UNIL | Université de Lausanne
Faculté des géosciences
et de l'environnement

Observatoire
universitaire de la Ville et
du Développement durable

Rapport

Exclusion urbaine et logement : de l'urgence au système "D"

Antonio Da Cunha
Professeur ordinaire

Olivier Schmid
Assistant diplômé

Vers une approche préventive

Rapport | Avril 2007

Institut de géographie | www.unil.ch/igul

Table des matières

1. Introduction 1

2.Cadre d'analyse et démarche : offre, demande et prévention 2

2.1. L'offre : la segmentation, une structure à trois « marchés » 3

2.2. La demande : profils des usagers et accès au logement 4

2.3. Problématique d'accès et de maintien au logement : une approche en termes de prévention 5

2.3.1. Marché immobilier : gestion du risque et sélection par le haut 5
2.3.2. Accès et maintien au logement : une approche en termes de prévention 6

2.4. Démarche 6

3. L'offre de logements : Lausanne et les autres..... 7

3.1. Le dispositif lausannois : une offre structurée 8

3.1.1. Unité logement : aide au maintien, aide à l'accès et logement de secours 9
3.1.2. Alamo, la prévention tertiaire : les logements de transition 9
3.1.3. La Cellule logement : accès au parc de logements subventionnés 10
3.1.4. En guise de conclusion : le dispositif lausannois, une certaine forme de complémentarité 11

3.2. Lausanne et les autres : de l'urgence au système « D » 12

3.2.1. Le logement d'urgence 12
3.2.2. Logements transitoires et logements de secours : Lausanne et les autres 13
3.2.3. Le logement locatif stable : le « premier marché » 15
3.2.4. Le recours au système « D » : l'hébergement au sein du réseau social primaire 16

3.3. En guise de conclusion 16

4. La demande : groupes précarisés et accès au parc de logements..... 17

4.1. Les groupes précarisés : hétérogénéité des demandes 18

4.2. Rupture avec le logement : les facteurs de précarisation du logement 19

4.2.1. Résiliation anticipée du bail 19
4.2.2. Loyers dus : précarité des revenus et endettement 20

4.3. L'accès au logement : la demande confrontée à l'offre 21

4.3.1. Les critères des bailleurs : la sélection par le haut 21
4.3.2. La gestion du syndrome de la sélection par le haut 22
4.3.3. Aide à l'accès : limites des interventions des travailleurs sociaux 22

4.4. Le maintien au logement 23

44.1. Rattrapage des loyers dus 23

4.5. En guise de conclusion : vers une approche préventive 25

5. Conclusions et recommandations 26

5.1. Rappel des principaux résultats 26

5.2. Recommandations 28

5.2.1. Logement d'urgence ou 3ème marché, renforcement de la capacité d'accès et de maintien : mesures d'accompagnement social et conditions cadres. 31

5.2.2. Logement transitoire ou 2ème marché, renforcement de la capacité d'accès et de maintien : mesures d'accompagnement social et conditions cadres. 31

4.2.1. Logement stable ou 1er marché, renforcement de la capacité d'accès et de maintien : mesures d'accompagnement social et conditions cadres. 32

Annexes I 39

1. Dispositifs d'aide à l'accès et au maintien au logement dans d'autres communes de Suisse : exemples de bonnes pratiques 39

1.1.L'association zurichoise « Domicil » 40

1.2.Casanostra : association pour l'habitat assisté, Bienne 42

1.3.Dispositif de suivi « Soins et aides intensifs en santé mentale à domicile », La Chaux-de-Fonds 43

1.4. Foyer du Rocher et Foyer Feu Vert, Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds 45

1.5. Aide au maintien au logement : « l'Accompagnement social extérieur » 46

1.6.En guise de conclusion 47

Annexes II 48

1. Dispositifs d'aide à l'accès et au maintien au logement dans d'autres communes de Suisse : exemples de bonnes pratiques 48

1.1. L'association zurichoise « Domicil » 50

1.2. Casanostra : association pour l'habitat assisté, Bienne 51

1.3. Dispositif de suivi « Soins et aides intensifs en santé mentale à domicile », La Chaux-de-Fonds 52

1.4. Foyer du Rocher et Foyer Feu Vert, Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds 54

1.5. Aide au maintien au logement : « l'Accompagnement social extérieur » 55

1.6. En guise de conclusion 56

1. Introduction

Dans le cadre de sa politique du logement, le canton de Vaud a mis en place un groupe technique « Accès au logement » avec pour objectifs, d'une part, de remplir le mandat constitutionnel donné par les articles 33 et 67 de la nouvelle Constitution vaudoise et, d'autre part, de mener une réflexion sur l'accès au logement des populations précarisées.

Il s'agira, pour le groupe technique, d'informer le Conseil d'Etat sur les difficultés d'accès au logement de certaines catégories de population, de proposer des mesures pour y remédier et d'en déterminer leurs coûts probables ainsi que leur financement et la répartition des tâches entre, d'une part, le canton et les commune et, d'autre part, entre les communes.

Pour ce faire, le groupe technique s'est vu notifier des objectifs détaillés selon :

- **définir** ce que sont les logements d'urgence, de transition, et ce qu'on entend par logement stable et adéquat ;
- **recenser** les besoins de la population via les CSR, les communes disposant d'un service de logement (Lausanne, Nyon, etc.), les besoins spécifiques des usagers du Centre social cantonal (SDF, rapatriés), du CSIR (réfugiées) et de la FVP (notamment pour les personnes sortant d'une incarcération) ainsi que le nombre d'expulsions ;
- **recenser** les mesures prises et l'offre existante (appartements de dépannage, appartements de transition, etc.) auprès des communes et des institutions oeuvrant dans le domaine (association du Relais, Fareas, etc.) ;
- **proposer** des mesures visant à faciliter l'accès aux logements d'urgence, de transition et durable, et fournir les informations nécessaires à la prise de décision (modifications légales, faisabilité, coût, financement, responsabilité, partenaires impliqués, impact sur les dispositifs sociaux dont le RI, etc.).

Un rapport détaillé comprenant un état des lieux et des propositions de mesures en regard des objectifs ci-dessus sanctionnera le travail du groupe technique.

Dans ce cadre, l'Observatoire de la Ville et du Développement durable de l'Université de Lausanne a été mandaté pour mener une recherche exploratoire sur la problématique de l'accès et du maintien au logement des populations précarisées visant à aboutir à l'élaboration d'un rapport de travail dont l'objectif consiste à soutenir la réflexion du groupe technique dans le cadre de son propre mandat. Pour ce faire, il a été prévu, outre la livraison du rapport de travail en fin de mandat, d'informer régulièrement le groupe technique afin de lui permettre, en regard de son propre calendrier, de poursuivre ses travaux.

Il s'agira, pour l'Observatoire de la Ville et du Développement durable, de mener une recherche dans quatre communes du canton, à savoir Lausanne, Nyon, Yverdon et Payerne, dont les objectifs consistent à :

- recenser au sein de chacune d'entre elles l'offre disponible en termes de logements d'urgence, de logements de transition ainsi que de logements stables et adéquats ;
- tracer le profil et les besoins des demandeurs et locataires en difficulté sur le marché du logement ;
- proposer une série de mesures afin de favoriser l'accès et le maintien au logement de ces populations ; ces mesures devront s'inscrire, d'une part, dans le cadre de l'existant, et, d'autre part, dans un cadre plus structurel fondé sur les expériences et bonnes pratiques dans le domaine de l'accès et du maintien au logement mis en évidence dans d'autres cantons et communes de Suisse.

Dans le chapitre suivant, nous exposerons brièvement le cadre d'analyse et la démarche de l'étude.

2. Cadre d'analyse et démarche : offre, demande et prévention

La problématique des personnes précarisées sur le marché du logement peut se décliner selon trois thèmes majeurs : **l'accès** ou le maintien au logement et la **gestion des situations d'urgence** liées à la perte brutale ou à l'absence d'hébergement.

Dans le canton de Vaud, plusieurs dispositifs sont à l'œuvre pour répondre à cette problématique. Ils se concrétisent par l'offre de différents types de mesures : soutien et accompagnement social des personnes en situation de précarité, aides directes ou encore de mesures d'ordre financier.

Notre étude vise, tout d'abord, à dresser l'inventaire de l'offre existante et à analyser les modalités de sa gestion et de son ajustement aux demandes des usagers. Quelles sont les possibilités offertes en matière de logement et d'hébergement des personnes précarisées ? Quels sont les critères d'éligibilité aux différentes mesures existantes ? Quelles sont les réponses données aux multiples demandes (accompagnement social, soutien financier, hébergement, logement), émanant des populations précarisées sur le marché du logement. Plus exactement, il s'agira de déterminer, d'une part, dans quelle mesure cette offre répond ou non à certaines demandes tant au niveau quantitatif qu'au niveau qualitatif et, d'autre part, quelles en sont les conséquences par rapport à l'intégration au marché du logement. Nous définissons ici le cadre d'analyse et la démarche mobilisée.

Le cadre d'analyse s'articule autour de trois thèmes principaux : **l'offre** ; la **demande** ; **l'accès et le maintien** au logement. L'objectif est de se donner une grille d'analyse permettant de déterminer le degré d'adéquation entre l'offre disponible et les demandes des populations en situation de précarité par rapport au logement.

2.1. L'offre : la segmentation, une structure à trois « marchés »

L'analyse de l'offre de logement peut être abordée à partir de deux axes : **la durée de la prestation** et le **type de logement**. Trois types de « marchés » distincts peuvent ainsi être identifiés.

	Durée de la prestation			
Type de logement	Urgence	Transitoire	Stable	
Hébergement	Individuel	3e marché	2e marché	Vide
	Collectif	3e marché	2e marché	Vide
Locatif	Privé	3e marché	2e marché	1er marché
	Social	3e marché	2e marché	1er marché

Tableau 2.1. Une offre de logement segmentée selon trois types de marchés.

Le *3e marché* regroupe une offre de logement destinée à des séjours de courte durée ; c'est le marché dit du logement d'urgence. Le *2e marché* regroupe, quant à lui, une offre prévue pour des séjours de moyenne durée ; c'est le marché dit du logement transitoire. Le *1er marché*, enfin, est composé d'une offre qui s'inscrit dans le long terme et qui obéit à des rapports définis par le droit du bail. Ce statut d'occupation lié au droit donne à ce marché son caractère de stabilité ; c'est le marché dit du logement locatif stable.

Il est possible, à partir de notre grille d'analyse, de proposer une définition pour chacun des types de logement :

- **le logement d'urgence :** il est constitué d'une offre qui doit être accessible à très court terme — aide immédiate — et qui est dévolue pour des séjours de courte durée ; il doit répondre aux besoins de personnes confrontées à une perte brutale de leur logement : expulsion, rupture conjugale, décohabitation (sortie du nid), incendie, etc. ; le logement d'urgence peut être constitué par des hébergements collectifs ou individuels, ainsi que par des locatifs relevant du parc privé ou du parc social ; dans ce cas, ses occupants ne sont pas titulaires d'un bail ;
- **le logement transitoire :** il est constitué d'une offre de logement prévue pour des séjours de durée moyenne et est destiné aux personnes dont la biographie résidentielle est marquée par une rupture par rapport au logement locatif (perte brutale du logement ou absence de logement) ; cette offre peut également être constituée par des hébergements collectifs ou individuels, ainsi que par des locatifs relevant du parc privé ou social, occupés à titre transitoire — le temps nécessaire pour accéder à un nouveau bail — ; s'il s'agit de logements locatifs, leurs occupants, ici encore, ne sont pas titulaires d'un bail ;
- **le logement stable :** il est constitué d'une offre de logements locatifs relevant du parc privé ou social, au sein duquel la durée de séjour n'est pas limitée et dont le statut d'occupation est lié à la signature d'un bail au nom du locataire.

Nous pouvons faire l'hypothèse que ces trois compartiments de l'offre sont perméables. Cette perméabilité permettrait aux bénéficiaires de passer d'un marché à l'autre dans une progression qui se caractériserait par des durées de séjour de plus en plus longues, définissant ainsi **un modèle d'intégration** au logement qui, idéalement, peut s'articuler selon deux types de trajectoires possibles : du logement d'urgence au logement stable en une seule étape ; du logement d'urgence au logement transitoire puis, dans une seconde étape, du logement transitoire au logement stable.

2.2. La demande : profils des usagers et accès au logement

La demande de logement dans ces trois marchés va être conditionnée par des facteurs d'ordre structurel qui relèvent, sur un plan individuel, des profils socio-démographiques des bénéficiaires et de leurs trajectoires professionnelle et socio-familiale — **désinsertion** ; **déqualification** ; **disqualification** à des degrés divers — menant, au niveau des trajectoires résidentielles, à des situations de grande précarité, en particulier par l'exclusion du marché du logement locatif stable dans le cadre d'une immobilité résidentielle forcée au sein du 2e marché.

Les demandes sont déterminées par toute une série de facteurs qui, d'une part, peuvent constituer une **menace** pour le maintien d'un hébergement ou d'un bail et qui, d'autre part, peuvent constituer un **handicap dans l'accès** à un hébergement ou à un logement locatif stable. L'articulation entre la nature des demandes — établie à partir d'une typologie en termes d'accès ou de maintien — et la situation des ménages par rapport au logement est définie selon une échelle de précarité : **exclusion, précarité et insécurité**.

La précarité des usagers relève essentiellement de difficultés liées à **l'accès** et au **maintien** au logement. Le non accès est un vecteur d'exclusion et d'insécurité. Nous parlerons d'exclusion lorsque les ménages ne parviennent pas à obtenir un bail en leur nom et nous parlerons d'insécurité lorsque des locataires mal logés et désireux de changer de logement ne parviennent pas à accéder à un nouveau bail — ménages captifs.

Les **difficultés de maintien** au logement regroupent toutes les situations au sein desquelles le bail est directement menacé — procédure de résiliation, voire d'expulsion en cours — ou susceptible de l'être dans un avenir plus ou moins proche — dettes de loyer, conflits de voisinage, etc. D'autres facteurs sont également susceptibles de provoquer une perte de logement : les retours de l'étranger, les ruptures conjugales, les ruptures familiales, les séjours en prison ou dans certaines institutions, etc.

A partir du constat selon lequel un ensemble de personnes sont en situation de précarité sur le marché du logement locatif, les pouvoirs publics ont été amenés à examiner leur situation et à mener une réflexion sur les mesures susceptibles de renforcer le dispositif actuel. L'enjeu consistera à répondre au mieux aux situations d'urgence afin de favoriser l'intégration au logement des populations fragilisées.

2.3. Problématique d'accès et de maintien au logement : une approche en termes de prévention

La fonction universelle que remplit le logement social à usage locatif se conjugue, dit Avramov, *« avec une certaine volonté d'aider en priorité des groupes vulnérables spécifiques comme les sans-abri, les handicapés, les ménages à faibles revenus, les parents isolés, les personnes divorcées, les familles nombreuses, les personnes âgées, les immigrés, les groupes ou minorités ethniques.»*[1] En effet, le marché immobilier fonctionne comme un processus sélectionnant les « clients » à faible risque et excluant les personnes à plus faible pouvoir d'achat.

2.3.1. Marché immobilier : gestion du risque et sélection par le haut

L'accès au logement de ces groupes de population relève d'une succession de démarches qui vont mobiliser le savoir-faire des demandeurs (accès à l'offre, constitution d'un dossier, etc.) ainsi que leur savoir-être (relations avec les réceptionnistes, les secrétaires, les gérants, etc.). L'analyse de ces démarches peut être déclinée selon trois thématiques :

- **accès à l'information :** qui apprend qu'un logement est vacant ?
- **sélection :** qui se trouve parmi les candidats les mieux placés au terme de la procédure d'inscription ?
- **attribution :** qui se voit attribuer le logement ?

Dans cette perspective, la situation des populations défavorisées sur le marché du logement relève tant du nombre de locations proposées par rapport à la demande et du coût des loyers que du mode d'attribution des gestionnaires de l'offre.

Certaines recherches ont montré que l'insuffisance de l'offre de logements amplifie un **effet de sélection par le haut**.[2] C'est l'hypothèse qui guidera également notre recherche. En effet, l'accès au logement dépend en partie de facteurs conjoncturels. Le déséquilibre de l'offre et de la demande engendre à la fois une forte concurrence entre demandeurs sur les objets proposés et une moindre propension de la part des gestionnaires de l'offre à prendre des risques. Ce faisant, l'accès au logement des groupes socialement défavorisés devient problématique.

Le mode d'attribution relève d'une **pratique de gestion du risque**. En effet, dans une gestion de l'offre selon des critères de rentabilité, le rendement d'un immeuble va dépendre, d'une part, de la capacité du gérant d'immeuble ou du propriétaire à maîtriser ses coûts et, d'autre part, à assurer l'entrée régulière de ses recettes. La médiation de l'offre et de la demande repose

1 Dragana Avramov (2004), « Accès au logement et exclusion sociale en Europe », in Marc-Henry Soulet (ed.), *Quel avenir pour l'exclusion, Fribourg*, Academic Press, p. 136.

2 On citera par exemple Anne Sauvayre (1999), « Les blocages du logement temporaire », in Recherche sociale, no 152, p. 21 : *« Les exemples fournis dans l'article précédent sur les ménages défavorisés logés dans le privé montrent bien que l'insuffisance de l'offre de logements, qui crée un effet de sélection par le haut, laisse pour de longues années dans des situations de logement inconfortable des familles aux revenus très modestes. »*

ainsi sur trois critères : solvabilité ; capacité d'entretenir le logement ; capacité d'entretenir de bonnes relations de voisinage.

Ces paramètres influencent, évidemment, les possibilités d'accès aux logements convoités mais aussi le **maintien** des personnes précarisées. Tout manquement de la part du locataire, en particulier au niveau du paiement de son loyer et/ou de son comportement, peut entraîner une **résiliation anticipée** de son bail et aboutir, en dernière instance, à son expulsion forcée. Son « casier résidentiel » peut alors devenir un obstacle majeur pour un retour au logement car il constitue un élément déterminant dans le processus d'attribution.

2.3.2. Accès et maintien au logement : une approche en termes de prévention

La notion de prévention a été déterminante pour analyser le dispositif actuel dans le canton de Vaud de même que ceux qui ont retenu notre attention au sein d'autres communes de Suisse (Annexe 1). Il en va de même au niveau des réflexions sur les mesures d'accompagnement susceptibles de renforcer le dispositif actuel.

On distinguera, dans le champ de la prévention, trois formes distinctes :

- **la prévention primaire,** qui consiste à prévenir les situations susceptibles de menacer le maintien au logement ;
- **la prévention secondaire,** dont l'objectif consiste à enrayer les situations qui menacent le bail et, par conséquent, le maintien au logement ;
- **la prévention tertiaire,** qui consiste à prévenir les situations susceptibles de menacer le maintien au logement ou un retour au logement.

2.4. Démarche

La démarche d'analyse que nous avons menée s'est articulée en trois étapes distinctes et complémentaires :

- analyse documentaire et entretiens exploratoires ;
- entretiens auprès les responsables de différents dispositifs et institutions ;
- entretiens avec les travailleurs sociaux ;
- entretiens auprès des travailleurs sociaux en charge des expulsions au sein des Centres sociaux régionaux.

Au total, nous avons ainsi réalisé une trentaine d'entretiens d'une durée d'une heure et demie à deux heures qui ont été intégralement retranscrits et analysés.

Parallèlement à ces démarches, nous sommes intervenus à plusieurs reprises dans le cadre des travaux du groupe technique en l'informant sur l'état de la recherche ainsi que sur les premiers résultats. Nous avons été ainsi amenés

à intervenir devant l'ensemble du groupe technique dès sa deuxième séance, soit les 28 août 2006, 23 octobre 2006, 12 décembre 2006 et 22 janvier 2007. Une part importante de ces séances a été consacrée au suivi de ce mandat au travers de nos différentes présentations. Les ressources attribuées au mandat correspondent grossièrement à 150 h de travail (tarif B) SIA.

3. L'offre de logements : Lausanne et les autres

Plusieurs recherches menées en Suisse et ailleurs mettent en évidence une forte concentration des populations précarisées dans les centres des grandes agglomérations urbaines. La commune de Lausanne a mis en place une politique d'insertion au logement au travers de différents dispositifs qui ont un impact non négligeable sur les personnes en situation de précarité. Le tableau 3.1. présente l'essentiel de l'offre cantonale dans les 3e et 2e marchés. On peut y voir l'importance de l'offre lausannoise.

