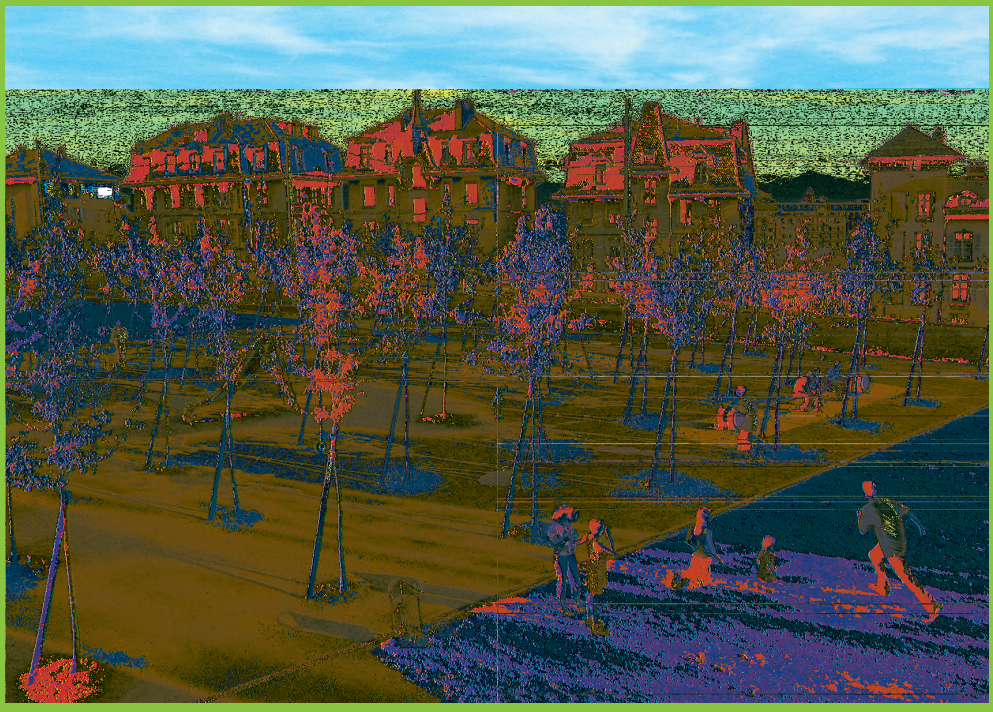
URBIA

Les Cahiers du développement urbain durable

Lien social, insertion et politiques des villes



Observatoire universitaire
de la Ville et du
Développement durable

Numéro 2

URBIA

1 - 2006

A. DA CUNHA
Lien social, insertion et politiques des villes: introduction 3

O. DUBOIS, M. VAN CRIEKINGEN
La «ville durable» contre les inégalités sociales ?
Compacité urbaine et gentrification à Bruxelles 9

F. CLAUSEN, K. OBST
Les facteurs de la crise du logement à Lausanne:
une perspective comparative 19

O. SCHMID, A. VAUCHER
Marginalité urbaine, accès au logement et aide sociale.
Etude de cas : Neuchâtel, le Locle, la Chaux-de-Fonds. 37

B. STEINER, S. STOFER
L'efficacité des mesures d'insertion: le point de vue des usagers 51

V. NOSEDA
Retour sur les « violences urbaines »:
Les émeutes et la « désespérance sociale » 63

I. CAPRANI
Une manière d'aborder la question immigrée dans le cadre de la
politique de la ville en France. Le cas d'un quartier de Nice. 71

J. BORIOLI, R. LAUB
Le handicap entre nature et processus: applications au milieu urbain 83

ISSN 1661-3708

Marginalité urbaine, accès au logement et aide sociale. Etude de cas : Neuchâtel, le Locle, la Chaux-de-Fonds.

Olivier Schmid, géographe
Institut de géographie
Université de Neuchâtel

Adrien Vaucher, sociologue
Mémorant de 3ème cycle en Etudes Urbaines
Université de Lausanne

Résumé

Alors que de nombreux travaux abordent la problématique de l'accès et du maintien au logement en termes de situation — description statistique des ménages pris en compte dans le logement — cet article s'interroge sur les processus qui conduisent à la précarité et à l'exclusion du logement en analysant la politique de régulation de la demande de logement par les gestionnaires de l'offre, c'est-à-dire les gérances, pour en dresser le profil des populations à risque et proposer des mesures susceptibles d'accroître l'accès et le maintien au logement des populations précarisées. Ayant pour cadre d'étude le canton de Neuchâtel, l'article présente les principaux résultats d'un mandat de l'Association neuchâteloise des institutions de l'action sociale.

Mots-clé : logement, exclusion, précarité, marginalité, gestion immobilière

Introduction

Dans la Constitution fédérale adoptée par le peuple suisse et les cantons en avril 1999, le droit au logement figure comme l'un des buts sociaux fondamentaux. L'une des tâches de la Confédération et des cantons consiste ainsi à permettre à tout habitant de ce pays de bénéficier d'un toit.[1] Depuis le début de la décennie 1990, la Suisse doit faire face à une mutation structurelle de son économie. Les populations confrontées à l'exclusion du marché du travail ainsi qu'aux emplois atypiques — emplois à temps partiel, emplois à durée déterminée, emplois sur appel, etc. — subissent une précarisation au niveau économique, précarisation qui s'accompagne souvent d'un affaiblissement des réseaux de sociabilité. Les villes sont particulièrement confrontées à des situations de précarité qui se manifestent, dans le domaine du logement, sous des formes diverses susceptibles d'affecter l'accès et le maintien au logement des populations économiquement et socialement fragilisées.

