



Re-InVEST.be

REBUILDING AN INCLUSIVE, VALUE-BASED EUROPE OF
SOLIDARITY AND TRUST THROUGH SOCIAL INVESTMENTS

Logement: une approche socio-constructiviste

Éléments autour de la question
du logement sur la base de
concertations avec les acteurs
de la lutte contre la pauvreté

Rapport 2.3.1, Novembre, 2021

François Demonty, David de Vaal, Veerle Stroobants &
Henk Van Hootegem



This project is funded by BELSPO (the Belgian federal science policy office) under the
BRAIN-be 2.0 programme, contract n° B2/191/p3/Re-InVEST.be

November 2021

© 2021 – Re-InVEST.be, Rebuilding an Inclusive, Value-based Europe of Solidarity and Trust through Social Investments – contract n° B2/191/p3/Re-InVEST.be

Co-ordination: ides.nicaise@kuleuven.be

p.a. Re-InVEST.be
HIVA - Research Institute for Work and Society
Parkstraat 47 box 5300, 3000 LEUVEN, Belgium

For more information henk.vanhootegem@cntr.be

Please refer to this publication as follows:

Demonty, F., de Vaal, D., Stroobants, V., & Van Hootegem, H. (2021). Logement : une approche socio-constructiviste. Éléments autour de la question du logement sur la base de concertations avec les acteurs de la lutte contre la pauvreté, Rapport D2.3.1, Re-InVEST.be. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Information may be quoted provided the source is stated accurately and clearly.

This publication is part of the Re-InVEST.be project, This project is funded by BELSPO (the Belgian federal science policy office) under the BRAIN-be 2.0 programme, contract n° B2/191/p3/Re-InVEST.be.

The information and views expressed in this document are those of the author (s) and do not necessarily represent the official opinion of Belspo. Neither Belspo, nor any person acting on their behalf, can be held responsible for any use that may be made of the information contained therein.

Résumé exécutif

Ce papier présente de façon condensée les principaux apports que le Service de lutte contre la pauvreté a amenés, au cours des dernières années, à la réflexion autour de la problématique du logement pour les personnes en situation de pauvreté et de précarité. Les enseignements qui sont présentés ici sont donc le fruit de différents processus de concertation qui ont eu lieu ces dernières années avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations et réseaux, et avec une diversité d'autres acteurs (administrations, syndicats, mutualités, chercheurs, ...). Les éléments issus du matériel du Service sur la question du logement accumulé sur le long terme sont envisagés dans ce papier à partir de la conception de la pauvreté et de l'approche centrale en termes d'investissement social sur lesquelles la recherche Re-InVEST.be repose.

Après avoir rappelé l'importance de disposer d'un logement de qualité pour vivre dignement et réaliser d'autres droits humains fondamentaux, nous présentons différents éléments contextuels qui participent au manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique. En partant de leur point de vue, nous analysons ensuite comment les personnes en situation de pauvreté et de précarité composent avec ce contexte marqué par une pénurie structurelle de logements abordables et de qualité. Nous montrons la tension dans ces trajectoires de vie entre des situations dans lesquelles ces personnes posent des choix et déploient des stratégies, et d'autres situations où il s'agit pour elles bien plus de choix « négatifs », orientés surtout par des contraintes. Enfin, nous proposons différentes pistes de recommandations qui ont également émergé de processus de concertation antérieurs qui sont autant de leviers que les pouvoirs publics pourraient actionner pour renforcer l'effectivité du droit à un logement abordable et de qualité pour tous.

Parce qu'ils apportent un éclairage spécifique sur le logement en tant qu'investissement social, ces différents éléments peuvent aider à orienter le travail de recherche des partenaires de HIVA-KU Leuven et du CriDIS-UCL (analyse et interprétation des données, études de cas et entretiens, etc.). Dans un second temps, le Service de lutte contre la pauvreté est occupé à amener les enseignements produits par les partenaires de la recherche dans une concertation avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations et divers autres acteurs de la lutte contre la pauvreté, afin d'interroger ces apports, de les enrichir et de les compléter. À cette fin, le Service organise des réunions de concertation spécifiques.

Uitvoerige samenvatting

Dit document geeft een samenvatting van de belangrijkste bijdragen die het Steunpunt tot bestrijding van armoede de afgelopen jaren heeft geleverd aan het debat over huisvesting voor mensen in armoede en bestaansonzekerheid. De voorgestelde inzichten zijn het resultaat van verscheidene overlegprocessen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden met mensen in armoede en hun verenigingen en netwerken en met diverse andere actoren (administraties, vakbonden, mutualiteiten, onderzoekers, enzovoort.). Het materiaal over de huisvestingsproblematiek dat het Steunpunt doorheen de jaren heeft opgebouwd, wordt in dit document bekeken vanuit de opvatting over armoede en de centrale benadering in termen van sociale investeringen waarop het Re-InVEST.be-onderzoek is gebaseerd.

Na te hebben gewezen op het belang van kwaliteitsvolle huisvesting om waardig te leven en andere fundamentele mensenrechten te verwezenlijken, stellen we verschillende contextuele elementen voor die bijdragen aan het gebrek aan doeltreffendheid van het recht op degelijke en betaalbare huisvesting voor iedereen in België. Vanuit hun standpunt analyseren we vervolgens hoe mensen in armoede en bestaansonzekerheid omgaan met deze context, gekenmerkt door een structureel tekort aan betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting. In hun levenstrajecten tonen we de spanning tussen situaties waarin deze mensen keuzes maken en strategieën inzetten enerzijds en situaties waarin het voor hen veel meer een kwestie is van ‘negatieve’ keuzes, ingegeven door beperkingen anderzijds. Ten slotte stellen wij een aantal aanbevelingen voor, die ook uit eerdere overlegprocessen naar voren zijn gekomen, als hefboomen voor de overheden om de doeltreffendheid van het recht op betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting voor iedereen te versterken.

Omdat ze een specifiek licht laten schijnen op huisvesting als sociale investering, kunnen deze verschillende elementen de onderzoeksactiviteiten van de onderzoekspartners van HIVA-KU Leuven en CRIDIS-UCL (data-analyse en -interpretatie, casestudies en interviews, ...) mee richting geven. In tweede instantie zal het Steunpunt tot bestrijding van armoede de kennis die ontwikkeld zal worden door de onderzoekspartners in overleg brengen met mensen in armoede en hun verenigingen én verschillende andere actoren in de strijd tegen armoede om ze te bevragen, te verrijken en aan te vullen. Het Steunpunt organiseert daartoe specifieke overlegbijeenkomsten.

Executive summary

This paper presents in a condensed form the main contributions that the Combat Poverty Service has made in recent years to the reflection on the issue of housing for people experiencing poverty and precariousness. The information presented here is the result of various dialogue processes that have taken place over the years with people experiencing poverty and their associations and networks, and with a variety of other actors (administrations, trade unions, mutualities, researchers, etc.). The material on the housing issue that the Combat Poverty Service has accumulated over the long term is considered in this paper from the conception of poverty and the central approach in terms of social investment on which the Re-InVEST.be research is based.

After recalling the importance of quality housing for a dignified life and the realization of other basic human rights, we present various contextual elements that contribute to the lack of effectiveness of the right to decent and affordable housing for all in Belgium. From their point of view, we then analyse how people living in poverty and precariousness deal with this context marked by a structural shortage of affordable and quality housing. We show the tension in these life trajectories between situations in which these people make choices and deploy strategies on the one hand and situations in which it is more a question of ‘negative’ choices, guided by constraints on the other hand. Finally, we propose various recommendations, that have also emerged from previous dialogue processes, as levers that public authorities could use to strengthen the effectiveness of the right to affordable and quality housing for all.

Because they shed a specific light on housing as a social investment, these elements can help give direction to the research activities of the partners of HIVA-KU Leuven and CRIDIS-UCL (data analysis and interpretation, case studies and interviews, ...). In a second stage, the Combat Poverty Service is busy bringing the knowledge developed by the research partners into dialogue with people in poverty and their associations and various other actors fighting against poverty in order to question, enrich and complement it. To this end, the Service organizes specific dialogue meetings.

Préface

L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la politique de lutte contre la pauvreté - avec lequel le Service de lutte contre la pauvreté l'insécurité et l'exclusion sociale a été créée en 1999 en tant qu'institution interfédérale, publique et indépendante - mentionne explicitement l'importance de la recherche dans la lutte contre la pauvreté. Le Service de lutte contre la pauvreté est également chargé de contribuer à la réflexion et au développement d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Depuis sa création, le Service a apporté diverses contributions à la réalisation, au soutien et à l'orientation de projets de recherche.

La recherche Re-InVEST.be représente un défi nouveau et particulier pour le Service de lutte contre la pauvreté dans son travail de recherche. Le Service veut apporter sa contribution - sur base de son statut spécifique et de sa méthode de travail - en mettant son matériel à la disposition de ces partenaires d'une part, et en discutant du matériel de recherche des partenaires dans les réunions de concertation avec les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté d'autre part. Nous remercions le et leurs collègues chercheurs - M. Ides Nicaise de HIVA-KU Leuven et M. Jean De Munck. du CriDIS-UCL - pour cette collaboration unique.

Table des matières

Résumé exécutif	3
Uitvoeringe samenvatting	4
Executive summary	5
Préface	6
Introduction	8
1. Un logement, c'est bien plus qu'un toit au-dessus de la tête	9
2. Le manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique	11
2.1 L'abordabilité du logement	11
2.1.1 Contexte	11
2.1.2 Mesures et instruments publics	12
2.2 La qualité du bâti	13
2.3 Les pratiques de sélection et de discrimination	13
2.4 Le risque d'expulsion	14
2.5 Le sans-abrisme et l'absence de chez-soi	14
2.5.1 L'adresse de référence comme porte d'entrée vers les droits	15
2.5.2 Trajectoires non linéaires et enjeux dans l'accompagnement	15
2.5.3 Des dénombrements pour mieux mesurer et comprendre le phénomène	16
3. Comment les personnes en situation de pauvreté composent-elles avec ce contexte et les mesures et instruments existants ?	18
3.1 Très souvent, en devant se résoudre à faire des concessions et à vivre des privations	18
3.2 Parfois, en optant pour des formes de logements alternatifs	20
3.3 En s'appuyant sur les dispositifs d'accompagnement existants	21
4. Investir pour renforcer l'effectivité du droit à un logement abordable et de qualité pour tous	23
4.1 Créer plus de logements abordables et de qualité	23
4.2 Prévoir un fonds de garantie locative central pour un accès financièrement réaliste et non stigmatisant au marché locatif	24
4.3 Ne pas pénaliser doublement les personnes qui posent certains choix	25
4.4 Offrir les possibilités d'un accompagnement le plus efficace et adapté possible	26
4.5 Rendre opposable le droit à un logement décent	27
Bibliographie	29

Introduction

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est une institution interfédérale indépendante, établie par l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions pour assurer la continuité de la politique en matière de lutte contre la pauvreté. Sa mission légale est d'évaluer l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux dans les situations de pauvreté. En effet, les situations de pauvreté peuvent mettre gravement en péril les droits des personnes et leur dignité. Le Service doit donc formuler des recommandations à l'intention de tous les gouvernements, parlements et organisations de la société civile.