Communes	Dispositifs	3e marché	2e marché
Lausanne	Marmotte	28 places	
	Sleep-In	22 places	
	Abri PC	25 à 30 places	
	Parachute		7 places
	Unité logement		260 logements
	Alamo		8 logements
Yverdon	La Lucarne (Sleep-In)	15 à 20 places	
Nyon	Commune		4 logements
Renens	Commune		5 logements
Bussigny	Commune		2 à 3 logements
Morges	Armée du Salut	1 place	

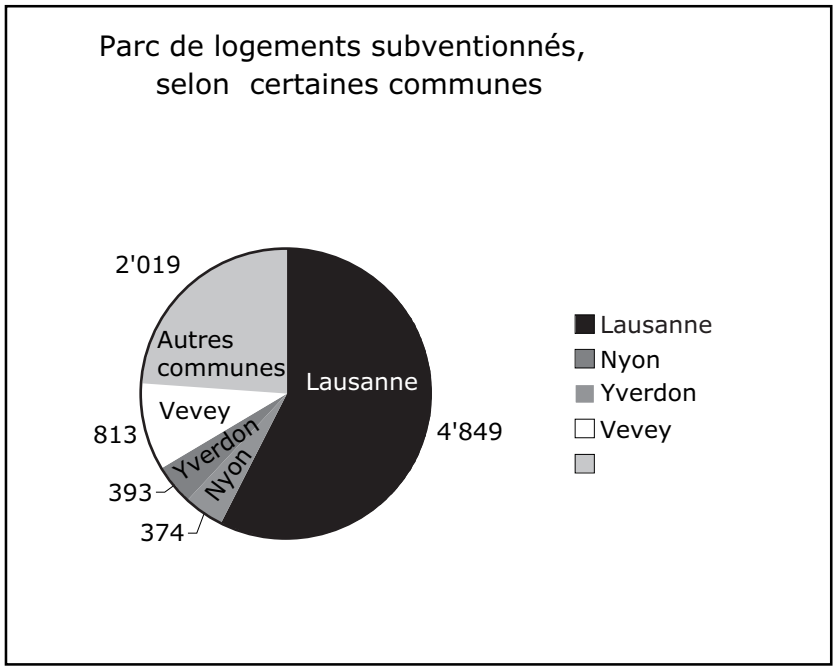
Tableau 3.1. Offre des communes en matière de 2e et 3e marchés du logement.

A ces 2e et 3e marchés vient s'ajouter l'offre de logements stables — 1er marché — constituée de logements subventionnés, logements à loyers modestes, parcs communaux et logements issus du marché libre. Au 31 décembre 2006, le canton de Vaud comptait 8448 logements subventionnés en vertu de la loi cantonale sur le logement de 1975, dont près de 60 % (57 %) d'entre eux situés à Lausanne (4'849). (L'Observatoire du logement, 2006). Selon les chiffres indiqués par le SCRIS (2006), en juin 2005, 73 % du parc de logements subventionnés étaient situés dans l'agglomération lausannoise. Dans une de ses publications récentes[3], le SCRIS soulignait, à propos du parc de logements subventionnés : *« Avec 5.7 % de logements subventionnés, Lausanne est la ville du canton qui a fait le plus d'efforts en matière de logement social ; elle est suivie par Vevey, 3.6 %, Morges 2.7 % et Yverdon-les-Bains, 2.6 % ; à Nyon en revanche, ils ne forment que 1.5 % du parc. »* (Graphique 3.1.1.)

3 SCRIS (janvier 2006), Du subventionné à la villa. Logements et conditions de logements dans l'agglomération lausannoise.

Toujours selon le SCRIS, Lausanne comptait 7'352 logements à loyers modérés en juin 2005, soit 10.8 % de l'ensemble de son parc. Ces logements qui abritaient 18'184 personnes tendaient à se concentrer dans les mêmes secteurs : Bourdonnette, Praz-Séchaud, l'Ancien-Stand, Grangette, la Borde.

Le taux de vacance, au sein du 1er marché, s'élevait, en juin 2006, à 0.6 % (0.5 % en 2005), alors que la norme d'un marché équilibré s'élève à 1.5 %. Par rapport à ce taux de référence, il ne faudrait pas moins de 5'000 logements vacants pour atteindre le point d'équilibre. Le canton connaît ainsi, depuis sept ans, une situation de pénurie de logements dans tous ses compartiments. Si celle-ci est maximale pour les deux et trois pièces, le taux de vacance, pour les logements d'une pièce, est également très faible, soit 1 %.



Graphique 3.1.1. : Parc de logements subventionnés, selon certaines communes, au 31 décembre 2006 (Observatoire du logement, Vaud).

Après une rapide description de quelques aspects-clés de cette politique, nous aborderons très brièvement la question des logements de secours au sein des autres communes (Yverdon, Renens, Bussigny, Morges). Nous terminerons cet aspect par une brève description de l'habitat au niveau des stratégies individuelles ou système « D », ainsi que l'ont nommé une partie de nos interlocuteurs.

Dans la littérature, le parc de logements destiné aux personnes précarisées est décrit comme relevant d'une offre très segmentée. Observons, tout d'abord, le cas de la commune de Lausanne.

3.1. Le dispositif lausannois : une offre structurée

Dans le cadre de sa politique du logement, la ville de Lausanne a mis en place trois structures :

- l'**Unité logement**, rattachée à la direction de la sécurité sociale et de l'environnement, service social ;
- la **Cellule logement**, rattachée à la direction de la culture, du logement et du patrimoine, service logements et gérance ;
- **Alamo** ou « Logements de transition », dont la gestion a été confiée, par le service social lausannois, à l'association du Relais.

3.1.1. Unité logement : aide au maintien, aide à l'accès et logement de secours

L'Unité logement dispose d'un parc d'environ 260 logements. Son intervention relève de trois types de mesures : **aide au maintien**, **aide à l'accès** et mise à disposition d'**appartements de secours**.

Aide au maintien

L'offre de l'Unité logement s'inscrit dans des démarches auprès des gestionnaires de l'offre au niveau du **maintien** au logement, lors de procédures de résiliation du bail, par la mobilisation de mesures d'ordre financier afin de rattraper les loyers dus. Cette offre de rattrapage aboutit, dans le meilleur des cas, à l'annulation de la procédure et à la poursuite du bail. En cas d'échec, l'Unité logement peut proposer une sortie anticipée et un accès à l'un de ses logements de dépannage. L'étape suivante consistera en une aide à l'accès au logement.

Aide à l'accès au logement

L'intervention de l'Unité logement relève à la fois de l'aide à l'**accès à l'offre** et de l'**aide à l'acquisition d'un savoir-faire** et d'un **savoir-être** au niveau de la constitution et de la présentation du dossier d'inscription — Infolog, Boutique logement, l'Atelier logement.

La sortie de l'Unité logement par l'accès à un bail peut relever d'un **transfert du dossier à la Cellule logement** ou d'un **accès direct au logement subventionné** — sans intervention de la Cellule logement — ou au sein du parc privé.

3.1.2. Alamo, la prévention tertiaire : les logements de transition

L'offre du dispositif Alamo répond aux besoins d'une population qui se caractérise par sa très grande précarité, dans la mesure où elle est contrainte de fréquenter les dispositifs d'hébergement d'urgence. Le soutien dont elle a besoin relève de :

- **la gestion administrative**, de l'**acquisition de compétences** en termes d'accès et de maintien au logement,

- **problèmes de santé** et **d'insertion à l'emploi** lorsque cet objectif est envisageable ;
- la **gestion financière**.

Ce faisant, le travail du responsable de cette structure s'inscrit dans une approche généraliste et globale.

Les interventions d'Alamo concernent essentiellement une prévention de type **tertiaire**. Hormis la problématique de l'accès au logement, que ce soit par un nouveau bail ou par une cession de bail, la prise en charge des bénéficiaires est du domaine, avant tout. d'un travail sur le maintien à long terme dès lors qu'un bail aura été signé. De même que l'Unité logement, Alamo va travailler sur la mise en place de réseaux, ainsi que sur la situation financière (endettement). Ce dispositif œuvre également à l'acquisition ou à un renfort de compétences au niveau de la gestion proprement dite du logement : paiement du loyer, relations de voisinage et gestion du logement et des locaux communs.

3.1.3. La Cellule logement : accès au parc de logements subventionnés

Les objectifs de la Cellule visent à garantir l'accès au logement **issu du parc subventionné** à des populations dont la précarité sur le marché locatif relève de handicaps liés à leur situation financière ou à leur provenance.

Soutien à l'accès

Ce dispositif a pour but de vaincre les réticences des gérances face à des demandeurs qui, en raison d'une évaluation négative de leur candidature, en particulier en raison de risques financiers supposés et en raison de leur provenance, n'auraient pas accès au logement, ou alors difficilement, voire, dans le meilleur des cas, qu'à des objets inadaptés — confort, environnement, taille, coût du loyer. Ainsi, les bénéficiaires de la Cellule logement sont, dans leur écrasante majorité, des **working poor**, et plus de 60 % d'entre deux sont d'**origine étrangère** (naturalisés ou non).

La Cellule va ainsi appuyer les demandeurs au niveau des objets pour lesquels ils se sont inscrits auprès des gestionnaires de l'offre de logements subventionnés. La recherche de logement ainsi que les démarches d'inscription sont du ressort des bénéficiaires. Le dispositif n'intervient généralement qu'en aval. L'objectif de la Cellule est de parvenir à attribuer idéalement 15 % du parc de logements subventionnés à ses bénéficiaires.

Le partenariat Cellule-bailleur dans une logique de partage des risques

Le dispositif repose sur une **sélection des bénéficiaires** au niveau de leur capacité d'habiter « normalement ». Un entretien approfondi vise à déterminer si les personnes répondent ou non à ces critères ainsi qu'à ceux plus administratifs — remplir les conditions d'accès au logement subventionné et être inscrit à l'Office du logement. L'objectif est d'offrir des assurances aux gestionnaires de l'offre en matière de gestion de l'objet et au niveau des relations de voisinage en recalant les personnes qui présenteraient de graves handicaps par rapport à ces deux aspects particuliers.

La Cellule logement a mis en place un poste de **médiateur** dont la mission consiste à intervenir rapidement lors de tout type de **litige** entre bailleur et locataire : paiement du loyer, gestion de l'objet, problèmes de voisinage. Ce soutien est assuré pendant les deux ans qui suivent la signature du bail. En cas de **dégâts**, la Cellule va prendre en charge 50 % de la facture, voire parfois même 100 % de celle-ci. Deux **évaluations** sont prévues : la première au terme de la première année dans le logement ; la seconde, au terme de la seconde année qui marque la sortie du dispositif. En cas de problèmes, le suivi peut être prolongé au-delà des deux ans.

3.1.4. En guise de conclusion : le dispositif lausannois, une certaine forme de complémentarité

Ces trois structures s'inscrivent **en aval** du dispositif dit « seuil bas » et ont été conçues dans une transversalité dans la perspective d'assurer l'accès et le maintien des populations précarisées au logement.

> Le dispositif « Logement de transition » ou Alamo tendrait à jouer un rôle de charnière entre l'amont et l'aval du dispositif lausannois — il ne dispose toutefois actuellement que de 8 studios.

Si l'on analyse **l'offre de logements** de l'ensemble du dispositif lausannois à partir de notre grille d'analyse, on peut observer que cette offre est organisée en trois marchés :

- le **3e marché**, assuré par le dispositif dit « **seuil bas** » qui comprend : la Marmotte, le Sleep-In, l'Abri PC (une partie de l'année) et le Parachute ;
- le **2e marché**, assuré par l'Unité logement et par le dispositif Alamo ; cette offre est complétée par celle du Parachute (8 chambres) ;
- **le 1er marché**, formé de logements stables relevant des parcs privés, subventionnés et communaux.

Le dispositif lausannois peut aussi être analysé dans une perspective qui relève de ses fonctions principales, soit de la prévention dans son acceptation la plus large : prévention primaire, secondaire et tertiaire au niveau de ses objectifs d'accès et de maintien au logement (Tableau 3.1.6.). Soulignons toutefois, en préambule, qu'il n'en est que dans sa phase de mise en œuvre.

Type de prévention								
Dispositifs	Primaire	Secondaire			Tertiaire			
		Aide au maintien	Mise en place d'un réseau	Aide à l'accès	Suivi	Mise en place d'un réseau	Acquisition de compétences	Dettes
Logements de transition					X	X	X	X
Unité logement		X	X	X	X	X	X	X
Cellule logement				X	X			

Tableau 3.1.6. Offre du dispositif lausannois selon le mode de prévention.

Le dispositif n'intervenant qu'en absence de logements ou lors de menace sur un bail, son offre ne peut donc pas s'inscrire au niveau de la prévention de

type **primaire** (Tableau 3.1.6.) qui consisterait à travailler avant la menace même sur des problèmes d'ordre financier ou de comportement.

Que retenir du dispositif lausannois

Ce dispositif doit retenir notre attention à plus d'un titre ; retenons en particulier que :

- Lausanne offre environ 4'849 **logements subventionnés**, soit 57% de l'offre cantonale ;
- **Alamo** offre une prise en charge à une population qui est, en règle générale, exclue des dispositifs d'aide à l'accès au logement (8 studios) ;
- **Alamo** vise un accès au logement via une filière inscrite dans le droit du bail et non dans un statut hors des rapports locatifs de droit commun qui caractérisent certaines filières d'accès au logement ;
- **la Cellule logement** permet l'accès au logement de ménages handicapés par leur situation financière ou par des représentations attachées à leur provenance ;
- **l'Unité logement** offre plus de 260 logements d'urgence ;
- l'Unité logement, par sa prise en charge, tant au niveau individuel que collectif, participe au renforcement de la capacité de ses bénéficiaires à accéder au logement.

3.2. Lausanne et les autres : de l'urgence au système « D »

3.2.1. Le logement d'urgence

Dans le canton de Vaud, seules les communes de Lausanne et d'Yverdon disposent de structures d'hébergement d'urgence. A Nyon, l'Armée du Salut offre toutefois quelques lits à une population strictement féminine. Quant aux autres communes, y compris celle de Nyon lorsqu'elle doit répondre à une demande masculine, elles vont parfois recourir aux dispositifs existants au sein du canton, voire à l'extérieur, en particulier à Fribourg et à Genève.

Hébergement à l'hôtel versus hébergement dans les structures dites « seuil bas » : stratégies des travailleurs sociaux

Le choix des travailleurs sociaux entre le recours à l'hôtel ou aux modes d'hébergement dans les structures de type Sleep-in va dépendre essentiellement d'un critère : **présence versus absence d'enfants** au sein du ménage. En présence d'enfants, l'hôtel est privilégié systématiquement, quand bien même le coût du séjour peut être, selon les régions considérées, très élevé. Pour les autres types de ménages, la priorité est surtout mise sur les dispositifs dits « seuil bas » lorsqu'il en existe dans la commune. Selon l'âge, l'hôtel peut néanmoins être privilégié. La durée prévisible du séjour ne semble pas constituer un critère.

Les accords Centre social régional et hôtels : une bonne pratique

Face aux difficultés rencontrées par les travailleurs sociaux dans le recours à l'hôtel — accueil non assuré tout au long de l'année ; critères de sélection au niveau du type de ménages ; coût —, le Centre social régional de Payerne-Moudon a pris l'initiative de contacter l'ensemble des hôtels de sa région afin de déterminer lesquels d'entre eux accepteraient de travailler avec ses bénéficiaires. Ce faisant, il est parvenu à conclure un accord avec une partie d'entre eux, fixant les prix et le type de ménages susceptibles d'être accueillis.

Durée de la prestation				
Type de logement		Urgence	Transitoire	Stable
Hébergement	Individuel	Hôtel, motel, auberge Camping Logement chez l'habitant Appartements de vacances	Hôtel, motel, auberge Camping Logements chez l'habitant	
	Collectif	Hébergement d'urgence : type Sleep-in Armée du Salut	Parachute Foyers Pensions	
Locatif	Privé		Logements d'urgence	Parc privé
	Social		Logements de transition Logements d'urgence	Parc subventionné

Tableau 3.2. Type de logements mobilisés au sein des trois marchés, selon la durée de prestation : logements d'urgence, logements transitoires et logements stables.

3.2.2. Logements transitoires et logements de secours : Lausanne et les autres

Le logement transitoire, ainsi que nous l'avons défini, est prévu pour des durées de séjours correspondant au temps nécessaire pour retrouver un logement. Ce faisant, il exclut l'idée d'installation ou d'appropriation des lieux, en particulier lorsqu'il s'agit de logements locatifs. Au niveau des hébergements individuels, nous retrouvons les hôtels, les campings, les motels ainsi que les auberges. La location est généralement au mois, parfois à la semaine. De nouvelles structures collectives viennent compléter cette offre : les foyers, les pensions. Dans le logement locatif, nous trouvons les **appartements de secours** prévus pour des séjours d'une durée moyenne de deux ans.

Les logements de transition de la ville de Lausanne (8 studios) correspondent, pour l'instant tout au moins, à notre définition, puisqu'il est prévu une sortie au plus tard après deux séjours de six mois.

Le parc de logements de secours

Le parc de logements de dépannage est très faible, à l'exception de la commune de Lausanne où l'Unité logement, une structure mise en place par le service social de la ville, disposait de 262 logements en date du 31 octobre 2006. Dans les autres communes du canton, lorsque celles-ci ont constitué un parc de logements de dépannage, leur nombre est inférieur à 5. C'est notamment le cas de Nyon (4), de Renens (5), de Bussigny (2 à 3). Certaines communes comme Yverdon et Vevey y ont renoncé alors que d'autres n'ont

jamais envisagé de mettre des logements de secours à disposition des Centres sociaux régionaux.

Nos entretiens mettent en évidence deux types de problèmes au niveau de la gestion de ces logements : l'**accès** et la **sortie**. Au niveau de l'accès, la principale difficulté réside dans le fait que les communes qui mettent à disposition des logements de secours les destinent spécifiquement à leurs résidents. La problématique de la sortie est plus complexe dans la mesure où les difficultés rencontrées tendent à bloquer l'ensemble du dispositif.

La **faiblesse des rotations** au sein du parc de logements de secours peut s'expliquer par trois facteurs au moins : les **réticences des bailleurs**, d'une part, face à des demandeurs qui ont des dettes de loyers et qui ont fait l'objet d'une expulsion. Les **réticences des bénéficiaires**, d'autre part, qui, face aux difficultés rencontrées dans la recherche d'un logement, tendent à s'approprier le logement de dépannage, à s'y installer et à renoncer plus ou moins définitivement à l'idée d'accéder à un nouveau logement. Enfin **l'éloignement du logement** qui caractérise certains demandeurs, que ce soit en termes financiers ou en termes de gestion de leur logement.

La gestion du parc des logements de secours : sortie et retour au 1er marché

Ce que nous apprend l'expérience — certes encore toute relative — de l'Unité logement, c'est que les perspectives de sortie des ménages vont dépendre, pour les plus fragilisés d'entre eux, du **travail de suivi**. On peut, à ce propos, parler d'une démarche d'insertion au logement. Celle-ci devrait s'articuler, selon les besoins, sur un travail par rapport à la **situation financière**, en particulier sur l'endettement — épuration de la dette — ainsi que sur le **comportement**, par la mise en place d'un réseau susceptible de suivre le bénéficiaire et de l'appuyer tout au long et au-delà de la démarche de relogement.

Insertion au logement : la nécessité d'un partenariat avec les gestionnaires de l'offre comme condition d'accès à un bail ?

Au-delà, **la situation du marché immobilier locatif** reste un élément déterminant. **Un travail de soutien dans l'accès** au logement est déterminant. En effet, il s'agit à la fois de pouvoir renforcer la capacité d'accès des bénéficiaires à l'offre de logement — savoir-faire et savoir-être — et de pouvoir donner, aux gestionnaires de l'offre, les garanties suffisantes quant à la capacité des demandeurs de gérer l'objet qui lui serait confié. Il ne faut pas perdre de vue que les gestionnaires de l'offre, qu'ils soient privés ou publics, restent les acteurs incontournables du processus d'insertion dans la mesure où leurs décisions vont sanctionner son échec ou sa réussite. D'où la question d'un partenariat avec cet acteur économique. Un tel partenariat passerait d'abord et avant tout par l'obtention de l'adhésion des gestionnaires de l'offre au processus de soutien mis en place. L'un des acteurs-clés d'un tel partenariat devrait être les coopératives dont on sait qu'elles ne possèdent, au sein du parc de logements subventionnés, pas moins de 43 % des parts (31.12.2006, L'Observatoire du logement, Vaud).