Un certain nombre de travaux ont abordé la problématique de l'accès et du maintien au logement en termes de situation. Ce type de recherches menées à partir de la mobilisation de données statistiques administratives ou de données obtenues par questionnaires n'offre, le plus souvent, qu'une photographie de la situation en matière de logement des catégories de ménages prises en compte. Une autre approche aborde la problématique de l'accès et du maintien au logement en termes de processus. Ce type de démarches consiste à s'interroger sur les mécanismes qui conduisent à la précarité et à l'exclusion du logement. Les chercheurs vont ainsi s'intéresser aux trajectoires des populations confrontées à des difficultés sur le marché du logement. La reconstitution des trajectoires individuelles vise alors à mettre en lumière les mécanismes structurels à l'origine des situations de précarité et d'exclusion du logement.

Les travaux qui en résultent mettent en évidence deux catégories de facteurs : les facteurs relevant du contexte socio-économique et de l'évolution des liens de solidarité d'une part, ceux liés à l'évolution de l'offre de logement d'autre part. L'habitat apparaît alors comme «… le miroir où se projettent et se révèlent des transformations qui affectent la société. » [René Ballain, 2005 : 229] Ces deux catégories de facteurs sont toutefois étroitement liés : « Les facteurs économiques comme les facteurs démographiques peuvent bien être les premiers dans le déclenchement ou l'origine des processus d'exclusion, il n'en demeure pas moins que les difficultés de logement, lorsqu'elles surviennent, marquent une étape décisive dans son accélération fatale. » [Didier Vanoni et Fanny Lainé, 1999 : 31] Ces travaux inscrivent la problématique du logement au cœur de la crise des mécanismes intégrateurs de la modernité.

Cette crise n'est pas sans conséquences pour les individus. Les situations de pauvreté et d'exclusion peuvent être sources « … de dévalorisation et de perturbation des identités sociales » [Da Cunha, 1998 : 64.]. L'expérience de la précarité et de l'exclusion peut alors engendrer des comportements divers — repli sur soi, dépendance, dépression, violence contre soi et contre les autres, etc. — qui, à leur tour, vont fragiliser encore un peu plus leur capacité d'accès et de maintien au logement.

Dans le cadre d'un mandat qui nous a été confié par l'Association neuchâteloise des institutions de l'action sociale (ANIAS), nous avons mené une recherche, entre décembre 2004 et juin 2005, sur la problématique de l'accès et du maintien au logement des populations précarisées dans le canton de Neuchâtel. Il s'agissait de nous interroger sur les processus qui conduisent à la précarité et à l'exclusion du logement en portant notre regard non pas sur les trajectoires individuelles, mais sur la politique de régulation de la demande de logement par les gestionnaires de l'offre afin d'explorer des pistes d'action visant à accroître la capacité d'accès et de maintien au logement de ces populations. Nous avons abordé notre recherche sur la base d'un triple postulat :

- les phénomènes de précarité et d'exclusion du logement doivent être analysés dans le contexte et dans la chaîne de causalité qui les ont faits émerger ;

- la problématique de l'accès et du maintien au logement apparaît comme le miroir où se projette et se révèle la crise des mécanismes intégrateurs de la modernité ;
- la compréhension des pratiques de régulation de la demande par les gestionnaires de l'offre immobilière permet de dégager des pistes d'action visant à améliorer l'efficacité des politiques d'aide sociale.

En d'autres termes, il s'agissait de définir, à partir du mode de régulation de la demande par les gestionnaires de l'offre, les processus et les facteurs susceptibles d'engendrer la précarité ou l'exclusion du logement des ménages confrontés à des situations de grande fragilité économique, de perte de lien au travail, d'isolement et de perturbation au niveau de leur identité sociale et de leur estime de soi. Nous avons également pris en compte la problématique de l'accès au logement des populations en fonction de leur origine. Ces aspects feront l'objet de la première partie de la présentation de nos résultats de recherche, en conclusion de laquelle nous présenterons brièvement le profil des populations à risque.[2] Dans une seconde partie, nous aborderons la question des mesures susceptibles de renforcer les politiques publiques visant à accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des populations précarisées. Nous développerons ainsi succinctement les recommandations que nous avons établies à l'issue du mandat.

Accès au logement et profil des personnes en situation de vulnérabilité : principaux résultats

Le logement constitue un élément fondamental du rapport de l'individu à la collectivité : « Accéder à un logement ou pouvoir se maintenir dans un logement est une condition vitale et nécessaire de l'insertion sociale. » [Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, 1999 : 1] Des études menées en Suisse montrent toutefois la persistance de situations de disparités sur le marché du logement.[3] Leurs auteurs mettent en évidence tout un éventail de situations plus ou moins précaires pouvant aller jusqu'à l'exclusion du logement. La capacité différentielle d'accès et de maintien au logement met en évidence l'existence d'une ligne de fracture entre les ménages disposant de la capacité de choisir leur logement et leur lieu de résidence et ceux, dits captifs, dont la mobilité résidentielle est bloquée.