Le Service assure deux principaux rôles dans le projet de recherche Re-InVEST.be. En effet, il veut apporter sa contribution - sur base de son statut spécifique et de sa méthode de travail - d'une part, en mettant son matériel à la disposition de ces partenaires, et en discutant du matériel de recherche des partenaires dans les réunions de concertation avec les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté d'autre part. Le présent texte s'inscrit dans le cadre de ce premier rôle.

L'Accord de coopération identifie le logement comme un domaine prioritaire *« pour le maintien de la cohésion sociale et la prévention de l'insécurité sociale, de la pauvreté et des inégalités, ainsi que pour les droits de l'homme »*. Depuis sa création, le logement est au centre des travaux du Service de lutte contre la pauvreté. Dans ce document, nous donnons un aperçu des idées que le Service a développées au fil des années sur ce sujet. Cela s'est toujours fait en concertation avec les personnes en situation de pauvreté et leurs associations, et avec une diversité d'autres acteurs de la lutte contre la pauvreté (partenaires sociaux, mutuelles, organisations sociales, administrations, chercheurs, ...). Dans le cadre du projet de recherche Re-InVEST.be, nous souhaitons partager ces connaissances avec les deux institutions partenaires afin de les approfondir, les affiner et les renforcer. Le document contient des références à diverses publications du Service de lutte contre la pauvreté par le biais d'hyperliens dans les notes en bas de page.

Dans le premier point, nous rappelons qu'un logement n'est pas qu'une donnée matérielle pour les ménages et nous soulignons l'importance de disposer d'un logement de qualité pour vivre dignement et pour pouvoir réaliser une série d'autres droits humains fondamentaux

Dans le deuxième point, nous présentons différents éléments contextuels qui participent au manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique. Nous y développons la question de l'accessibilité financière et de la qualité du logement, ainsi que trois autres phénomènes ou mécanismes d'exclusion sur le marché locatif privé qui touchent en priorité les groupes vulnérables : les pratiques de sélection et de discrimination, le risque d'expulsion, et le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.

Ensuite, dans le troisième point, nous mettons en lumière les façons par lesquelles les personnes en situation de pauvreté et de précarité composent avec ce contexte marqué par une pénurie structurelle de logements abordables et de qualité. Nous montrons la tension dans ces trajectoires de vie entre des situations dans lesquelles ces personnes posent des choix et déploient des stratégies, et d'autres situations où il s'agit pour elles bien plus de choix « négatifs », orientés surtout par des contraintes.

Enfin, dans le quatrième point, nous proposons différentes pistes de recommandations qui ont également émergé de processus de concertation antérieurs et qui sont autant de leviers que les pouvoirs publics pourraient actionner pour renforcer l'effectivité du droit à un logement abordable et de qualité pour tous.

1. Un logement, c'est bien plus qu'un toit au-dessus de la tête

« Le logement c'est comme le pain : c'est VITAL ! ».¹

En 1994, le Rapport Général sur la Pauvreté² abordait entre autres la thématique du logement et on peut malheureusement faire le constat que, 37 ans plus tard, certaines problématiques structurelles qui y étaient identifiées sont toujours observables aujourd'hui. Depuis le Rapport de 1994, les participants au processus de concertation ont régulièrement souligné le caractère fondamental du logement qui constitue un élément de base pour pouvoir mener une vie digne.³ Ainsi, cette thématique était apparue comme centrale également lors de l'événement « 25/20 ans de lutte contre la pauvreté » organisé le 11 décembre 2019 par la Fondation Roi Baudouin et le Service de lutte contre la pauvreté à l'occasion du double anniversaire des 25 ans du Rapport Général sur la Pauvreté et des 20 ans de l'Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté qui avait permis la fondation du Service.⁴ Se loger dépasse ainsi le fait de s'abriter, le logement faisant en effet office de support pour pouvoir accéder à toute une série d'autres dimensions de l'existence qui sont considérées comme nécessaires dans notre société : être en bonne santé, être nourri, être scolarisé, ...

A cet égard, de façon plus concrète encore, en Belgique - comme dans beaucoup d'autres pays -, disposer d'un logement ouvre, ou du moins facilite, l'accès à différents droits humains fondamentaux (droit à la santé, à l'éducation, etc.) et aux droits et aux aides plus spécifiques qui les matérialisent. On pense ici par exemple à la nécessité d'être inscrit dans le registre de la population et de disposer d'une adresse de référence pour pouvoir bénéficier de certaines aides.

Au contraire, comme le soulignaient les participants au processus de concertation qui a conduit à la rédaction du Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et pauvreté », ne pas disposer de logement ou habiter dans un logement qui pèse lourdement sur le budget du ménage et/ou qui est en mauvais état, et/ou qui n'est pas adapté à la composition de la famille, augmente pour ces personnes certains risques et certaines

1 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 238.

2 ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.

3 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). Lutter contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Partie 1 : Une contribution au débat et à l'action politiques, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). Lutter contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Partie 2 : Pour une approche cohérente de la lutte contre le « sans-abrisme » et la pauvreté, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2010-2011, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

4 Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté.

inégalités liées à d'autres dimensions de leur vie. Ainsi, les mauvaises conditions de logement peuvent avoir d'importants impacts négatifs sur la santé physique et mentale, sur la scolarité des enfants ou encore sur des décisions de placement par rapport à ces derniers.⁵ Concernant les impacts possibles de mauvaises conditions de logement sur la santé, le Rapport bisannuel « Durabilité et pauvreté » pointe notamment la problématique de la pollution de l'air que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du logement, dans l'environnement résidentiel direct.⁶

*« Le fait d'avoir ou non un logement et un logement digne de ce nom est directement lié au revenu (notamment la source et la nature du revenu et donc au travail), à la sécurité et à la protection, à l'intégration et à l'isolement, à l'exclusion et au respect, à l'impuissance ou la maîtrise du droit et des législations ».*⁷

*« C'est toujours le locataire qui paie deux fois : d'abord en vivant et subissant l'insalubrité, puis en vivant et subissant la honte de l'expulsion et son cortège de conséquences ».*⁸

Outre le fait de disposer d'un logement le plus abordable et de qualité possible, les participants à la concertation soulignent l'importance que chaque personne bénéficie d'une liberté de choix suffisante en matière de logement. Cette question du degré de maîtrise dont disposent les personnes en situation de pauvreté irriguera de façon transversale le présent texte principalement par rapport aux façons dont celles-ci tentent d'apporter des réponses à leur problème de logement dans un contexte marqué par un accès inégal à un logement décent et abordable.

5 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *En dialogue. Rapport bisannuel 2002-2003*. Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 45.

6 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019*. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 14.

7 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *En dialogue. Rapport bisannuel 2002-2003*. Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 205.

8 Op cit., p. 250.

2. Le manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous en Belgique

Dans cette partie, nous identifierons des éléments contextuels relatifs à la question du logement en Belgique en nous appuyant principalement sur les enseignements issus des échanges du processus de concertation qui a mené à la publication du Rapport « Citoyenneté et pauvreté ». Sans prétention à dresser un tableau exhaustif des tendances qui caractérisent le secteur du logement en Belgique ces dernières années, notre objectif ici est de rendre compte d'une part, des principaux éléments que les participants à la concertation ont soulignés, parce qu'ils ont des conséquences négatives pour les personnes en situation de pauvreté et participent au manque d'effectivité du droit à un logement décent et abordable pour tous dans notre pays. Et, d'autre part, nous mettrons certaines de ces tendances en lien avec quelques uns des instruments et mesures publics avec lesquels le politique entend, aux différents niveaux de pouvoir, se donner les moyens de lutter contre les inégalités en matière de logement.

Le droit à un logement décent est certes consacré par l'article 23, 3^o de la Constitution belge, pourtant on observe encore aujourd'hui des freins majeurs à son effectivité pour tous. La principale cause de cet état de fait est - de façon assez connue - le manque, dans de nombreuses zones en Belgique, de logements à la fois abordables pour les ménages qui disposent de budgets limités et présentant une qualité matérielle suffisante.⁹ Ce contexte général de pénurie de logements satisfaisant à ces caractéristiques a pour conséquences de renforcer au moins trois autres tendances qui participent elles aussi au maintien d'inégalités en matière de logement et donc à l'échec de l'effectivité du droit à un logement décent : les pratiques de sélection et de discrimination, le risque d'expulsion, et le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.

2.1 L'abordabilité du logement

2.1.1 Contexte

Pour de nombreux ménages en situation de pauvreté, louer comme acheter un logement qui soit à la fois adapté à la composition de la famille et d'une qualité suffisante engendrent des coûts qu'ils ne peuvent pas assumer, du moins sans sacrifices.

En ce qui concerne la propriété, l'important coût d'entrée que constituent les frais d'enregistrement, de notaire, etc. qui nécessite de disposer de fonds financiers propres souvent non négligeables, les prix élevés des biens immobiliers dans de nombreuses communes belges et les effets Matthieu qu'on observe au niveau de l'octroi des primes à la rénovation et à l'isolation notamment¹⁰ opèrent comme autant de freins qui empêchent une partie de la population à la fois de devenir propriétaire d'un logement et de l'entretenir correctement sur la durée s'ils sont tout de même parvenus à accéder à la propriété.

⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (janvier 2020). *Comité des droits économiques, sociaux et culturels 67^{ème} session. 5^{ème} Rapport Périodique de la Belgique. Rapport parallèle du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*, p. 2-7.

Unia, Myria et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (mai 2021). *Examen Périodique Universel 38^{ème} session. Contribution de Unia (INDH – Statut B), Myria et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*, p. 14-16.