Les limites du travail d'insertion : une insuffisance d'offre pour les plus défavorisés

Il convient de souligner, une fois encore, qu'un travail sur l'offre de logements reste un élément déterminant pour les demandeurs les plus fragiles. Les conditions du marché privé du logement ne s'adaptent, en effet, que très difficilement, voire ne s'adaptent pas aux besoins de ceux qui ont de faibles revenus, qui sont socialement défavorisés ou qui rencontrent certains problèmes de santé — psychiques, addictions, etc. En l'absence d'une intervention de l'Etat sur l'offre de logements, ces populations risquent d'être condamnées à l'exclusion ou la précarité, que ce soit au niveau d'une ségrégation dans l'habitat — pour autant qu'un parc privé dégradé existe encore — ou au niveau d'une ségrégation dans le statut d'occupation — statuts hors des rapports locatifs de droit commun. Les données fournies par L'Observatoire du logement montrent que la part des communes au sein du parc de logements subventionnés s'élève à 6 % (31.12.2006) — Coopératives (43 %) ; Institutionnels (17 %) ; Fondations (16 %) ; Privés (8 %).

3.2.3. Le logement locatif stable : le « premier marché »

Cette fraction de l'offre correspond à la fois au parc privé ainsi qu'au parc de logements subventionnés et au parc de logements des communes. Il se distingue du logement transitoire par le statut d'occupation qui s'inscrit dans le droit du bail. Ce faisant, il offre une stabilité de résidence alors que le logement transitoire se caractérise par sa précarité, les différents statuts d'occupation qui lui sont associés s'inscrivant hors des rapports locatifs de droit commun.

Nos entretiens ont mis en évidence certaines formes de précarité au sein du logement locatif stable. L'accès à cette offre de logements, pour certaines catégories de ménages dont la marge de manœuvre est très faible, tend à se réduire aux filières qui se caractérisent par une absence de concurrence sur les objets proposés à la location, que ce soit en raison de la structure même du parc ou de la conjoncture économique et sociale de la région. Ainsi, les uns vont accepter de loger dans des conditions médiocres et les autres vont aller s'installer dans les zones les moins attractives situées en périphérie. Il y a donc, d'une part, une précarité au niveau des **conditions de logement**, parfois même au niveau du statut d'occupation — les propriétaires n'étant pas toujours respectueux du droit du bail. Il y a, d'autre part, un risque de **désinsertion et de désaffiliation** par rapport à l'accès à l'emploi et par rapport au réseau socio-familial, du fait de leur éloignement et de la faiblesse du tissu économique de certaines de ces régions périphériques.

Dans le canton de Vaud, la Broye, Sainte-Croix, Saint-Cergue ainsi que la Vallée de Joux et Vallorbe sont les destinations de ces migrations liées à l'accès à un logement locatif stable. Ces migrations ne vont toutefois pas sans poser certains problèmes au niveau des **communes d'accueil**. On tend à observer une augmentation du prix de certains loyers, des propriétaires n'hésitant pas à les ajuster aux normes du revenu d'insertion.

3.2.4. Le recours au système « D » : l'hébergement au sein du réseau social primaire

Le recours au réseau social primaire de la famille, des amis, copains et connaissances semble constituer la première solution lors de la perte brutale du logement ou en l'absence de logement. Pour autant, les ménages doivent pouvoir disposer d'un capital relationnel suffisant, ce qui n'est pas toujours le cas. Certains travailleurs sociaux insistent d'ailleurs sur le rôle capital du réseau social primaire et y voient l'un des principaux facteurs de l'absence ou du faible nombre de situations dramatiques aujourd'hui dans les situations d'exclusion du logement. Certains travailleurs sociaux tendent d'ailleurs à privilégier, dans un premier temps tout au moins, le recours au réseau social primaire plutôt que de proposer, de prime abord, l'hôtel ou les dispositifs d'hébergement d'urgence. Cela semblerait particulièrement être le cas pour les non bénéficiaires du revenu d'insertion. Rappelons toutefois, et nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, que le recours à l'hébergement au sein du réseau social primaire peut être très coûteux, en particulier parce qu'il présente le danger d'affaiblir le réseau social lorsqu'il s'inscrit dans la durée.

3.3. En guise de conclusion

L'offre de logements, dans le canton de Vaud, est segmentée en trois marchés. Définis selon la durée d'occupation et le type de logement, nous avons ainsi : le 3e marché, qui constitue l'offre d'urgence et qui est composé d'un habitat de type hébergement collectif et individuel — privé et public — ; le 2e marché, qui regroupe le logement transitoire et qui se caractérise par des durées de séjour moyennes ; le 1er marché, soit le parc de logements locatifs stables qui relève des parcs privé, subventionné et communal.

En juin 2005, le canton de Vaud comptait un peu plus de 8'000 logements subventionnés (8'003) en vertu de la loi cantonale sur le logement de 1975 ; 50% d'entre eux étaient situés à Lausanne et 73% dans l'agglomération lausannoise (SCRIS, 2006). Selon le SCRIS, les logements à loyers modestes gérés par la ville (7532 logements, soit 10.8%) tendent à se concentrer dans les mêmes secteurs, soit dans certains quartiers périphériques. L'offre relevant des 2e et 3e marchés reste cependant très nettement insuffisante dans l'ensemble de ses compartiments et se polarise sur la commune de Lausanne. Dans la problématique de l'offre, en guise de conclusion, il nous paraît important de souligner trois aspects :

- Logements locatifs stables : des formes de précarité pour les ménages les plus vulnérables.

  L'articulation entre l'offre et la demande de logements stables se caractérise par une crise de l'offre. Le taux de logement vacant pour l'ensemble du canton qui était de 0.5 % en 2005, atteignait 0.6 % en juin 2006 (SCRIS). L'accès au logement locatif stable ne préserve toutefois pas les ménages de certaines formes de précarité. Certains d'entre eux, ne peuvent, en effet, qu'accéder à la fraction du parc de logements privés la moins attractive — lorsqu'elle existe encore. Les migrations, dans les régions périphériques du canton moins

touchées par la crise du logement, peuvent également être source de précarité : éloignement de l'emploi ; éloignement des réseaux sociaux primaire et secondaire.

- Le logement transitoire : faiblesse du parc, difficultés d'accès et faible rotation de ses bénéficiaires.

  Lausanne dispose d'un parc de logements de secours évalué à 327 objets (31.12.2006). On peut y ajouter les personnes qui ont bénéficié, en 2006, d'un hébergement de longue durée dans le privé — hôtels, campings, pensions, etc. —, soit environ 130[4] . Seules quelques communes disposaient également d'un parc de logements transitoires. L'accès au 2e marché obéit au critère de domiciliation ; les assistants sociaux appelés à intervenir sur plusieurs communes ne peuvent, en cas d'urgence, proposer cette mesure à un bénéficiaire domicilié dans une autre commune, quand bien même un logement d'urgence serait vacant. La rotation au sein du parc de logements transitoires est très faible en raison des difficultés d'accès au logement pour les ménages qui ont fait l'objet d'une résiliation de bail anticipée. Ce faisant, de transitoire, le 2e marché tend à s'inscrire dans la durée.

- Le système « D » : le rôle du réseau social primaire dans les situations d'urgence.

  Dans le 1er marché, la ville de Lausanne offre environ 75 places dans ses structures d'accueil d'urgence — dont 25 en hiver uniquement. Yverdon, quant à elle, seule autre commune du canton à disposer d'une structure d'hébergement d'urgence, offre, avec la Lucarne, environ 20 places. Le recours au système « D » constitue la première alternative à une perte brutale du logement. Si celui-ci permet en général d'éviter des situations dramatiques, à long terme, le recours au réseau familial et social n'est pas sans danger. Un hébergement dans la durée peut provoquer des conflits et des ruptures dramatiques qui, à terme, peuvent affaiblir le réseau social dont le rôle dans l'accès au logement n'est pas à négliger : accès à l'offre, garant, co-signataire du bail, etc.

4. La demande : groupes précarisés et accès au parc de logements

L'un des objectifs du mandat consiste à identifier les groupes de populations exclues ou en difficulté sur le marché vaudois du logement locatif. Nous avons abordé cette question dans le cadre des entretiens que nous avons menés, en particulier auprès des travailleurs sociaux. Au-delà d'une brève énumération de leur profil, il nous a paru important d'identifier les facteurs susceptibles d'expliquer leur situation, ainsi que de mettre en évidence les différentes formes de précarités que peuvent rencontrer ces personnes.

4 Données fournies aimablement par l'Unité logement

4.1. Les groupes précarisés : hétérogénéité des demandes

Une partie de la demande des groupes précarisés est satisfaite par l'offre de logements à loyers modestes et subventionnés. Le profil de ces groupes de population peut être analysé à partir des données statistiques établies par le SCRIS (2006). En moyenne, les ménages vivant dans les logements à loyer modeste se composent de 2.4 personnes dépassant nettement la taille moyenne des ménages lausannois (1.9). Dans le parc de logements subventionnés, les 35 à 49 ans y sont surreprésentés, de même que les étrangers (46 %).

L'identification des groupes en difficulté sur le marché du logement a été réalisée à partir des entretiens auprès des travailleurs sociaux. Ces catégories se recoupent plus ou moins fortement. Nous avons essayé de les systématiser en les confrontant aux critères de sélection pratiqués par les bailleurs. Ce sont :

- *bénéficiaires du revenu d'insertion ;*
- *personnes souffrant d'addictions ;*
- *personnes souffrant de certains troubles psychiatriques ;*
- *ménages endettés ;*
- *ménages à faibles revenus ;*
- *étrangers, selon le type de permis et selon la provenance ;*
- *réfugiés statutaires ;*
- *personnes à « casier résidentiel » — poids des résiliations anticipées de bail.*

Eléments de synthèse

Le tableau ci-dessous articule les profils des populations précarisées par rapport à l'accès au logement et les handicaps selon une typologie liée aux critères de sélection des gérances. Au-delà de sa valeur purement descriptive, ce tableau peut constituer un élément de réflexion au niveau des compartiments à investir dans le cadre de la mise en place de nouvelles mesures ou du renforcement des mesures existantes.

Populations précarisées sur le marché du logement	Critères		
	Solvabilité	Gestion de l'objet	Relations de voisinage
Personnes endettées	X		
Working poor	X		
Bénéficiaires du revenu d'insertion (avéré)			
Personnes expulsées pour loyers dus	X		
Personnes expulsées pour comportement	X	X	X
Jeunes adultes selon			
• appartenance à la catégorie dite « JAD »		X	X
• endettement			
Populations étrangères selon			
• endettement		X	X
• permis B		X	
• selon provenance	X	X	X
Personnes souffrant d'addiction — alcool et toxicomanie — visibles	X	X	X
Personnes souffrant de troubles psychiatriques (avérés ou visibles)	X	X	X

Tableau 4.1. Populations précarisées sur le marché du logement

4.2. Rupture avec le logement : les facteurs de précarisation du logement

Dans les biographies résidentielles, l'exclusion du logement peut, schématiquement, résulter d'une **sortie brutale** du marché ou d'une **difficulté à y entrer**. Nous pouvons mettre en évidence plusieurs facteurs qui entrent en jeu au niveau de la sortie du et de l'entrée dans le marché : résiliation anticipée du bail ; procédure d'expulsion ; rupture conjugale ; décohabitation dans le cas des jeunes adultes.

Dans le cadre des procédures de résiliation anticipée du bail ou d'expulsion, la perte du logement peut être consécutive à un échec par rapport aux mesures mobilisées pour le sauver. Dans d'autres cas, aucune mesure n'a été mise à contribution par les travailleurs sociaux.

4.2.1. Résiliation anticipée du bail

Parmi les principales causes de perte de logement, la résiliation anticipée du bail par les gestionnaires de l'offre est l'une des plus importantes. Cette procédure, qui peut aboutir à l'expulsion forcée du locataire, a pour origine un conflit entre celui-ci et son bailleur, dont l'enjeu est une mauvaise gestion de l'objet loué. Le locataire est alors accusé de ne pas avoir respecté ses engagements, que ce soit au niveau du paiement du loyer et des charges, de la gestion de l'objet proprement dit — entretien du logement et des locaux communs — ou de la gestion des relations de voisinage.

Dans le cadre d'une résiliation anticipée du bail, le droit va distinguer les procédures selon que la résiliation est motivée par des arriérés de loyer ou par des problèmes de comportement. Dans le premier cas, la procédure est

rapide et les possibilités de recours, pour le locataire, drastiquement limitées. Il n'en va pas de même dans le second cas, où sa capacité de recours auprès de la commission de conciliation va limiter considérablement la marge de manœuvre du bailleur qui doit alors faire la preuve, devant cette commission, d'un comportement inadapté de son locataire. Cette situation ne semble pas sans effets sur la stratégie des gestionnaires de l'offre.

Il est difficile de fournir des données quantitatives précises sur le nombre d'expulsions à partir de nos entretiens dans la mesure où, ainsi que nous le verrons ci-dessous, seules une partie d'entre elles sont communiquées aux Centres sociaux régionaux. Pour donner un ordre d'idée, nous pouvons relever qu'à Yverdon, on compte environ 20 à 30 expulsions annoncées par année ; à Nyon, un peu plus de 40 expulsions communiquées cette année entre le début du mois de janvier et le 22 novembre ; à Lausanne, 184 expulsions étaient annoncées à l'Unité logement en 2005 et, en 2006, environ 202 jusqu'au 30 septembre 2006. Quant aux districts de Morges et d'Aubonne, dont nous disposons de données portant ici sur l'ensemble des ordonnances d'expulsion, on en comptait, en 2005, respectivement 120 et 12; parmi celles-ci, le Centre social régional a été amené à en traiter une vingtaine.

La procédure de résiliation, dans les situations de dettes de loyer, va se décliner, jusqu'à son terme, en quatre phases : lettre signature ou sommation ; résiliation du bail ; ordonnance d'expulsion prononcée par un juge de paix ; avis d'expulsion forcée et recours, si nécessaire, à la force publique (justice de paix). Dans cette procédure, la marge de manœuvre du locataire est très réduite, se limitant au délai imparti par la lettre de sommation (au minimum 30 jours). Il peut alors, durant ce laps de temps, interrompre la procédure en s'acquittant de sa dette ou en négociant un accord de rattrapage avec son créancier. Au-delà de ces 30 jours et dès lors que la résiliation du bail aura été signifiée, la suite de la procédure ne dépend plus que des seules décisions du bailleur.

Quelles sont les circonstances dans lesquelles certains locataires vont contracter des dettes de loyer ?

4.2.2. Loyers dus : précarité des revenus et endettement

Pour les **ménages financièrement autonomes**, les retards de loyers relèvent essentiellement de deux facteurs : la **précarité des revenus** et **l'endettement**. La précarité des revenus peut être liée à la perte momentanée d'un emploi, à une diminution des taux d'activité au sein du ménage ou à la perte d'un revenu liée à une séparation ou à un divorce. L'endettement, quant à lui, frappe, d'une part, des ménages dont les revenus se situent juste au-dessus des normes de l'aide sociale — « working poor » ; il frappe, d'autre part, de nombreux jeunes — 22 à 35 ans — dans le cadre d'un mode de consommation reposant sur un recours trop systématique au crédit : voitures, appareils électroniques, appareils audio-visuels, ameublement, etc. On soulignera que, parmi les ménages confrontés à une précarisation de leurs revenus, une partie importante d'entre eux auraient pu bénéficier d'une prise en charge financière dans le cadre du revenu d'insertion s'ils en avaient fait la demande.

Dans ces conditions, l'accumulation de loyers dus relève d'une **gestion financière** au sein de laquelle certains ménages vont jongler entre leurs différents créanciers. Ce type de stratégie peut atteindre très rapidement ses limites, en particulier lorsqu'il s'agit du loyer, en regard des sommes en jeu. Tous nos interlocuteurs ont en effet souligné la très grande difficulté de rattraper plus d'un loyer de retard. Lorsqu'il y a une saisie de salaire par l'Office des poursuites, un rattrapage devient très aléatoire, le minimum accordé ne permettant pas de dégager, ou alors très difficilement, un surplus pour rembourser une dette.

Pour les **bénéficiaires du revenu d'insertion**, la prise en charge du loyer relève des prestations octroyées dans le cadre du revenu d'insertion. Les défauts de paiement du loyer constituent un détournement des prestations d'assistance.

4.3. L'accès au logement : la demande confrontée à l'offre

La procédure d'attribution mise en place par les gestionnaires de l'offre obéit à une gestion des dossiers des demandeurs selon un principe de **gestion de risque**. Ces procédures s'articulent autour de trois critères : la *solvabilité*, la capacité de *gestion du logement* et des locaux communs, la capacité d'entretenir de bonnes *relations de voisinage*. L'application de ces trois critères tend à exclure les « mauvais risques ».

4.3.1. Les critères des bailleurs : la sélection par le haut

La solvabilité des demandeurs

Pour déterminer la solvabilité des demandeurs, les bailleurs vont prendre en compte le **type de revenus** des ménages, leur **situation financière** au niveau de d'endettement, ainsi que leur capacité de **s'acquitter ponctuellement de leur loyer.**

L'existence ou non d'un **endettement** va être un critère de sélection déterminant. Avoir des poursuites est généralement considéré comme un facteur potentiel d'insolvabilité, ce qui est d'autant plus le cas lorsqu'il y a des dettes de loyer. En situation de concurrence entre demandeurs, la présentation d'un extrait de poursuites non vierge tend à devenir rédhibitoire. En situation de moindre concurrence, les bailleurs peuvent être amenés à prendre certains risques. Ils vont toutefois conditionner l'accès au logement à la présentation d'un garant qui devient co-signataire du bail.

La capacité de gestion de l'objet

La capacité de gestion de l'objet pèse moins, dans le processus d'attribution, que le critère de solvabilité. Il n'en demeure pas moins que ce critère est pris en compte par le truchement des demandes de renseignements auprès de l'ancien bailleur.

La capacité d'entretenir de bonnes relations de voisinage

La capacité des demandeurs à entretenir de bonnes relations de voisinage est un critère aussi important que celui de la solvabilité, dans la mesure où les conflits de voisinage peuvent s'avérer, au niveau financier, extrêmement coûteux.

4.3.2. La gestion du syndrome de la sélection par le haut

Une première série de mesures mobilisées par les travailleurs sociaux aura pour objectif de **rassurer** les gestionnaires de l'offre par rapport aux handicaps liés au dossier du bénéficiaire qu'ils souhaitent appuyer. Dans ce cadre, la prise en charge ne relève pas d'un travail sur le handicap du bénéficiaire avec un objectif de maintien au logement, mais s'inscrit dans une entreprise à très court terme. Dans la pratique, l'aide à l'accès relève essentiellement d'une garantie de paiement du loyer : paiement du loyer à tiers — curatelle de gestion déguisée. Une lettre ou un téléphone d'un travailleur social à la gérance peuvent également venir appuyer une demande.

4.3.3. Aide à l'accès : limites des interventions des travailleurs sociaux

La première limite est liée à l'absence de mesures — primaires, secondaires et tertiaires — au niveau de la gestion du logement et des locaux communs ainsi qu'à l'absence de moyens d'intervention préventifs au niveau des relations de voisinage. La seconde, à la faible portée de mesures, qui restent du domaine du palliatif. En évitant un travail sur le fond, elles atteignent, en effet, très rapidement leurs limites. Les assurances fournies au niveau du paiement du loyer se heurtent ainsi aux réticences des gestionnaires de l'offre. En préjugeant qu'une partie importante des bénéficiaires du revenu d'insertion ne s'acquitteront pas de leur loyer lors de leur sortie du dispositif, les gestionnaires de l'offre ne veulent pas se contenter de garanties dont la portée est limitée à la durée de leur prise en charge.

Aide à l'accès et bonne pratique : la transposition du dispositif du CSIR

Le centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) est confronté à la nécessité de loger ses bénéficiaires lors de leur transfert de la Fareas. Face aux nombreuses difficultés susceptibles de peser sur la capacité d'accès au logement des réfugiés statutaires — origine, taille des familles, absence de revenu, permis B —, le CSIR a mis en place un **dispositif d'appui** à la recherche de logements. Une personne est ainsi chargée, en son sein, de procéder à la recherche de nouveaux logements. D'autres dispositifs dans le canton — Fareas, Relais 10 — disposent également d'une telle mesure. La présence d'un interlocuteur unique pour les gérances semble constituer, ici, un atout non négligeable. En rassurant les gestionnaires de l'offre sur la capacité du dispositif à intervenir lors d'éventuelles défaillances du locataire, cette mesure faciliterait l'accès au logement de ses bénéficiaires.