L'accès au logement s'inscrit dans une succession de filtres qui relèvent à la fois de la capacité des demandeurs d'accéder à l'information relative à l'offre de logements, de leur capacité à faire face à la concurrence pour la location des surfaces et de leur capacité à répondre aux critères de sélection des gestionnaires de l'offre. Qui apprend qu'un logement est vacant ? Qui se trouve parmi les candidats les mieux placés et qui se voit attribuer un logement ?

La dotation en capitaux individuels structure l'accès au logement. Ces capitaux sont, comme le montre Bourdieu [Bourdieu, 1984], des ressources qui permettent à ceux qui les possèdent de s'engager dans un champ social. Sur le marché du logement, le capital économique — revenu provenant d'une activité lucrative ou de transferts sociaux — constitue

le principal facteur de régulation entre l'offre et la demande. En situation d'excès de la demande par rapport à l'offre, le capital social va également jouer un rôle important : renforcement de la capacité de concurrence et accès au logement en l'absence de transparence du marché. Le capital culturel est également important dans ce type de situations. En cas de conflits entre bailleurs et locataires, le capital social ainsi que le capital culturel peuvent constituer des éléments importants dans la capacité du locataire à conserver son logement. Ainsi, les demandeurs en situation de force se distinguent par l'importance de leurs capitaux économique, social et culturel et par leur capacité à mobiliser ces ressources. A l'inverse, leur faiblesse a pour effet de fragiliser la demande de certaines catégories de ménages et d'accroître ainsi leur vulnérabilité sur le marché du logement, que ce soit en termes d'accès ou encore de maintien lors de conflits avec leur bailleur.

Nous avons procédé à une série d'entretiens auprès des représentants de seize gérances du canton de Neuchâtel sélectionnées en raison de leur importance sur le marché du logement du canton, dont quatre émanant du secteur public — gérances communales du Locle, de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel et gérance des bâtiments de l'Etat — et douze du secteur privé. D'un point de vue géographique, nos interlocuteurs se répartissaient ainsi: ville de Neuchâtel (8) ; ville de La Chaux-de-Fonds (5) ; ville du Locle (2) ; Val-de-Travers (2).

De la procédure d'inscription à la politique d'attribution : une gestion de la demande en termes de risque

Apprendre qu'un logement est vacant, s'inscrire comme candidat auprès d'une gérance et figurer ensuite parmi les candidats les mieux placés constituent les premiers pas dans l'accès au logement. Nos entretiens montrent qu'un manque de transparence de l'offre et une première sélection lors de la procédure d'inscription sont susceptibles de pénaliser, dès cette première étape, certaines catégories de demandeurs. La médiation de l'offre passe essentiellement, au sein de notre échantillon, par la mise à disposition de listes de logements vacants ainsi que par le biais d'Internet. Le recours à la presse, plus rare, est souvent réservé à des objets difficiles à louer. L'importance des résiliations hors termes, de plus en plus fréquentes, favorise l'émergence d'un marché « informel » au sein duquel les objets vacants se transmettent de main à main, limitant ainsi la transparence de l'offre et, ce faisant, pénalisant particulièrement les demandeurs dont le réseau social est peu étendu. Lors de la procédure d'inscription, une première sélection peut intervenir. Ce sont alors des facteurs liés au savoir-être qui sont pris en compte, en particulier au niveau de la présentation de soi (manière de parler, de s'habiller, hygiène, etc.) du demandeur.

Au-delà de ce premier « obstacle », notre recherche a montré que la régulation de l'offre et de la demande repose sur une série de critères dont l'objectif consiste à évaluer la solvabilité des demandeurs, leur capacité à gérer leur futur logement ainsi que celle d'entretenir de bonnes relations de voisinage. Ce mode d'évaluation doit permettre aux gestionnaires de l'offre de repérer, parmi les demandeurs, ceux dont la gestion d'un appartement pourrait s'avérer

problématique. Les risques encourus sont appréciés essentiellement en termes financiers.

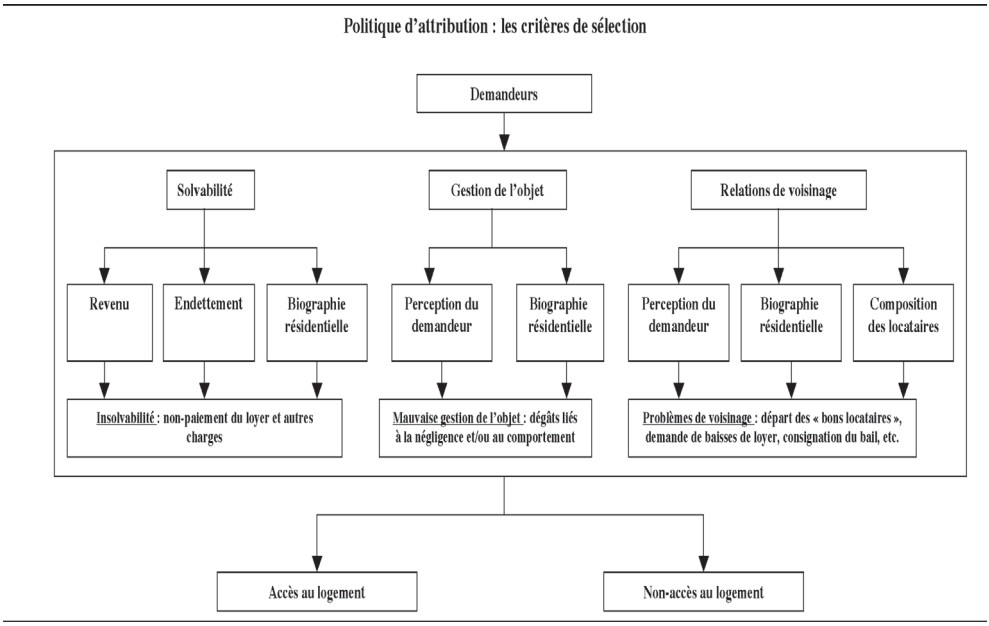


Figure 1 : Politique d'attribution : les critères de sélection.