¹⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Concernant la location, le dépôt de la garantie locative et les montants non négligeables des loyers qu'on peut observer dans certaines communes belges ne sont pas en adéquation avec les faibles revenus et l'épargne dont disposent de nombreux ménages en situation de pauvreté. A cet égard, les participants à la concertation pointaient tout particulièrement le rapport problématique qu'on peut observer entre le montant des loyers pour de nombreux logements et celui des revenus de remplacement que perçoivent certaines personnes, comme le revenu d'intégration, les allocations de chômage ou les indemnités de la mutuelle.

« *Quelqu'un vivait dans un logement insalubre. On lui a trouvé un super logement mais le loyer étant de 600-650 euros avec charges, il ne lui restait plus rien pour vivre* ». ¹¹

Le contexte est aussi marqué par un manque en logements sociaux disponibles par rapport à la demande qu'on observe dans les trois Régions. En effet, en 2019, on comptait en Région wallonne 97.022 logements sociaux effectivement occupés par des familles, mais 91.987 personnes étaient en attente d'un logement social. ¹² En 2020, en Flandre, 159.217 logements sociaux étaient loués à des familles, mais 169.000 personnes se trouvaient sur la liste d'attente. ¹³ En Région de Bruxelles-Capitale, en 2020, environ 37.000 logements sociaux étaient occupés par des ménages, mais le nombre de personnes en attente d'un logement social s'élevait à 49.135. ¹⁴

Ensemble, ces deux tendances contribuent à la forte dépendance des ménages présentant de faibles ressources financières au marché locatif privé, générant ainsi une forte pression sur les couches inférieures de cette section du marché. C'est pour cette raison que dans le présent document nous nous concentrerons principalement sur les questions soulevées dans le marché locatif privé.

Au regard de ce contexte, les participants à la concertation pointaient le déséquilibre qui existe, traditionnellement, dans l'allocation des budgets publics belges dans le domaine du logement qui sont davantage axés sur l'aide à la propriété.

2.1.2 Mesures et instruments publics

Trois voies politiques différentes ont été identifiées dans le Rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté » pour tenter de rendre une habitation privée de location plus abordable. Il s'agit de mesures qui visent l'encadrement du prix des loyers, d'instruments publics offrant une intervention dans le financement du loyer, et d'instruments garantissant un loyer conventionné.

En ce qui concerne l'encadrement du prix des loyers, suite à la régionalisation du bail d'habitation entrée en vigueur le 1 janvier 2018, ¹⁵ les trois Régions se sont dotées d'instruments supposés avoir un effet en la matière mais elles ont jusqu'ici opté pour des instruments à valeur indicative, et donc non contraignante.

En matière d'intervention dans le financement du loyer, les trois Régions ont mis en place des systèmes de primes de location qui ciblent principalement des personnes qui se trouvent sur les listes d'attente du logement social et qui répondent à certaines conditions financières. En Flandre, la *huurpremie* s'adresse aux personnes qui se trouvent sur la liste d'attente pour un logement social depuis au moins quatre ans et qui remplissent certaines conditions en matière de revenu et du montant de leur loyer. En Région de Bruxelles-Capitale, il existe une allocation-loyer (entre 108 et 162 euros) pour les candidats-locataires à un logement social dont les revenus ne sont pas supérieurs au revenu d'intégration sociale et qui réunissent plusieurs critères prioritaires. En Région wallonne, la prime de location concerne les familles qui se trouvent sur la liste d'attente pour un logement social et est destinée spécifiquement aux locataires des Agences Immobilières Sociales (ci-après, « AIS ») et des Associations de Promotion du Logement (« APL »).

11 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 94.

12 Société wallonne du Logement (2019). *Rapport d'activités 2019*.

13 Vlaamse Maatschappij voor sociaal wonen (juin 2021). *Kandidaat-huurders. Statistisch bulletin 2020 versie 1.0*.

14 Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (2020). *Plan d'urgence logement 2020-2024*.

15 Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Moniteur belge*, 30 octobre 2017.

Concernant la voie qui consiste à garantir un loyer conventionné, elle est rendue possible en encourageant un bailleur, par le biais d'un avantage, à prendre un engagement, par exemple en matière du prix du loyer, de la qualité du logement ou de la durée du bail. A cet égard, on peut notamment citer l'instrument des AIS dont les participants à la concertation ont souligné l'importance tout en indiquant que, dans ce système, le montant des loyers demeure souvent trop élevé en comparaison du revenu de beaucoup de ménages en situation de pauvreté et ce, même avec l'intervention potentielle d'une prime de location.

2.2 La qualité du bâti

A côté de la question du coût du logement qui s'avère souvent problématique pour de nombreux ménages en situation de pauvreté, le mauvais état matériel et l'inadéquation du logement aux besoins du ménage participent également à l'ineffectivité du droit à un logement de qualité pour tous. Un logement inadapté et/ou de piètre qualité peut avoir des conséquences néfastes sur ses occupants notamment en matière de santé, physique et mentale, et de scolarité ou de maintien de la garde des enfants.

Si les codes du logement respectifs des trois Régions précisent les normes de salubrité minimales auxquelles doit répondre tout logement, de nombreuses personnes en situation de pauvreté continuent aujourd'hui à avoir peu d'autre choix que de vivre dans un logement aux conditions matérielles problématiques et inadaptées à la taille du ménage.

Par rapport à ces normes de salubrité, les opinions des participants à la concertation ayant abouti à la publication du Rapport « Citoyenneté et pauvreté » diffèrent quelque peu entre ceux qui appellent à une application plus flexible des normes de qualité et ceux qui soulignent que celles-ci étaient le fruit d'une lutte de longue haleine pour garantir un logement décent à tous. Ils s'accordaient néanmoins pour dire que l'application de ces normes ne doit pas avoir pour effet pervers de se retourner en quelque sorte contre les habitants, comme cela arrive par exemple dans des situations d'expulsion pour cause d'inhabitabilité dans lesquelles aucune alternative de relogement n'est proposée aux habitants. A cet égard, les Régions prévoient une allocation de déménagement qui peut être octroyée en cas de déménagement d'un logement inadéquat mais le fait qu'elle ne peut être perçue qu'après le déménagement, qu'il est prévu qu'un remboursement peut être exigé si le nouveau logement ne répond pas aux normes et que les personnes risquent également de perdre le nouveau logement en cas de contrôle, limite fortement le recours des personnes en situation de pauvreté à cette aide.

Comme nous l'avons dit précédemment, le contexte que nous venons de dépeindre qui se caractérise par une pénurie globale de logements abordables et décents a pour conséquences de renforcer au moins trois autres tendances qui participent elles aussi au maintien d'inégalités en matière de logement et donc à l'échec de l'effectivité du droit à un logement décent en Belgique : les pratiques de sélection et de discrimination, le risque d'expulsion, et le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.

2.3 Les pratiques de sélection et de discrimination

Les pratiques de sélection sur le marché locatif privé apparaissent du fait que, d'une part, en raison du contexte de pénurie de logements abordables, plusieurs candidats-locataires se présentent généralement au bailleur pour un seul logement, et, d'autre part, les bailleurs privés aspirent à une certaine sécurité de paiement lorsqu'ils mettent un bien en location. Les propriétaires adoptent dès lors diverses méthodes pour évaluer la garantie de paiement que leur offre chaque candidat-locataire.

Si cette action de sélection n'est pas interdite au bailleur privé, la marge est cependant faible pour qu'elle ne bascule dans des pratiques qu'on peut qualifier de discriminatoires. En effet, même si l'on ne s'intéresse qu'à la discrimination sur la base des ressources financières, en faisant abstraction de celles qui reposent sur des critères comme l'origine ethnique, le fait de présenter un handicap ou la composition du ménage, on observe que dans les faits, ces pratiques peuvent difficilement être toutes justifiables. Ainsi, s'il peut être dans une certaine mesure compréhensible que les propriétaires considèrent la solvabilité du ménage comme un critère de sélection légitime, cela est d'une part questionnant eu égard à la hauteur des loyers dans diffé-

rentes communes de Belgique et cela est, d'autre part, tout à fait problématique et discriminatoire lorsque la sélection se base sur l'origine des revenus. Certains bailleurs privés refusent en effet de prendre en compte les revenus qui ne seraient pas issus du travail tels que le revenu d'intégration, l'indemnité d'incapacité de travail ou d'invalidité, ou l'allocation de chômage.

A cet égard, des signaux provenant de témoignages de personnes et d'acteurs de terrain convergent pour pointer une augmentation des moyens par lesquels des propriétaires opèrent une sélection parmi les différents candidats-locataires qui se présentent à eux pour un même logement. Ces moyens de sélection tels que des formulaires à remplir ou des demandes d'avance de mois de loyer en dehors de ceux prévus par le système de garantie locative font basculer une pratique de sélection qui n'est pas interdite par la loi dans des formes de discriminations desquelles les personnes en situation de pauvreté et de précarité sont souvent les victimes.

2.4 Le risque d'expulsion

Une autre conséquence de la pénurie globale de logements abordables et de qualité, et plus particulièrement des mauvaises conditions matérielles dans lesquelles se trouvent de nombreux logements, est que beaucoup de personnes en situation de pauvreté doivent vivre avec un risque d'expulsion de leur logement pour cause d'insalubrité. Dans le Rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté », le Service identifiait les deux causes principales d'expulsion comme étant le non-paiement des loyers par le locataire et l'état d'insalubrité du logement. L'accent avait surtout été mis sur les situations où la seconde cause intervient parce que dans ce cas, il est indéniable que le ménage locataire n'est en aucun cas responsable de la décision d'expulsion.

Lorsqu'un bourgmestre a pris une décision d'inhabitabilité, l'expulsion du locataire est inévitable. « *En plus d'être traumatisante - comme l'est toute expulsion - l'expulsion pour cause d'insalubrité a pour caractéristique une moindre garantie des droits du locataire* ». ¹⁶ En effet, d'une part, le locataire ne bénéficie pas de la possibilité de passer devant un juge de paix pour défendre ses arguments et, d'autre part, il ne sera pas protégé par les mesures prévues en cas d'expulsion ordonnée par un juge de paix, telles que l'avertissement automatique du CPAS et l'intervention d'un huissier de justice dans la procédure.

Sans pour autant remettre en question l'importance des normes de salubrité, les participants à la concertation s'étaient interrogés sur leur application. En effet, lorsque leur application est trop sévère, ces normes peuvent rendre la situation de personnes en situation de pauvreté encore plus problématique, et opèrent dès lors peut-être comme un mécanisme d'exclusion supplémentaire dans un contexte où une solution de logement rapide, durable et de qualité est rendue compliquée par l'offre insuffisante en logements abordables et décents.

