

Prise en compte de loyers excessifs lors de procédure AI

Lorsque des personnes en attente d'une décision de rente AI ont des frais de logement excessifs, il faut mettre en balance l'intérêt public et le principe de l'individualisation pour déterminer si la personne doit chercher un logement plus avantageux.

Moritz Mächler, qui vit seul, est en incapacité de travail depuis un certain temps. Les vérifications de l'AI en vue d'une rente ne sont pas terminées. Ayant épuisé son droit aux indemnités de maladie, Monsieur Mächler sollicite l'aide sociale. Persuadé de n'en avoir besoin que temporairement, il ne veut pas quitter son appartement trop cher.

→ QUESTION

Est-il possible de s'écarter des normes concernant le loyer pour une personne en cours de procédure AI?

→ BASES

En tant que prestation sous condition de ressources, l'aide sociale doit aider à éviter une situation de détresse ou une indigence individuelle, concrète, présente ou imminente. La condition déterminante et unique donnant droit à une prestation est l'indigence actuelle (principes de la couverture des besoins et de la finalité, normes CSIAS A.4) et non la cause de la détresse. Le fait que l'indigence de Monsieur Mächler soit due à la durée de la vérification AI n'a aucune influence. Le soutien de l'aide sociale doit être fourni dans le respect de l'égalité de droit. En règle générale, les frais de logement excessifs ne sont à prendre en compte que jusqu'au moment où un appartement plus avantageux raisonnablement admissible soit disponible. Les bénéficiaires n'ont pas droit à une prise en charge des frais de logement de n'importe quel appartement. En définissant un délai

de déménagement, il faut prendre en considération les conditions de résiliation usuelles et soutenir les personnes concernées en fonction de leurs besoins dans la recherche d'un logement avantageux (normes CSIAS B.3 et ATF 8C_805/2014 E. 4.1).

Moritz Mächler peut en principe être obligé à déménager. Il s'agit toutefois de respecter le principe de l'individualisation selon lequel les particularités et les besoins du cas individuel sont pris en compte de manière adéquate. L'aide financière et personnelle est à évaluer en fonction des besoins du cas individuel (A.4).

Les normes comme celles sur le loyer sont au service de l'égalité de droit. Elles relativisent le principe de l'individualité sans pour autant l'annuler. En présence de raisons factuelles ou lorsque les particularités du cas individuel l'exigent, il est possible, voire nécessaire, de s'en écarter. Le principe de l'individualisation donne une marge de manœuvre à l'autorité sociale compétente. Elle doit exercer les marges d'appréciation et d'évaluation comme suit:

- selon le sens et l'objectif de l'ordre légal
- sans arbitraire, en fonction de critères factuels
- dans le respect de l'égalité de droit
- de manière proportionnée.

Ce dernier critère signifie que les particularités et les besoins du cas individuel sont à prendre en compte de manière appropriée. Les personnes soutenues ne doivent pas être privilégiées par rapport aux personnes non soutenues vivant dans des conditions économiques modestes (A.4). Les limitations de prestations correspondent à l'essence de l'aide sociale. L'aide sociale n'assure pas le niveau de prestations que des personnes non dépendantes de l'aide sociale sont en mesure et en droit de s'offrir par leurs propres moyens (voir ATF 133 V 353 E. 4.2).

Il s'agit d'axer l'aide non seulement sur les besoins des personnes concernées, mais également sur les buts de l'aide sociale: couverture d'un minimum vital et encouragement à l'autonomie économique et personnelle. Ces deux intérêts, privé (individualisation) et public (conformité aux objectifs) sont à respecter et à mettre en balance dans chaque cas, tant sous l'angle des prestations de l'aide sociale que sous l'angle des obligations à imposer aux personnes dans le besoin.

→ RÉPONSE

L'aide sociale est à octroyer indépendamment des causes de l'indigence. Une procédure AI en cours ne justifie pas automatiquement la prise en charge de loyers excessifs pendant une durée illimitée. Mais lorsqu'il est très probable qu'une rente AI soit prochainement attribuée à Moritz Mächler et que les moyens à attendre (tels que rentes AI et prestations complémentaires) permettent de financer son appartement à long terme, un déménagement en vue d'atteindre l'autonomie économique n'est pas nécessaire. Ici, il est indiqué de s'écarter des normes en matière de loyer. Il en va de même lorsque, en raison de circonstances tout à fait particulières, un déménagement ne peut être raisonnablement exigé dans le cas individuel. ■

Bernadette von Deschwanden

Commission Normes et pratique de la CSIAS

PRACTIQUE

Dans cette rubrique, la ZESO publie des questions exemplaires de la pratique de l'aide sociale qui ont été adressées à la «CSIAS-Line», une offre de conseil en ligne que la CSIAS propose à ses membres. L'accès pour vos questions se fait dans l'espace membres sur le site internet: www.csias.ch
→ espace membres → se connecter → CSIAS-Line.

La révision des normes CSIAS: une solution équilibrée

La première étape de la révision des normes 2015-2017 a abouti. Une démarche circonspecte intégrant toutes les instances décisionnelles a été la base d'un débat constructif et axé sur des solutions.

C'était un mandat difficile au calendrier ambitieux qui a été confié à la commission Normes et pratique de la CSIAS (RiP). Selon les instructions de la Conférence sociale, sous le patronage de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), il s'agissait d'élaborer de nouvelles dispositions avant l'automne. Objectifs: réduire le Forfait pour l'entretien en faveur des familles nombreuses, revoir à la baisse les montants du Forfait pour l'entretien des jeunes adultes, durcir les possibilités de sanctions et remanier le système des incitations. Pour ce dernier point, il s'agissait d'englober le Supplément minimal d'intégration (SMI) dans le Supplément d'intégration (SI) et de préciser les conditions donnant droit à son obtention. Il fallait notamment définir les activités qualifiantes axées sur le travail et la prestation.