L'application de ces critères rend l'accès aux logements soumis à concurrence très difficile aux demandeurs considérés comme de « mauvais risques ». On peut parler, à ce propos, de l'instauration d'une véritable discrimination à l'accès entre demandeurs dans une partie du parc immobilier. Elle est toutefois moins marquée dans les objets soumis à une plus faible demande.[4] L'accès des locataires perçus comme de « mauvais risques » à cette autre partie du parc est toutefois, dans l'écrasante majorité des cas, conditionné à un partage des risques par la médiation d'un garant ou à la mise en place de diverses formes de garanties. Nos entretiens montrent que les gestionnaires de l'offre sont d'autant plus sensibles au risque qu'ils s'estiment insuffisamment protégés face aux « mauvais » locataires. Ils jugent en effet que les pertes financières liées à la durée de la procédure d'expulsion — pertes de loyers et frais de remise en état — sont excessives, d'où le recours à un principe de précaution face à certaines catégories de demandeurs, qui peut s'avérer particulièrement pénalisant.

La perception des risques par les gestionnaires de l'offre

Les gestionnaires de l'offre vont établir le degré de solvabilité des demandeurs à partir de trois critères : les revenus, la situation financière et, dans certains cas, le comportement passé en matière de paiement du loyer. La prise en compte des revenus va leur permettre, d'une part, d'opérer une distinction entre les demandeurs actifs sur le marché de l'emploi et ceux au bénéfice de transferts publics (allocations de chômage, aide sociale, etc.). Elle va

leur permettre, d'autre part, d'évaluer la capacité des demandeurs à assumer le loyer et les charges de l'appartement convoité. La prise en compte de la situation financière a pour objet de mettre en évidence l'éventuelle présence d'un endettement qui est considéré comme un facteur potentiel d'insolvabilité, ce qui est particulièrement le cas lors de l'existence de dettes de loyer. En situation de concurrence entre demandeurs, l'existence de dettes constitue un facteur rédhibitoire. Lors de situations de moindre concurrence, les gestionnaires de l'offre sont susceptibles, selon les objets, d'entrer en matière. L'accès au logement est alors conditionné, nous l'avons vu, à la médiation d'un garant ou de diverses formes de garanties : recours à des co-débiteurs solidaires, baux de plus courte durée, cessions de salaires, garantie des services sociaux, etc.

La crainte de non-paiement des loyers et des charges va particulièrement pénaliser les demandeurs endettés ainsi que ceux dont les revenus relèvent de transferts sociaux. Parmi ces populations figurent les bénéficiaires de l'aide sociale et les ménages qui disposent de très faibles revenus. Les premiers, au bénéfice d'une garantie de loyer octroyée par les services sociaux communaux, apparaissent toutefois moins pénalisés que les demandeurs disposant de faibles ressources, qui sont souvent endettés et qui ne parviennent pas à proposer de garants. Nous avons toutefois observé des situations où les gestionnaires de l'offre, anticipant une éventuelle sortie du dispositif de l'aide sociale et le retrait subséquent de la garantie de loyer, refusent d'entrer en matière ou, dans certains cas, dénoncent les baux lors de la sortie de l'aide sociale.[5] Cette problématique, qui n'est pas exempte de tensions, cristallise la confrontation entre les attentes des gestionnaires de l'offre dont la perspective est la maîtrise des risques d'insolvabilité sur toute la durée du bail et les travailleurs sociaux dont le cadre d'action est déterminé par la loi.

Dans le processus d'attribution, la capacité de gestion du logement et des locaux communs est un critère qui paraît moins important que ceux liés à solvabilité et à la gestion des relations de voisinage. Il n'en demeure pas moins qu'il peut être pris en compte par le truchement de demandes de renseignements auprès de l'ancien bailleur. Celles-ci se font systématiquement pour une partie de notre échantillon ou, pour le reste de nos interlocuteurs, lorsqu'il y a un doute. Les gestionnaires de l'offre expriment ici la crainte de perdre des mandats de gestion dans la mesure où les frais occasionnés en cas de dégâts de même que les pertes de loyer consécutives aux travaux de remise en état sont à la charge des propriétaires. L'objectif est alors de prévenir les risques financiers liés aux dégâts volontaires ainsi qu'à de graves négligences. Ce facteur est particulièrement pénalisant pour les populations souffrant d'addiction, de problèmes psychiques ou encore pour certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale.