Ce type d'approche que l'on peut considérer comme une bonne pratique, peut-il être transposé au sein des centres sociaux régionaux ?

Aussi performant soit-il, il ne va pas sans poser certains problèmes, en

particulier au niveau des relations entre travailleurs sociaux et **« personnes de référence »** logement. En effet, chacun des acteurs est confronté à des contraintes qui lui sont propres et qui ne sont pas toujours conciliables. Se pose alors la question de **l'arbitrage** entre les besoins des uns et les besoins des autres.

4.4. Le maintien au logement

Le maintien au logement repose essentiellement sur la mesure de rattrapage des loyers, mesure que les travailleurs sociaux peuvent mobiliser pour les bénéficiaires du revenu d'insertion, mais également pour les non bénéficiaires.

44.1. Rattrapage des loyers dus

Une procédure de résiliation anticipée du bail motivée par des loyers dus n'est pas irréversible. Les bailleurs ne sont, en effet, pas insensibles à des propositions d'accords de **rattrapage des loyers**. Il arrive toutefois que, dans certaines situations, des créanciers, bien qu'ayant obtenu un apurement de l'ensemble de la dette de loyer, refusent néanmoins de revenir sur leur décision et mènent la procédure jusqu'à son terme. On distinguera, schématiquement, deux types de rattrapage : les rattrapages individuels et les rattrapages institutionnels.

A. Une démarche individuelle : le danger des plans de remboursement irréalistes

Les démarches individuelles reposent sur des plans d'apurement des dettes de loyers négociés entre bailleurs et locataires. Dans un certain nombre de cas, ces plans ne tiennent pas compte de la situation financière réelle du locataire. Ce type de rattrapage est généralement négocié dans l'urgence, sous la menace d'une résiliation anticipée du bail. Les conséquences sociales et financières de tels plans peuvent alors avoir de graves conséquences : péjoration des relations avec la gérance par suite de non respect du calendrier fixé ; déplacement de la dette sur d'autres postes de la comptabilité du ménage ; sur-endettement ; affaiblissement du réseau social primaire.

B. Les rattrapages de loyers dans le cadre du revenu d'insertion : un accès limité

La mobilisation de la mesure de rattrapage des loyers dus, prévue dans le cadre du revenu d'insertion par les travailleurs sociaux, s'inscrit dans une logique **d'intervention à court terme** dont les enjeux sont essentiellement déterminés par le coût social et politique qui résulterait d'une expulsion forcée d'un ménage avec enfants. Une perspective à plus long terme, qui consisterait à éviter les expulsions afin de préserver la capacité de mobilité des ménages, ne semble toutefois pas constituer un objectif déterminant.

La présence versus absence d'enfants au sein des ménages confrontés à une procédure de résiliation — qu'ils soient ou non bénéficiaires du revenu d'insertion — est, dans une majorité de cas, un critère d'accès discriminant.

Le coût du loyer peut également peser sur la décision, en particulier lorsqu'il est faible et que la région est confrontée à une crise de l'offre.

Rattrapage des loyers : critères d'accès à la mesure, bénéficiaires versus non bénéficiaires du revenu d'insertion

Il s'agit ici de distinguer les situations selon que les ménages sont ou non bénéficiaires du revenu d'insertion.

Pour les **non bénéficiaires** du revenu d'insertion, la mesure de rattrapage des loyers s'inscrit dans une procédure dite « casuelle ». La **composition du ménage** est déterminante. Dans les rares cas où, malgré l'absence d'enfants, un rattrapage est envisagé, la gestion des revenus est alors prise en compte ; il s'agit notamment d'éviter des interventions lorsque l'endettement est la conséquence d'un mode de consommation de type « addictif ». Certains de nos interlocuteurs n'ont pas hésité à souligner les vertus pédagogiques d'une expulsion pour ce type de ménages, essentiellement des personnes seules entre 25 et 35 ans.

Dans une majorité de situations, les retards des loyers, au sein des bénéficiaires du revenu d'insertion, ne dépassent pas deux à trois mois, alors qu'ils peuvent être plus conséquents au sein des ménages non bénéficiaires. Le critère **« présence versus absence d'enfants »** est également déterminant. Dans la mesure où, après une expulsion, un retour au logement tend à s'effectuer via des baux dont le coût **des loyers** est plus élevé que celui qui a été perdu, ce facteur est également de la première importance. Ainsi, dans certaines situations, les travailleurs sociaux n'hésiteront pas à mobiliser la mesure de rattrapage à plusieurs reprises, voire à étendre son usage aux ménages sans enfants lorsque le loyer est intéressant.

Capacité d'action des travailleurs sociaux

La fenêtre d'intervention des travailleurs sociaux est liée aux modalités par lesquelles ils vont être informés d'une décision d'expulsion prononcée par le juge de paix. Selon les cas, ils obtiendront une copie de cette décision ou seront informés par les autorités communales. On peut toutefois observer, à ce propos, des différences importantes selon les communes. En règle générale, lorsque les centres sociaux sont informés, c'est au moment de la décision d'expulsion forcée du juge de paix, soit environ un mois avant la mise à exécution.

Cette fenêtre d'intervention s'ouvre tardivement au sein de la procédure de résiliation — expulsion forcée — et, de ce fait, tend à limiter la capacité d'intervention des travailleurs sociaux entre l'avis d'expulsion forcée et son exécution. Toutefois, dans une majorité de cas, le succès de l'intervention semble attesté, que ce soit par le retrait ou report de plusieurs mois de la procédure

4.5. En guise de conclusion : vers une approche préventive

Le rattrapage des loyers : une mesure entre efficacité et discrimination

La mesure de rattrapage des loyers dus apparaît comme un outil efficace ; il l'est d'autant plus que les relations entre gestionnaires de l'offre et locataires n'ont pas été altérées par des problèmes de comportement. En dépit de son efficacité, sa mobilisation, ainsi que nous l'avons vu, reste limitée à une partie des ayants droit. Ce faisant, cette pratique tend à ignorer les conséquences d'une résiliation anticipée du bail au niveau du « casier résidentiel ». Les risques de précarisation, voire d'exclusion plus ou moins durable du logement des ménages exclus du dispositif nous amène à poser la question du recours à une mobilisation plus large de cette mesure.

Face à cette question, certains de nos interlocuteurs, en particulier au sein des Centres sociaux régionaux, ont souligné le caractère chronophage de la mesure de rattrapage des loyers et ont insisté sur la nécessité de maintenir la limitation actuelle du nombre de ses bénéficiaires. Son extension à tous les ayants droits serait, à leurs yeux, inappropriée. Ces réticences ne vont toutefois pas sans poser un certain nombre de questions dans la mesure où le statu quo maintient une inégalité de traitement entre les usagers, ne tient pas compte du coût financier, pour les collectivités, d'un hébergement au sein des 1er et 2e marché, ne tient pas compte du coût social d'une expulsion, qui plus est, lorsqu'elle est forcée, ne tient pas compte des conséquences, sur le réseau social primaire, d'un hébergement à moyen et à long termes.

Une approche en termes de prévention

Une approche en termes de **prévention** montre les limites du dispositif actuel qui repose essentiellement sur la mesure de rattrapage des loyers dus. Encore une fois, le recours à la notion de prévention nous permet d'aborder la problématique de l'accès et du maintien dans un logement stable, relevant de ce que nous avons appelé le premier marché, dans une perspective à la fois transversale et élargie, tant en amont qu'en aval, de la procédure de résiliation anticipée du bail.

Lors des entretiens, certaines de nos interlocuteurs ont insisté sur la très grande faiblesse de l'offre de mesures préventives de type **secondaire et tertiaire**. En effet, ils notent le **manque de suivi** pour les populations qui rencontrent des problèmes dans la gestion de leur logement, que ce soit ou au niveau du **comportement** ou au niveau du **paiement du loyer**. Le maintien est parfois rendu difficile faute de soutien, en particulier pour certaines catégories de jeunes adultes et pour des personnes confrontées à des problèmes d'addiction ou souffrant de problèmes psychiatriques.

Il en va de même au niveau de l'offre **de structures de désendettement** : faiblesse de l'offre et surcharge des dispositifs existants. Quant aux travailleurs sociaux qui ont pu bénéficier d'une formation en la matière, ils soulignent le manque de temps ainsi que de fonds susceptibles de leur permettre une intervention efficace.

La difficulté d'obtenir une **curatelle** peut également constituer un handicap pour le maintien au logement de ménages confrontés à des difficultés de

gestion et qui ont bénéficié d'un rattrapage de loyer. Les travailleurs sociaux sont ainsi amenés à espérer que la peur engendrée par la procédure à laquelle ces locataires ont été confrontés les aura suffisamment effrayés pour qu'elle modifie les comportements au niveau de leur gestion financière.

5. Conclusions et recommandations

Dans le cadre de son mandat, le groupe technique « Accès au logement » nous a confié une recherche exploratoire sur la problématique de l'accès et du maintien au logement des populations précarisées dans le canton, l'objectif étant de tracer le profil et les besoins des populations précarisées sur le marché du logement locatif, de mettre en évidence les situations auxquelles elles sont confrontées ainsi que les mesures susceptibles d'être mobilisées par les travailleurs sociaux. Cela étant, il s'agit de proposer un catalogue de mesures destinées à renforcer l'accès et le maintien au logement de ménages vulnérables sur ce marché.

Nous avons abordé cette recherche selon une approche qui associait les travailleurs sociaux des Centres sociaux régionaux des communes sélectionnées dans le cadre du mandat et certains responsables de dispositifs confrontés à la même problématique d'accès et de maintien au logement — CSIR, Fareas, association du Relais, Unité logement, Cellule logement, Alamo, etc. Conformément à notre mandat, nous avons également effectué des entretiens auprès des responsables de dispositifs d'autres communes de Suisse (Annexe I).

5.1. Rappel des principaux résultats

Avant d'aborder la question des recommandations, il nous paraît important de rappeler très brièvement les principaux résultats de notre recherche.

L'offre de logement

Nous retiendrons de notre analyse de l'offre de logements :

- la segmentation de l'offre en trois marchés distincts articulée selon la durée d'occupation et le type de logements : logement d'urgence, logement transitoire et logement stable ;
- l'importance du réseau primaire au sein de l'offre de logements d'urgence — système "D" — ;
- le profond déséquilibre entre l'offre de logements transitoires de la commune de Lausanne et l'offre du reste du canton ;
- la précarisation, sous différentes formes, des ménages les plus vulnérables dans l'accès et le maintien au sein du logement stable ;
- le prolongement des séjours au sein du logement transitoire, faute d'accès au logement stable.

La demande : les groupes précarisés et l'accès au parc de logement

La prise en compte des modalités de médiation de l'offre et de la demande par les bailleurs met tout particulièrement en évidence :

- une gestion des demandes par les gestionnaires de l'offre qui produit de la précarité au niveau de l'accès et au niveau du maintien au logement ;
- une gestion financière de certains ménages endettés ou aux revenus précaires qui réduit leur capacité de paiement du loyer et qui constitue une menace sur leur maintien au logement ;
- une pratique de l'information par la justice de paix lors de procédures d'expulsion qui ne permet qu'une intervention tardive des travailleurs sociaux, limitant d'autant leur marge de manœuvre ;
- un dispositif cantonal d'aide à l'accès et au maintien au logement qui repose essentiellement sur la mesure de rattrapage des loyers dus ;
- une mesure de rattrapage des loyers dus très efficace lorsqu'elle est mobilisée mais dont la pratique n'en limite l'accès qu'à une partie de ses ayants droits ;
- une pratique sélective de la mesure de rattrapage des loyers dus qui menace la capacité de retour au logement des ménages laissés pour compte ;
- une absence de politique préventive de type primaire et tertiaire qui menace le maintien au logement des ménages à faible capacité de gestion du logement.

C. Problématiques émergentes

La recherche a mis en évidence un certain nombre de questions importantes qui n'ont pu être traitées dans le cadre de ce mandat. Leurs enjeux, par rapport à la problématique générale de l'accès et du maintien au logement des populations précarisées sur le 1er marché, sont primordiaux. Lors de la séance du groupe technique du 22 janvier 2007, plusieurs intervenants ont relevé l'importance de ces questions, soulignant la nécessité de prolonger la réflexion au niveau de :

- l'articulation entre les différents acteurs institutionnels, en particulier entre canton et communes, dont il s'agirait de clarifier les obligations et les compétences respectives comme conditions à l'élaboration d'une politique d'aide à l'accès et au maintien au logement ;
- l'évaluation du coût des mesures visant à faciliter l'accès et le maintien au logement des populations précarisées sur ce marché ;
- la réflexion sur la question de la garantie de loyers visant à renforcer la capacité d'accès au logement des ménages précarisées non bénéficiaires du revenu d'insertion ;
- la réflexion sur la problématique de l'accompagnement social, en particulier sur la mise en place de structures d'accueil de type gérance sociale ou hôtel social, dont il s'agirait d'évaluer les forces et faiblesses ; une analyse de la littérature, en particulier par rapport

aux expériences menées en France dans le cadre de la Loi Besson, pourrait être d'un grand intérêt ;

- la réflexion sur le rôle que les coopératives pourraient être amenées à jouer dans l'accès au logement des populations précarisées et sur les mesures de soutien et de coordination à mettre en place.

5.2. Recommandations

La permanence de phénomènes de précarité au logement incite à continuer l'effort de prévention et de recherche de mesures efficaces. Dans un contexte où les moyens de peser sur l'offre de logements sont réduits, il s'agit, pour améliorer les chances d'une insertion ou réinsertion au logement durable pour les ménages défavorisés, de renforcer leur capacité d'accès et de maintien par des mesures préventives relevant de la prévention primaire, secondaire et tertiaire. La réflexion doit porter sur un renforcement de l'offre au sein des trois marchés du logement, sur un renforcement de l'offre de mesures d'accompagnement social ainsi que sur le renforcement de la coordination entre les différents acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

On trouvera, en annexe (Annexe II),

Une présentation synthétique des recommandations. Celles-ci sont mises en perspective, d'une part, par rapport aux désajustements entre l'offre de mesures actuellement disponibles et la demande des ménages précarisés au sein des trois marchés (problèmes) et, d'autre part, en regard des bonnes pratiques observées dans d'autres villes de Suisse et qui nous ont permis d'enrichir notre réflexion (Annexe I).

Nous avons numéroté les recommandations de 1 à 41 afin de pouvoir les identifier facilement dans leurs différentes présentations. Les deux tableaux ci-dessous permettent d'inscrire ces recommandations dans une perspective plus large. Nous distinguerons ainsi :

- **le tableau 5.2.1.**, où chacune d'entre elles est présentée, d'une part, en regard du type de marché du logement concerné et, d'autre part, par rapport au compartiment dans lequel elle est censée déployer ses effets : accompagnement social — accès au logement ; maintien au logement — ; offre de logement et gestion du parc de logements ; coordination des acteurs en présence ;
- **le tableau 5.2.2.**, où, chaque fois que cela a été le cas, un ou plusieurs exemples de dispositifs susceptibles d'enrichir la réflexion et indiqués sous le vocable de « bonne pratique », sont présentés en regard de chacune des recommandations.

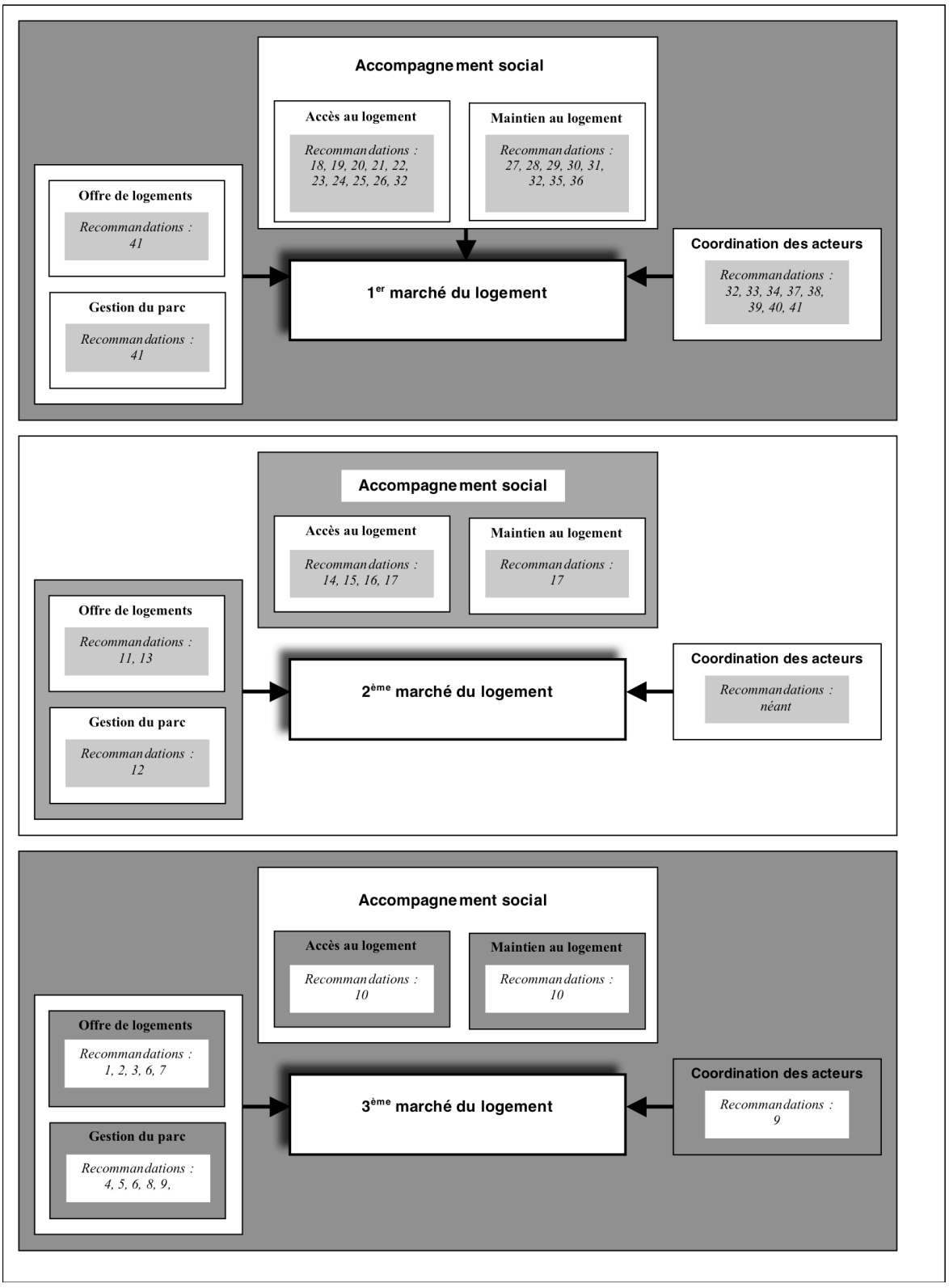
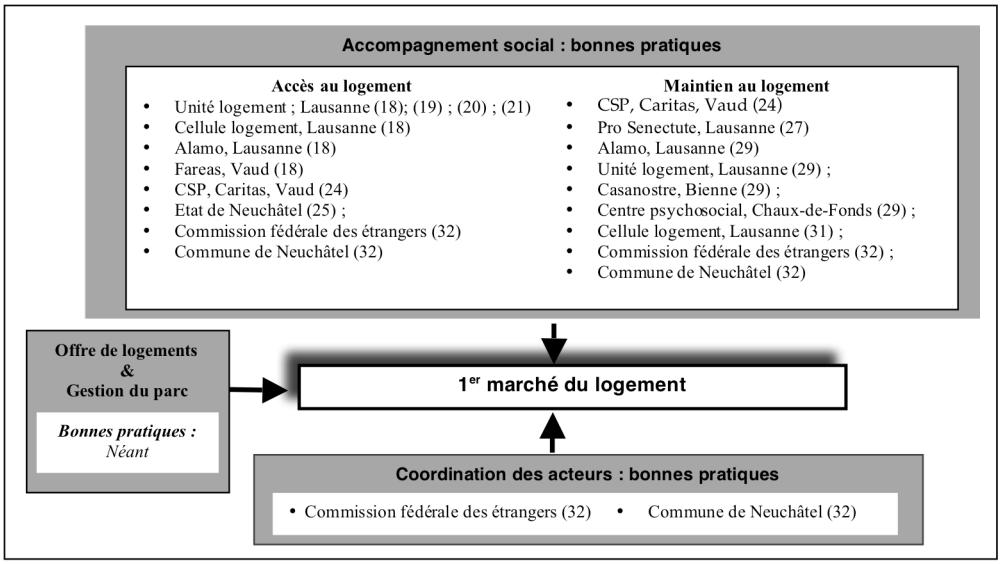
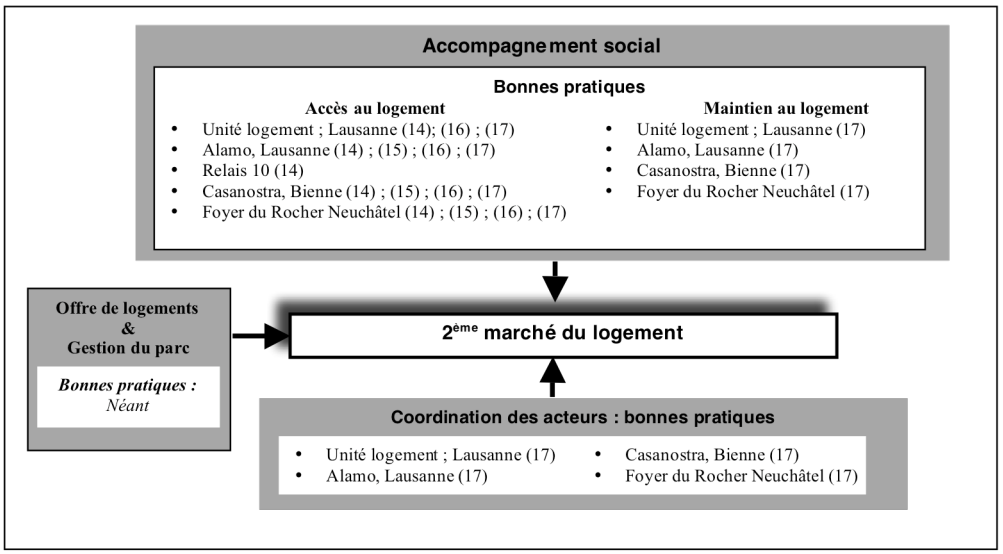


Tableau 5.2.1. : Recommandations numérotées de 1 à 41, selon le type de marché et le compartiment d'intervention.





