

Lutte contre la pauvreté

CONTRIBUTION AU DEBAT ET A L'ACTION POLITIQUES

RAPPORT BISANNUEL 2010-2011

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE,
LA PRECARITE ET L'EXCLUSION SOCIALE



RESUME

INTRODUCTION

Avec ce sixième Rapport, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (www.luttepauvrete.be) entend, comme dans ses précédents Rapports bisannuels, évaluer l'exercice effectif des droits fondamentaux et formuler un certain nombre de recommandations à l'attention des diverses autorités publiques. Conformément à sa mission légale, le Service a fondé ces analyses et recommandations sur une concertation avec une grande diversité d'acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté : des personnes qui vivent en situation de pauvreté, leurs associations, des travailleurs sociaux de services publics et privés, des professionnels concernés par les thèmes étudiés, des représentants des partenaires sociaux et d'administrations... La démarche va bien au-delà d'une juxtaposition de points de vue. Les très nombreuses rencontres organisées ont stimulé l'échange des expertises propres aux uns et aux autres. Elles ont ainsi permis d'effectuer une analyse approfondie des problématiques et de formuler des recommandations qui tiennent compte de la complexité de celles-ci. Ce travail de dialogue est également placé dans un contexte plus large, sur la base de données chiffrées disponibles et de la littérature scientifique existante.

En tant qu'institution publique interfédérale, le Service est particulièrement attentif aux législations et pratiques intéressantes à l'échelon fédéral tout comme dans les différentes Communautés et Régions. Le Rapport est remis à la Conférence interministérielle Intégration dans la société et, par ce canal, à tous les Gouvernements et Parlements du pays ainsi qu'aux instances consultatives compétentes pour une thématique traitée. Ceci doit favoriser la réalisation de l'objectif du Rapport, qui est de contribuer au débat et à l'action politiques.

Le Rapport 2010-2011 se focalise sur deux thématiques. La première partie aborde la problématique du logement et recherche des pistes d'actions susceptibles de garantir une application effective du droit au logement. La seconde est consacrée à un groupe-cible particulier, en l'occurrence les jeunes, et examine les différents domaines dans lesquels agir pour leur donner de meilleures perspectives d'avenir. Ces choix se situent dans la continuité des Rapports précédents du Service, et en assurent ainsi le suivi.

Vous trouverez ci-après un bref résumé des différents chapitres du Rapport 2010-2011.

I. LE LOGEMENT EN BELGIQUE

Disposer d'un logement dans lequel on se sent chez soi est une condition indispensable à une vie conforme à la dignité humaine. L'accès au logement est également une porte ouverte sur d'autres droits : il est très difficile d'exercer ses droits si on n'a pas un toit pour vivre. Ce droit au logement ne va malheureusement pas de soi pour bon nombre de personnes. Les personnes pauvres ont toutes les peines du monde à trouver et à conserver un logement à cause de nombreux obstacles existants sur le marché immobilier.

En comparaison avec d'autres pays, le nombre de propriétaires est très élevé en Belgique : 70 % du total des ménages. Des moyens considérables (principalement sur le plan fiscal) sont destinés à stimuler l'accès à la propriété ; on en consacre beaucoup moins à des mesures au profit des locataires alors que les personnes en situation de pauvreté sont surreprésentées dans cette dernière catégorie.

Le marché locatif souffre d'une pénurie de logements à un prix abordable, aussi bien dans le parc public que sur le marché privé. Les listes et les délais d'attente pour obtenir un logement social sont extrêmement longs dans les trois Régions. On constate en outre que, même dans le logement social, certaines personnes doivent consacrer une (trop) grande partie de leur budget à se loger. À Bruxelles, par exemple, le loyer représente en moyenne 30 à 40 % des revenus des ménages. Pour les bénéficiaires du revenu d'intégration qui louent un logement privé, la situation est encore plus difficile : ils dépensent entre la moitié et les deux tiers de leurs revenus pour s'acquitter de leur loyer.

Quelques initiatives ont été prises afin d'améliorer l'accès au logement pour les personnes à faibles revenus. Les agences immobilières sociales, l'allocation-loyer ou l'extension éventuelle à la catégorie des locataires de l'assurance logement garanti pour les propriétaires

sont autant de signaux positifs. Il manque cependant de mesures structurelles qui apportent effectivement une réponse aux nombreuses personnes confrontées à la difficulté de trouver un logement décent. Nous songeons par exemple à un développement substantiel du parc de logements publics ou à un encadrement du prix des loyers sur le marché privé.