La capacité des demandeurs à entretenir de bonnes relations de voisinage est un facteur aussi important, dans les politiques d'attribution, que celui de la solvabilité. Il s'agit, pour les gestionnaires de l'offre, de prévenir, d'une part, les départs des « bons » locataires et leurs conséquences en termes de pertes de loyer et en termes d'image pour l'immeuble en question

et, d'autre part, de prévenir des demandes de baisses de loyer ainsi que d'éventuelles consignations de loyer. La crainte des gestionnaires de l'offre des conflits de voisinage est d'autant plus grande qu'il leur paraît à la fois difficile d'anticiper les départs des « bons » locataires et d'arrêter ensuite l'hémorragie lorsque ce processus est amorcé. Si le principe de précaution induit par la crainte de conflits de voisinage tend à pénaliser à nouveau les populations toxicomanes et alcooliques, les personnes souffrant de problèmes psychiques et sortant d'institution ainsi que certains jeunes bénéficiaires de l'aide sociale, nos entretiens ont montré que, chez l'ensemble de nos interlocuteurs, ce facteur est également discriminant pour certaines catégories d'étrangers. Dans certains cas, il constitue une véritable entrave dans l'accès au logement ou tout au moins dans la partie du parc immobilier soumise à concurrence.

Dans les gérances publiques, le mode de régulation de l'offre et de la demande se distingue moins par les facteurs pris en compte, qui sont globalement les mêmes que ceux de leurs confrères du privé, que par leur application. En effet, nos entretiens ont mis en évidence que, d'une part, l'analyse des dossiers des demandeurs tend à y être plus approfondie et que, d'autre part, la recherche de solutions visant à assurer l'accès au logement du plus grand nombre y est plus ou moins systématique. Le mode d'évaluation des demandes ainsi que la capacité de prise de risques plus importante de la part des gérances publiques offrent un accès plus large au logement pour les bénéficiaires de l'aide sociale et pour les personnes endettées non bénéficiaires des services sociaux. On relèvera toutefois que la faiblesse de leur parc immobilier — moins de 1'500 objets pour les trois villes du canton et environ 2'300 pour la caisse de l'Etat [6] — réduit considérablement la marge de manœuvre des collectivités publiques face aux besoins des populations précarisées sur le marché du logement.

Le profil des populations à risque

En demandant aux gestionnaires d'évaluer sur une échelle de Lickert à cinq niveaux (1 correspondant à pas du tout handicapant et 5 à rédhibitoire) une série de vingt-six facteurs potentiellement handicapants, voire excluants, puis de les discuter, nous avons pu dresser le profil des populations risquant de se faire refuser le logement pour lequel elles se sont inscrites. Cette liste des facteurs a été identifiée dans l'étude empirique de Arend et al. [Arend et al., 1990]. Nous l'avons quelque peu modifiée et adaptée à notre contexte d'analyse. Relevons qu'il était précisé aux répondants de ne tenir compte que d'un seul facteur à la fois.

En complétant ces résultats quantitatifs par une analyse des facteurs discutés par les gestionnaires, nous pouvons affiner cette hiérarchisation. Aux extrémités de l'échelle, les facteurs ne suscitent pas de commentaires par les gestionnaires. Treize critères apparaissent comme pas ou peu handicapants et cinq comme rédhibitoires. En ce qui concerne les huit critères discutés, les gestionnaires complexifient le processus décisionnel en prenant en considération plusieurs variables pour faire leur sélection. Ils choisiront le meilleur candidat en tenant compte de sa biographie résidentielle, de sa solvabilité, de son revenu, de sa moralité, de la nature de l'objet à louer (prix et standing de l'objet, population résidant dans l'immeuble), du feeling éprouvé lors de la rencontre – sur dossier ou lors d'un entretien – et enfin de son origine. [7]