Malgré les délais serrés, la RiP a prudemment recherché un équilibre en évitant le risque que les nouvelles dispositions n'entraînent des limitations contraires à la loi en matière de prestations destinées à assurer le minimum vital. Elle

était consciente que, dans certains cantons, des points révisés pourraient engendrer des changements notables.

Approche

Durant le travail de fond sur les grands axes de la révision que le Comité de la CSIAS a soumis à la CDAS, la RiP a mené une discussion approfondie sur divers thèmes et identifié les principaux «points sensibles». C'est l'un des facteurs qui a sans doute contribué à la réussite de la première étape, désormais achevée. Cette phase préliminaire a permis de préciser les questions de principe, le système des valeurs et les conditions-cadre. Autre point positif: la formulation claire du mandat global, grâce à laquelle les tâches concrètes ont pu être définies pour chaque sujet de révision. Par ailleurs, la RiP s'est donné des lignes directrices professionnelles à respecter lors de l'élaboration des projets de normes:

- Dans les restrictions des prestations, les besoins des mineurs doivent particulièrement être pris en compte.
- En matière de sanctions, le principe de proportionnalité doit être au premier

plan. Par ailleurs, la teneur clé de l'art. 12 de la Constitution fédérale (droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse) ne doit pas être remis en cause.

- En ce qui concerne le système des incitations, il s'agit de trouver une formulation qui mette l'accent sur l'orientation vers la prestation souhaitée, tout en permettant de récompenser dorénavant par un SI un comportement reconnu auparavant par un Supplément minimal d'intégration (SMI).

D'une manière plus générale, la RiP a profité de la révision pour formuler les textes de manière plus succincte et plus simple. Les recommandations axées sur l'exécution seront désormais consignées dans un manuel pratique, alors que les normes elles-mêmes se concentreront davantage sur les recommandations générales abstraites.

Le travail concret sur les normes

Afin de respecter le calendrier, la RiP s'est répartie en sous-groupes pour préparer les

LES CHANGEMENTS AU 1^{ER} JANVIER 2016

- Forfait pour l'entretien des familles nombreuses: pour les ménages de six personnes et plus, le Forfait pour l'entretien est réduit de 76 francs par personne et par mois dès la sixième personne.
- Jeunes adultes: le montant en faveur des jeunes adultes jusqu'à 25 ans vivant dans leur propre ménage est réduit de 20% et ramené de 986 francs à 789 francs. Les conditions permettant de vivre en dehors du domicile familial sont clairement définies.
- Sanctions: dans des cas graves, les réductions à titre de sanction peuvent atteindre jusqu'à 30% du Forfait pour l'entretien. La réduction concrète est à fixer en fonction du principe de proportionnalité.
- Supplément d'intégration (SI): le SI reconnaît dorénavant les prestations qui augmentent ou maintiennent les chances d'une intégration réussie. Le Supplément minimal d'intégration (SMI) est supprimé. Désormais, les comportements positifs récompensés jusque-là par un SMI pourront en général être reconnus par un SI.



Fortes d'un large appui, les normes seront bien acceptées.

Photo: CSIAS

différents points faisant l'objet d'une révision et élaborer les textes. Ceux-ci ont été discutés par la commission dans son ensemble et adoptés, après correction au sein des sous-groupes, à l'attention du Comité directeur de la CSIAS. Cette démarche a laissé le temps nécessaire aux discussions et à la recherche de solutions équilibrées. Le système des incitations, en particulier ses conséquences pour certains cantons, mais également le traitement des jeunes adultes et les prestations futures en faveur des ménages nombreux, ont fait l'objet de discussions fournies. Dans quelques rares points, celles-ci ont donné lieu à des propositions alternatives. En revanche, sur le durcissement des sanctions et des adaptations rédactionnelles, le consensus a été trouvé très rapidement. Le débat a été mené de manière très factuelle et respectueuse, suscitant l'adhésion de tous.

La deuxième étape en perspective

La démarche choisie, notamment la définition claire du mandat et des conditions cadre, s'est révélé payante et a rassuré la commission Normes dans l'élaboration des points à réviser. Elle a permis d'expliquer les propositions de révision et de les soumettre rapidement aux autres instances décisionnelles. Il s'agit maintenant de réussir la même chose pour la deuxième étape. Nous devons mettre tout en œuvre pour éviter que les normes ne deviennent trop juridiques. En dépit des contraintes d'une formulation concise et de la nécessité de séparer plus clairement les recommandations d'application, il faut conserver une approche interdisciplinaire. Les acteurs de l'aide sociale doivent continuer à avoir en mains un instrument de travail taillé à leur mesure. ■

Claudia Hänzi
Présidente de la
commission Normes et pratique

La CSIAS est capable de réformes rapides et fondamentales

Deux éléments ont déclenché la révision des normes CSIAS: d'une part, deux études de la CSIAS sur le rapport entre le coût de la vie et le montant des besoins matériels de base ainsi que sur l'effet du système des incitations dans la pratique. D'autre part, l'énorme pression politique et médiatique qui a pesé ces derniers mois sur l'aide sociale. Le risque était considérable que le système de l'aide sociale en Suisse, basé sur le corpus réglementaire de la CSIAS, ne s'effondre. Après consultation auprès de ses membres, la CSIAS a élaboré des propositions de réforme, dont certaines prévoyaient une réduction des prestations de soutien et élargissaient considérablement le cadre des sanctions. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS a approuvé à une grande majorité la quasi-totalité des propositions de la CSIAS.