2.5 Le sans-abrisme et l'absence de chez-soi

Le fait qu'une part de la population vive des situations de sans-abrisme et d'absence de chez-soi pour des périodes plus ou moins longues est également dû en grande partie au contexte marqué par un manque global en logements abordables et de qualité. D'une façon des plus évidentes, ces phénomènes participent eux aussi au maintien d'inégalités en matière de logement et donc à l'échec de l'effectivité du droit à un logement décent.

¹⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 110.

2.5.1 L'adresse de référence comme porte d'entrée vers les droits

Dans la partie 2 du Rapport bisannuel 2008-2009 « Lutte contre la pauvreté – Pour une approche cohérente de la lutte contre le « sans-abrisme » et « la pauvreté »,¹⁷ le Service de lutte contre la pauvreté explorait les trajectoires des personnes en situation de sans-abrisme et d'absence de chez-soi par rapport à différents domaines de leur vie dont celui du logement. Par rapport à ce dernier, le Rapport soulignait que, de façon générale, l'absence de logement a comme corollaire l'absence de domiciliation qui conditionne l'accès à de nombreux droits, et notamment à certaines allocations sociales. Les personnes non domiciliées risquent ainsi de voir leur situation générale se dégrader sur le plan financier et sur le plan du suivi de différentes procédures les concernant.

La loi qui prévoit la possibilité d'une adresse de référence pour les personnes sans-abri permet à ces dernières d'être inscrites au registre de la population et pallie ainsi les conséquences négatives sur le plan administratif de l'absence de domicile. L'inscription peut être demandée à une adresse de référence auprès du CPAS de la commune où la personne est habituellement présente ou auprès d'une personne physique.

Dans plusieurs publications, le Service a souligné les écueils de ces deux façons pour les personnes en situation de sans-abrisme ou d'absence de chez-soi d'obtenir une adresse de référence. En effet, en ce qui concerne la demande d'une adresse de référence auprès d'un CPAS, les acteurs de terrain observent des problèmes d'application du dispositif dans la pratique¹⁸ et des disparités dans l'application de cette loi d'un CPAS à l'autre. Ces disparités s'expliquent en partie par le manque de clarté de la législation et de la réglementation, caractérisée notamment par six circulaires différentes. Lors de la législature précédente (2014-2019), le SPF Intérieur et le SPP Intégration Sociale ont entamé des démarches visant à remplacer ces six circulaires par une seule, dans le but de clarifier la réglementation et de ce fait contribuer à l'harmonisation des pratiques des CPAS. Cette démarche, à laquelle étaient associés les réseaux et associations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté se rassemblent, n'a pas abouti. Mais l'actuel Accord de gouvernement prévoit d'œuvrer à la précision de la notion d'adresse de référence et d'examiner si la réglementation sociale et fiscale est encore adaptée aux formes de vie commune, avec une attention pour la population en situation de sans-abrisme.

En ce qui concerne l'inscription en adresse de référence auprès d'une personne physique, on constate que cette démarche est sous-utilisée alors qu'elle permet d'augmenter les chances de maintenir le contact avec la personne inscrite. Une raison à cela est que les personnes privées craignent les éventuelles conséquences négatives si elles acceptent une inscription en adresse de référence à leur domicile, comme le fait d'être considéré comme cohabitant, avec la baisse de diverses allocations que cela peut entraîner, ou comme une saisie de leurs biens en cas d'exécution contre la personne inscrite qui ne paie pas ses dettes. Au vu de la loi, il n'en est pourtant rien puisque l'adresse de référence n'est ni une résidence ni un domicile. Cependant, la loi n'est pas toujours correctement appliquée, ce qui peut expliquer les craintes susmentionnées.

2.5.2 Trajectoires non linéaires et enjeux dans l'accompagnement

Par rapport à d'autres leviers permettant aux personnes en situation de sans-abrisme ou d'absence de chez soi d'améliorer leurs conditions de vie surtout en termes de logement, le Rapport de 2009 pointait notamment le soutien à certaines formes alternatives de logement (habitat solidaire, *squats*, etc.), le développement d'expériences basées sur le principe de *housing first* ou encore l'usage de l'instrument légal du bail glissant.

Plus généralement, les questions du degré de choix et de flexibilité dans les dispositifs d'accompagnement de ces publics étaient posées. En effet, les acteurs impliqués dans la concertation attiraient l'attention sur le

17 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 2). Contribution au débat et à l'action politiques*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

18 Ces nombreux signaux provenant d'acteurs du terrain ont été objectivés dans une étude de la jurisprudence des tribunaux et cours du travail de Belgique, réalisée par le Service : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). *Cahier de jurisprudence n°1. L'adresse de référence auprès d'un CPAS. Etude de la jurisprudence des cours et tribunaux du travail 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

fait que les parcours de vie des personnes sans-abri sont rarement linéaires et que les cas de « rechute » sont fréquents (phénomène des « *revolving doors* »). Le Rapport insistait dès lors sur l'importance de travailler en parallèle à la mise en place d'un accompagnement longitudinal au rythme de la personne et à la mise en œuvre effective de politiques de prévention du sans-abrisme.

2.5.3 Des dénombrements pour mieux mesurer et comprendre le phénomène

Conformément au mandat que lui a accordé l'Accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi,¹⁹ le Service de lutte contre la pauvreté développe son rôle de point de collecte commun des données produites par différents acteurs pour faciliter leur partage et leur harmonisation. A ce titre, depuis 2019, un groupe de travail en charge de cette problématique a été mis sur pied au sein du Service pour faire office de lieu d'échange entre différents acteurs et concrétiser ce mandat du Service. En avril 2021, le Service a rédigé un projet de note pour la concrétisation de ce mandat.²⁰

En matière de collecte de données sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, depuis plusieurs années, une stratégie nationale de monitoring du phénomène se développe. De 2016 à 2018, le projet *Measuring Homelessness in Belgium (MEHOBEL)* coporté par des équipes de recherche de HIVA (KUL) et de l'ULiège a permis de progresser dans la concrétisation d'un tel dispositif de monitoring, sur le plan méthodologique entre autres, et de contribuer à la construction d'un ensemble de données factuelles en la matière, notamment en développant des méthodes innovatrices permettant de mesurer le sans-abrisme caché ou encore en incluant dans la stratégie de monitoring l'expérience (de vie) des personnes en situation de sans-abrisme elles-mêmes.

En 2020, en plein cœur de la crise sanitaire liée au COVID-19, des dénombrements des populations en situation de sans-abrisme ou d'absence de chez-soi ont été réalisés dans plusieurs centres urbains belges. Ainsi en février 2020, un dénombrement a été réalisé à l'initiative de la ville de Leuven sur son propre territoire. En octobre 2020, un autre dénombrement financé et coordonné par la Fondation Roi Baudouin, accompagné sur le plan scientifique par HIVA-KU Leuven) et l'ULiège, et réalisé sur le plan pratique par toute une série d'acteurs de terrain (CPAS, relais sociaux, etc.) et de bénévoles, a eu lieu dans les villes de Gand, Liège et Arlon, ainsi que dans la province du Limbourg. En parallèle, le même mois, un dénombrement coordonné par *Bruss'Help* a été réalisé pour le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Les résultats des analyses de ces différents dénombrements ont été présentés conjointement le 17 mars 2021 dans un rapport global et des rapports locaux et fiches d'information propres à chaque territoire accessible sur le site web <http://sansabrismeabsencechezsoi.be/>.

Parmi les tendances générales qui se dessinent des résultats de ces dénombrements, on peut souligner notamment, sur le plan quantitatif, le nombre plus important qu'attendu de personnes en situation de sans-abrisme ou d'absence de chez-soi, et sur le plan qualitatif, le fait qu'il existe une grande diversité de profils au sein de cette catégorie qui dépasse de loin le stéréotype de l'homme seul, souffrant généralement de problèmes de dépendance. Ces dénombrements ont en effet montré l'existence non négligeable de situations de sans-abrisme chez des femmes et des enfants dans plusieurs villes belges. Un autre enseignement est la grande part « cachée » du sans-abrisme : une proportion très importante des personnes sans-abri réside temporairement chez des amis ou de la famille.

Par ailleurs, dans une note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité,²¹ le Service de lutte contre la pauvreté a rassemblé un maximum de signaux provenant de différentes sources (organisations de terrain, administrations, Task Forces mises en place dans le contexte de cette crise, publications académiques, etc.) et a consacré un point spécifiquement au public sans-

¹⁹ [Accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.](#)

²⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021). *Projet de note pour la concrétisation du mandat du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en tant que point de collecte commun prévu par l'Accord de coopération du 12 mai 2014 sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.*

²¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021). *Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité.*

abri. Des mesures temporaires comme les moratoires sur les expulsions domiciliaires prises par les trois Régions pendant des périodes plus ou moins étendues durant les confinements auront certainement atténué certaines difficultés rencontrées par ces publics. Néanmoins, exposés proportionnellement plus que d'autres groupes sociaux à des risques de contamination, la crise sanitaire a souligné encore davantage les conditions de logement problématiques dans lesquelles doivent vivre des personnes en situation de sans-abrisme, et ce même au sein de certaines structures d'accueil. En outre, de nombreux acteurs de terrain craignent de perdre le lien avec certaines personnes sans-abri pour qui la dématérialisation des services (moins de présence sur le terrain de certains travailleurs sociaux, digitalisation, etc.) opère fortement comme un obstacle à leur recours à toute forme d'aide.

Pour conclure cette partie qui a porté sur des éléments contextuels et des tendances en matière de logement qui concourent au manque d'effectivité du droit à un logement décent pour tous, nous voudrions souligner que ce contexte marqué par une pénurie globale en logements abordables et de qualité a comme conséquence majeure pour les personnes en situation de pauvreté de réduire leur capacité à être acteurs dans ce domaine de leur vie. Que ce soit en termes de modalité de jouissance, de type, de taille, d'état matériel ou de localisation, voire carrément par rapport au fait de disposer ou non d'un logement, les personnes en situation de pauvreté doivent composer avec un contexte qui réduit fortement leur marge de choix et les oblige à opérer des arbitrages drastiques, à faire des concessions, voire des sacrifices, en matière de logement.