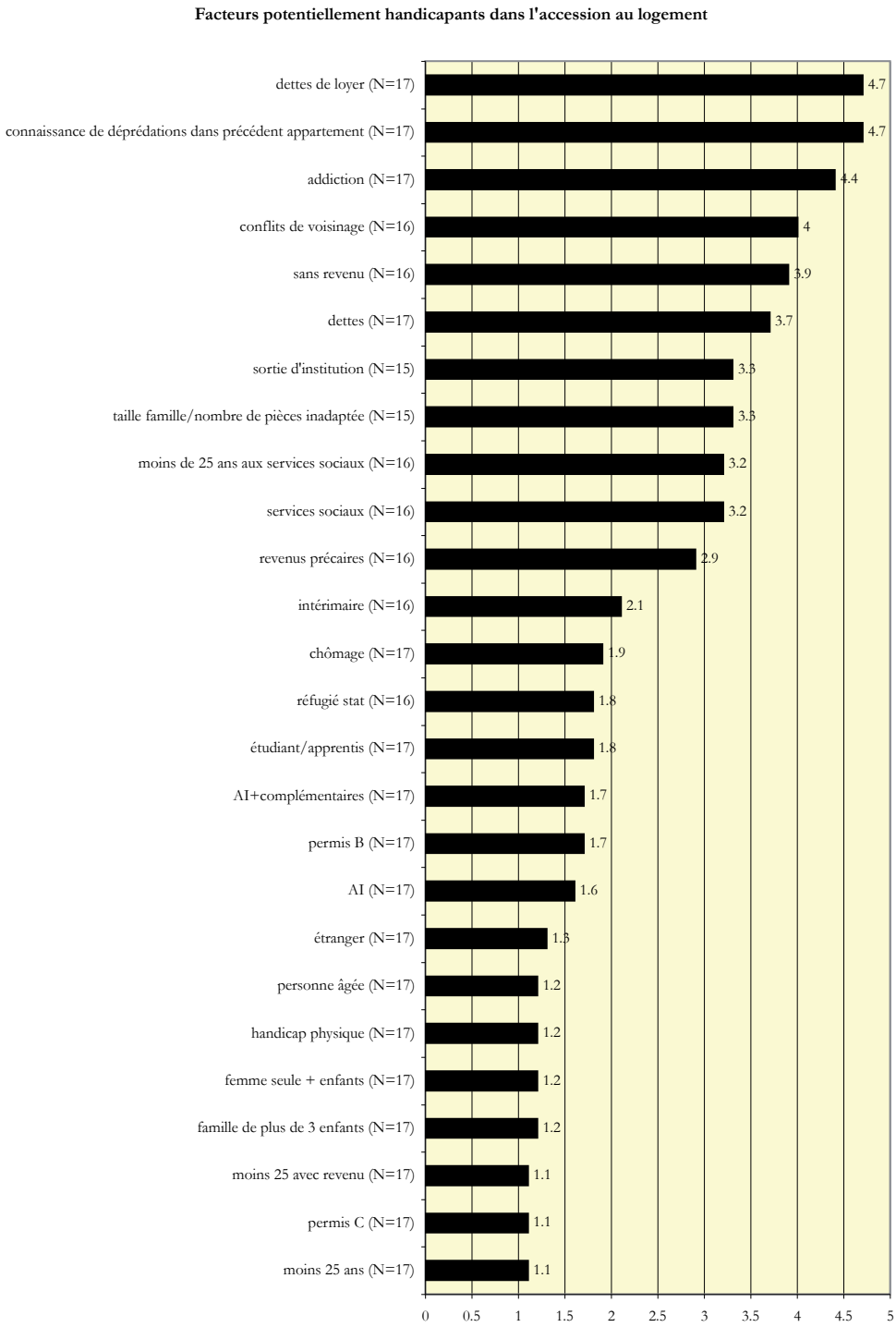


Tableau 1 : Facteurs potentiellement handicapants dans l'accession au logement.

Sur ce dernier point, il est à noter que les données quantitatives ne permettent pas de relever que le fait qu'un candidat soit étranger prétérite l'accès à l'objet. Ce facteur – le plus discuté par les répondants – atteste d'un traitement différencié des dossiers de certains gestionnaires. Aucune gérance n'exclut les étrangers de leur parc et un quart traite cette caractéristique sans distinction. Les autres gestionnaires affirment distinguer les étrangers selon leur provenance et leur intégration en Suisse. Les étrangers considérés comme non intégrés sont : « les Arabes », « les Kurdes », « les Yougos », « les Tchétchènes », « les Africains », « les Asiatiques », « les Balkans », « ceux qui ont un permis B frais », « les réfugiés politiques » et « les Tamouls ». Les étrangers intégrés sont : « les Italiens », « les Portugais », « les Espagnols » et « ceux qui bossent chez Baxter ou Philip Morris ».[8] Les gestionnaires craignent — pour « ceux qui ne sont pas intégrés » — une mauvaise gestion de l'objet (laisser une casserole d'eau bouillir continuellement, une mauvaise utilisation des appareils électroménagers et du bruit), une disharmonie avec le voisinage, les départs rapides et des comportements violents.

Un autre exemple de traitement différencié concerne le candidat bénéficiaire de l'aide sociale. Deux gestionnaires les prennent sans distinction. A l'inverse, pour deux autres répondants, cette caractéristique est rédhibitoire. Les trois-quarts des répondants accordent l'objet au bénéficiaire des services sociaux selon le cas : « On fait au feeling ». Sont acceptés : « les familles », « l'accident » et « les gens responsables qui se prennent en main». Sont refusés : « ceux qui ne cherchent pas à travailler », « les marginaux », « les cas sociaux ».

En résumé, les aspects régulant la politique d'attribution des gestionnaires — la solvabilité, la capacité de gérer le futur logement et les bonnes relations de voisinage — stigmatisent certaines populations. Bien qu'elles ne soient pas toutes exclues de tout type d'objet, le logement ne leur sera pas attribué si un candidat présente un meilleur dossier. L'analyse des données quantitatives et qualitatives a permis de mettre en évidence les profils des personnes à risque suivantes :

- certaines catégories des bénéficiaires des services sociaux ;
- les working-poor ;
- les personnes endettées ;
- les personnes souffrant d'addiction ;
- certaines catégories de personnes souffrant de maladies psychiques ;
- les personnes sortant d'une institution ;
- certaines catégories d'étrangers ;
- les personnes à la biographie résidentielle connotée négativement par les gestion naires (non paiement de loyer, déprédations, conflits de voisinage).