Cette révision signifie-t-elle une «mise à mal de l'aide sociale», comme le craint Caritas? Ou ces adaptations sont-elles des mesures nécessaires, défendables du point de vue de la politique sociale, malgré les réductions de prestations dans le but de renforcer l'acceptation de l'aide sociale? S'il est prématuré de mesurer l'impact des réformes entreprises en termes de politique sociale, certaines conclusions peuvent d'ores et déjà être tirées: le système des normes CSIAS a été approuvé par la CDAS. De même, la CDAS défend le concept du minimum vital social et le montant du Forfait pour l'entretien en faveur de la grande majorité des personnes soutenues. Les réformes initiées sont destinées à assurer le main-

tien d'une harmonisation minimale de l'aide sociale sur le plan national.

En raison de la décision de la CDAS, les normes CSIAS bénéficient d'un appui politique bien plus solide qu'auparavant. En contrepartie, la CDAS a l'obligation d'agir auprès des cantons pour qu'ils adoptent réellement les normes révisées. Au cas où la base commune désormais adoptée ne serait pas mise en place par les cantons, la Confédération devra intervenir de manière régulatrice au moyen d'une loi-cadre sur l'aide sociale afin d'éviter une concurrence négative consistant à réduire de plus en plus les prestations et à expulser les cas de soutien vers d'autres cantons.

En évaluant les décisions prises, il faut également se demander ce qui se serait passé si la CSIAS ne s'était pas décidée en faveur d'un rythme de réforme soutenu et de corrections au niveau des prestations. Je suis persuadé que, sans ces réformes, une rapide désolidarisation avec les normes CSIAS et ainsi une véritable mise à mal de l'aide sociale auraient été inévitables. Vu sous cet angle, l'adaptation des normes était urgente et elle a contribué à repositionner un système éprouvé. La révision a permis de renforcer les normes et d'éviter une érosion de l'aide sociale. La CSIAS a prouvé qu'elle sait entreprendre des réformes rapides et fondamentales dans un processus participatif. Tout le monde n'en croyait pas la CSIAS capable. ■

Felix Wolfers
Coprésident de la CSIAS

13 questions à Nathalie Schneuwly

1 **Quelle est votre occupation du moment?**

Je suis juriste à l'Etat à 50%. Mon service gère le parc immobilier de l'Etat. Mon activité de députée représente une douzaine d'heures de commission par semaine, auxquelles s'ajoutent les séances de Grand Conseil deux soirs par mois. Au CLAFG, je suis présente tous les jeudis après-midi, dans les locaux, pour recevoir des femmes qui me sollicitent, et il y a aussi beaucoup de télétravail que je peux exécuter à la maison, en soirée. En plus de cela, mon «job» préféré, mais pas toujours facile, celui de maman et d'épouse. En bref, je suis comme beaucoup de femmes: «multitâches».

2 **Quels sont les enjeux et le fruit de votre travail?**

Comme mère, la réussite de mes enfants et le fait qu'ils soient bien dans leur peau. C'est la meilleure des récompenses. Au niveau du CLAFG, dont j'ai repris la présidence depuis une année, nous jouons un rôle central pour les associations féminines genevoises. Nous regroupons les associations membres, nous les informons des activités du réseau et nous organisons des manifestations, avec comme objectif constant de promouvoir les femmes et de les encourager à prendre des responsabilités dans tous les domaines. Le 5 octobre, sur le thème «Votez femmes», nous avons organisé une soirée pour présenter toutes les candidates genevoises au Conseil National. Nous sommes une association apolitique, mais nous servons de relais politiques pour les femmes. Comme députée, je trouve difficile de voir les fruits de ce travail. Les pouvoirs sont tellement dilués. En soi, c'est une bonne chose, mais difficile en tant de crise pour de vraies prises de décisions. À Genève, la multitude de partis brouille les pistes et empêche d'avoir des majorités claires. Il n'y a plus de ligne. C'est parfois décourageant. En tant que juriste dans l'administration, j'ai l'impression de servir la collectivité.

3 **Etes-vous plutôt pauvre ou plutôt riche?**

Jusqu'il y a peu, je me considérais comme plutôt aisée. Mais plus les enfants grandissent, plus le portemonnaie se vide. Je fais partie de la classe moyenne genevoise qui voit ses charges augmenter chaque année, notamment avec les primes d'assurance maladie qui grèvent le budget familial, sans éclaircie à l'horizon.

4 **Vous croyez à l'égalité des chances?**

Notre constitution garantit l'égalité entre hommes et femmes. Longtemps, j'ai pensé qu'il n'y avait pas de problème. Elevée avec un frère, j'ai pu accéder aux mêmes études. Avec mon époux, nous partageons les tâches au foyer. Cependant, force est de constater que la société est axée sur un modèle masculin et qu'il est difficile, pour les femmes, d'accéder à des postes à responsabilité. C'est pour changer cet état de fait que j'ai repris la présidence du CLAFG. Son rôle est de faire entendre la voix des femmes, sa devise est le «chœur des associations de femmes».

5 **Êtes-vous bonne perdante et comment cela se remarque-t-il?**

Je suis bonne perdante. Mon expérience de vie m'a démontré que mes échecs sont souvent devenus ma force.

6 **Si vous pouviez introduire trois changements en Suisse, vous choisiriez lesquels?**

Davantage de femmes en politique et cadres dans les entreprises. Une fonction publique plus dynamique et revalorisée. Et enfin, un nouvel hymne national suisse, car je n'ai jamais réussi à le chanter!