3. Comment les personnes en situation de pauvreté composent-elles avec ce contexte et les mesures et instruments existants ?

*« Les personnes pauvres prennent ce qu'il y a, là où on veut bien d'elles. La pauvreté détruit la possibilité de faire des choix ».*²²

Comme c'est le cas pour tous les groupes de la population, les personnes en situation de pauvreté aspirent à vivre dans un logement qui réponde au maximum à leurs attentes et ce, pour un coût qui nécessite de leur part un minimum de sacrifices par ailleurs. Mais, comme nous l'avons dit précédemment, le contexte général en matière de logement en Belgique aujourd'hui leur rend cette possibilité difficile, voire impossible pour certains. Dès lors, comme le soulignait le Rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté », les personnes en situation de pauvreté doivent composer de différentes façons avec ce contexte en tentant de reprendre le contrôle de leur vie et de dégager une plus grande marge de manœuvre par rapport à leur logement.

Dans un contexte marqué par de telles contraintes, il est difficile de parler dans tous les cas de réelles « stratégies » déployées par les personnes en situation de pauvreté, mais il s'agit bien dans cette partie de voir différentes façons par lesquelles les groupes précaires « font avec » la situation de pénurie de logements abordables et de qualité qui les affecte au premier chef.

3.1 Très souvent, en devant se résoudre à faire des concessions et à vivre des privations

Comme nous l'avons dit précédemment, les importants coûts qu'implique l'accès à la propriété combinés avec un manque global de logements sociaux forcent beaucoup de ménages en situation de pauvreté à se tourner vers le marché locatif privé et limitent ainsi leur marge de choix quant au mode de jouissance de leur logement.

Les groupes précaires de la population doivent aussi souvent se résoudre à vivre dans un logement qui présente de mauvaises conditions matérielles, ou en tout cas qui n'est pas adapté à la composition du ménage et qui ne répond pas aux attentes de la famille.

Ainsi, selon les données récoltées par l'enquête EU-SILC, en 2017, en Belgique, un cinquième de la population (20,7%) vivait dans un logement présentant au moins un des problèmes suivants : problèmes d'humidité, pas de bain ou de douche, pas de toilette intérieure, ou logement considéré comme trop sombre. Ce pourcentage est nettement plus élevé chez les groupes aux plus faibles revenus: 28,5 % ou presque un tiers de la population courant un risque de pauvreté sur la base du revenu.²³

En outre, selon les chiffres de l'enquête EU-SILC de 2019, cette année-là, 8,1 % des Belges vivaient dans un logement trop petit pour le nombre de personnes qui y séjournent. Les chiffres de la Wallonie (5,4 %) et de la Flandre (5,7 %) étaient meilleurs que ceux de Bruxelles (29,8 %).²⁴

²² Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 101.

²³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Des faits et des chiffres: qualité des logements – Service de lutte contre la pauvreté (luttepauvrete.be)*.

²⁴ Statbel (octobre 2020). *Indicateurs de pauvreté belges en 2019 par région et par province | Statbel (fgov.be)*.

Par ailleurs, pour pouvoir se loger, de nombreux ménages en situation de pauvreté doivent déboursier une part trop importante de leur budget, proportionnellement aux ressources financières dont ils disposent, ce qui les contraint souvent à faire des sacrifices dans d'autres domaines de leur vie (santé, alimentation, loisirs, etc.) qui sont source de privation matérielle et sociale.

En effet, l'enquête EU-SILC montrait qu'en 2019, 8,3 % des Belges vivaient dans un ménage où plus de 40 % du revenu disponible était consacré aux frais de logement tels que le loyer ou les intérêts sur l'emprunt hypothécaire et les coûts énergétiques. De nouveau, ce chiffre national cache de grandes différences régionales, avec Bruxelles (19,5 %) et la Flandre (6 %) comme extrêmes, et la Wallonie proche du taux national (9 %).²⁵ Ce pourcentage augmente encore significativement lorsqu'on s'intéresse à la situation pour les locataires sur le marché privé dont 35,4 % consacraient plus de 40 % de leurs revenus à leurs frais de logement en 2016 » (Eurostat, EU-SILC 2016).

« Quelqu'un vivait dans un appartement insalubre. On lui a trouvé un super logement mais le loyer étant de 600-650 euros avec charges, il ne lui restait plus rien pour vivre. On n'avait pas réfléchi à cela avec lui. En plus, on voulait l'obliger à prendre une femme de ménage. Comment réfléchit-on à permettre l'accès à un beau logement mais qui soit aussi dans les moyens de la personne ? Sinon, c'est la mettre encore plus dans la difficulté ». »²⁶

En ce qui concerne les situations de privation matérielle et sociale plus largement, les résultats provisoires fournis par Statbel à partir de l'enquête EU-SILC 2020 indiquent que cette année-là, 10,9 % de la population belge y était confrontée. Par rapport à ces informations sur la pauvreté subjective, les disparités régionales sont importantes, avec 21,7 % des Bruxellois se considérant en situation précaire, contre 15,5 % de la population wallonne et 6,3 % de la population flamande.²⁷ Ces différences régionales sont vraisemblablement à mettre en lien avec les disparités, évoquées plus haut, dans la part du revenu des ménages allouée au logement.

Enfin, les personnes en situation de pauvreté doivent également souvent faire des concessions plus importantes par rapport à l'endroit (la ville, la commune, le quartier, etc.) dans lequel elles souhaiteraient habiter. En effet, les loyers des logements dans certaines communes en Belgique sont devenus trop chers pour permettre aux groupes précaires d'y avoir accès sans opérer d'importants sacrifices par ailleurs dans d'autres postes de leurs dépenses (alimentation, santé, loisirs, etc.). Dans certaines communes de zones urbaines notamment, comme en Région de Bruxelles-Capitale, cette situation oblige de nombreux ménages à quitter la Région pour aller s'installer dans des zones souvent moins accessibles, plus éloignées de pôles administratifs et d'emplois et des réseaux de connaissances des personnes, avec toutes les répercussions négatives que cette migration résidentielle contrainte peut avoir dans d'autres domaines de la vie des personnes concernées (difficultés dans le maintien ou la recherche d'un emploi, dans le suivi de la scolarité des enfants, dans la continuité de l'éventuel accompagnement social par certains services ou associations locales, perte de repères sociaux, etc.).²⁸ Le Rapport bisannuel « Durabilité et pauvreté » soulignait aussi à cet égard que les personnes en situation de pauvreté sont souvent contraintes de se loger dans des quartiers plus pollués, avec toutes les répercussions que cela peut avoir sur leur santé.²⁹

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 94.

²⁷ Statbel (janvier 2021). *La privation matérielle et sociale en 2020 | Statbel (fgov.be)*.

²⁸ Gilles Van Hamme, Taïs Grippa et Mathieu Van Criekegen (2016). *Mouvements migratoires et dynamiques des quartiers à Bruxelles*, Bruxelles, Brussels Studies, Collection générale, n°97.

²⁹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). *Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

3.2 Parfois, en optant pour des formes de logements alternatifs

*« Ce qu'on choisit, on nous l'interdit. Et en même temps, les alternatives qu'on nous propose et qu'on nous impose sont pires ».*³⁰

A côté de toutes ces situations dans lesquelles des personnes en situation de pauvreté composent avec le contexte de pénurie de logements abordables et de qualité en se résolvant à faire des concessions et à vivre certaines privations, le Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et Pauvreté » mettait aussi en lumière des situations dans lesquelles des ménages précaires expérimentent des formes « alternatives » d'habitat. A l'époque, le Service de lutte contre la pauvreté s'était déjà penché depuis plusieurs années sur cette thématique alors encore relativement peu explorée. Ainsi, en 2011, la première partie du Rapport « Lutte contre la pauvreté » consacrée au droit au logement abordait cette question dans un chapitre intitulé « Formes alternatives de logement : au-delà des murs, l'habitat ».³¹

Même s'il s'agit d'une tendance qui reste aujourd'hui encore quantitativement plus marginale, les participants à la concertation soulignaient l'intérêt de voir dans ces expériences une façon pour des personnes en situation de pauvreté de tenter de reprendre quelque peu en mains leur situation en matière de logement. Sans tomber dans une forme d'angélisme, ils précisait que pour beaucoup de ces personnes, « leur « choix », c'est d'éviter le pire pour aller vers le « un peu mieux », ou du moins elles l'espèrent ; mais ce n'est souvent pas ce qu'elles voudraient vraiment, cela ne correspond pas à ce que serait un « bon logement » pour elles. Par exemple, c'est « moins pire » que d'être à la rue, de n'avoir personne à qui parler, d'avoir un loyer trop cher, de subir trop de règlements, de conditions, quand les services entrent dans la vie privée, de devoir se séparer de ses animaux ».³²

Parmi les formes « alternatives » d'habitat existantes, le Rapport de 2017 abordait notamment la cohabitation solidaire, l'habitat permanent dans les campings et les camps de tentes.

Concernant la cohabitation solidaire, les initiatives de ce type émanent généralement de ménages disposant d'un revenu moyen à élevé, et si un des participants au projet bénéficie d'un revenu de remplacement, le problème du statut social se pose immédiatement puisqu'on perçoit une allocation plus basse lorsqu'on est cohabitant que quand on est isolé. L'accès à ce type d'initiatives est ainsi généralement peu évident pour les personnes à faible revenu. Cependant, il existe tout de même des projets d'habitat solidaire qui ciblent des publics précaires et qui résultent alors souvent de l'initiative d'une organisation, avec l'implication d'un organisme public.

Par rapport à cette forme d'habitat « alternatif », les participants à la concertation encourageaient les initiatives prises pour lui garantir une certaine reconnaissance politique et une protection juridique (autour de la question d'un « label d'habitat solidaire » notamment), mais ils soulignaient aussi l'attention suffisante qu'il faudrait certainement accorder aux initiatives plus « spontanées » qui émanent directement de personnes vivant dans la pauvreté qui tentent de retrouver par elles-mêmes une certaine marge de maîtrise dans leur situation de logement.

*« Le label ne pose pas de problème parce qu'il est institutionnalisé. Alors que quand l'habitat solidaire est l'initiative d'une famille ou de personnes, ça pose problème et c'est interdit ».*³³

En ce qui concerne l'habitat permanent dans les campings, un certain nombre de personnes en situation de pauvreté se tournent vers un logement précaire dans des zones qui sont normalement destinés au camping

30 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 104.

31 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2010-2011*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 37-63.

32 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 101.