Outre ce manque criant de logements à un prix abordable, les conditions imposées pour accéder à un logement social laissent également bon nombre de personnes sur la touche. Citons, entre autres, les critères liés à 'l'attache locale', qui sont par exemple difficiles à respecter pour des personnes qui sortent d'une institution ou qui déménagent souvent. D'autres subissent des discriminations en raison de leurs revenus, de leur origine, de leur couleur de peau... Enfin, la difficulté de constituer la garantie locative est un autre motif de refus pour des candidats locataires.

Et quand ils parviennent malgré tout à louer une habitation, il s'agit souvent d'un logement de qualité médiocre : problèmes d'humidité, mauvaise isolation... Des défauts structurels qui entraînent, précisément pour ces personnes aux plus faibles revenus, les factures d'eau et d'énergie les plus élevées.

Le chapitre I présente des données chiffrées et des éléments d'explication sur le marché immobilier en Belgique. Il contient également des recommandations pour améliorer l'accès à un logement décent et abordable pour des personnes en situation de pauvreté. Bon nombre de ces recommandations avaient déjà été formulées par le Service dans des Rapports précédents mais, en raison du caractère persistant de la problématique du logement, elles n'ont hélas rien perdu de leur actualité.

II. LE DROIT AU LOGEMENT : VERS UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT

Le droit à un logement décent a beau être consacré par l'article 23 de la Constitution, force est de constater que l'accès à un logement correct n'est pas une réalité pour tous en raison de nombreux obstacles, tant sur le marché immobilier privé que dans le parc de logements publics. L'article 23 n'a, en principe, pas d'effet direct : il appartient à la puissance publique de prendre des mesures pour que ce droit devienne peu à peu une réalité. Plusieurs instruments ont déjà été mis en place pour rendre ce droit au logement plus effectif. Dans le cas du relogement après une expulsion pour cause d'insalubrité, ces dispositifs vont dans le sens d'une obligation de résultat, avec le soutien de certaines décisions judiciaires. Mais une telle ambition n'est pas toujours aussi palpable à d'autres niveaux. Songeons par exemple à la loi sur la réquisition des immeubles inoccupés ou aux dispositions relatives à la garantie locative.

Le chapitre II étudie d'abord le droit au logement en Écosse et en France. Ces deux pays disposent d'un cadre législatif assorti d'une obligation de résultat pour la puissance publique, qui doit procurer un logement ou un hébergement à certaines catégories de personnes. Des possibilités de médiation et de recours sont également prévues. Le Service a ensuite cherché à savoir si un tel système était souhaitable et réalisable en Belgique.

Les expériences à l'étranger nous apprennent que le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre pratique, avec l'implication des différentes parties concernées, sont des éléments clés pour instaurer un droit opposable au logement. En raison même de son caractère contraignant, une obligation de résultat peut conduire à prendre des mesures structurelles plus ambitieuses pour développer l'offre locative. Cela permet aussi d'inverser la logique : l'accès au logement n'est plus la conséquence possible de décisions politiques mais bien leur point de départ. Cela peut constituer une avancée à forte valeur symbolique, prolongée par des résultats concrets sur le terrain.

III. FORMES ALTERNATIVES DE LOGEMENT : AU-DELÀ DES MURS, L'HABITAT

Les personnes en situation de pauvreté ont de plus en plus de mal à trouver un logement décent à prix abordable. Face aux problèmes persistants sur le marché immobilier, certains se décident dès lors à se construire eux-mêmes ce droit au logement. Ils partent à la recherche de solutions pratiques à leur problème de logement, par exemple en s'installant de manière permanente dans une caravane ou un chalet, en occupant un immeuble vide, en partageant une maison avec d'autres, en recourant à l'autoconstruction ou en recherchant des moyens alternatifs d'accès à la propriété. Le chapitre III se penche sur cette grande diversité de formes alternatives de logement, qui peuvent aussi bien naître de la créativité des personnes en situation de pauvreté que de l'initiative de services ou d'organisations.