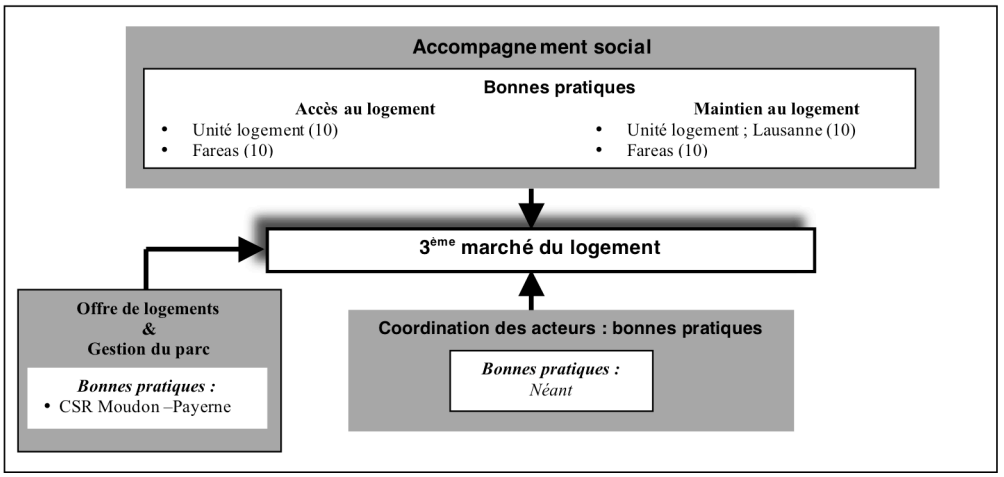


Tableau 5.2.2. : Recommandations et bonnes pratiques selon les trois marchés du logement.

5.2.1. Logement d'urgence ou 3e marché, renforcement de la capacité d'accès et de maintien : mesures d'accompagnement social et conditions cadres.

Recommandations n° 1, 2, 3, 6, 7, 8

- Renforcer l'offre existante au niveau des communes.

Recommandations n° 4, 5, 6, 8, 9

- Renforcer la collaboration entre les Centres sociaux régionaux et l'ensemble des acteurs privés et publics susceptibles d'offrir des logements d'urgence.

Il s'agit, dans un premier temps, d'établir **un inventaire de l'offre** tant au niveau des hébergements collectifs qu'individuels : hôtels, motels, auberges, foyers, pensions, campings, habitants mettant à disposition des chambres, etc. Dans un deuxième temps, il s'agit de **négocier des accords** avec ces différents acteurs au niveau du coût, de la durée des séjours ainsi que du type de population susceptible d'être accueilli. Dans un troisième temps, il s'agit de mettre en place un **dispositif de suivi** afin de garantir aux travailleurs sociaux des données qui soient actualisées. Une charte relative aux droits et obligations des prestataires et des opérateurs sociaux devrait venir sanctionner cette collaboration.

Recommandation n° 10

- Etablir une **convention d'hébergement** à destination des usagers, stipulant leurs droits et leurs devoirs.

5.2.2. Logement transitoire ou 2e marché, renforcement de la capacité d'accès et de maintien : mesures d'accompagnement social et conditions cadres.

Recommandation n° 16

- Favoriser l'acquisition de compétences afin de renforcer la capacité de retour à un bail.

Il s'agit de permettre aux bénéficiaires des logements de secours **d'acquérir, voire de réacquérir les compétences nécessaires au niveau de la gestion de la chose louée** — paiement du loyer, gestion du logement et des locaux communs, gestion des relations de voisinage — afin de renforcer leur capacité de retour à un bail.

L'efficacité d'un tel dispositif repose sur sa capacité à obtenir des gestionnaires de l'offre une reconnaissance de son travail d'encadrement et de ses évaluations lorsqu'il soutient une demande de bail.

Recommandation n° 11, 13

- Favoriser la croissance du parc de logements transitoires public.

Il s'agit à la fois de renforcer l'offre et de pallier au déséquilibre actuel, source de discrimination entre les habitants du canton selon que leur commune bénéficie ou non d'un tel parc :

Recommandation n° 13

- Réflexion, au niveau du canton sur la mise en place d'un fonds d'encouragement visant à favoriser des projets d'acquisition d'immeubles ou de baux.

Recommandation n° 14, 15, 16, 17, 18

Il s'agirait d'offrir un accès au logement à des populations **éloignées durablement du logement** et qui **nécessitent un encadrement et un suivi importants** afin de leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires — apprendre ou réapprendre à gérer un logement — et afin de permettre la mise en place d'un réseau. Pour des populations proches du logement, leur séjour pourrait leur permettre d'offrir une plus-value au niveau de leur « casier résidentiel ». Les exemples de « Casanostra » à Bienne et d'« Alamo » à Lausanne sont susceptibles d'enrichir la réflexion.

4.2.1. Logement stable ou 1er marché, renforcement de la capacité d'accès et de maintien : mesures d'accompagnement social et conditions cadres.

Le renforcement de la capacité d'accès et de maintien au sein du 1er marché du logement pour les ménages en difficulté nécessite des améliorations significatives relatives à l'offre de **mesures d'accompagnement et de suivi social** ainsi qu'à la **coordination** entre les différents acteurs publics et privés.

Mesures d'accompagnement et de suivi social

L'offre de mesures actuelle se caractérise par un déséquilibre important entre la commune de Lausanne et le reste du canton. Elle nécessite la mise en place d'une politique d'encouragement visant à favoriser l'émergence d'une offre qui soit davantage décentralisée.Les bonnes pratiques que nous avons pu observer à Lausanne ainsi que dans d'autres communes de Suisse (Annexe I) sont susceptibles de venir enrichir la réflexion.

Il est ainsi recommandé **d'enrichir et de diversifier l'offre de mesures dans une perspective qui soit à la fois décentralisée et transversale**. Décentralisée par rapport au territoire ; transversale par rapport à la problématique d'accès et de maintien au logement.

A. Accès à un logement stable

Recommandation n° 19

- Renforcer la capacité des ménages d'accès aux différents supports de l'offre.

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.

Recommandation n° 20, 21

- Renforcer le savoir-faire et le savoir-être des ménages au sein de la procédure d'inscription.

Les populations précarisées peuvent être confrontées à d'importantes difficultés dans les relations avec le personnel des gérances ainsi que dans la construction de leur dossier de candidature. Il est donc recommandé de mettre en place des mesures d'accompagnement et de soutien dans les différents compartiments en jeu **en amont du processus d'attribution,** l'objectif étant alors de figurer parmi les candidats les mieux placés. Plus exactement, il est recommandé de :

- renforcer le **savoir-faire** au niveau de **l'élaboration du dossier de candidature ;**
- renforcer le **savoir-être** dans les **relations** avec le personnel en place dans les gérances.

Le dispositif mis en place par l'Unité logement des services sociaux de la commune de Lausanne ainsi que l'expérience qu'elle a pu accumuler depuis mars 2005 offrent une base de réflexion particulièrement riche en la matière, sans compter que sa responsable est membre du groupe technique.

Le canton devrait mener une réflexion afin de déterminer à quelles conditions il serait possible de recourir à des dispositifs d'offre de mesures dans le cadre des mesures d'insertion sociale (MIS), en particulier au niveau du renforcement des compétences en termes de savoir-faire et de savoir être. A défaut, l'expérience de certains d'entre eux pourrait être mobilisée pour guider la mise en place de nouveaux dispositifs.

Recommandation n° 22, 23, 24, 25

- Réduire le handicap de l'endettement en général et des dettes de loyer en particulier.

Dans la gestion de l'offre et de la demande, les handicaps des ménages précarisés sont conditionnés par un mode d'attribution des logements qui s'inscrit dans une gestion de risques dont le premier d'entre eux est celui du non-paiement du loyer et des charges. Un renforcement du potentiel d'accès au logement de ces ménages nécessite une intervention qui relève de mesures d'ordre financier. Concrètement, il s'agirait de :

- **mettre en place un dispositif d'apurement des dettes de loyers** : une éventuelle extension des objectifs de **la mesure de rattrapage des loyers dus** pourrait être envisagée, de même que la mise en place d'un **fonds de désendettement cantonal** réservé à ce type de dettes ; la littérature, en particulier au niveau des dispositifs mis en place en France dans le cadre de la loi Besson, pourrait également être mobilisée pour alimenter la réflexion.
- **renforcer la capacité d'accès au logement des ménages endettés :** la prise en charge de l'endettement des ménages via l'élaboration, la négociation et le suivi de **plans de désendettement** ; la question d'un **fonds de désendettement** cantonal pourrait, ici également, être envisagée.

Recommandation n° 26, 27, 28, 34, 35 36

- Offrir des garanties aux gestionnaires de l'offre par rapport au risque de non-paiement du loyer et des charges.

Un certain nombre de mesures devraient être mises en place afin de **réduire les craintes d'insolvabilité** attribuées à certains demandeurs lors de l'analyse de leurs dossiers de candidature et de renforcer ainsi leur capacité d'accès au logement. Il s'agit, en particulier, de :

- **garantir un suivi au niveau du paiement du loyer** pour les ménages susceptibles de rencontrer, aux yeux des gestionnaires de l'offre, des difficultés dans leur gestion financière ;
- **garantir aux gestionnaires de l'offre une intervention rapide en cas de retards de loyers ;** une évaluation de la situation financière des ménages devrait permettre un arbitrage entre le recours à un plan de rattrapage dont il faudrait assurer la négociation et le suivi et la mobilisation de la **mesure de rattrapage des loyers dus**, dont il s'agirait d'étendre l'accès à l'ensemble des ayant droit — bénéficiaires et non bénéficiaires du revenu d'insertion ;
- **mettre en place un dispositif de garantie de loyers** susceptible d'être mieux accepté, pour les ménages précarisés, que Swisscaution ou que la lettre de garantie rédigée par les Centres sociaux régionaux ; pour que cette mesure déploie toute son efficacité, il faudrait que cette garantie puisse courir sur toute la durée du bail et que les non bénéficiaires du revenu d'insertion puissent également en profiter.

Une réflexion pourrait être envisagée sur un recours éventuel à des retraités dont les compétences professionnelles pourraient être mobilisées dans le cadre de certaines de ces mesures — par exemple au niveau d'un appui dans la gestion financière.

Recommandation n° 29, 30, 31

- offrir des garanties aux gestionnaires de l'offre par rapport aux risques de mauvaise gestion du logement et des locaux communs.

Certains demandeurs peuvent présenter, aux yeux des gestionnaires de l'offre, des risques en termes de mauvaise gestion de leur logement. Il s'agirait alors de mettre en place un dispositif d'encadrement et de suivi susceptible de réduire ces craintes et de renforcer leur capacité d'accès au logement. Il s'agit, en particulier :

- d'assurer une **prise en charge** des **dégâts** ;
- de mettre en place un réseau de suivi et de soutien au niveau de la gestion du logement et de la **prévention** des **dégâts**.

Recommandation n° 29, 31

- Offrir des garanties aux gestionnaires de l'offre par rapport aux problèmes de voisinage.

La capacité des demandeurs à entretenir de bonnes relations de voisinage est un critère aussi important dans le processus d'attribution que celui de la solvabilité. Il est donc très important de pouvoir rassurer les gestionnaires de l'offre par la mise en place :

- d'un **réseau de suivi** et de **soutien** au niveau de la gestion des relations de voisinage, en particulier au travers de la mise en place de postes de médiateurs.

B. Maintien dans un logement stable

Recommandation n° 27, 28, 29, 30, 31 35, 36

- Renforcer le potentiel de maintien au logement des ménages qui rencontrent des difficultés dans la gestion de la chose louée en cours de bail.

Le maintien au logement peut être remis en question par une résiliation anticipée du bail lors de problèmes au niveau du paiement du loyer, de la gestion du logement ou de conflits de voisinage. La plupart des mesures recommandées au niveau de l'accès à un logement stable vont également jouer ici un rôle de premier plan en termes de prévention primaire, secondaire et tertiaire.

L'objectif en termes de maintien au logement relève d'une offre en termes d'accompagnement et de suivi social, qui s'inscrit essentiellement dans un **travail de réseau.** Outre les mesures déjà mentionnées ci-dessus, il nous semblerait recommandé de :

Recommandation n° 36

- **mettre en place un dispositif susceptible d'analyser les demandes des gestionnaires de l'offre et de procéder à une anamnèse de la situation des ménages en difficulté** afin de déterminer quels seraient le mode d'intervention le mieux adapté à la situation et les acteurs du réseau qu'il s'agirait de mobiliser ;

Recommandation n° 29

- **favoriser la mise en place et le développement de réseaux locaux de prévention** mobilisables rapidement et susceptibles d'offrir aux gestionnaires de l'offre des garanties de prise en charge en termes de gestion de l'objet et des locaux communs ;

Recommandation n° 30

- **mettre en place des équipes d'intervention constituées d'intendants et d'aides ménagères** afin de pouvoir intervenir en cas de dégâts ou de négligence dans la gestion du logement ;

Recommandation n° 31

- **favoriser la création de postes de médiateurs susceptibles d'intervenir rapidement lors de problèmes ou de conflits de voisinage ;** les médiateurs doivent impérativement pouvoir bénéficier d'une reconnaissances de toutes les parties en présence ; l'expérience de la Cellule logement peut constituer une base de réflexion très enrichissante.

L'exemple de La Chaux-de-Fonds (Annexe I) montre qu'il est possible de mettre en place des structures en réseau qui soient souples, peu chronophages et qui puisse être mobilisées très rapidement via le courrier-l. Il s'agirait alors de mener une réflexion approfondie afin de déterminer la taille des réseaux ainsi que leur cadre d'intervention et leur mode de pilotage.

C. Coordination des services : le privé et le public

Recommandation n° 33, 34, 35

- ***Renforcer la collaboration entre les Centres sociaux régionaux et les gestionnaires de l'offre.***

Il s'agit de mener une réflexion afin de renforcer la coordination entre les Centres sociaux régionaux et les gestionnaires de l'offre. La qualité de cette collaboration constitue un élément-clé dans l'accès et dans le maintien au logement des populations fragilisées ; un tel renforcement devrait impliquer notamment :

Recommandation n° 33

- **la mise en place d'une personne de référence « logement » au sein des Centres sociaux régionaux ;** les objectifs de cette mesure consistent à apporter des réponses rapides aux demandes des gestionnaires de l'offre en cas de problèmes et à intervenir dans les procédures de résiliations anticipées du bail ainsi que dans les procédures d'expulsion ;

Recommandation n° 34

- la négociation, avec les gestionnaires de l'offre, d'un dispositif permettant au **service du contentieux des gérances** d'encourager les locataires éprouvant des difficultés de paiement de loyer, avant toute procédure de résiliation, à s'adresser aux Centres sociaux régionaux ;

Recommandation n° 35

- **la mise en place d'un dispositif d'aide à la négociation d'accords de rattrapage de loyers dus** — plans d'apurement des dettes — afin de favoriser un remboursement et d'éviter les tensions entre locataires et gestionnaires de l'offre liées au non respect de plans financiers irréalistes parce que ne tenant pas compte des revenus des ménages concernés ;
- u**ne intégration des gestionnaires de l'offre dans la logique de réinsertion des locataires,** soit les sensibiliser à une responsabilité citoyenne et favoriser les expériences d'insertion.

Certaines de ces mesures pourraient être confiées à des dispositifs existants ou à un dispositif nouveau, de type *guichet unique* par exemple, permettant ainsi de soulager les Centres sociaux régionaux et de conférer une plus grande neutralité aux démarches que seraient amenés à effectuer des locataires non bénéficiaires du revenu d'insertion.

Recommandation n° 37, 38, 39

- ***Améliorer la collaboration entre les Centres sociaux régionaux et la justice de paix***

Il s'agit de renforcer la capacité d'action des travailleurs sociaux lors de procédures de résiliation ainsi que lors de problèmes au niveau de la gestion du paiement des loyers ; une telle amélioration devrait s'articuler autour de :

Recommandation n° 37

- **la mise en place d'une personne de référence « expulsion » au sein des Centres sociaux régionaux ;** idéalement, un seul intervenant devrait avoir la charge de ce rôle ainsi que de celui de référence logement ;

Recommandation n° 38

- l**a négociation d'un calendrier permettant aux Centres sociaux régionaux d'intervenir plus en amont au sein de la procédure d'expulsion,** l'idéal étant au moment du prononcé d'expulsion ; une telle amélioration n'aurait toutefois de sens que dans le cadre d'un recours plus large aux mesures de rattrapage des loyers dus ;

Recommandation n° 39

- **le renforcement de la collaboration entre la justice de paix et les Centres sociaux régionaux au niveau de la gestion des demandes de curatelles** émises par les travailleurs sociaux.

Recommandation n° 40

- ***Renforcer la capacité d'accès au logement pour les bénéficiaires d'un permis B humanitaire.***

Il s'agit de mettre en place des dispositifs de gestion mixte — Fareas et Centres sociaux régionaux concernés — afin de faciliter l'accès à un bail lors de la sortie du dispositif d'asile ; ces dispositifs auraient pour tâche de :

- **évaluer les attentes des bénéficiaires en matière de logement et travailler à la construction d'une demande** qui tienne compte de la situation du marché ainsi que de la situation socio-économique du bénéficiaire ;
- **évaluer la capacité d'accès au logement du bénéficiaire ;** en cas de handicaps, mettre en place un réseau de soutien au niveau de l'accès à l'offre, de la construction d'un dossier ainsi qu'au niveau du savoir-faire et du savoir-être dans les relations avec le personnel des gérances ;
- **évaluer les ressources du bénéficiaire,** en particulier au niveau de ses réseaux sociaux primaire et secondaire.

Toute la difficulté va consister à offrir une réponse aux besoins spécifiques de cette population tout en évitant d'instaurer une inégalité de traitement par rapport aux autres bénéficiaires du Centre social régional ; le dispositif d'aide à l'accès au logement mis en place par le CSIR peut être considéré comme une bonne pratique.