33 *Ibid.*

et au tourisme. Au niveau de la Belgique, de par sa géographie, c'est d'abord en Région wallonne que ce phénomène s'observe, puis en Flandre. La Région de Bruxelles-Capitale étant une zone principalement urbaine, le phénomène y est quasiment inexistant.

Même s'ils s'accordaient pour dire que l'habitat permanent dans un camping est une solution de fortune, les participants à la concertation insistaient par ailleurs sur le fait que la plupart des personnes qui expérimentent ce type d'habitat sont aussi attachés à certains avantages liés à ce mode de vie comme l'accès à la propriété, le lien plus proche à la nature ou encore une forme de solidarité plus grande entre voisins. Il ressortait dès lors du Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et pauvreté » que, tant que le problème structurel du manque global de logements abordables et de qualité n'était pas réglé, les autorités devaient faire en sorte de prendre des mesures qui ne détériorent pas encore davantage la situation des personnes faisant ce choix, que ce dernier s'opère de façon plus ou moins libre. Au contraire, il s'agirait pour les pouvoirs publics d'adopter des mesures qui aient pour but d'améliorer la situation de ces habitants, en étant toutefois attentifs à ce qu'elles n'aient pas pour effet pervers de rendre ces habitations plus onéreuses et de forcer ainsi les plus pauvres à s'orienter vers des options encore plus précaires.

A cet égard, déjà dans le Rapport bisannuel 2010-2011, le Service de lutte contre la pauvreté plaidait pour le développement d'un habitat social extérieur pouvant revêtir diverses formes dans le cadre du logement social, tout en maintenant les caractéristiques positives de l'habitat en camping : l'accessibilité financière, la qualité du bâti et la diversité des formes d'habitat.

Concernant les camps de tentes, il s'agit ici de personnes en situation de sans-abrisme ou d'absence de chez-soi qui, du fait de la rareté des places et des conditions de vie dans les centres d'accueil de nuit dans certaines communes, font le « choix » de vivre sous tente et de se rassembler en campements de fortune. Ces personnes préfèrent en effet vivre dans une forme d'autogestion plutôt que de devoir se conformer aux règles et contraintes propres à l'accueil organisé pour les sans-abris. A l'égard de cette forme « alternative » de logement encore, les participants au processus de concertation ayant conduit au Rapport « Citoyenneté et pauvreté » s'accordaient pour condamner l'indignité d'une telle situation dans notre société aujourd'hui tout en soulignant l'importance, compte tenu que dans le contexte actuel, une solution de logement optimale ne peut être proposée à ces personnes, de leur permettre de bénéficier de cette marge de maîtrise, en tentant déjà d'améliorer leur situation de logement présente.

3.3 En s'appuyant sur les dispositifs d'accompagnement existants

Pour tenter d'améliorer leur situation de logement, beaucoup de personnes en situation de pauvreté s'appuient également sur les dispositifs d'accompagnement dans l'accès au et le maintien dans le logement qui sont proposés par des services publics ou des associations. A travers ces dispositifs, ces personnes essaient aussi d'obtenir les informations sur l'éventail d'aides et d'instruments publics auxquels elles pourraient prétendre, ainsi que sur les démarches administratives à entreprendre pour en bénéficier.

Le Rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté » présentait plusieurs initiatives visant à soutenir les personnes dans la recherche et le maintien d'un logement abordable et de qualité, qui avaient été régulièrement évoquées et débattues lors des réunions de concertation. Nous en présenterons ici un aperçu.

Au niveau de l'accompagnement dans l'accès au logement, en Flandre, il existe notamment des *woonwinkels* ou « boutiques de logement » auprès desquelles les candidats-locataires peuvent obtenir un aperçu de l'offre en logements abordables et de qualité dans leur quartier ou leur commune. En Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale, les « capteurs de logement » sont des travailleurs qui prennent eux-mêmes contact avec les propriétaires et tentent de faciliter les discussions entre le candidat-locataire et le propriétaire.

En outre, un système d'AIS (*SVK* en Flandre) a été mis en place dans les trois régions, avec un encadrement juridique propre. Ces organisations ont pour ambition de convaincre des propriétaires privés de confier la gestion de leur logement locatif à l'AIS, et donc d'accepter de louer leur bien selon un montant conventionné, en échange d'un paiement garanti du loyer et de la gestion du bien sur une période détermi-

née. Les AIS proposent donc un autre dispositif d'accompagnement dans l'accès à un logement abordable et de qualité pour des ménages disposant de revenus relativement modestes.

En matière d'accompagnement au maintien dans le logement, on peut notamment citer le fait que les sociétés de logement social en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale reçoivent un financement pour le développement d'un service social chargé de fournir un tel accompagnement. En Flandre, les sociétés de logement social (qui sont proportionnellement moins financées) reçoivent dans le cadre de la Correction sociale régionale un supplément destiné précisément au financement de leurs tâches élémentaires d'accompagnement des locataires sociaux.

Au niveau des dispositifs qui visent plus spécifiquement l'accès à la propriété, les participants à la concertation soulignaient que les formules existantes en la matière n'offraient pas une solution pour tous les ménages en situation de pauvreté mais bien pour ceux qui sont financièrement presque en mesure d'acheter un bien mais éprouvent tout de même des difficultés du fait des prix actuels d'achat sur le marché immobilier résidentiel et de l'important coût d'entrée que nécessite l'accès à la propriété et que nous évoquions précédemment.

A cet égard, on peut citer les initiatives de groupes d'épargne collective solidaire actifs en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale dans lesquels des ménages à relativement faibles revenus se rassemblent pour constituer ensemble le capital de départ qui permettra à l'un puis à l'autre des ménages qui trouveraient un bien à acheter de concrétiser l'acquisition. On peut également évoquer les initiatives, comme celle du Community Land Trust (CLT), qui reposent sur la base d'une scission du droit de propriété, les droits de propriété afférents au terrain étant scindés de ceux liés au bâti.

En s'appuyant sur des dispositifs comme ceux qu'on a évoqués et en s'adressant à diverses autres organisations (CPAS, associations, etc.) qui peuvent leur fournir un accompagnement en matière de logement, de nombreuses personnes en situation de pauvreté tentent d'avoir une certaine maîtrise sur leur situation de logement, dans l'objectif d'améliorer cette dernière. Comme les participants à la concertation le soulignaient, s'il s'agit bien sûr, pour les groupes précaires, de questions très concrètes liées à l'amélioration de leurs conditions de vie au quotidien. Il est également question pour eux d'atteindre et de maintenir une forme de maîtrise par rapport à la dimension fondamentale que constitue le logement dans la vie de chacun.

Cependant, même avec les dispositifs existants, le contexte de pénurie en logements abordables et de qualité empêche souvent les personnes en situation de pauvreté de bénéficier d'un logement qui réponde en grande partie à leurs attentes tout en leur étant accessible sur le plan financier, sans qu'ils ne doivent opérer de trop importants sacrifices par ailleurs et, *in fine* d'atteindre un certain degré de maîtrise par rapport à leur situation de logement. Beaucoup de ménages précaires sont ainsi contraints d'aller d'une organisation à l'autre en espérant que l'une d'entre elles parvienne à trouver une réponse satisfaisante à leur problème de logement. Ces ménages peuvent alors aussi se retrouver en concurrence entre eux pour l'obtention d'un logement.

4. Investir pour renforcer l'effectivité du droit à un logement abordable et de qualité pour tous

« Choisir, cela veut dire qu'on a plusieurs possibilités de bonne qualité, et qu'on décide librement de ce qu'on préfère ». ³⁴

Le Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et pauvreté » proposait une série de pistes de recommandations en matière de politique du logement qui étaient le fruit des débats menés lors du processus de concertation qui a débouché sur la rédaction de ce rapport.

Sans se référer explicitement à la conception de la pauvreté défendue par Amartya Sen, qui constitue le référentiel théorique principal du projet de recherche Re-InVEST.be, celle qui est portée dans le Rapport « Citoyenneté et pauvreté », et qui irrigue les publications du Service de lutte contre la pauvreté plus généralement, partage tout de même plusieurs caractéristiques centrales avec la première.

En effet, d'abord, une attention y est portée à ne pas limiter la pauvreté à sa dimension purement économique (financière). Ensuite, ces publications posent la question de l'étroite articulation entre les enjeux d'égalité et de liberté dans les situations de pauvreté. Et enfin, notamment à travers l'intérêt transversal du Service pour la question du non-recours aux droits, se trouve en filigrane la notion de capabilité comme liberté concrète de pouvoir accomplir quelque chose, de transformer un bien économique ou encore un droit en *fonctionnement* concret. L'existence juridique d'un droit ne garantit en effet pas a priori son effectivité pour tous.

Les pistes de recommandations que nous allons présenter maintenant sont autant de leviers que les pouvoirs publics pourraient actionner pour renforcer l'effectivité du droit à un logement abordable et de qualité pour tous. Ces mesures, si elles étaient prises conjointement, pourraient en effet opérer comme des *facteurs de conversion*, au sens qu'en a donné Amartya Sen, sur base desquels les personnes en situation de pauvreté parviendraient davantage à transformer les ressources qui sont à leur disposition en matière de logement en liberté réelle de jouir d'un logement qui réponde un maximum à leurs attentes, à un coût qui leur serait accessible, sans qu'elles ne doivent opérer de trop importants sacrifices par ailleurs. Précisons aussi que certaines de ces pistes de recommandations portent sur des mesures à caractère assez général, quand d'autres défendent des propositions plus ciblées.

4.1 Créer plus de logements abordables et de qualité

Concernant le financement de la politique du logement, le Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et pauvreté » soulignait la disparité qui persiste en Belgique entre le montant total des budgets publics alloués à des aides aux propriétaires qui est supérieur à celui prévu pour les instruments et mesures dédiés aux locataires. A titre d'exemple, une enquête réalisée en 2013 pour la Région flamande démontrait que 2 % des subsides au logement y étaient alloués au marché locatif privé, 14 % au marché locatif social et 84 % aux propriétaires-résidents. ³⁵ En sachant, comme nous l'avons expliqué précédemment, que les ménages issus des groupes précaires de la population sont souvent contraints de se tourner vers de la location, les propos

34 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, p. 100.

35 Heylen, K. (2016). *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Leuven, Steunpunt Wonen, p. 66.

des participants à la concertation convergeaient pour dire qu'il était urgent de rectifier ce déséquilibre et d'investir davantage dans des instruments et mesures d'aide aux locataires.