Renforcement de l'accès au logement : politiques publiques et attentes des gestionnaires de l'offre

Au-delà de la compréhension des mécanismes décisionnels en présence, l'approche en termes de processus permet également un élargissement de la réflexion au niveau des politiques sociales à élaborer pour faire face à la panne des processus d'intégration sur le marché du logement. Elle permet en effet de montrer que le monde des précaires et des exclus du logement est alimenté en permanence par des flux de personnes fragilisées au niveau économique et social. Face à cette situation, deux types d'interventions vont se dégager : une politique d'insertion pour les ménages exclus du logement ou qui sont menacés de l'être et, en amont, une politique de prévention afin de renforcer la capacité de maintien au logement des populations précarisées. Il s'agit, en effet, d'éviter la confusion entre les populations confrontées à des difficultés économiques et celles qui cumulent à la fois les difficultés économiques et les difficultés sociales et dont les besoins, face au logement, ne sont pas identiques. Cette confusion entre ces différents publics n'est pas sans conséquences dans la mesure où elle risque d'inscrire les ménages précaires dans une logique de traitement en termes de handicaps et non de prévention et d'aboutir ainsi à leur déqualification aux yeux des gestionnaires de l'offre, ce qui aurait pour effet de rendre plus difficile encore leur situation sur le marché du logement. Des chercheurs français ont constaté, dans le cadre de la mise en application des mesures prévues par la loi Besson de 1990 visant à garantir le droit au logement, l'exigence d'une « application systématique de l'accompagnement social pour des ménages qui ne se caractérisent ni par leur incivilité, ni par leur insociabilité mais seulement par leur insolvabilité » [René Ballain et Marie-Christine Jaillet, 1998 : 137].

La gestion des demandes repose, au sein de notre échantillon, sur une série de critères visant à réduire les risques financiers liés au non paiement du loyer et des charges, aux éventuels dégâts et conflits de voisinage. Cette approche a pour conséquence d'établir une ségrégation entre demandeurs, les uns ayant accès à l'ensemble du parc immobilier, les autres ne pouvant espérer au mieux qu'accéder aux objets soumis à plus faible concurrence, ceci pour autant qu'ils puissent fournir de solides garanties financières. Ce mode de régulation des demandeurs précaires semble toutefois limité aux populations qui ne sont confrontées qu'à des difficultés d'ordre financier. Pour les autres, qui cumulent les difficultés financières et sociales, l'accès et le maintien au logement peuvent s'avérer parfois très difficiles, ce d'autant plus que les gestionnaires de l'offre jugent les politiques publiques très largement en deçà de leurs attentes. Les principales critiques sont formulées à l'égard des services sociaux communaux qui sont les principaux acteurs de l'application de ces politiques publiques. Dans ce contexte, l'accès et le maintien au logement des populations les plus précarisées dépendent de la mise en place de dispositifs susceptibles de garantir aux gestionnaires de l'offre le paiement des loyers et des charges, le suivi des personnes à risque, la gestion des comportements « déviants » ainsi que la prise en charge des dégâts.

Dans le cadre de notre travail, nous avons été amenés à établir une liste de mesures suscep-

tibles d'accroître la capacité d'accès et de maintien au logement des populations précarisées. En vertu de notre mandat, nos propositions devaient pouvoir s'inscrire dans le cadre des politiques publiques en vigueur. Nous n'avons donc abordé aucune mesure dont l'application aurait nécessité des modifications de la loi ou de l'arrêté fixant les normes de l'aide sociale. Ce faisant, nos propositions s'inscrivent dans le cadre d'une politique de prévention. Nous avons ainsi privilégié une réflexion sur l'existant, renonçant ainsi à des mesures structurelles plus coûteuses et plus lourdes qui relèvent davantage d'une politique d'insertion et/ou d'une politique d'aide à l'accès au logement.

Dans notre catalogue de mesures, nous avons privilégié cinq axes d'intervention pouvant améliorer la gestion des situations actuelles : l'accès à l'offre, la solvabilité des demandeurs, la collaboration entre les services sociaux communaux et les gestionnaires de l'offre, le suivi des locataires et la capacité d'action des différents intervenants auprès des demandeurs et locataires fragilisés. Certaines d'entre elles ont pour objet de renforcer l'accès et le maintien au logement des populations fragilisées. La mise en place d'un outil statistique vient compléter ce catalogue de mesures. Très schématiquement, il se présente de la manière suivante :

- accès à l'offre : renforcement de l'accès aux différents supports de l'offre et amélioration des techniques de recherche de logement ;
- solvabilité des demandeurs : mise en place de programmes de désendettement et d'aide à la gestion ; réflexion sur les conditions d'un éventuel recours au fonds de désendettement cantonal ;
- collaboration entre les services sociaux communaux et les gestionnaires de l'offre : sensibilisation du personnel administratif des gérances aux problématiques des populations prises en charge par les services sociaux ; informations sur le cadre légal et le fonctionnement des services sociaux; unification des pratiques des assistants sociaux ; élaboration d'une charte éthique et mise en place d'un groupe de suivi réunissant travailleurs sociaux et gestionnaires de l'offre ;
- suivi des locataires : réflexion sur une plus large mobilisation des mesures de suivi telles que prévues dans le cadre des mesures d'accompagnement social extérieur (ASE) ; recours au service d'aide familiale ; mise en place d'un poste de médiateur ;
- capacité d'action des différents intervenants auprès des demandeurs et locataires fragilisés : mobilisation des réseaux existants et développement de nouvelles synergies ; recherche et échange d'expériences et de bonnes pratiques.