- ***Renforcer la collaboration entre Centres sociaux régionaux afin de favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques.***

Concrètement, il s'agirait de mettre en place :

- **un système de veille sociale réunissant des intervenants des communes ainsi que du canton** serait de nature à permettre l'identification des bonnes pratiques tant au niveau du canton qu'ailleurs en Suisse ou à l'étranger afin d'inspirer les politiques futures.

Recommandation n° 41

- ***Renforcer la collaboration entre les Centres sociaux régionaux et les communes.***

Cette collaboration devrait s'inscrire tant au niveau des instances politiques qu'administratives et aurait pour l'objectif de :

- **renforcer la capacité d'accès des populations précarisées au sein du parc de logements communal ;**
- **obtenir un soutien des autorités auprès des gérances qui ont la gestion des immeubles subventionnés sis sur la commune ;**
- **favoriser une réflexion sur une éventuelle acquisition de baux ou de parts au sein de coopératives** afin de permettre l'accès à un logement aux ménages les plus démunis ;

- **établir une meilleure coordination dans la gestion des procédures d'expulsions forcées,** en particulier au niveau de la circulation de l'information qui est doit être systématique.

Recommandation n° 32

- ***Interventions du canton auprès de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) afin de favoriser :***
- **l'inscription, dans le cadre des cursus de formations** menant aux brevets fédéraux de gérant d'immeubles, de courtier en immobilier ainsi qu'au diplôme supérieur d'administrateur de biens immobiliers, de **cours de sensibilisation** aux problématiques rencontrées par certaines catégories de locataires, aux mesures et dispositifs existants dans le canton et au cadre légal dans lequel sont amenés à intervenir les travailleurs sociaux des Centres sociaux régionaux ;
- **une intervention, au niveau de la formation des concierges professionnels** organisée par les Associations professionnelles suisses liées à la conciergerie, visant à inscrire dans le cursus une sensibilisation à la médiation dans la mesure où leur rôle peut être de premier plan dans l'apaisement des tensions entre locataires et dans la mesure où ils peuvent jouer un rôle de relais avec les dispositifs d'encadrement et de suivi qui seraient mis en place par le canton ;
- **un cursus de sensibilisation à la médiation pour les concierges non professionnels ;**
- **des cours de sensibilisation et de stages au sein des services sociaux à destination du personnel administratif** des gérances, en particulier pour les réceptionnistes qui sont amenées à entrer en contact avec les ménages précarisés.

Le canton pourrait s'inspirer de l'expérience menée par la Commission fédérale des étrangers qui est parvenue à convaincre les organes faîtiers des milieux immobiliers suisses alémaniques à inscrire, dans le cursus de formation des gérants de portefeuilles ainsi que des concierges professionnels, des cours de sensibilisation aux difficultés et problèmes que peuvent rencontrer les populations étrangères et favoriser ainsi leur accès et leur maintien au logement.

- ***Mettre en place un outil d'informations statistiques.***

Cet outil statistique aurait pour objet d'offrir une évaluation de la situation des personnes exclues du logement. Les informations ainsi obtenues devraient contribuer à offrir une meilleure connaissance des mécanismes de précarité et d'exclusion qui sont en jeu sur le marché du logement et renforcer ainsi la capacité de prévention des dispositifs mis en place. La création d'un Observatoire pourrait être envisagée.

Annexes I

1. Dispositifs d'aide à l'accès et au maintien au logement dans d'autres communes de Suisse : exemples de bonnes pratiques

L'un des objectifs du mandat consiste à mettre en évidence certains dispositifs mis en place par d'autres communes de Suisse afin d'enrichir notre réflexion, en particulier au niveau de mesures plus structurelles destinées à renforcer le dispositif vaudois actuel.

A la fin des années 1990, Christoph Enzler notait, dans un document interne à l'Office fédéral du logement (OFL), qu'en Suisse *« le gouvernement fédéral n'est pas directement responsable des mesures destinées à répondre aux situations d'urgence et à éviter des expulsions. Ces mesures dépendent des municipalités. »* Il poursuivait en précisant que, si de nombreuses villes ont pris des dispositions pour régler les situations d'urgence par la mise en place de structures pour les sans-abri ainsi que des centres d'hébergements via des logements sociaux ou des logements de secours, ***« la plupart des mesures destinées à répondre aux situations d'urgence et à éviter les expulsions relèvent du secteur privé*** *(souligné par nous).»* Au niveau de leur financement, ces dispositifs privés bénéficient de subventions des municipalités et / ou de ressources provenant des membres de ces associations ou de dons sous diverses formes.

Parmi les trois exemples cités par Christoph Enzler, l'un d'entre eux a retenu notre attention : l'association zurichoise intitulée **« Domicil »**. Nous ne nous sommes toutefois pas intéressés, faute de temps, à un autre dispositif zurichois, une association appelée *« Jolie-villa »* et destinée aux femmes seules avec enfants. Celle-ci peut acquérir, à son nom, des baux qu'elle va mettre à disposition de ses bénéficiaires par un contrat de sous-location. On notera que les fondatrices de *« Domicil »* avaient auparavant fondé *« Jolie-villa »* et que, face à une demande que cette structure ne pouvait prendre en compte vu son public particulier, elles ont décidé de mettre en place un dispositif de même nature, mais pour un public plus large. Un autre exemple n'a pas retenu notre attention, également faute de temps. C'est un dispositif bâlois intitulé *« IG Wohnen/Basel »*, une organisation dont l'objectif est de fournir des logements bon marché aux familles à faible revenu ainsi qu'aux familles nombreuses. En revanche, le dispositif biennois **« Casanostra »** a, lui, retenu tout notre intérêt.

Au cours de nos recherches précédentes menées dans le canton de Neuchâtel, nous avons été amenés à mettre en évidence un certain nombre de dispositifs liés à l'accès ou au maintien au logement. Nous nous intéresserons ici aux **foyers Feu Verts et du Rocher** ainsi qu'au **dispositif d'encadrement** et de suivi mis en place par le Centre psychosocial à la Chaux-de-Fonds.

Dispositifs et mesures d'autres communes de Suisse : articulation de l'offre et des demandes

Si l'on aborde ces dispositifs à partir de la **demande** prise en compte, on peut observer (Tableau 1.1.) des interventions au niveau de l'aide à l'accès au logement — Domicil ; Casanostra ; foyers Feu Vert et du Rocher ; dispositif de La Chaux-de-Fonds — ainsi qu'au niveau de l'aide au maintien lorsque le bail est menacé — dispositif de La Chaux-de-Fonds.

Nature de la demande	Degré de précarité		
	Exclusion : sans-logis	Précarité : logement menacé	Insécurité : mal logés (locataires captifs)
Accès	Domicil, Zurich Casanostra, Bienne Foyers de Neuchâtel et Chx-Fonds		Domicil, Zurich
Maintien		Dispositif de la Chx-Fonds	

Tableau 1.1. Demandes prises en charge par les dispositifs des autres communes de Suisse, selon le degré de précarité au logement des demandeurs et selon le type de demandes.

L'analyse de l'offre (Tableau 1.2.) met en évidence des interventions qui relèvent essentiellement d'une prévention de type tertiaire, visant à offrir aux personnes prises en charge les compétences nécessaires pour parvenir à conserver leur bail lors de leur retour au logement. « Domicil » fait toutefois exception puisque ce dispositif ne prend en compte que la problématique de l'accès au logement. Dans son offre, le réseau mis en place par le centre psychosocial de La Chaux-de-Fonds va également intervenir, lorsque des baux sont menacés, afin de favoriser le maintien au logement.

	Type de prévention							
Dispositifs	Primaire	Secondaire	Tertiaire					
		Aide au maintien	Mise en place d'un réseau	Aide à l'accès	Suivi	Mise en place d'un réseau	Acquisition de compétences	Dettes
Domicil , Zurich				X				
Casanostra, Bienne				X		X	X	X
Foyers				X	X	X	X	
Dispositif Chaux-de-Fonds		X	X		X	X		

Tableau 1.2. Offre des dispositifs des autres communes de Suisse pris en compte, selon le mode de prévention.

1.1. L'association zurichoise « Domicil »[5]

L'association « Domicil » a beaucoup de points communs avec la Cellule logement dans la mesure où son offre s'adresse au même type de population, soit des personnes qui ont la capacité « d'habiter normalement », mais qui

5 http://www.domicilwohnen.ch/

sont handicapées sur le marché du logement par leur situation financière — revenus précaires, revenus de transferts sociaux, endettement, etc. — ainsi que par leur origine pour certaines populations étrangères. Au même titre que la Cellule logement et plus encore puisqu'il ne s'agit pas d'accès au parc de logements subventionnés, l'association Domicil est tributaire de la qualité de ses relations avec les gestionnaires de l'offre. Ce faisant, une sélection à l'entrée du dispositif doit lui permettre d'écarter tout candidat qui n'aurait pas acquis les compétences de gestion du logement ainsi que des relations de voisinage.

Rassurer et assurer : une sélection à l'entrée

L'entrée dans le dispositif repose sur une sélection via des critères de sélection portant essentiellement sur le comportement et sur la capacité d'intégration des candidats. Pour ce faire, l'association, dans son anamnèse, va se renseigner auprès du dernier bailleur. Parmi les personnes exclues figurent essentiellement des demandeurs souffrant de problèmes liées à des addictions ainsi que de problèmes psychiatriques. Pour ces recalés, une des solutions passe par l'accès au parc de logement d'urgence dont dispose la ville de Zurich.

L'aide à l'accès au logement

L'aide à l'accès au logement y est plus soutenue qu'au sein du dispositif lausannois. En effet, les travailleurs sociaux de Domicil vont apporter leur appui dans la construction de la demande ainsi que dans la recherche des objets correspondant aux besoins de ses bénéficiaires. Ainsi, Domicil procède à la recherche et à la sélection des logements qu'elle va proposer ensuite à ses bénéficiaires qui devront alors entreprendre les démarches nécessaires auprès des gestionnaires de l'offre. Une fois l'inscription effectuée, l'association va intervenir afin d'appuyer la demande : lettres, téléphones, etc. Une participation insuffisante du bénéficiaire à ce stade est susceptible d'entraîner son exclusion du dispositif. A la conclusion du bail, le travail effectué par l'association est facturé à la ville, pour les bénéficiaires des services sociaux, 3'950 francs ; pour une personne indépendante, celle-ci devra s'acquitter d'une somme équivalant à 75 % du premier loyer. Une caution en espèces représentant trois mois de loyer devra également être déposée.

Le recours à la cession de bail

Contrairement au dispositif mis en place par la Cellule logement, le nouveau locataire n'est pas titulaire de son bail. En effet, Domicil est signataire du bail et son bénéficiaire est alors sous-locataire. L'objectif est de parvenir à terme, mais dans un délai qui ne devrait pas excéder trois ans, à obtenir du gestionnaire de l'offre une cession de bail au profit du bénéficiaire. Trois cas de figure peuvent se présenter :

- le bénéficiaire ne rencontre aucun problème durant la période de probation et l'association peut se retirer du bail ;
- le bénéficiaire rencontre des problèmes qui vont nécessiter une intervention de Domicil ; si la situation se normalise, Domicil va également pouvoir se retirer ;

- le bénéficiaire rencontre des problèmes et une intervention de Domicil ne parvient pas à rétablir la situation ; le contrat de bail est alors résilié et le bénéficiaire exclu du dispositif.

La procédure de cession de bail va dépendre de l'accord des bailleurs, d'où l'importance d'une sélection à l'entrée et d'un éventuel suivi en cas de problèmes durant la période de probation. Dans certains cas, Domicil va se heurter à des refus. Elle demeure alors locataire et le bénéficiaire reste sous-locataire de l'association.

1.2. Casanostra : association pour l'habitat assisté, Bienne[6]

Casanostra est un dispositif d'insertion au logement fondé en 1990 et destiné à une population dont les handicaps, sur le marché du logement, relèvent à la fois de leur situation financière, mais également de problématiques liées au comportement ainsi qu'à la gestion du logement. Casanostra dispose d'un parc de 79 appartements de toutes tailles, dont 52 en propriété et 27 en location. L'objectif de l'association consiste à offrir à ses bénéficiaires les compétences nécessaires pour leur permettre un retour ou un accès à un bail. Parmi les personnes accueillies, plus de 80 % d'entre elles rencontrent des problèmes d'ordre psychiatrique, ainsi que des problèmes d'addiction. On retrouve également une population dont l'accès au logement est rendu difficile de par leur seule origine.

En 2005, l'association comptait 104 locataires. Durant la même année, 31 nouveaux locataires ont pu bénéficier d'un appartement alors que 21 bénéficiaires quittaient l'association, dont 13 après avoir obtenu un nouveau bail.

Le parc de logements : un élément-clé du concept d'intervention

L'association Casanostra est propriétaire de la majorité des logements (52) mis à disposition de ses bénéficiaires. Ceux-ci se répartissent entre quatre immeubles. Si, au départ, le choix de la décentralisation a prévalu avec la location d'appartements dans divers immeubles de la ville de Bienne, différentes raisons ont amené l'association à acquérir ces quatre bâtiments. La première est liée au type de logements mis à disposition par les bailleurs : qualité des logements et durée des baux concédés. En effet, Casanostra a été confrontée, à de nombreuses reprises, à des pertes de logements liées à des démolitions d'immeubles. Ce faisant, tout le travail de suivi et de réseau accompli par rapport aux gestionnaires de l'offre, par rapport aux autres locataires de l'immeuble et par rapport au quartier étaient, à chaque fois, irrémédiablement perdu et il fallait à nouveau tout recommencer.

La seconde raison est plus structurelle et repose sur un principe selon lequel la qualité des logements mis à disposition ainsi que celle de l'immeuble et de ses alentours est un aspect-clé de l'insertion au logement et une garantie que ses locataires vont pouvoir s'approprier les lieux et s'intégrer au sein de leur quartier. Pour permettre l'intégration de ses immeubles au sein de leur espace environnant, Casanostra attache beaucoup d'importance à

6 http://www.casanostra-biel.ch/f/index.html

leur présentation, soignant tout particulièrement les alentours. De même, l'association loue des locaux à une crèche, contribuant ainsi à créer une forme de mixité dans l'occupation des lieux.

La troisième raison relève du travail de prise en charge. Elle permet d'accueillir des bénéficiaires dont les handicaps peuvent être relativement lourds par rapport à l'accès au logement ; ce faisant, elle offre la possibilité à l'association de peser sur la composition de l'immeuble en jouant sur la mixité des problématiques. De même, elle permet un travail d'acquisition de compétences plus en douceur, dans un environnement plus tolérant, qui ne distingue pas les locataires titulaires de leur bail et ceux bénéficiaires de Casanostra dont le statut de sous-locataires et dont les droits et les devoirs seraient différents. Elle permet, au travers d'assemblées de locataires régulières, une gestion collective des immeubles et un apprentissage de la gestion des conflits, ce qui constitue une part importante des pré-requis pour accéder à un nouveau bail. Elle permet enfin des déplacements de locataires en fonction des besoins de l'association, mais également en fonction des désirs des bénéficiaires, en particulier au niveau de la taille des logements. Ainsi, des bénéficiaires longtemps éloignés du logement ont d'abord obtenu un studio avant de se voir proposer, au vu des progrès accomplis et de leurs demandes, un appartement de deux pièces.

Un travail de suivi : acquisition de compétence et mise en place de réseaux

Pour atteindre ses objectifs, Casanostra va recourir, d'une part, à un accompagnement au logement de ses bénéficiaires par ses travailleurs sociaux selon une approche dégressive. Trois échelons permettent en effet de les accompagner durant leur séjour dans l'association : le premier relève d'un suivi selon une à plusieurs visites à domicile par semaine ; le second, selon une à deux visites par mois ; le troisième mode, selon une fréquence mensuelle. D'autre part, à l'image du travail effectué au sein du dispositif lausannois par l'Unité logement ainsi que par Alamo, Casanostra va travailler à la mise en place de réseaux afin d'assurer un maintien à long terme au logement lors de la sortie du dispositif.

1.3. Dispositif de suivi « Soins et aides intensifs en santé mentale à domicile », La Chaux-de-Fonds

Ce dispositif, mis en place par le Centre psychosocial de La Chaux-de-Fonds, est destiné à une population confrontée à des problématiques psychiatriques lourdes. Il fait suite à la fermeture des appartements protégés qui constituaient, dans un premier temps, une réponse en termes d'accès et de maintien au logement pour cette catégorie de demandeurs. En effet, ce premier dispositif est très rapidement apparu comme étant la création d'un nouvel espace asiliaire dans le canton, ce qui ne constituait en aucun cas l'objectif de ses initiants. S'appuyant sur le réseau de soins et de prise en charge des bénéficiaires qui avait été mis en place, le centre psychosocial a décidé d'installer ses patients à domicile avec un bail, comme n'importe quel autre locataire. Charge au réseau constitué par le service des soins et d'aide à domicile d'épauler les médecins ainsi que les infirmiers et les travailleurs sociaux du Centre psychosocial, dans le suivi de ces patients. Il faut préciser

que la situation du marché du logement a été un facteur-clé dans la mise en place de ce dispositif.

L'expérience montre que l'utilisation des aides familiales permet aux bénéficiaires une acquisition de compétences et facilite le maintien d'un logement décent et salubre :

> *« Le glissement du cadre thérapeutique de l'appartement protégé vers l'appartement privé nous permet de constater, sur l'axe habitat, que le patient investit davantage dans son logement (entretien de l'appartement, relation avec le voisinage et meilleure estime de soi) (...) »*

Dans un autre registre, ce réseau mis en place par le centre psychosocial va également intervenir sur demande du service de l'hygiène de La Chaux-de-Fonds lorsque des situations relevant du « syndrome de Diogène » lui sont rapportées par des propriétaires ou locataires. Ainsi, l'intervention conjointe d'une police représentée par le service de l'hygiène et le réseau ont permis à la fois d'assainir des logements mais surtout de maintenir une grande partie de ces locataires souffrant de ce type de pathologie au sein de leur logement, les bailleurs ayant été rassurés par l'intervention du dispositif. On peut ainsi lire dans le rapport annuel du Service de l'hygiène et de l'environnement de la ville de La Chaux-de-Fonds (2004) :

> *« Durant l'année, le service a suivi 23 cas lourds d'insalubrité. 6 dossiers ont été classés en fin d'année. Nombre de ces cas nécessitent un investissement à long terme. La collaboration avec les services actifs dans les cas de syndrome de Diogène (pathologie du comportement en habitat) s'est poursuivie dans le souci d'une toujours plus grande efficacité. »*

Un groupe de travail se réunit ainsi tous les trois mois, comprenant le Service de l'hygiène, les infirmières à domicile, les aides familiales ainsi que les psychiatres et infirmiers du Centre psychosocial. Le responsable que nous avons rencontré insiste sur l'aspect virtuel de cette entité dont la mobilisation, en fonction des besoins, peut se faire très rapidement par le seul recours au courrier électronique.

Cet exemple de La Chaux-de-Fonds nous a paru intéressant par rapport à la problématique qui nous concerne dans la mesure où elle donne un exemple, dans le cas d'une population très particulière, certes, mais qui peut être appliqué à tout autre type de population, d'un dispositif qui nécessite une infrastructure peu contraignante et qui est susceptible d'assurer un suivi au sein du logement et de renforcer ainsi la capacité de maintien. Il est clair que la population prise en charge par le centre psychosocial relève de la

LAMal , ce qui ne serait pas le cas de toutes les catégories de bénéficiaires si l'on voulait étendre ce type de dispositif, d'où un problème de financement. De plus, certains de nos interlocuteurs ont insisté sur les difficultés qu'ils rencontrent dans la collaboration avec le dispositif vaudois d'aide à domicile. Certains ont d'ailleurs renoncé à recourir à ses services. Pour la question du financement des prises en charge hors LAMal[7], le dispositif financier prévu dans le canton de Neuchâtel, que nous allons aborder ci-dessous — « Accompagnement social extérieur » —, peut offrir une base de réflexion intéressante.