Bien que ces formes alternatives de logement constituent souvent un ultime refuge ou un choix contraint, elles peuvent s'avérer très précieuses pour beaucoup d'habitants. En se procurant un toit pour dormir, ils créent aussi un lieu où ils se sentent en sécurité chez eux, où ils peuvent prendre confiance en eux et être plus forts pour aborder d'autres domaines de l'existence. Ils peuvent ainsi devenir acteurs de leur propre vie. De plus, ces formes alternatives de logement ont tendance à renforcer la cohésion sociale : il règne souvent un plus grand sentiment communautaire dans les parcs résidentiels ; des gens s'engagent dans des projets solidaires ou s'associent pour construire un logement. Certes, cette dimension collective comporte aussi des défis et la réalité quotidienne de la vie commune n'est pas toujours facile, mais il est possible de surmonter ces difficultés moyennant un accompagnement social adapté.

Certaines personnes en situation de pauvreté trouvent donc une plus-value importante dans ces formes alternatives de logement. Mais elles se heurtent à des obstacles pour pouvoir les réaliser. Il subsiste beaucoup de préjugés négatifs sur les personnes pauvres et sur la valeur de leurs projets ainsi que des stéréotypes tenaces sur ces types d'habitat. On se détourne de ceux qui ne vivent pas 'normalement'. Les réglementations en vigueur sont aussi teintées par ces perceptions dominantes. Ainsi, le statut de cohabitant pénalise la solidarité entre les personnes qui veulent habiter ensemble. On voit aussi des communes refuser de domicilier des personnes qui résident effectivement sur leur territoire, ce qui entraîne de lourdes conséquences pour ces habitants.

Ce combat des personnes en situation de pauvreté qui recourent à des formes alternatives de logement pour faire réellement valoir leur droit à un logement décent montre bien que ce ne sont pas seulement les caractéristiques physiques, techniques et objectives d'un habitat qui sont en jeu. Il faut élargir le débat sur l'existence d'un parc immobilier suffisant, de qualité et à prix abordable en jetant un autre regard sur la signification que peut avoir un logement. Les recommandations politiques en fin de chapitre plaident dès lors pour une reconnaissance de ces autres formes d'habitat, en tenant compte des initiatives de personnes pauvres, et proposent quelques étapes concrètes pour aller dans ce sens.

IV. SORTIE D'UNE INSTITUTION DE L'AIDE À LA JEUNESSE : RECHERCHE D'UNE PLACE DANS LA SOCIÉTÉ

Pour les jeunes qui sortent d'une institution de l'aide à la jeunesse, le passage à l'âge adulte et à une vie autonome se fait souvent très difficilement. Beaucoup d'entre eux courent un risque accru de pauvreté et d'exclusion sociale. En effet, aussi bien le placement en institution que le départ de celle-ci provoquent des ruptures qui laissent des traces dans le parcours de ces jeunes et qui compromettent leurs perspectives d'avenir. En outre, la plupart d'entre eux ne trouvent pas de soutien adapté pour les aider à affronter les défis auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils doivent se débrouiller seuls. Ce chapitre examine la succession de ruptures et le paradoxe sociétal que vivent ces jeunes durant la période délicate de leur passage à l'âge adulte.

Bien qu'un placement soit destiné à venir en aide aux jeunes et à leurs parents, il comporte souvent un risque de vulnérabilité accrue. Les jeunes placés qui sont issus de familles pauvres risquent d'avoir encore plus de difficultés à s'en sortir. Non seulement la probabilité statistique pour qu'ils fassent l'objet d'une intervention de l'aide à la jeunesse est plus forte, mais ces jeunes et leurs parents paraissent également moins bien armés et soutenus pour pouvoir résister à la rupture familiale que provoque souvent un placement. Beaucoup de ces jeunes se retrouvent dès lors désemparés et déracinés au sortir de l'institution. C'est la raison pour laquelle l'une des recommandations centrales de ce chapitre est une application réelle de la législation sur le maintien du lien entre le jeune et son environnement familial.

Alors que la plupart des jeunes adultes de leur âge bénéficient d'une sorte de moratoire, d'un lieu sûr et

d'un espace d'expérimentation pour se préparer à la 'vraie vie', ceux qui sortent d'une institution risquent de se retrouver dans un no man's land. Leur réseau social est fragmenté ; leur scolarité, souvent interrompue ou achevée prématurément, leur donne rarement droit à un diplôme ouvrant des perspectives d'emploi et de revenus ; ils se heurtent aussi à de grandes difficultés pour trouver un logement adéquat. Pourtant, on attend de ces jeunes, qui ont déjà derrière eux un parcours difficile, qu'ils soient capables de se prendre en main de manière autonome. Il n'est donc pas surprenant qu'ils aient du mal à répondre à cette attente à laquelle ils sont insuffisamment préparés.

