements subventionnés. Le canton des *Grisons* s'engage dans l'amélioration des conditions de logement dans les régions montagneuses. Les cantons *d'Appenzell Rhodes-Intérieures*, de *St-Gall* et de *Thurgovie* disposent d'un bureau commun pour l'encouragement de la construction de logements.

### Aucune activité dans le domaine logement et pauvreté

Les cantons *d'Appenzell Rhodes-Extérieures*, de *Glaris*, *d'Obwald*, de *Schaffhouse* et *d'Uri* ne prévoient aucune mesure relevant du domaine logement et pauvreté.

# Reconnaissance des efforts cantonaux

Le présent monitoring analyse les efforts cantonaux dans le domaine logement et pauvreté. L'étude met en évidence les lacunes existant sur ce thème au plan cantonal, et montre aussi les grandes différences qui existent entre les cantons. Un seul canton possède une stratégie en matière de logement et de pauvreté, dix cantons se préoccupent partiellement de la question, dix autres n'offrent que des aides à la construction et des aides ponctuelles et cinq ne disposent d'aucune activité dans le domaine.

L'analyse empirique montre que le degré d'urgence accordé à ce thème varie selon les cantons. Tous les cantons ne sont pas concernés de la même manière par le problème, car la situation du marché du logement est plus tendue dans certains cantons que dans d'autres. Cependant, les études actuelles montrent que la situation du marché du logement s'aggrave également dans les agglomérations et les régions rurales et que ce ne sont plus seulement les centres urbains et les grandes villes qui sont concernés, même si ce n'est pas un hasard si le seul canton possédant une stratégie logement et pauvreté est un canton-ville.

Avec sa stratégie 2012-2016 de développement du logement, le canton de Bâle-Ville dispose d'une stratégie avec une analyse de situation, des objectifs et un paquet de mesures. La prise en compte dans la stratégie des résultats tirés du rapport sur la pauvreté est particulièrement réjouissante. Le monitoring prévu montrera si les mesures prises sont suffisantes pour soutenir de manière ciblée les personnes touchées par la pauvreté et si elles permettent de mettre à leur disposition suffisamment de logements de bonne qualité à loyer modéré.

Les cantons possédant une approche dans le domaine logement et pauvreté ont reconnu l'importance de la question et l'ont exprimé explicitement dans un document officiel, ou ont mis sur pied des groupes de travail qui se consacrent à la question, ou encore ont des interventions politiques en suspens. Cependant, malgré ces approches, ces cantons sont encore loin d'avoir une stratégie cantonale. Souvent, ils se bornent à encourager la construction de logements à loyer modéré, ou se concentrent sur certains groupes de populations spécifiques (p.ex. les personnes âgées) et/ou sur les situations d'urgence. Souvent aussi, il manque une analyse et une statistique sur le thème qui pourrait servir de base à l'établissement d'objectifs concrets et de mesures d'accompagnement. Enfin, l'engagement dans le domaine logement et pauvreté se limite souvent à des projets isolés,

ponctuels et locaux. Une vue d'ensemble de la lutte contre la pauvreté et de sa prévention fait défaut, les acteurs ne sont pas interconnectés et les compétences restent mal définies et peu claires.

Dans les cantons qui se bornent à encourager la construction et les aides individuelles et ponctuelles, l'encouragement à la construction est prédominant. Cet encouragement peut être efficace en matière de prévention de la pauvreté s'il ne concerne pas seulement l'encouragement à la propriété. L'absence de vue d'ensemble ne permet pas de savoir si les personnes touchées par la pauvreté ont aussi accès au logement à loyer modéré.

# Logement et pauvreté – les revendications de Caritas

## Stopper la politique de l'éloignement, renforcer l'engagement au plan cantonal

Ces derniers mois, la tendance qui consiste à supprimer des logements à loyer modéré pour pousser les personnes touchées par la pauvreté à partir s'installer dans d'autres régions s'est considérablement renforcée. Cette politique ferme les yeux sur les vrais problèmes au lieu de les résoudre. On ne peut leur faire face qu'en mettant sur pied des solutions suprarégionales. Caritas invite donc les cantons à entreprendre une politique active de logement dans la perspective de la lutte contre la pauvreté et de sa prévention.

## Avoir suffisamment de logements à loyer modéré acceptables et faciles d'accès

Notre logement et les conditions dans lesquelles nous vivons marquent toute notre situation de vie. La situation de logement des personnes touchées par la pauvreté est d'une importance déterminante pour briser le cercle vicieux de la pauvreté, car elle offre la chance de prendre part à la vie sociale. Une bonne politique cantonale du logement commence par des stratégies cantonales qui intègrent les objectifs suivants :

- Un nombre suffisant de logements à loyer modéré.
- Les logements à loyer modéré sont accessibles aux personnes touchées par la pauvreté.
- Les logements à loyer modéré sont appropriés et répondent à des critères qualitatifs.
- Les logements à loyer modéré sont garantis à long terme.

## Une vision d'ensemble

Une bonne politique cantonale du logement dans la perspective de la pauvreté comprend aussi bien des mesures visant à lutter contre la pauvreté que des mesures visant à la prévenir. Cela veut dire qu'il faut des mesures qui soutiennent de manière ciblée les personnes touchées par la pauvreté (p.ex. conseils et offres visant à augmenter la compétence des gens dans le domaine du logement), mais aussi des mesures d'encouragement à la construction de

logements à loyer modéré (p.ex. des prêts à conditions avantageuses ou des cautionnements).

## Connaître les besoins – développer des stratégies efficaces

Pour développer des stratégies efficaces, il faut mener des analyses sérieuses au plan cantonal sur l'offre et la demande de logements pour les personnes touchées par la pauvreté ou menacées de pauvreté. L'analyse ne doit pas se limiter aux personnes sans logement, elle doit aussi mettre en évidence le nombre de personnes qui vivent dans les locaux trop exigus, trop chers ou ne répondant pas à des standards qualitatifs. C'est sur la base de ce genre d'analyse de situation que l'on peut mettre sur pied des stratégies durables assorties de mesures et d'objectifs contraignants dans le domaine du logement. L'efficacité de ces stratégies doit être systématiquement examinée.

## Clarifier les compétences et interconnecter les acteurs

En Suisse, de nombreux acteurs sont parties prenantes de la mise à disposition et l'approvisionnement de logements. Dans la concurrence pour les meilleurs rendements, les besoins des personnes touchées par la pauvreté sont souvent ignorés. Les logements à loyer modéré sont remplacés ou sont qualitativement insuffisants. D'un point de vue de la politique de lutte contre la pauvreté, il est donc nécessaire de prendre en compte les besoins des personnes touchées par la pauvreté et de leur proposer un soutien ciblé dans le domaine du logement. Pour garantir cela, les compétences doivent être clarifiées au plan cantonal dans le domaine logement et pauvreté. L'établissement de bureaux spécialisés qui interconnectent les acteurs importants a fait ses preuves.

---

Auteure: Bettina Fredrich, service de politique sociale  
Courriel: bfredrich@caritas.ch  
Téléphone: +41 41 419 23 37

**Nous sommes solidaires**

Adligenswilerstrasse 15  
Case postale  
CH-6002 Lucerne

Téléphone : +41 41 419 22 22  
Téléfax : +41 41 419 24 24  
E-mail : [info@caritas.ch](mailto:info@caritas.ch)

Internet : [www.caritas.ch](http://www.caritas.ch)  
Compte postal : 60-7000-4  
IBAN : CH69 0900 0000 6000 7000 4

Système de gestion de la qualité  
ISO 9001, no. de client 14075  
NPO-Label, no. de client 22116