1.4. Foyer du Rocher et Foyer Feu Vert, Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds

Les foyers Feu Vert et du Rocher relèvent d'une même direction : la Fondation en faveur des adultes en difficulté sociale (FADS). Le premier objectif des foyers est d'offrir un hébergement aux personnes confrontées à une perte brutale de leur logement, qu'elle soit temporaire ou définitive. Ce faisant, ils constituent des lieux d'accueil d'urgence pour le canton de Neuchâtel ainsi que des lieux d'accueil et d'accompagnement en vue d'une insertion sociale et / ou professionnelle. La demande d'accueil va ainsi émaner soit directement de la personne en difficulté, qui va s'adresser à l'un des foyers selon qu'elle habite Neuchâtel ou La Chaux-de-Fonds — ruptures conjugales, violences conjugales, décohabitations de jeunes adultes, expulsions —, soit par un des services du canton ou des communes — services sociaux des villes, hôpitaux, Drop'in, service de probation, services de la LAVI, centre psychosocial, Caritas, Centre social protestant, police, etc. La diversité des services cantonaux et communaux demandeurs montre que les foyers sont susceptibles de prendre en charge une grande diversité de problématiques. Ainsi, en 2004, 8% des bénéficiaires avaient des troubles de comportement, 32% des troubles psychiatriques, 6% des problèmes de toxico-dépendance et 21% des problèmes de violence, alors que 8% étaient sans logement.

Au niveau de l'accueil d'urgence, la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales (FADS) doit être en mesure de fournir, durant toute l'année, pour des séjours variant entre 24 et 48 heures, trois places d'accueil d'urgence qui sont réparties entre les deux foyers. Si le canton de Neuchâtel ne dispose pas d'une structure de type sleep-in, un projet a été déposé par la FADS auprès du conseil d'Etat en 2005 ; celui-ci semble être à l'étude.

Les résidents du foyer bénéficient d'une chambre individuelle. Les repas sont pris collectivement. Salle à manger, coin salon et coin télévision sont accessibles en permanence. Une lessiverie complète les locaux communs. Chaque résident est responsable de l'entretien de son linge et de sa chambre. Des éducateurs sont responsables de la prise en charge des bénéficiaires. Elle s'inscrit dans la durée, selon les besoins et les objectifs fixés d'un commun accord avec le résident. Elle peut porter sur des problématiques liées à la santé, sur les problématiques sociales, professionnelles, familiales, etc., l'objectif étant de favoriser une insertion ou réinsertion sociale et / ou professionnelle. La prise en charge des résidents s'inscrit dans un travail de réseau. Le foyer joue un rôle moteur dans la mise en place de réseaux, de leur mobilisation et de leur suivi.

7 Loi sur l'assurance maladie.

Dans ce cadre, le logement peut consituer l'un des compartiments essentiels du processus d'insertion. Le séjour en foyer va ainsi permettre aux résidents dont l'accès à un bail constitue l'un des objectifs de sortie d'acquérir ou de réacquérir des compétences en termes de gestion du logement et en termes de relations de voisinage. Le foyer va ainsi constituer un lieu à partir duquel vont pouvoir se développer une partie de ces apprentissages : utilisation de la lessiverie (respect des jours de lessives, nettoyage des lieux après usage) ; apprentissage de la cohabitation et du respect des autres, en particulier au niveau du bruit, etc. ; apprentissage de la gestion du logement par l'entretien de la chambre et de certains locaux communs. Lors de la sortie du foyer, les éducateurs peuvent apporter leur appui au niveau des démarches en vue d'un accès au logement : accès à l'offre, constitution du dossier, relations avec les gestionnaires de l'offre, appui de l'inscription par lettre, téléphone, voire par un accompagnement du bénéficiaire lors de ses contacts avec la gérance. Au-delà, sur demande du bénéficiaire, les éducateurs vont pouvoir lui offrir un suivi, à la carte, durant les premiers mois de son retour au logement, l'objectif étant alors de renforcer sa capacité de maintien.

1.5. Aide au maintien au logement : « l'Accompagnement social extérieur »

« L'Accompagnement social extérieur » (ASE) est une prestation mise en place par le canton en avril 2000. C'est une prestation ambulatoire dont l'objectif consiste à aider les *« personnes en situation de logement à maintenir et à renforcer cette autonomie. »*[8] , l'objectif ultime étant d'éviter le recours toujours très coûteux à l'institutionnalisation ainsi que de réduire la durée des séjours en milieu institutionnel. Le contenu de l'ASE est formalisé sous la forme d'un contrat ; son coût est actuellement de 600.- francs par mois, généralement financé par l'aide sociale, et porte sur une durée de 3 à 18 mois. Le suivi peut porter sur différents aspects dont on retiendra, au niveau de l'aide au maintien au logement : une aide lors des démarches d'emménagement ; une aide à la gestion administrative et financière, une aide à la gestion du quotidien — tenue du logement, lessive, etc. — ainsi que des interventions comme médiateur en cas de problèmes avec le voisinage. Ce dispositif permet ainsi d'assurer une transition entre le foyer, lieu d'acquisition de compétences, et l'après-foyer, assurant une articulation entre l'accès et le maintien au logement.

Le travail effectué au sein des foyers du Rocher à Neuchâtel et Feu Vert à La Chaux-de-Fonds est intéressant dans la mesure où ils proposent une approche s'articulant autour de la **préparation à l'accès** au logement — qui est également celle d'Alamo, mais avec beaucoup plus de moyens — par l'acquisition de compétences, **l'appropriation du logement et le maintien au logement.** De même, le mode de financement de l'après-foyer au travers du dispositif dit « d'Accompagnement social extérieur » peut offrir une base de réflexion pour le financement d'un suivi social dans une transversalité entre l'avant et l'après relogement. Il en va de même au niveau du financement de mesures de soutien lorsqu'un bail en cours est menacé d'une résiliation anticipée.

8 Yvan Sjöstedt, Accompagnement social extérieur : au-delà de la prestation, quel sens pour les bénéficiaires, juin 2006.

1.6. En guise de conclusion

Les expériences mises en évidence au niveau de la commune de Lausanne ainsi que dans le canton de Neuchâtel et dans les villes de Bienne et de Zurich sont de nature à susciter une réflexion au niveau des mesures susceptibles de renforcer la capacité d'accès et de maintien au logement des ménages précarisés sur le marché locatif. Si une politique de prévention de type secondaire et tertiaire passe par le renforcement du dispositif actuel par la mise en place de nouvelles mesures, elle passe également par un renforcement de l'existant, en particulier au niveau du rattrapage des loyers.

Annexes II

1. Dispositifs d'aide à l'accès et au maintien au logement dans d'autres communes de Suisse : exemples de bonnes pratiques

L'un des objectifs du mandat consiste à mettre en évidence certains dispositifs mis en place par d'autres communes de Suisse afin d'enrichir notre réflexion, en particulier au niveau de mesures plus structurelles destinées à renforcer le dispositif vaudois actuel.

A la fin des années 1990, Christoph Enzler notait, dans un document interne à l'Office fédéral du logement (OFL), qu'en Suisse *« le gouvernement fédéral n'est pas directement responsable des mesures destinées à répondre aux situations d'urgence et à éviter des expulsions. Ces mesures dépendent des municipalités. »* Il poursuivait en précisant que, si de nombreuses villes ont pris des dispositions pour régler les situations d'urgence par la mise en place de structures pour les sans-abri ainsi que des centres d'hébergements via des logements sociaux ou des logements de secours, ***« la plupart des mesures destinées à répondre aux situations d'urgence et à éviter les expulsions relèvent du secteur privé (souligné par nous).»*** Au niveau de leur financement, ces dispositifs privés bénéficient de subventions des municipalités et / ou de ressources provenant des membres de ces associations ou de dons sous diverses formes.

Parmi les trois exemples cités par Christoph Enzler, l'un d'entre eux a retenu notre attention : l'association zurichoise intitulée **« Domicil »**. Nous ne nous sommes toutefois pas intéressés, faute de temps, à un autre dispositif zurichois, une association appelée *« Jolie-villa »* et destinée aux femmes seules avec enfants. Celle-ci peut acquérir, à son nom, des baux qu'elle va mettre à disposition de ses bénéficiaires par un contrat de sous-location. On notera que les fondatrices de **« Domicil »** avaient auparavant fondé *« Jolie-villa »* et que, face à une demande que cette structure ne pouvait prendre en compte vu son public particulier, elles ont décidé de mettre en place un dispositif de même nature, mais pour un public plus large. Un autre exemple n'a pas retenu notre attention, également faute de temps. C'est un dispositif bâlois intitulé *« IG Wohnen/Basel »*, une organisation dont l'objectif est de fournir des logements bon marché aux familles à faible revenu ainsi qu'aux familles nombreuses. En revanche, le dispositif biennois **« Casanostra »** a, lui, retenu tout notre intérêt.

Au cours de nos recherches précédentes menées dans le canton de Neuchâtel, nous avons été amenés à mettre en évidence un certain nombre de dispositifs liés à l'accès ou au maintien au logement. Nous nous intéresserons ici aux **foyers Feu Verts et du Rocher** ainsi qu'au **dispositif d'encadrement et de suivi** mis en place par le Centre psychosocial à la Chaux-de-Fonds.

Dispositifs et mesures d'autres communes de Suisse : articulation de l'offre et des demandes

Si l'on aborde ces dispositifs à partir de la **demande** prise en compte, on peut observer (Tableau 1.1.) des interventions au niveau de l'aide à l'accès au logement — Domicil ; Casanostra ; foyers Feu Vert et du Rocher ; dispositif de La Chaux-de-Fonds — ainsi qu'au niveau de l'aide au maintien lorsque le bail est menacé — dispositif de La Chaux-de-Fonds.

	Degré de précarité		
Nature de la demande	Exclusion : sans-logis	Précarité : logement menacé	Insécurité : mal logés (locataires captifs)
Accès	Domicil, Zurich Casanostra, Bienne Foyers de Neuchâtel et Chx-Fonds		Domicil, Zurich
Maintien		Dispositif de la Chx-Fonds	

Tableau 1.1. Demandes prises en charge par les dispositifs des autres communes de Suisse, selon le degré de précarité au logement des demandeurs et selon le type de demandes.

L'analyse de l'offre (Tableau 1.2.) met en évidence des interventions qui relèvent essentiellement d'une prévention de type tertiaire, visant à offrir aux personnes prises en charge les compétences nécessaires pour parvenir à conserver leur bail lors de leur retour au logement. « Domicil » fait toutefois exception puisque ce dispositif ne prend en compte que la problématique de l'accès au logement. Dans son offre, le réseau mis en place par le centre psychosocial de La Chaux-de-Fonds va également intervenir, lorsque des baux sont menacés, afin de favoriser le maintien au logement.

	Type de prévention							
Dispositifs	Primaire	Secondaire			Tertiaire			
		Aide au maintien	Mise en place d'un réseau	Aide à l'accès	Suivi	Mise en place d'un réseau	Acquisition de compétences	Dettes
Domicil , Zurich				X				
Casanostra, Bienne				X		X	X	X
Foyers				X	X	X	X	
Dispositif Chaux-de-Fonds		X	X		X	X		

Tableau 1.2. Offre des dispositifs des autres communes de Suisse pris en compte, selon le mode de prévention.

1.1. L'association zurichoise « Domicil »[9]

L'association « Domicil » a beaucoup de points communs avec la Cellule logement dans la mesure où son offre s'adresse au même type de population, soit des personnes qui ont la capacité « d'habiter normalement », mais qui sont handicapées sur le marché du logement par leur situation financière — revenus précaires, revenus de transferts sociaux, endettement, etc. — ainsi que par leur origine pour certaines populations étrangères. Au même titre que la Cellule logement et plus encore puisqu'il ne s'agit pas d'accès au parc de logements subventionnés, l'association Domicil est tributaire de la qualité de ses relations avec les gestionnaires de l'offre. Ce faisant, une sélection à l'entrée du dispositif doit lui permettre d'écarter tout candidat qui n'aurait pas acquis les compétences de gestion du logement ainsi que des relations de voisinage.

Rassurer et assurer : une sélection à l'entrée

L'entrée dans le dispositif repose sur une sélection via des critères de sélection portant essentiellement sur le comportement et sur la capacité d'intégration des candidats. Pour ce faire, l'association, dans son anamnèse, va se renseigner auprès du dernier bailleur. Parmi les personnes exclues figurent essentiellement des demandeurs souffrant de problèmes liées à des addictions ainsi que de problèmes psychiatriques. Pour ces recalés, une des solutions passe par l'accès au parc de logement d'urgence dont dispose la ville de Zurich.

L'aide à l'accès au logement

L'aide à l'accès au logement y est plus soutenue qu'au sein du dispositif lausannois. En effet, les travailleurs sociaux de Domicil vont apporter leur appui dans la construction de la demande ainsi que dans la recherche des objets correspondant aux besoins de ses bénéficiaires. Ainsi, Domicil procède à la recherche et à la sélection des logements qu'elle va proposer ensuite à ses bénéficiaires qui devront alors entreprendre les démarches nécessaires auprès des gestionnaires de l'offre. Une fois l'inscription effectuée, l'association va intervenir afin d'appuyer la demande : lettres, téléphones, etc. Une participation insuffisante du bénéficiaire à ce stade est susceptible d'entraîner son exclusion du dispositif. A la conclusion du bail, le travail effectué par l'association est facturé à la ville, pour les bénéficiaires des services sociaux, 3'950 francs ; pour une personne indépendante, celle-ci devra s'acquitter d'une somme équivalant à 75 % du premier loyer. Une caution en espèces représentant trois mois de loyer devra également être déposée.

Le recours à la cession de bail

Contrairement au dispositif mis en place par la Cellule logement, le nouveau locataire n'est pas titulaire de son bail. En effet, Domicil est signataire du bail et son bénéficiaire est alors sous-locataire. L'objectif est de parvenir à terme, mais dans un délai qui ne devrait pas excéder trois ans, à obtenir du gestionnaire de l'offre une cession de bail au profit du bénéficiaire. Trois cas

9 http://www.domicilwohnen.ch/

de figure peuvent se présenter :

- le bénéficiaire ne rencontre aucun problème durant la période de probation et l'association peut se retirer du bail ;

- le bénéficiaire rencontre des problèmes qui vont nécessiter une intervention de Domicil ; si la situation se normalise, Domicil va également pouvoir se retirer ;
- le bénéficiaire rencontre des problèmes et une intervention de Domicil ne parvient pas à rétablir la situation ; le contrat de bail est alors résilié et le bénéficiaire exclu du dispositif.

La procédure de cession de bail va dépendre de l'accord des bailleurs, d'où l'importance d'une sélection à l'entrée et d'un éventuel suivi en cas de problèmes durant la période de probation. Dans certains cas, Domicil va se heurter à des refus. Elle demeure alors locataire et le bénéficiaire reste sous-locataire de l'association.

1.2. Casanostra : association pour l'habitat assisté, Bienne

Casanostra est un dispositif d'insertion au logement fondé en 1990 et destiné à une population dont les handicaps, sur le marché du logement, relèvent à la fois de leur situation financière, mais également de problématiques liées au comportement ainsi qu'à la gestion du logement. Casanostra dispose d'un parc de 79 appartements de toutes tailles, dont 52 en propriété et 27 en location. L'objectif de l'association consiste à offrir à ses bénéficiaires les compétences nécessaires pour leur permettre un retour ou un accès à un bail. Parmi les personnes accueillies, plus de 80 % d'entre elles rencontrent des problèmes d'ordre psychiatrique, ainsi que des problèmes d'addiction. On retrouve également une population dont l'accès au logement est rendu difficile de par leur seule origine.

En 2005, l'association comptait 104 locataires. Durant la même année, 31 nouveaux locataires ont pu bénéficier d'un appartement alors que 21 bénéficiaires quittaient l'association, dont 13 après avoir obtenu un nouveau bail.

Le parc de logements : un élément-clé du concept d'intervention

L'association Casanostra est propriétaire de la majorité des logements (52) mis à disposition de ses bénéficiaires. Ceux-ci se répartissent entre quatre immeubles. Si, au départ, le choix de la décentralisation a prévalu avec la location d'appartements dans divers immeubles de la ville de Bienne, différentes raisons ont amené l'association à acquérir ces quatre bâtiments. La première est liée au type de logements mis à disposition par les bailleurs : qualité des logements et durée des baux concédés. En effet, Casanostra a été confrontée, à de nombreuses reprises, à des pertes de logements liées à des démolitions d'immeubles. Ce faisant, tout le travail de suivi et de réseau accompli par rapport aux gestionnaires de l'offre, par rapport aux autres locataires de l'immeuble et par rapport au quartier étaient, à chaque fois,

irrémédiablement perdu et il fallait à nouveau tout recommencer.

La seconde raison est plus structurelle et repose sur un principe selon lequel la qualité des logements mis à disposition ainsi que celle de l'immeuble et de ses alentours est un aspect-clé de l'insertion au logement et une garantie que ses locataires vont pouvoir s'approprier les lieux et s'intégrer au sein de leur quartier. Pour permettre l'intégration de ses immeubles au sein de leur espace environnant, Casanostra attache beaucoup d'importance à leur présentation, soignant tout particulièrement les alentours. De même, l'association loue des locaux à une crèche, contribuant ainsi à créer une forme de mixité dans l'occupation des lieux.

La troisième raison relève du travail de prise en charge. Elle permet d'accueillir des bénéficiaires dont les handicaps peuvent être relativement lourds par rapport à l'accès au logement ; ce faisant, elle offre la possibilité à l'association de peser sur la composition de l'immeuble en jouant sur la mixité des problématiques. De même, elle permet un travail d'acquisition de compétences plus en douceur, dans un environnement plus tolérant, qui ne distingue pas les locataires titulaires de leur bail et ceux bénéficiaires de Casanostra dont le statut de sous-locataires et dont les droits et les devoirs seraient différents. Elle permet, au travers d'assemblées de locataires régulières, une gestion collective des immeubles et un apprentissage de la gestion des conflits, ce qui constitue une part importante des pré-requis pour accéder à un nouveau bail. Elle permet enfin des déplacements de locataires en fonction des besoins de l'association, mais également en fonction des désirs des bénéficiaires, en particulier au niveau de la taille des logements. Ainsi, des bénéficiaires longtemps éloignés du logement ont d'abord obtenu un studio avant de se voir proposer, au vu des progrès accomplis et de leurs demandes, un appartement de deux pièces.

Un travail de suivi : acquisition de compétence et mise en place de réseaux

Pour atteindre ses objectifs, Casanostra va recourir, d'une part, à un accompagnement au logement de ses bénéficiaires par ses travailleurs sociaux selon une approche dégressive. Trois échelons permettent en effet de les accompagner durant leur séjour dans l'association : le premier relève d'un suivi selon une à plusieurs visites à domicile par semaine ; le second, selon une à deux visites par mois ; le troisième mode, selon une fréquence mensuelle. D'autre part, à l'image du travail effectué au sein du dispositif lausannois par l'Unité logement ainsi que par Alamo, Casanostra va travailler à la mise en place de réseaux afin d'assurer un maintien à long terme au logement lors de la sortie du dispositif.

1.3. Dispositif de suivi « Soins et aides intensifs en santé mentale à domicile », La Chaux-de-Fonds

Ce dispositif, mis en place par le Centre psychosocial de La Chaux-de-Fonds, est destiné à une population confrontée à des problématiques psychiatriques lourdes. Il fait suite à la fermeture des appartements protégés qui constituaient, dans un premier temps, une réponse en termes d'accès et de maintien au logement pour cette catégorie de demandeurs. En effet, ce

premier dispositif est très rapidement apparu comme étant la création d'un nouvel espace asiliaire dans le canton, ce qui ne constituait en aucun cas l'objectif de ses initiants. S'appuyant sur le réseau de soins et de prise en charge des bénéficiaires qui avait été mis en place, le centre psychosocial a décidé d'installer ses patients à domicile avec un bail, comme n'importe quel autre locataire. Charge au réseau constitué par le service des soins et d'aide à domicile d'épauler les médecins ainsi que les infirmiers et les travailleurs sociaux du Centre psychosocial, dans le suivi de ces patients. Il faut préciser que la situation du marché du logement a été un facteur-clé dans la mise en place de ce dispositif.