7 **Pour quel événement ou quelle rencontre voyageriez-vous jusqu'à l'autre bout du monde?**

Un match de Federer en coupe Davis et bientôt, je l'espère, Belinda Bencic en Fed Cup. J'aime le tennis. Je jouais dans ma jeunesse, je suis une gagnante et je suis fière d'être suisse. La Suisse a eu son champion. Il attend sa championne – après Martina Hingis.

8 **Quels sont les trois objets que vous emmèneriez sur une île déserte?**

Mon coussin, car avec l'âge, cela devient de plus en plus difficile de s'en séparer et un bon sommeil est primordial à la survie! Des allumettes, car je ne suis pas comme une héroïne de Koh-Lanta (dans l'émission de télé-réalité que regarde ma fille), et une brosse à dent.

9 **Que signifie la solidarité pour vous?**

La solidarité, pour moi, est la redistribution, la coopération. Cela peut prendre la forme de redistribution des richesses (aide aux pauvres, dons) ou l'échange (donner son temps au niveau associatif pour une cause, une aide ponctuelle). Mon regret est de ne jamais être partie faire de l'humanitaire



Image: Ruedi Flück

NATHALIE SCHNEUWLY

Nathalie Schneuwly (née en 1969), est Présidente du Centre de Liaison des Associations Féminines Genevoises (CLAFG) et députée du Parti libéral-radical au Grand Conseil de Genève. Elle travaille comme juriste à l'Office des bâtiments de l'Etat de Genève. Elle est mère d'une fille de 15 ans et d'un garçon de 13 ans.

dans ma jeunesse. Je garde l'espoir de pouvoir le faire à ma retraite. Je me verrais bien aller dans des pays en voie de développement instruire des enfants ou des jeunes, les former à la démocratie ou au droit. Ou alors travailler dans un orphelinat pour apporter de la chaleur humaine.

10 Quel est l'événement, dans votre vie, dont vous chérissez le souvenir tout particulièrement?

Sans hésitation: la naissance de mes enfants!

11 Y a-t-il des choses qui vous empêchent de dormir?

L'injustice. Dans mon métier d'avocate, j'y suis malheureusement confrontée régulièrement. Aujourd'hui, à force de légiférer, tout est complexe et même les juges n'ont pas toujours une vue d'ensemble. Parfois, on perd le bon sens. A Genève, il y avait un juge qui statuait «en équité». Il fixait une pension de divorce en deux lignes. La Cour étayait sa décision sur deux pages, pour le même résultat ! Le système devient de plus en plus lourd pour des résultats pas forcément meilleurs.

12 Quelle est l'expression qui vous agace?

«Mettre les pieds au mur». On devrait toujours chercher des solutions. Et depuis que j'ai une fille blonde comme les blés, jolie et intelligente: «Etre blonde ou fais pas ta blonde». Pour elle, c'est très difficile de supporter constamment des remarques sur les blondes. Peut-être que je devrais créer une association des blondes qui deviendrait membre du CLAFG.

13 Avez-vous une vision personnelle?

La liberté est notre plus grande richesse – après les enfants. Je rêve donc d'une société libérale, avec le moins de contraintes possibles, une société empreinte d'humanisme et de bon sens, où l'on n'a pas besoin de tout réguler. Par exemple, je souhaite qu'il y ait plus de femmes en politique ou dans les entreprises, mais je souhaiterais que cela se fasse naturellement. Les hommes devraient admettre qu'une répartition équitable des genres est bénéfique pour tous. On éviterait ainsi des discussions sans fin sur les quotas et des entraves à la liberté de choix.

Pratique du remboursement et égalité de droit

Fondamentalement, l'aide sociale est une avance destinée à couvrir le minimum vital. Pour assurer le respect de l'égalité de droit, il faudrait qu'en matière de réclamation de prestations d'aide sociale obtenues, les cantons appliquent des conditions et des calculs comparables.

L'aide sociale obtenue légalement est, par définition, une avance destinée à couvrir le minimum vital et, conformément aux bases légales, elle doit être remboursée. La question du moment à partir duquel les services sociaux sont tenus de réclamer cette « dette » et du bien-fondé de telles réclamations fait régulièrement l'objet de controverses. En effet, les personnes qui peuvent sortir de l'aide sociale sont souvent en situation encore instable et elles n'ont guère plus de moyens que pendant le soutien. Elles peuvent donc facilement se retrouver dans le besoin. Il faut qu'elles puissent se constituer de modestes réserves financières leur permettant de régler les dépenses imprévues de manière autonome. Les normes CSIAS recommandent de renoncer à un remboursement sur les revenus provenant d'une activité lucrative exercée après la période d'aide (E.3.I). Lorsqu'un remboursement sur le revenu provenant d'une activité lucrative est néanmoins réclamé, les normes recommandent de déterminer le montant du remboursement mensuel à l'aide d'un calcul des besoins (H.9). En fonction de ce calcul, une personne seule peut être contrainte au remboursement à partir d'un revenu mensuel de 3500 francs. Pour une personne dont la fortune s'élève à 25 000 francs ou un couple disposant d'une fortune de 40 000 francs – auxquels on ajoute 15 000 francs par enfant – les normes recommandent de réclamer le remboursement.

Une multitude de dispositions

Comme il a été constaté dans les articles précédents de cette série, une partie des cantons (15) reprennent les recommandations de la CSIAS. Parmi eux, onze ne demandent pas de remboursement sur le revenu et quatre appliquent les recommandations de calcul.

Parmi les autres cantons, cinq ne réclament pas de remboursement sur le revenu.

En matière de fortune, en revanche, ils ont des pratiques diverses. Alors que les cantons d'Argovie et de Vaud définissent leurs propres limites, dans les cantons de Neuchâtel, de Genève et de Schaffhouse, la pratique, en termes de fortune, relève de l'appréciation des services sociaux.