Malgré des évolutions politiques positives et, sur le terrain, des projets prometteurs de travail sur mesure et de meilleure prise en compte de l'environnement du jeune, l'aide à la jeunesse apparaît toujours comme morcelée entre différents services, dispositifs et types d'accompagnement. Par ailleurs, la continuité entre l'aide à la jeunesse et les services d'aide pour adultes est encore loin d'être optimale. La sortie d'une institution marque donc une nouvelle rupture pour le jeune. Un jeune dont la situation change du tout au tout, en ce qui concerne l'accès au logement, le revenu d'intégration, l'aide à un logement autonome... entre la veille de ses 18 ans et le moment où il devient majeur. C'est la raison pour laquelle le Service plaide pour que certaines législations soient étendues aux jeunes mineurs et leur assurent ainsi une protection supplémentaire.

V. JEUNES PRÉCARISÉS ET ENSEIGNEMENT OU FORMATION EN ALTERNANCE

Le parcours scolaire et l'insertion professionnelle des jeunes issus d'un milieu défavorisé sont difficiles. Ils sont pourtant déterminants pour les chances de trouver ensuite un emploi convenable, levier incontournable dans la lutte contre la pauvreté. De nombreux dispositifs cherchent à faciliter cette transition entre l'école et le monde du travail, parmi lesquels l'enseignement et la formation en alternance, l'objet du chapitre V. Un tel système constitue, potentiellement, un outil efficace pour accompagner les jeunes vers l'emploi de qualité. On constate cependant que l'enseignement et la formation en alternance ne remplissent pas toujours ce rôle de tremplin. Les raisons sont multiples. En suivant le trajet que parcourt un jeune, le Service tente d'identifier les difficultés rencontrées et formule des recommandations pour les résoudre.

En amont. Les jeunes issus de familles pauvres sont surreprésentés dans les filières moins valorisées. Bon nombre d'entre eux ont une expérience extrêmement négative de l'école. Leur orientation vers l'enseignement ou la formation en alternance résulte souvent d'une succession d'orientations négatives et non d'un choix positif en fonction de leurs centres d'intérêt. Ils se retrouvent alors dans un dispositif qui ne leur correspond pas forcément.

Durant la formation. Pour offrir des perspectives d'avenir aux jeunes, l'enseignement et la formation en alternance doivent proposer une alternance équilibrée entre formation générale et formation professionnelle. Il est fondamental, pour que le jeune puisse accéder à un emploi de qualité, non seulement qu'il acquière des compétences techniques mais également sociales et

citoyennes. La participation du jeune pendant tout son trajet de formation est de première importance, pour qu'il puisse devenir acteur de son propre parcours et décider de son projet professionnel, un défi difficile à relever et qui demande une certaine maturité. La qualité d'accompagnement du jeune joue un rôle primordial.

Plusieurs facteurs, liés à la pauvreté, entraînent un risque accru d'abandon de la formation. La mobilité en est un bon exemple : les coûts de déplacement vers le lieu de stage peuvent en dissuader certains de poursuivre leur formation. L'amélioration à long terme de leurs conditions de vie dépend également de leur possibilité de se constituer des droits, par exemple en matière d'assurance maladie et invalidité et d'avoir ou non droit aux allocations d'attentes après leur formation. Or, aujourd'hui, l'ouverture de ces droits varie grandement selon les types de contrats d'apprentissage, entraînant une insécurité juridique.

En aval. Les difficultés d'insertion professionnelle sont accrues chez les jeunes faiblement scolarisés. Il est donc non seulement important que les dispositifs d'alternance offrent tous la possibilité d'obtenir le certificat de l'enseignement secondaire mais aussi que les entreprises valorisent les certificats intermédiaires délivrés par les dispositifs d'alternance. Ces obstacles appellent à prendre un ensemble de mesures structurelles pour garantir aux jeunes des perspectives d'avenir sur le marché de l'emploi.

CENTRE POUR L'
EGALITÉ
DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE
LE RACISME



SERVICE DE
LUTTE CONTRE
LA PAUVRETE
LA PRECARITE ET
L'EXCLUSION SOCIALE

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION SOCIALE

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles

WWW.LUTTEPAUVRETE.BE