Par rapport à de telles aides aux locataires, les participants à la concertation rappelaient la nécessité première pour les pouvoirs publics - qui apparaît assez évidente - d'augmenter le parc de logements abordables et de qualité. Cet objectif pourrait être atteint à la fois en accélérant la création de logements sociaux dans toutes les communes dans lesquelles les quotas en la matière ne sont pas respectés, et en s'assurant de garder un certain contrôle sur l'augmentation des prix des loyers sur le marché locatif privé qui pourrait être réalisable par des mesures visant un encadrement des loyers d'une portée plus contraignante que les instruments dont les Régions se sont munis jusqu'à présent (voir point 2.1.2.).

4.2 Prévoir un fonds de garantie locative central pour un accès financièrement réaliste et non stigmatisant au marché locatif

En termes de mécanisme d'exclusion sur le marché du logement, le Rapport « Citoyenneté et pauvreté » pointait également l'obligation pour les ménages de constituer une garantie locative pour avoir accès à un logement sur le marché locatif privé. Pour des personnes à faibles revenus, il s'agit là d'un réel obstacle dans l'accès au logement. En effet, un montant équivalent à deux ou trois mois de loyer - qui vient s'ajouter au paiement du loyer pour le premier mois de location - constitue une dépense considérable pour bon nombre de personnes, certainement lorsque la garantie d'un éventuel loyer précédent n'a pas encore été libérée.

Considérant qu'il s'agit là d'un enjeu important dans la lutte contre les inégalités d'accès en matière de logement, le Service de lutte contre la pauvreté s'est penché régulièrement sur la question de la garantie locative depuis des années. Ainsi, conjointement avec différentes organisations issues des trois Régions, le Service a mené activement une réflexion sur cette question les années qui ont précédé l'élaboration par les gouvernements respectifs des trois Régions de leur propre réglementation dans ce domaine, suite au transfert de la compétence relative à la garantie locative vers les Régions en 2017.

En 2007, le régime des garanties locatives a été élaboré en prévoyant une limitation à deux pour le nombre de mois de loyer à verser pour constituer une garantie locative, une possibilité de constituer la garantie locative par tranches, pour un montant maximal de trois mois de loyer sur une période maximale de trois ans (garantie bancaire), et un formulaire neutre pour que la provenance de la garantie ne soit pas connue par le propriétaire.

Quelques années après la mise en place de ce régime, le bilan de son application montrait plusieurs lacunes. Dans une conférence de presse intitulée « La loi sur la garantie locative ne fonctionne pas. Le parlement doit agir ! », organisée par le Service de lutte contre la pauvreté en mai 2011 pour permettre à des associations de bénéficier d'un canal de diffusion et de sensibiliser les responsables politiques à cette problématique, les intervenants pointaient les problèmes suivants qui restent malheureusement d'actualité aujourd'hui :

- la garantie bancaire est peu appliquée (notamment en raison des frais de dossier élevés souvent facturés par les banques) ;
- le formulaire neutre n'est pratiquement pas utilisé ;
- dans les faits, d'autres formes de garanties sont mises par certains bailleurs ; comme la demande d'une garantie en espèces, ce qui est pourtant interdit légalement ;
- les CPAS ont des pratiques différentes en matière de couverture de la garantie et de son remboursement éventuel ;
- les locataires sociaux ne disposent pas des mêmes modalités de protection en matière de garantie.³⁶

³⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). *Conférence de presse « La loi sur la garantie locative ne fonctionne pas. Le parlement doit agir ! »*, 26 mai 2011.

« Des systèmes ont été mis en place pour aider à franchir le premier obstacle, la constitution de la garantie locative. La possibilité de la payer par petites mensualités est peut-être intéressante mais quand on a déjà du mal à payer son loyer, ce n'est pas évident de payer en plus ce montant mensuel. Il y a des systèmes permettant aux locataires de ne pas payer la garantie eux-mêmes, mais les propriétaires les refusent souvent. Les lois ne sont parfois pas appliquées et les propriétaires disent que si le candidat locataire n'est pas content, il peut aller voir ailleurs. Les gens sont parfois contraints de se couler financièrement pour arriver à avoir un toit sur la tête » (Rapport bisannuel 2016-2017 « Citoyenneté et pauvreté », p. 108).

Suite à la régionalisation de la compétence du bail, la Flandre a augmenté la garantie locative à trois mois de loyer en 2019. Celle-ci a été maintenue à deux mois en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale. Par ailleurs, la Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale ont directement opté toutes les deux pour la mise sur pied d'un système de prêt pour aider certains ménages à constituer la garantie locative. Ainsi, le Fonds flamand du logement leur offre la possibilité d'un prêt sans intérêt à rembourser dans les deux ans. Le montant maximal du prêt s'élève à 1.800 euros et est majoré de 12,5 % par personne à charge, avec un maximum de 50 %. Pour pouvoir en bénéficier, les candidats au crédit doivent remplir certaines conditions de revenus. En Région de Bruxelles-Capitale, il est possible de demander un prêt sans intérêt au Fonds du logement et de le rembourser en 24 mois. Les personnes qui bénéficient déjà de l'aide du CPAS peuvent obtenir ce genre de crédit du Fonds BRUGAL, qu'elles rembourseront à raison de 5 à 30 euros par mois.

En mai 2021, la Région wallonne a elle aussi mis en place un mécanisme de prêt à taux zéro à destination de candidats-locataires géré par la Société wallonne du Crédit social pour leur permettre de constituer leur garantie locative. Ce dispositif est accessible pour les baux de résidence principale, de colocation et pour les baux étudiants en fonction des revenus des demandeurs. Pour les baux de résidence principale et de colocation, le montant du prêt équivaut à deux mois maximum de la mensualité fixée (en moyenne 1.200 euros). Pour les baux étudiants, le montant équivaut à trois mois de la mensualité fixée (en moyenne 1.080 euros). Le remboursement peut s'étaler sur une durée maximale de 36 mois pour les premiers, et de 24 mois pour les seconds.

Alors que ces mesures étaient encore à l'état d'élaboration par les Régions, le Rapport « Citoyenneté et pauvreté » attirait l'attention sur les effets négatifs pour les ménages en situation de pauvreté de la décision prise en Flandre d'augmenter la garantie locative à trois mois de loyer. Par rapport à l'option de prêts qu'ont finalement prise les trois Régions, le Rapport recommandait surtout la piste de la création d'un fonds central de garantie locative pour rendre l'accès à la location encore plus accessible aux ménages disposant de faible revenu et empêcher un maximum des pratiques de discrimination.

4.3 Ne pas pénaliser doublement les personnes qui posent certains choix

Pour renforcer l'effectivité du droit à un logement abordable et décent pour tous, cela implique assez logiquement de ne pas pénaliser les personnes qui essaient, compte-tenu du contexte de pénurie en logements abordables et de qualité, de trouver par elles-mêmes une réponse à leur problème de logement. Dans le Rapport « Citoyenneté et pauvreté », les participants à la concertation soulignaient à plusieurs reprises le fait que des personnes en situation de pauvreté qui prennent des initiatives et posent des choix sur base de leurs possibilités pourtant réduites sont parfois perçues comme irresponsables aux yeux des pouvoirs publics et des administrations et sont même parfois pénalisées alors qu'elles tentent simplement d'améliorer leurs conditions de vie en matière de logement.

Sur ce point, nous renvoyons notamment à ce que nous avons dit précédemment sur les formes de logements alternatifs (voir 3.2) qui peuvent poser question aux pouvoirs publics en mettant en tension d'une part leur légalité par rapport aux normes de salubrité entre autres, et d'autre part, le fait qu'elles sont parfois l'unique solution pour des personnes en situation de pauvreté pour se loger de façon suffisamment décente et ce à un coût qu'elles puissent assumer.

Par rapport à ces formes de logements alternatifs (colocation, habitat solidaire, etc.) et plus généralement par rapport à toutes les formes de cohabitations familiales ou avec des proches, se pose également la question de l'impact du statut de cohabitant sur les montants perçus pour différentes prestations sociales, avec

la distinction qui est faite entre le taux isolé et le taux cohabitant. Qu'il s'agisse d'un réel choix pour les personnes en situation de pauvreté qui vivent dans de telles formes de cohabitations, ou d'un choix opéré en raison d'une série de contraintes, le Service de lutte contre la pauvreté a plaidé régulièrement pour une réforme du statut cohabitant et pour la révision des montants des allocations au taux cohabitant en assistance sociale. Les participants au processus de concertation soulignent en effet que l'économie d'échelle que le cohabitant est censé réaliser - qui est au cœur de l'argumentation en faveur de l'application du taux cohabitant - est fortement surestimée.

Par ailleurs, il y a d'autres choix que peuvent vouloir opérer des ménages précaires pour tenter d'améliorer leur situation en matière de logement mais qui leur sont rendu compliqués, voire impossibles du fait de certaines normes juridiques et des règles relatives à leur application. On peut citer à cet égard l'exemple de familles qui désirent pouvoir opter pour un logement social plus petit (par exemple avec deux chambres à coucher au lieu de trois, même si le ménage compte trois ou quatre enfants) mais avec un jardin, parce que ces familles valorisent le fait de pouvoir être à l'extérieur davantage que le fait de disposer d'un grand espace à l'intérieur ou d'une chambre pour chaque enfant. Or, du fait des règles d'application dans l'attribution des logements sociaux relatives à la taille du logement vis-à-vis de la taille de la famille, ou des priorités dans la liste d'attente, celles-ci doivent souvent accepter un logement disponible mais qui peut ne pas répondre à certaines priorités dans leurs attentes en matière de logement et même conduire ces familles à craindre l'émergence d'autres problèmes potentiels (par exemple, dans le suivi de la scolarité d'enfants qui pourrait bénéficier plus d'un espace extérieur pour se dépenser physiquement que d'un espace intérieur plus grand).³⁷ Il nous semble nécessaire de prendre en considération dans la mesure du possible ce type de souhaits qui témoignent de la part de certaines personnes en situation de pauvreté d'attentes en matière de logement qui reposent souvent sur des raisonnements liés à des projets de familles.