Le canton de Glaris reprend le modèle de la CSIAS en matière de remboursement sur le revenu et fixe sa propre limite inférieure de fortune à 4000 francs par personne seule. Les cantons de Bâle-Campagne et de Thurgovie définissent leurs propres limites de revenu. Avec 6250 francs par personne seule, Bâle-Campagne dépasse la limite de la CSIAS, Thurgovie, avec un revenu imposable de 2500 francs, se situe légèrement en dessous. Trois cantons – Valais, St-Gall et Lucerne – se basent uniquement sur l'appréciation du service social concernant le revenu en exécutant le mandat.

C'est également en termes de fortune que les dispositions cantonales divergent fortement. Dans de nombreux cas, le service social ne demande un remboursement qu'en cas d'héritage important ou de gains à la loterie. Alors que dans les cantons de Thurgovie, de Glaris et d'Argovie, le service social peut faire une demande dès un avoir de 4000 à 5000 francs.

Différences au niveau du recouvrement

Les différences quant à l'organisation du recouvrement, tout comme au niveau des marges de manœuvre des services sociaux, renforcent ces inégalités. Dans sept cantons, le recouvrement est l'affaire du canton, ce qui fait supposer une application homogène des dispositions légales. Dans les autres, la compétence est auprès des communes. Alors que dans certains de ces cantons, les dispositions sont appliquées par tous les services, les services d'autres cantons épuisent pleinement leurs marges

« MONITORING AIDE SOCIALE »

Le texte ci-dessus est le quatrième d'une série d'articles sur la mise en place concrète de l'aide sociale dans les cantons et sur la diversité de l'aide sociale en Suisse. Ces données et les renseignements qui en découlent se basent sur le « Monitoring aide sociale » de la CSIAS lancé en 2014.

d'appréciation en renonçant en partie aux demandes de remboursement.

Evaluation

Les différences, parfois considérables, entre les dispositions cantonales reflètent la diversité fédéraliste. Le fait que six cantons laissent l'examen et la décision en matière de remboursement aux soins des services sociaux n'est pas sans poser problème. En effet, la question de l'égalité de droit se pose si dans le canton de X, une personne n'est pas tenue de rembourser, alors que dans le canton de Y, une autre personne dans la même situation doit s'acquitter, pendant des années, de son « dû » envers le soutien dont elle a bénéficié autrefois. Ceci d'autant plus que les conséquences, pour les personnes concernées, sont souvent de longue durée.

On imagine facilement que, par peur de s'endetter à long terme en raison de l'obligation de remboursement, l'un ou l'autre hésite à s'adresser à l'aide sociale. En outre, à l'autre bout du soutien par l'aide sociale, l'obligation de remboursement peut entraîner la sortie de l'aide sociale dans un canton aux limites très basses. ■

Christin Kehrl

Responsable du secteur Etudes de la CSIAS

Insuffisance de logements adéquats pour les ménages touchés par la pauvreté

84% des ménages victimes de pauvreté en Suisse ne trouvent pas à se loger de manière adéquate, le plus souvent en raison des frais élevés d'habitation. C'est ce qui ressort d'une étude sur l'accès au logement pour les personnes touchées par la pauvreté. Par ailleurs, des entretiens avec des experts ont fourni des pistes pour améliorer la situation des personnes défavorisées sur le marché du logement.

Avoir un toit sous lequel on se sent à l'aise est un besoin fondamental. La mise à disposition de logements adéquats représente un aspect essentiel de la couverture du minimum vital et un objectif social inscrit dans la Constitution fédérale. Les connaissances fiables disponibles à ce jour sont peu nombreuses en vue de déterminer si cet objectif est atteint pour les personnes vivant dans la pauvreté et dans des conditions précaires. Pour répondre à cette question, il s'agit tout d'abord de définir les critères déterminant une mise à disposition de logements adéquats et les circonstances dans lesquelles cette offre est insuffisante. L'étude «Logement et pauvreté en Suisse» menée dans le cadre du «Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté» développe un système d'évaluation de l'offre en logements. Celui-ci se base sur cinq aspects relatifs au logement: frais, taille, qualité, situation et assurance de pouvoir résider (voir tableau 1). Lorsque, par rapport à ces cinq aspects, les critères minimaux sont atteints, on peut parler d'une offre suffisante.

Un ménage est considéré comme pauvre lorsque son revenu, après déduction des cotisations aux assurances sociales et des impôts, est inférieur au minimum vital social, appelé seuil de pauvreté. Un ménage vit dans une situation précaire lorsque son revenu dépasse ce seuil de 20% au maximum. Dès lors, un événement décisif tel que la naissance d'un enfant ou la perte d'un emploi peut rapidement conduire à la pauvreté matérielle.

Offre en logements adéquats

Un ménage est considéré comme disposant d'un logement approprié lorsqu'il atteint une valeur minimale dans les quatre aspects quantifiables que sont les frais, la taille, la qualité et la situation du logement. Le cinquième aspect, l'assurance de pouvoir être et rester logé, lui, est impossible à quantifier, faute d'indicateurs statistiques exploitables. Or, la mesure de l'offre de logements, sur la base de la statistique SILC (Statistics on Income and Living Conditions) des années 2007 et 2012, montre que 84% des ménages touchés par la pauvreté et 57% des ménages vivant dans des conditions précaires n'ont pas accès à un logement approprié. Ainsi, les ménages pauvres sont quatre fois plus nombreux que la population globale à être victimes du manque de logements adéquats (tableau 2).