L'expérience montre que l'utilisation des aides familiales permet aux bénéficiaires une acquisition de compétences et facilite le maintien d'un logement décent et salubre :

> *« Le glissement du cadre thérapeutique de l'appartement protégé vers l'appartement privé nous permet de constater, sur l'axe habitat, que le patient investit davantage dans son logement (entretien de l'appartement, relation avec le voisinage et meilleure estime de soi) (...) »*

Dans un autre registre, ce réseau mis en place par le centre psychosocial va également intervenir sur demande du service de l'hygiène de La Chaux-de-Fonds lorsque des situations relevant du « syndrome de Diogène » lui sont rapportées par des propriétaires ou locataires. Ainsi, l'intervention conjointe d'une police représentée par le service de l'hygiène et le réseau ont permis à la fois d'assainir des logements mais surtout de maintenir une grande partie de ces locataires souffrant de ce type de pathologie au sein de leur logement, les bailleurs ayant été rassurés par l'intervention du dispositif. On peut ainsi lire dans le rapport annuel du Service de l'hygiène et de l'environnement de la ville de La Chaux-de-Fonds (2004) :

> *« Durant l'année, le service a suivi 23 cas lourds d'insalubrité. 6 dossiers ont été classés en fin d'année. Nombre de ces cas nécessitent un investissement à long terme. La collaboration avec les services actifs dans les cas de syndrome de Diogène (pathologie du comportement en habitat) s'est poursuivie dans le souci d'une toujours plus grande efficacité. »*

Un groupe de travail se réunit ainsi tous les trois mois, comprenant le Service de l'hygiène, les infirmières à domicile, les aides familiales ainsi que les psychiatres et infirmiers du Centre psychosocial. Le responsable que nous avons rencontré insiste sur l'aspect virtuel de cette entité dont la mobilisation, en fonction des besoins, peut se faire très rapidement par le seul recours au courrier électronique.

Cet exemple de La Chaux-de-Fonds nous a paru intéressant par rapport à la problématique qui nous concerne dans la mesure où elle donne un exemple, dans le cas d'une population très particulière, certes, mais qui peut être appliqué à tout autre type de population, d'un dispositif qui nécessite une

infrastructure peu contraignante et qui est susceptible d'assurer un suivi au sein du logement et de renforcer ainsi la capacité de maintien. Il est clair que la population prise en charge par le centre psychosocial relève de la LAMal , ce qui ne serait pas le cas de toutes les catégories de bénéficiaires si l'on voulait étendre ce type de dispositif, d'où un problème de financement. De plus, certains de nos interlocuteurs ont insisté sur les difficultés qu'ils rencontrent dans la collaboration avec le dispositif vaudois d'aide à domicile. Certains ont d'ailleurs renoncé à recourir à ses services. Pour la question du financement des prises en charge hors LAMal, le dispositif financier prévu dans le canton de Neuchâtel, que nous allons aborder ci-dessous — « Accompagnement social extérieur » —, peut offrir une base de réflexion intéressante.

1.4. Foyer du Rocher et Foyer Feu Vert, Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds

Les foyers Feu Vert et du Rocher relèvent d'une même direction : la Fondation en faveur des adultes en difficulté sociale (FADS). Le premier objectif des foyers est d'offrir un hébergement aux personnes confrontées à une perte brutale de leur logement, qu'elle soit temporaire ou définitive. Ce faisant, ils constituent des lieux d'accueil d'urgence pour le canton de Neuchâtel ainsi que des lieux d'accueil et d'accompagnement en vue d'une insertion sociale et / ou professionnelle. La demande d'accueil va ainsi émaner soit directement de la personne en difficulté, qui va s'adresser à l'un des foyers selon qu'elle habite Neuchâtel ou La Chaux-de-Fonds — ruptures conjugales, violences conjugales, décohabitations de jeunes adultes, expulsions —, soit par un des services du canton ou des communes — services sociaux des villes, hôpitaux, Drop'in, service de probation, services de la LAVI, centre psychosocial, Caritas, Centre social protestant, police, etc. La diversité des services cantonaux et communaux demandeurs montre que les foyers sont susceptibles de prendre en charge une grande diversité de problématiques. Ainsi, en 2004, 8% des bénéficiaires avaient des troubles de comportement, 32% des troubles psychiatriques, 6% des problèmes de toxico-dépendance et 21% des problèmes de violence, alors que 8% étaient sans logement.

Au niveau de l'accueil d'urgence, la Fondation en faveur des adultes en difficultés sociales (FADS) doit être en mesure de fournir, durant toute l'année, pour des séjours variant entre 24 et 48 heures, trois places d'accueil d'urgence qui sont réparties entre les deux foyers. Si le canton de Neuchâtel ne dispose pas d'une structure de type sleep-in, un projet a été déposé par la FADS auprès du conseil d'Etat en 2005 ; celui-ci semble être à l'étude.

Les résidents du foyer bénéficient d'une chambre individuelle. Les repas sont pris collectivement. Salle à manger, coin salon et coin télévision sont accessibles en permanence. Une lessiverie complète les locaux communs. Chaque résident est responsable de l'entretien de son linge et de sa chambre. Des éducateurs sont responsables de la prise en charge des bénéficiaires. Elle s'inscrit dans la durée, selon les besoins et les objectifs fixés d'un commun accord avec le résident. Elle peut porter sur des problématiques liées à la santé, sur les problématiques sociales, professionnelles, familiales, etc., l'objectif étant de favoriser une insertion ou réinsertion sociale et / ou professionnelle. La prise en charge des résidents s'inscrit dans un travail de

réseau. Le foyer joue un rôle moteur dans la mise en place de réseaux, de leur mobilisation et de leur suivi.

Dans ce cadre, le logement peut consituer l'un des compartiments essentiels du processus d'insertion. Le séjour en foyer va ainsi permettre aux résidents dont l'accès à un bail constitue l'un des objectifs de sortie d'acquérir ou de réacquérir des compétences en termes de gestion du logement et en termes de relations de voisinage. Le foyer va ainsi constituer un lieu à partir duquel vont pouvoir se développer une partie de ces apprentissages : utilisation de la lessiverie (respect des jours de lessives, nettoyage des lieux après usage) ; apprentissage de la cohabitation et du respect des autres, en particulier au niveau du bruit, etc. ; apprentissage de la gestion du logement par l'entretien de la chambre et de certains locaux communs. Lors de la sortie du foyer, les éducateurs peuvent apporter leur appui au niveau des démarches en vue d'un accès au logement : accès à l'offre, constitution du dossier, relations avec les gestionnaires de l'offre, appui de l'inscription par lettre, téléphone, voire par un accompagnement du bénéficiaire lors de ses contacts avec la gérance. Au-delà, sur demande du bénéficiaire, les éducateurs vont pouvoir lui offrir un suivi, à la carte, durant les premiers mois de son retour au logement, l'objectif étant alors de renforcer sa capacité de maintien.

1.5. Aide au maintien au logement : « l'Accompagnement social extérieur »

« L'Accompagnement social extérieur » (ASE) est une prestation mise en place par le canton en avril 2000. C'est une prestation ambulatoire dont l'objectif consiste à aider les « personnes en situation de logement à maintenir et à renforcer cette autonomie. » , l'objectif ultime étant d'éviter le recours toujours très coûteux à l'institutionnalisation ainsi que de réduire la durée des séjours en milieu institutionnel. Le contenu de l'ASE est formalisé sous la forme d'un contrat ; son coût est actuellement de 600.- francs par mois, généralement financé par l'aide sociale, et porte sur une durée de 3 à 18 mois. Le suivi peut porter sur différents aspects dont on retiendra, au niveau de l'aide au maintien au logement : une aide lors des démarches d'emménagement ; une aide à la gestion administrative et financière, une aide à la gestion du quotidien — tenue du logement, lessive, etc. — ainsi que des interventions comme médiateur en cas de problèmes avec le voisinage. Ce dispositif permet ainsi d'assurer une transition entre le foyer, lieu d'acquisition de compétences, et l'après-foyer, assurant une articulation entre l'accès et le maintien au logement.

Le travail effectué au sein des foyers du Rocher à Neuchâtel et Feu Vert à La Chaux-de-Fonds est intéressant dans la mesure où ils proposent une approche s'articulant autour de la préparation à l'accès au logement — qui est également celle d'Alamo, mais avec beaucoup plus de moyens — par l'acquisition de compétences, l'appropriation du logement et le maintien au logement. De même, le mode de financement de l'après-foyer au travers du dispositif dit « d'Accompagnement social extérieur » peut offrir une base de réflexion pour le financement d'un suivi social dans une transversalité entre l'avant et l'après relogement. Il en va de même au niveau du financement de mesures de soutien lorsqu'un bail en cours est menacé d'une résiliation anticipée.

1.6. En guise de conclusion

Les expériences mises en évidence au niveau de la commune de Lausanne ainsi que dans le canton de Neuchâtel et dans les villes de Bienne et de Zurich sont de nature à susciter une réflexion au niveau des mesures susceptibles de renforcer la capacité d'accès et de maintien au logement des ménages précarisés sur le marché locatif. Si une politique de prévention de type secondaire et tertiaire passe par le renforcement du dispositif actuel par la mise en place de nouvelles mesures, elle passe également par un renforcement de l'existant, en particulier au niveau du rattrapage des loyers.

Recommandations

Annexe II

Problèmes dans l'accès et/ou le maintien au logement, recommandations et éventuelles bonnes pratiques, selon le type de logement

	Problèmes	Recommandations	Bonnes pratiques
I. Offre de logements : *le logement d'urgence, transitoire et stable*	Faiblesse et polarisation de l'offre dans tous ses compartiments.		
1.1. Logement d'urgence	Insuffisance de l'offre en général et polarisation des hébergements collectifs à Lausanne et à Yverdon	1. Inventaire par commune des **demandes** (évalue à partir du nombre de personnes hébergées en 2005 et 2006). *Attention notamment à un biais : si l'on ne tient pas compte du critère de la durée de séjour qui définit la notion de logement d'urgence, savoir qu'il peut alors y avoir confusion entre logement d'urgence et logement transitoire.* 2. Inventaire, par Centre social régional, des différents **types d'hébergement** (collectifs et individuels) **mobilisés** par les travailleurs sociaux. *Cette information peut faire émerger d'éventuelles bonnes pratiques et permettre un accroissement de l'offre par mobilisation de l'existant — après évaluation de leur pertinence.* 3. Inventaire, par commune, de **l'offre potentielle** selon le type d'hébergement. 4. Évaluer la pertinence d'une **mise en réseau** : pour quel type de structures, pour quel type de demandes, pour quelle durée de séjours, à quelle échelle territoriale, selon quels principes de gestion ? 5. Réflexion sur la pertinence et la faisabilité d'une **gestion, à l'échelle intercommunale** de l'offre des structures d'hébergement collectif existantes — Sleep-In, Marmotte, La Lucarne, Abri PC (et … Parachute). *Il s'agit, en particulier, de poser la problématique : renforcement de l'offre existante dans le cas d'une mise en réseau (échelle à définir) versus mise en place d'une offre par commune ou par région.* *Il faudra toutefois être très prudent, d'une part, sur la durée des séjours — l'urgence ne devant pas dépasser quelques jours — et, d'autre part, sur le type de demande et le profil des ménages.* 6. Réflexion sur une collaboration avec les cantons de **Fribourg** et de **Genève** — accès à leurs structures d'hébergement d'urgence ; financement des séjours.	

Problèmes dans l'accès et/ou le maintien au logement, recommandations et éventuelles bonnes pratiques, selon le type de logement

	Problèmes	Recommandations	Bonnes pra
1.1. Logement d'urgence (suite)	Insuffisance de l'offre en général et polarisation des hébergements collectifs à Lausanne et à Yverdon (suite)	7. **Appel d'offre** auprès des opérateurs d'hébergement d'urgence. 8. Formaliser des **accords** au niveau notamment : prix, conditions d'accès, durée de séjours, le type de population accueillie.	CSR Moudon-Paye
	Renforcer la collaboration entre hébergeurs et opérateurs sociaux	9. Élaborer une **charte** relative aux droits et obligations des prestataires (hôtels, privés, etc.) et des opérateurs sociaux CSR, etc.)	
	Renforcer la capacité de maintien au sein du logement transitoire	10. Établir une **convention d'hébergement** à destination des usagers, stipulant leurs droits et obligations.	Unité logement au contrat de sous-loc etc.
1.2. Logement transitoire	Désajustement de l'offre par rapport à la demande, forte polarisation de l'offre au sein de la commune de Lausanne et absence d'offre dans une majorité de communes du canton	11. Favoriser la mise en place d'un parc de logements transitoires dans les communes qui en sont dépourvues et renforcer le parc existant au sein de celles qui disposent déjà de quelques appartements de secours. 12. Évaluer la pertinence d'une mise en réseau de l'offre de logements transitoires entre communes limitrophes et, le cas échéant, les conditions de sa mise en œuvre. 13. Réflexion sur un **fonds d'encouragement cantonal** destiné à soutenir des projets — acquisition d'immeubles, prise de baux, etc…	
		14. Diversifier **l'offre de prise en charge** au sein du logement transitoire : mieux ajuster l'offre à la diversité des profils des demandeurs.	Unité logement et A Association du Rela Casanostra à Bienn Foyer du Rocher à
	Quel hébergement pour les ménages éloignés durablement du 1er marché (logement stable) ?	15. Réflexion sur le **mode d'encadrement** et le **type d'objets** adapté aux différents profils des ménages éloignés plus durablement du logement.	Alamo à Lausanne Casanostra à Bienn Foyer du Rocher à
	Assurer la rotation des bénéficiaires au sein du parc de logements transitoires	16. Mise en place d'une **offre de mesures d'insertion au logement** au sein du logement transitoire et destinée à l'acquisition/réacquisiton de compétences des usagers ainsi logés.	Casanostra à Bienn Foyer du Rocher à Alamo et Unité Lausanne
		17. Mise en place d'un **réseau de soutien** à l'accès et au maintien	

Problèmes dans l'accès et/ou le maintien au logement, recommandations et éventuelles bonnes pratiques, selon le type de logement

	Problèmes	Recommandations	Bonnes pratiques
1.2. Logement transitoire (suite)		18. Envisager de **nouvelles modalités d'accès à un bail** : bail glissant, bail à l'essai (la Cellule logement propose des baux à l'essai de six mois). *Recourir à ce type de solutions pose deux problèmes ; les réticences des gérances face à un surcroît de travail administratif imposé par le renouvellement des baux (confirmé par la Cellule logement) ; plus grave, la mise en place d'un contrat de bail à deux vitesses, soit la précarisation de certaines catégories de locataires alors que le droit du bail va, au contraire vers un renforcement des droits des locataires.*	Cellule logement Alamo (cession de baux) Unité logement (cession de baux) Fareas (cessions de baux)
II. Offre de mesures : *accompagnement et suivi social*	Faiblesse — aide à l'accès et au maintien — et polarisation de l'offre.		
2.1. Accès au logement stable :	Difficulté d'accès à l'offre de logements vacants	19. Renforcer la capacité d'accès aux supports de l'offre.	Unité logement.
	Manque de savoir-faire et de savoir-être dans la recherche de logement.	20. Offre de **mesures qualifiantes** : construction et suivi du dossier de candidature ; savoir-être dans les relations avec le personnel des gérances.	Unité logement
	Handicaps liés au dossier de candidature : endettement	21. **Accompagner** dans les recherches et démarches. 22. Créer un **fonds cantonal** pour prendre en charge les dettes de loyers. 23. Mobiliser la **mesure de rattrapage des loyers** dus en lui assignant de nouveaux objectifs.	
		24. Mise en place de **dispositifs de désendettement** — éventuels mandats à CSP, Caritas qui ont acquis le savoir-faire	CSP, Caritas, Vaud
		25. Fonds cantonal de désendettement	Canton de Neuchâtel
		26. Mise en place d'un **dispositif financier de garanties** en cas de non-paiement du loyer. *Il faut savoir que certaines gérances refusent, peuvent refuser Swisscaution. Toutefois, le plus grand handicap est la faiblesse de la lettre de garantie des CSR car les bailleurs anticipent la sortie du RI. Il faut donc trouver un dispositif qui offre à la fois une garantie, qui s'inscrit durant toute la durée du bail et qui s'applique aux bénéficiaires et non bénéficiaires du RI.*	
		27. Envisager le recours à des **bénévoles** — retraités notamment, dont les compétences professionnelles pourraient être mobilisées — : suivi au niveau financier (aide et acquisition de savoir-faire) ; moins lourd, moins chronophage, moins contraignant qu'une mesure de curatelle ou une curatelle de gestion déguisée.	Pro Senectute, Lausanne
		28. Mobilisation, le plus en amont possible, de **la mesure de rattrapage des loyers**, telle que prévue dans le cadre du RI, et **application à tous les ayants droits**.	

Problèmes dans l'accès et/ou le maintien au logement, recommandations et éventuelles bonnes pratiques, selon le type de logement

	Problèmes	Recommandations	Bonnes pratiques
2.2. Maintien au logement : *gestion du logement et relations de voisinage*	Mauvaise gestion de l'appartement : handicap dans l'accès au logement et risque de résiliation anticipée du bail	29. Mise en place de **réseaux de prévention** régionaux pluridisciplinaires. *Le dispositif du Centre psychosocial de La Chaux-de-Fonds montre qu'il est possible de créer une structure très souple, peu chronophage et dont la mobilisation s'effectue en un temps très réduit grâce au courrier-l.*	Unité logement et Alamo Casanostra à Bienne Centre psychosocial de La Chaux-de-Fonds
		30. Création **d'équipes régionales d'intervention** constituées d'intendants et d'aide-ménagères pour des interventions ponctuelles ou à plus long terme.	Unité logement Casanostra à Bienne
	Conflits de voisinage	31. Mise en place d'un poste de médiateur pour garantir des interventions immédiates.	Cellule logement
2.3. Accès et maintien au logement stable : personnel des gérances, éthique et responsabilité civique	Craintes liées au manque de compréhension des problématiques socio-économiques	32. Intervenir auprès de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) avec, pour objectifs :	Commission fédérale des étrangers
		• intervention dans les **cursus de formation** (gérant d'immeuble, courtier en immobilier, administrateur de biens immobiliers et concierges professionnels) ;	Commission fédérale des étrangers
		• cours de **sensibilisation à la médiation** à destination des concierges non professionnels	Commune de Neuchâtel : cours dit de « sensibilisation
		• cours de **sensibilisation** à destination du **personnel administratif**, en particulier les **réceptionnistes** en contact très régulier avec les ménages précarisés	
III. Coordination acteurs : *CSR, services publics et privé*			
3.1. CSR-gérances	Manque de collaboration entre travailleurs sociaux et gestionnaires de l'offre	33. Mise en place d'une **personne de référence « logement** » au sein des Centres sociaux régionaux. 34. **Collaboration** entre Centres sociaux régionaux et **services du contentieux** des gérances selon : incitation par lettre type adressée par le contentieux aux locataires débiteurs de consulter le CSR en cas de loyers dus avant toute procédure de résiliation. 35. Dispositif de **soutien à la négociation** de plan de désendettement de loyers. 36. Mise en place d'un **guichet hors CSR** (neutralité): évaluation, orientation, prise en charge, selon les cas, des problématiques liées au paiement du loyer en amont de toute intervention du CSR ; l'objectif étant d'éviter une surcharge de travail aux CSR.	
3.2. CSR-Justice de paix	Manque de collaboration et de compréhension mutuelle : procédure d'expulsion, demandes de curatelles / tutelles	37. Mise en place d'une **personne de référence « expulsion**» au sein des Centres sociaux régionaux. 38. Négociation visant à permettre une **intervention plus en amont,** dans la procédure d'expulsion, lors de la décision d'ordonnance d'expulsion. 39. Informations à destination de la Justice de paix sur le cadre légal et le mode de prise en charge des bénéficiaires par les travailleurs sociaux.	

Problèmes dans l'accès et/ou le maintien au logement, recommandations et éventuelles bonnes pratiques, selon le type de logement

	Problèmes	Recommandations	Bonnes pratiques
3.3. CSR-Fareas	Difficultés rencontrées lors des sorties de la Fareas pour les titulaires du permis B humanitaire.	40. Mise en place d'un **dispositif de gestion mixte des sorties** Fareas et CSR par région visant à permettre dès l'obtention du permis B : • une évaluation d'un possible recours à une cession de bail et des mesures de soutien nécessaires ; • une évaluation des compétences et ressources au niveau de la recherche d'un logement ; • une anamnèse visant à mettre en évidence d'éventuels handicaps dans l'accès et le maintien au logement (dettes, comportement, etc.) et du type de suivi à offrir	
3.4. CSR-communes	Manque de soutien des communes à leurs habitants précarisés sur le marché du logement	41. Renforcer la **collaboration** entre le **responsable du logement au sein des municipalités** et des CSR avec pour objectifs : • renforcer la capacité d'accès des populations précarisées au sein du parc de logement communal ; • obtenir un soutien auprès des gérances qui ont la gestion des immeubles ayant bénéficiés de subvention sis sur la commune ; • établir une réflexion sur l'acquisition de baux ou de parts au sein de coopérative au profit des ménages précarisés ; • renforcer la collaboration dans les procédures d'expulsion.	