Comme le soulignait déjà le Rapport « Citoyenneté et pauvreté », il ne s'agit évidemment pas ici de plaider pour un assouplissement de toutes les règles - comme les règles de salubrité - qui visent la protection des citoyens en matière de conditions de logement, ni de considérer que, pénurie de logements abordables et de qualité ou non, tous les ménages devraient pouvoir attendre que leur logement réponde à la fois complètement à leurs attentes et ce à un prix qui soit tout à fait raisonnable en fonction de leurs ressources financières. Même si une telle situation constituerait évidemment un idéal, il n'en reste pas moins qu'aujourd'hui les choix en matière de logement pour la plupart des groupes socio-économiques ne sont jamais tout à fait libres et sont toujours en partie opérés selon certaines contraintes.

Néanmoins, pour toutes les raisons que nous avons déjà évoquées dans cette note, les personnes en situation de pauvreté sont celles sur qui les contraintes contextuelles pèsent le plus et pour qui la marge de choix en matière de logement est la plus ténue. Il serait donc nécessaire pour les pouvoirs publics de prendre davantage cet état de fait en considération en œuvrant un maximum à ne pas pénaliser doublement celles qui auraient certains souhaits recevables ou qui font certains choix, et plus largement à considérer davantage les personnes en situation de pauvreté aussi comme des acteurs de leur trajectoire de vie.

4.4 Offrir les possibilités d'un accompagnement le plus efficace et adapté possible

Comme nous l'avons expliqué au point 3.3, pour tenter d'améliorer leur situation de logement, de nombreuses personnes en situation de pauvreté s'appuient en partie sur l'accompagnement que fournissent différents services et associations actifs dans ce domaine. Il est donc nécessaire que l'offre en matière d'accompagnement soit à la fois la plus efficace possible et qu'elle rencontre au maximum les besoins spécifiques des différents groupes précaires et des différentes situations de vie qu'on y retrouve.

Or, tout d'abord, le Rapport « Citoyenneté et pauvreté » soulignait l'apparente difficulté à rendre l'offre d'accompagnement efficace dans un contexte dans lequel les professionnels qui en sont chargés doivent eux-mêmes composer avec la pénurie de logements abordables et de qualité, et donc avec un manque de

³⁷ Schiettecat, Tineke *et al.* (2015). 'Routes uit armoede: wat ouders met jonge kinderen als ondersteunend ervaren', in Danielle Dierckx *et al.* (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2015*, Leuven, Acco, p. 9.

solutions – correctes et de long terme – à proposer aux personnes en situation de pauvreté qui les sollicitent. En effet, les participants à la concertation pointaient le fait que, dans un tel contexte, les ménages précaires comme les professionnels se retrouvent dans des situations de concurrence problématiques. Le relatif manque de solutions adaptées que peuvent fournir les services d’accompagnement a également pour conséquence que certaines personnes en situation de pauvreté se retrouvent acculées à aller de services en services et parfois à s’épuiser dans des démarches administratives dans l’espoir que l’un de ces endroits pourra répondre concrètement à leur demande. Concernant ces deux écueils identifiés, au cours de la concertation, l’accent a résolument été mis sur l’importance de la coopération entre les différents services.

Ensuite, outre la question de l’efficacité de l’offre en matière d’accompagnement pour les problèmes relatifs au logement, les participants à la concertation soulignaient l’importance de fournir un accompagnement qui soit le plus adapté possible en donnant une place adéquate au bénéficiaire dans la démarche et en s’assurant d’accorder une attention suffisante aux besoins et aspirations de la personne ou du ménage concerné. Il s’agit par là de permettre aux personnes en situation de pauvreté qui sollicitent un accompagnement de se sentir encore davantage prises en considération dans cette démarche, voire de se percevoir davantage comme actrices de leur propre trajectoire de vie, dans ce cas, en ce qui concerne la sphère du logement.

Pour illustrer une forme que pourrait prendre un dispositif d’accompagnement qui accorde davantage de place à la personne en situation de pauvreté, on peut s’arrêter un instant sur l’accompagnement en matière de médiation en cas de conflits locatifs. A cet égard, les participants à la concertation ayant mené à la rédaction du Rapport bisannuel « Citoyenneté et pauvreté » soulignaient que les personnes en situation de pauvreté éprouvaient de nombreuses difficultés à entreprendre ce type de démarche qu’elles soient d’ordre financier, administratif ou psychologique (liée à la crainte de potentielles conséquences pour elles).

Dans ce domaine, il était rappelé que le Service de lutte contre la pauvreté a régulièrement plaidé en faveur de la mise en place systématique de commissions paritaires ayant pour mission d’organiser une médiation locative pour résoudre les litiges entre un bailleur et un locataire. « *Instituées au niveau local et composées à part égale de représentants des locataires et des propriétaires, elles constituent un cadre plus propice au dialogue entre les parties en conflit* ». ³⁸ Celles-ci permettraient aux parties de ne pas devoir se saisir d’un avocat et leur accès devrait d’ailleurs être gratuit pour éviter tout frein financier à leur utilisation. ³⁹ S’il ne s’agit que d’un exemple, ce type de dispositif a le mérite d’accorder plus de place dans l’accompagnement à la personne qui en sollicite un, en la rendant davantage actrice dans la démarche et dans sa vie plus généralement.

4.5 Rendre opposable le droit à un logement décent

Pour renforcer l’effectivité du droit à un logement décent pour tous, le Rapport « Citoyenneté et pauvreté » proposait également un autre levier de nature d’abord législative. En effet, à l’instar de pratiques à l’œuvre dans d’autres pays comme la France ou l’Ecosse, les participants à la concertation soulignaient l’intérêt de rendre opposable le droit à un logement décent en Belgique.

Considérant que la situation de logement de nombreux ménages en situation de pauvreté pourrait déjà être améliorée si tous les moyens prévus aujourd’hui par la loi étaient utilisés et si toutes les administrations concernées respectaient effectivement ce que le cadre légal leur impose, le Rapport « Citoyenneté et pauvreté » recommandait ainsi de rendre opposable l’article 23, 3^o de la Constitution belge qui consacre le droit de chacun à un logement décent.

Loin de n’être qu’un acte purement formel ou symbolique, cette décision permettrait à toute personne d’invoquer ce droit devant un juge, par exemple pour forcer une administration à lui fournir un logement. Il s’agirait évidemment d’évaluer au préalable quelle forme juridique une telle option pourrait prendre et de voir comment son implémentation au niveau des trois Régions pourrait se concrétiser. Et cela devrait bien sûr être associé à une politique globale de création de logements sociaux comme nous l’avons souligné à

38 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2017). *Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l’action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017*. Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, p. 117.

39 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2013). *Memorandum logement*, p.8.

plusieurs reprises dans ce texte. Mais rendre opposable le droit à un logement décent pour tous serait une façon supplémentaire d'offrir la possibilité aux personnes qui n'en bénéficient pas réellement, et parmi elles de nombreuses personnes en situation de pauvreté, de saisir la justice pour revendiquer leur droit et leur permettre ainsi d'être davantage acteurs de leur situation de logement.

Bibliographie

- Accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi
Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté
- ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). Rapport Général sur la Pauvreté, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin.
- Gilles Van Hamme, Taïs Grippa et Mathieu Van Criecken (2016). Mouvements migratoires et dynamiques des quartiers à Bruxelles, Bruxelles, Brussels Studies, Collection générale, n° 97.
- Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (2020). Plan d'urgence logement 2020-2024.
- Heylen, K. (2016). Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013, Leuven, Steunpunt Wonen
- Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *Moniteur belge*, 30 octobre 2017.
- Schiettecat, Tineke et al. (2015). "Routes uit armoede: wat ouders met jonge kinderen als ondersteunend ervaren", in Daniëlle Dierckx et al. (red.), *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2015*, Leuven, Acco,
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Des faits et des chiffres: qualité des logements – Service de lutte contre la pauvreté (luttepauvrete.be).
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). En dialogue. Rapport bisannuel 2002-2003, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). Lutter contre la pauvreté. Evolutions et perspectives. Une contribution au débat et à l'action politiques, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). Lutter contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Partie 1 : Une contribution au débat et à l'action politiques, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). Lutter contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Partie 2 : Pour une approche cohérente de la lutte contre le « sans-abrisme » et la pauvreté, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). Conférence de presse « La loi sur la garantie locative ne fonctionne pas. Le parlement doit agir ! », 26 mai 2011.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2010-2011, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2013). Memorandum logement.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). Citoyenneté et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2016-2017, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2018). Cahier de jurisprudence n°1. L'adresse de référence auprès d'un CPAS. Etude de la jurisprudence des cours et tribunaux du travail 2016-2017, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2019). Durabilité et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel 2018-2019, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (janvier 2020). Comité des droits économiques, sociaux et culturels 67^{ème} session. 5^{ème} Rapport Périodique de la Belgique. Rapport parallèle du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021). Note interfédérale sur l'impact de la crise du COVID-19 dans les situations de pauvreté et de précarité.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (avril 2021). Projet de note pour la concrétisation du mandat du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale en tant que point de collecte commun prévu par l'Accord de coopération du 12 mai 2014 sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.
- Société wallonne du Logement (2019). Rapport d'activités 2019.
- Statbel (octobre 2020). Indicateurs de pauvreté belges en 2019 par région et par province | Statbel (fgov.be).
- Statbel (janvier 2021). La privation matérielle et sociale en 2020 | Statbel (fgov.be).

Unia, Myria et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (mai 2021). Examen Périodique Universel 38^{ème} session. Contribution de Unia (INDH – Statut B), Myria et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

Vlaamse Maatschappij voor sociaal wonen (juin 2021). Kandidaat-huurders. Statistisch bulletin 2020 versie 1.0.

Re-InVEST.be - Rebuilding an Inclusive, Value-based Europe of Solidarity and Trust through Social Investments

The purpose of Re-InVEST.be is to re-frame the main federal anti-poverty policies and instruments from a remedial into a proactive mode – from a ‘survival’ to a sustainable and inclusive perspective, and to uncover open and hidden discrimination processes that risk ‘locking in’ some population groups into persistent poverty. Social inclusion is re-examined from an innovative, social investment perspective, with a particular focus on the interactions between social protection, housing and health

Co-ordinator

Ides Nicaise (HIVA-KU Leuven)



RESEARCH INSTITUTE FOR
WORK AND SOCIETY

Partners

HIVA-KU Leuven • HIVA-Research Institute for Work and Society, Katholieke Universiteit Leuven • Belgium
Combat Poverty, Insecurity and Social Exclusion Service • Belgium

CrIDIS • Centre de recherches interdisciplinaires Démocratie, Institutions, Subjectivité, Université catholique de Louvain • Belgium



Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Combat Poverty, Insecurity and Social
Exclusion Service