La cause principale de l'offre insuffisante réside dans les frais d'habitation trop élevés. 82% des ménages touchés par la pauvreté et 48,9% des ménages dans des conditions précaires vivent dans un appartement trop cher. Leurs frais locatifs dépassent la limite de 30% de leur revenu brut, considérée comme appropriée sur la base de vastes recherches. Si l'on fixait la limite à 25% du revenu

brut, 90,2% des ménages touchés par la pauvreté supporteraient des frais excessifs. En revanche, si l'on estimait qu'une limite de 35% était encore supportable, la proportion des ménages touchés par la pauvreté aux frais de logement excessifs descendrait à 67,7%.

Par rapport aux frais d'habitation, la taille, la qualité et la situation – dans cet ordre – sont des causes plus rares d'une raréfaction de l'offre adéquate. 12,6% des ménages touchés par la pauvreté et 8% des ménages dans des conditions précaires vivent dans des appartements trop petits: l'espace dont ils disposent est inférieur à une pièce de séjour par ménage, plus une chambre par personne ou à 40 m² pour la première personne, plus 10 m² pour chaque personne supplémentaire. 7,5% des ménages touchés par la pauvreté et 7% des ménages dans des conditions précaires vivent dans un logement de mauvaise qualité. Ils sont victimes de vices de construction tels que le manque d'isolation au froid, l'obscurité ou l'humidité ou de nuisances telles que le bruit ou la poussière, ou alors leur appartement ne dispose pas d'un équipement minimal avec salle de bains/toilettes et cuisine.

Un accès insuffisant au logement, selon le seul aspect de la situation, ne permet pas forcément de conclure à une offre insuffisante en général. L'étude a pris en compte cette dimension sous l'aspect de l'accès aux infrastructures sociales (accès aux garderies, aux transports publics, aux commerces etc.). Il en ressort qu'une situation de logement jugée «défavorable» sous cet angle peut offrir des privilèges dans d'autres domaines. Ce sont notamment les ménages aisés qui renoncent délibérément à un accès facile aux infrastructures publiques au profit de plus de calme et d'air pur, du fait qu'une voiture et une bonne organisation privée leur permettent de compenser les grandes distances. Pour les 12,4% de ménages touchés par la pauvreté et les 11,5% de ménages dans des conditions précaires insuffisamment pourvus selon cet aspect, une compensation est plus difficile en raison de leur situation financière.

Un phénomène principalement urbain

Globalement, un petit quart des ménages touchés par la pauvreté souffre d'un déficit d'habitat selon deux ou trois aspects simultanés. L'offre insuffisante en logement est un phénomène tendanciellément urbain. Pour les ménages touchés par la pauvreté en zone urbaine, les valeurs d'offre selon les critères du coût, de la taille, de la qualité et de l'assurance de conserver son logement sont plus mauvaises que les valeurs correspondantes dans des zones à population moins dense. La comparaison entre les données de 2007 et de 2012 ne montre pas de régression de l'offre pour les ménages tou-

chés par la pauvreté et les ménages en situation précaire. En revanche, des changements apparaissent selon les aspects: tendanciellement, les ménages disposant d'un logement de taille suffisante étaient un peu plus nombreux en 2012 qu'en 2007, alors qu'ils étaient plus nombreux à vivre dans un logement mal situé.

Une difficulté majeure: être sûr d'être logé

Les résultats et les renseignements fournis par l'analyse quantitative ont été confirmés dans l'étude par des experts de l'aide sociale et par des services spécialisés en logement. Les professionnels ont toutefois fait remarquer que la situation s'est aggravée entre 2007 et 2014. Selon eux, les logements avantageux pour les personnes touchées par la pauvreté sont devenus encore plus rares, du fait que dans un marché du logement tendu, les mécanismes discriminatoires agissent davantage. Par ailleurs, les entretiens avec les experts

font ressortir que, pour les personnes victimes de pauvreté et les personnes dans des conditions précaires, l'assurance de pouvoir disposer d'un logement et de le conserver, prise en compte dans le système d'évaluation, mais non quantifiable, est encore plus problématique que celle des frais d'habitation: souvent, l'accès même au logement et, par la suite, la garde de celui-ci, sont considérablement entravés. Ce constat se manifeste clairement dans le travail de ces services spécialisés et des services sociaux.

Conditions d'habitat restreintes chez les migrants

Le risque d'être pauvre n'est pas le même pour tous les groupes de population. La recherche sur la pauvreté a mis en évidence que les familles monoparentales, les couples avec trois enfants et plus, mais également les personnes vivant seules ou les personnes sans formation post-obligatoire se retrouvent plus fréquemment dans la

population en situation de pauvreté. Il en va de même pour les personnes d'origine migratoire et de nombreux retraités. Les données de la population globale ont été analysées pour répondre à la question de savoir si ces groupes souffrent également d'une offre insuffisante. Les personnes seules de moins de 65 ans (avec une proportion de 31%) et les familles monoparentales (37%) sont particulièrement nombreuses à vivre dans des conditions d'habitation défavorables.

Avec 43%, les ménages de personnes d'origine étrangère sont plus de deux fois plus nombreux que les ménages suisses (18%) à ne pas être logés de manière optimale. La proportion élevée des ménages vivant dans des conditions restreintes d'habitation (23%) saute particulièrement →

Aspects	Indicateurs	Critères / Facteurs déterminants
Frais de logement	Frais d'habitation par rapport au revenu	30 % du revenu brut
Taille du logement	Surface habitable et nombre de pièces par personne	Nombre minimal de mètres carrés selon taille du ménage, nombre de pièces selon âge et sexe
Qualité du logement	Équipement de l'appartement État de l'immeuble Nuisances	Équipement de base minimal Manque de lumière, froid, humidité Bruit, poussière
Situation du logement	Infrastructure sociale Transports publics Vandalisme Distance de l'école* Aires de détente* Garderie* *uniquement pour les familles	Accès aux commerces d'alimentation et aux soins médicaux Connexion au réseau des transports publics Criminalité ou vandalisme dans le quartier Difficultés d'accès aux écoles obligatoires Proximité des places de jeu Accès à une garderie
Assurance d'être logé	Statut de la location Compétences en matière d'habitation et de voisinage Dettes / poursuites	Facteurs inquantifiables

Tableau 1: Modèle d'évaluation des conditions d'habitation: aspects, indicateurs et facteurs déterminants.
Source: Etude «Logement et pauvreté en Suisse».