Conclusion

Notre mandat avait pour objet de décrire les modalités d'attribution des logements dans le canton de Neuchâtel, de dégager le profil des populations fragilisées par ce mode de régulation de l'offre et de la demande, et d'établir un catalogue de mesures susceptibles de

renforcer la capacité d'accès et de maintien au logement de cette catégorie de demandeurs. Nous avons vu que la gestion de la demande, au même titre que celle des relations entre bailleurs et locataires, est appréciée en termes de risques financiers évalués essentiellement à partir de trois critères : la solvabilité, la capacité de gestion de l'objet et la capacité à entretenir de bonnes relations de voisinage. Ce mode de régulation entraîne une ségrégation dans l'accès et le maintien au logement, dont les formes et le degré vont varier selon les logements pris en compte et le profil des demandeurs. Les ménages les plus fragilisés cumulent les difficultés financières et sociales. Nous avons également mis en évidence l'existence d'une ségrégation dans l'accès au logement en raison de la seule origine de certains demandeurs. Cet aspect doit être souligné car l'émergence de nouvelles catégories de populations fragilisées peut, selon les approches, occulter cette forme de précarisation et d'exclusion pourtant persistante, ainsi que le souligne René Ballain : « La dimension ethnique qui demeure présente (est) mise en quelque sorte au second rang compte tenu de l'importance accordée aux dimensions économiques et sociales de l'exclusion du logement. » [Ballain, 2005 : 229] Dans un marché privé qui ne s'adapte pas spontanément aux besoins des populations économiquement et socialement fragilisées, le rôle des politiques publiques est alors primordial. Il l'est d'autant plus lorsque le volume du parc de logements des collectivités publiques est restreint. Dans ce contexte, l'accès et le maintien au logement des populations qui cumulent les handicaps économiques et sociaux relèvent d'une politique d'insertion dont le coût est loin d'être négligeable. Cette problématique ne figurait toutefois pas dans notre mandat. Ce faisant, nous avons privilégié les mesures destinées à améliorer la gestion des processus ainsi qu'à accroître la capacité d'action des différents intervenants sociaux et la collaboration entre les services sociaux communaux et les gestionnaires de l'offre.

Bibliographie

Arend M., *et al.* (1990) « Groupes défavorisés sur le marché du logement : Problèmes et mesures », *Bulletin du logement*, 45.

Ballain R. et Jaillet M-C., (1998) « Le logement des démunis : quel accompagnement social ? », *Esprit*, 241, pp. 128-141.

Ballain R., (2005) « Pauvreté, exclusion et logement, bilan des études et recherches », in *Travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale* 2003-2004, La Documentation Française, Paris, pp. 209-254.

Bourdieu P., (1984) *Questions de sociologie*, Minuit, Paris.

Da Cunha A. *et al.*, (1998) *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Réalités sociales, Lausanne.

Da Cunha A. (2004) « Pauvreté et exclusion sociale : des concepts à leur mesure. Une approche plurielle », in Soulet M.-H.(dir.), *Quel avenir pour l'exclusion ?*, Academic Press, Fribourg.

Da Cunha A. (resp. scient.) *et al.*, (2005) *Marginalité urbaine accès au logement et aide sociale. Etude de cas : Neuchâtel, le Locle, la Chaux-de-Fonds*, Observatoire de la ville et du développement durable, Institut de Géographie, Université de Lausanne.

Direction Générale De L'Urbanisme, De L'Habitat Et De La Construction (DGUHC) (1999) Connaître les exclusions du logement. Guide méthodologique, Editions DGUHC, Paris.

Office Cantonal de la Statistique (2004) *Annuaire statistique du canton de Neuchâtel*.

Vanoni D., et Lainé F., (1999) « L'exclusion du logement : l'état des connaissances sur les situations, les populations concernées et les facteurs excluants », *Recherche sociale*, 151, pp. 4-34.

Notes

1 « La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de leur responsabilité et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions équitables. » [Constitution fédérale, 1999, Art. 41].

2 Pour les résultats exhaustifs de cette étude : [Antonio da Cunha (resp.scient.), Olivier Schmid et Adrien Vaucher, 2005].

3 Voir en particulier : [Michal Arend, Anna Kellerhals Spitz et Thomas Mächler, 1990].

4 Le parc immobilier neuchâtelois est hétérogène. D'une part, il y a pénurie dans le littoral (districts de Neuchâtel et de Boudry) et au Val-de-Ruz puisque les taux de vacance sont inférieurs à 0,5% en 2004. D'autre part, la situation s'inverse dans les Montagnes neuchâteloises et au Locle particulièrement puisque ce district détient, parmi tous les districts suisses, le taux de vacance le plus élevé (5,15% en 2004). Selon le mécanisme de l'offre et de la demande, le prix du loyer est en corrélation directe avec le taux de vacance.

5 « Dispositions spéciales : "... A la signature du présent contrat, le locataire Monsieur X ne présente pas les garanties de solvabilité exigées. Le bailleur accepte toutefois de conclure ce contrat à condition que les services sociaux s'engagent à garantir le paiement de l'intégralité du loyer et des charges. Le désengagement des services sociaux entraînera automatiquement la résiliation du présent bail pour sa plus prochaine échéance. » Extrait tiré d'un bail établi par une gérance de Neuchâtel le 28 avril 2005 au nom d'un bénéficiaire des services sociaux.

6 Ces 3'800 objets représentent 4,6% du parc immobilier neuchâtelois total.

7 Les huit critères discutés par les gestionnaires sont les suivants : étranger / étudiant ou apprenti / revenus précaires / bénéficiaire des services sociaux / moins de 25 ans bénéficiaire des services sociaux / taille du logement inadaptée à la taille du ménage / sortie d'institution / extrait des poursuites non vierge.

8 Ces deux entreprises établies à Neuchâtel emploient de nombreux cadres étrangers.