ETUDE

L'étude «Logement et pauvreté en Suisse: bilan de la situation des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans des conditions précaires» a été réalisée par la CSIAS et la HES Nordwestschweiz avec la collaboration de la HES Bernoise dans le cadre du «Programme de prévention et de lutte contre la pauvreté en Suisse» et financée par l'Office fédéral des assurances sociales OFAS et par l'Office fédéral du logement OFL. Sa publication est prévue pour le mois de janvier 2016. L'étude sera disponible dans l'internet sur le site web www.contre-la-pauvrete.ch et aussi sur le site web de la CSIAS.

→ aux yeux. De même, la proportion des bénéficiaires d'une rente vieillesse ne disposant pas de logement adéquat – 39% – est supérieure à la moyenne. Dans la plupart des cas, cette situation est due à des charges locatives trop élevées. Certains ménages de retraités entament leur fortune pour compléter leurs revenus modestes. Mais peu nombreux sont les bénéficiaires d'une rente vieillesse qui peuvent compenser des frais d'habitation excessifs par rapport au revenu en puisant dans leurs économies.

OFFRE INSUFFISANTE EN LOGEMENTS

2012	Frais de logement	Taille du logement	Qualité du logement	Situation du logement	Offre globale	Part des ménages
Globale	15,5%	6,2%	4,2%	9,6%	20,8%	100,0%
Pauvre	82,0%	12,6%	7,5%	12,4%	83,5%	10,0%
Pas pauvre	8,0%	5,6%	3,8%	9,3%	15,5%	90,0%
Précaire	48,9%	8,0%	7,0%	11,5%	57,1%	6,4%
Ni pauvre ni précaire	5,3%	5,5%	3,7%	9,1%	12,9%	83,7%

Tableau 2: Conditions d'habitation insuffisantes pour les ménages touchés par la pauvreté et les ménages vivant dans des conditions précaires, et justification de cette évaluation selon les critères coûts, taille, qualité et situation, en comparaison avec la population globale. Source: OFS/SILC 2012

Conclusion

Quatre ménages victimes de pauvreté sur cinq ont des frais de logement trop élevés. Par ailleurs, les personnes victimes de pauvreté ont souvent de la peine à trouver un appartement abordable ou alors elles doivent accepter des conditions d'habitat restreintes, une qualité de logement insuffisante ou un appartement mal situé. Un logement inadéquat est une des facettes majeures de la situation de vie des personnes touchées par la pauvreté. ■

L'offre de logements du point de vue de l'aide sociale

Les entretiens menés au cours de l'enquête avec dix experts de l'aide sociale et dix services spécialisés en logement de toute la Suisse fournissent des indices précieux sur les points où il faudrait intervenir pour améliorer la situation des personnes défavorisées sur le marché du logement. Les bénéficiaires de l'aide sociale font souvent partie du groupe de personnes exclues de facto du marché libre du logement. Mais il y a aussi des communes où certains bailleurs identifient les bénéficiaires de l'aide sociale comme groupe à faible risque, puisque les services sociaux impliqués couvrent ou compensent une grande partie des risques de la location. Dans un marché du logement tendu, la recherche d'un appartement est, d'une manière générale, très difficile pour les personnes d'origine étrangère, quel que soit leur statut de séjour ou leur nationalité, mais tout particulièrement si elles ont la peau foncée. De même, les familles sont souvent considérées comme des groupes à risque, du moins dans les centres-villes. En cas de naissance d'un enfant, elles sont nombreuses à ne pas trouver un logement plus grand et à vivre alors dans des appartements suroccupés. Pour les personnes impliquées dans une procédure de poursuite, l'accès autonome au marché du logement est de facto impossible.

En dehors de la taille, c'est la qualité du logement que les services sociaux et les services spécialisés mentionnent comme problème fréquent. La moisissure est le défaut le plus souvent cité. Toutefois, ce genre de problème est parfois dû à un manque de connaissances des locataires en matière d'hygiène. Exemple: une aération correcte permet de diminuer le risque de moisissure. De telles situations peuvent également nuire à la santé. Il arrive sou-

vent que des locataires ignorent la manière d'utiliser le lave-linge ou connaissent mal les us et coutumes qui ont cours dans le voisinage, ce qui accentue la tendance à l'exclusion. En dehors des migrants, les personnes souffrant de maladies psychiques et les personnes très jeunes sont, elles-aussi, relativement nombreuses à ne pas savoir se conformer aux règles usuelles.

Dilemme en matière de normes locatives

Par le biais de ses normes locatives, l'aide sociale a une grande influence sur le marché du logement. Si les limites maximales du loyer sont trop basses, les bénéficiaires de l'aide sociale ont encore plus de peine à trouver un appartement et ils peuvent être dans l'obligation de déménager dans une autre commune plus «avantageuse». Si les limites maximales du loyer sont trop élevées, les bailleurs qui cherchent à maximiser le bénéfice augmentent les loyers de leurs appartements avantageux. En conséquence, le niveau des loyers continuent à grimper.

Une autre problématique, du point de vue de l'aide sociale, porte sur l'obligation faite à certains bénéficiaires de payer une partie de leur loyer par le Forfait pour l'entretien. Lorsque cette pratique répond à une demande explicite des personnes soutenues, qui accordent une plus grande importance au logement qu'à d'autres besoins, on peut l'admettre dans le cadre des libertés individuelles. En revanche, elle est inadmissible si on l'impose aux bénéficiaires de l'aide sociale pour lesquels on ne trouve pas d'appartement plus avantageux. Pour obtenir des appartements pour les bénéficiaires, les services sociaux doivent répondre aux exi-



Les bénéficiaires de l'aide sociale font souvent partie du groupe de personnes exclues de facto du marché libre du logement. Photo: Keystone

gences des bailleurs. Cela peut vouloir dire qu'ils versent le loyer directement au bailleur au lieu de laisser à la personne soutenue le soin de régler elle-même sa contribution aux frais de location. Ce faisant, ils écartent un instrument important de préparation des personnes soutenues à vivre sans aide sociale, à savoir la gestion autonome des paiements. Tout aussi problématique, à cet égard, est le fait que les bailleurs sont de plus en plus nombreux à demander aux services sociaux ou aux centres spécialisés privés de cosigner des baux solidaires et de déposer des garanties de loyer. En dehors de l'important travail administratif qu'elle occasionne, cette pratique est également délicate sous l'aspect légal. Les problèmes apparaissent au plus tard au moment où la personne soutenue sort de l'aide sociale, lorsque le rôle de celle-ci prend fin et qu'il n'est pas certain que le bailleur consente à établir un nouveau bail au nom de la personne soutenue jusque-là.

Ce que l'aide sociale peut faire

Les assistants sociaux disposent souvent de connaissances limitées sur le fonctionnement du marché du logement et le droit du bail. Et ils n'ont pas le temps d'établir et d'entretenir des relations avec les bailleurs et les régies immobilières. Pour éviter le risque d'une résiliation, par exemple, les services sociaux doivent étoffer leurs connaissances des mécanismes de la location. La solution choisie en Suisse romande (Lausanne, Genève), à savoir la création d'une «unité logement» spécialisée au sein des services sociaux, pourrait servir de modèle, notamment aux services sociaux plus grands. Ces unités ne se limitent pas à accompagner les bénéficiaires de l'aide

sociale dans la recherche d'un logement, elles nouent et entretiennent également des relations avec des régies immobilières. Les expériences montrent que ces relations sont un facteur important de stabilisation de la situation du logement. Mais il s'agit aussi d'améliorer, de manière générale, la sensibilité et le savoir spécifique concret des assistants sociaux qui gèrent les cas. C'est le seul moyen d'identifier et d'amortir les problèmes de manière précoce.

Une autre question à laquelle on ne prête pas encore assez d'attention est celle des habitudes des locataires. Une meilleure sensibilisation et, si nécessaire, une formation, par les services sociaux, des clients dont les connaissances en matière d'habitation et de voisinage sont lacunaires ainsi que leur accompagnement jusqu'à ce qu'ils soient des locataires autonomes et fiables améliorent également l'assurance qu'ils puissent rester dans leur logement. Une plus grande homogénéité et transparence dans la définition des limites supérieures du loyer contribuerait à préciser le rôle de l'aide sociale en tant qu'acteur sur le marché du logement. Les loyers maximaux des bénéficiaires de l'aide sociale, fixés en fonction de critères claires et uniformisés, agissent contre la problématique du choix du domicile ou celle du refoulement. Pour ce qui est des loyers maximaux, il s'agirait par ailleurs de préciser dans quelles circonstances et pour quelle durée un ménage doit ou peut régler une partie de ses frais d'habitation par le Forfait pour l'entretien. En principe, les services sociaux ne devraient intervenir comme acteurs que s'ils louent ou achètent eux-mêmes des immeubles à des fins de sous-location. Dans la pratique, il s'est révélé utile que les services sociaux ou les communes disposent de leurs propres appartements pour aider à surmonter des situations de détresse.

Remarques finales

Des frais d'habitation élevés et un manque d'assurance d'être et de rester logé sont les deux problèmes majeurs qui entravent une offre de logements adéquats aux personnes touchées par la pauvreté. Les deux problématiques sont dues à la pénurie de logements très avantageux. Les frais locatifs élevés sont, à leur tour, un facteur d'augmentation des coûts de l'aide sociale, sur lequel celle-ci n'a pratiquement pas d'influence. En ce qui concerne l'assurance d'accéder et de conserver son logement, l'aide sociale peut contribuer à améliorer l'offre aux personnes victimes de pauvreté en veillant à ce que ces personnes soient bien au fait des conditions d'habitation et en minimisant les risques des bailleurs au moyen d'un accompagnement suivi et d'une meilleure formation des clients. Mais pour améliorer l'accès au logement des personnes victimes de pauvreté et des ménages présentant des facteurs de risque tels que des dettes ou une «origine étrangère», il est indispensable d'encourager également les bailleurs à trouver des solutions acceptables pour toutes les parties. Les baux solidaires sont une solution d'urgence, mais ils ne doivent pas rester la seule option. Ceci également du fait qu'en cas de sortie de l'aide sociale, il faut déterminer si le bailleur est prêt à accepter la conclusion d'un nouveau bail de location. Le problème principal – la pénurie de logements avantageux – c'est à la politique de le résoudre, par exemple en créant des incitations et en adaptant les conditions cadre légales, de manière à encourager les investisseurs privés à devenir plus actifs dans le secteur du logement avantageux. ■

Christin Kehrl

Responsable secteur Etudes CSIAS