

LES ÉCARTS DE CONDUITE DANS LE DOMAINE DU DROIT AU LOGEMENT. CONSIDÉRATIONS SUR LE LOGEMENT DIX ANS APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD DE COOPÉRATION RELATIF À LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE PAUVRETÉ*

LUC GOOSSENS

_ DES PAROLES PLUTÔT QUE DES ACTES

Nous nous proposons d'analyser les grandes lignes des évolutions en matière de logement et de politique du logement, depuis que dans ce secteur politique aussi, les grands principes d'une politique du logement sensible à la question de la pauvreté ont été fixés. Le fil rouge de notre argumentation est le constat qu'une fois encore, le papier se laisse écrire, du moins pour le logement. Sans vouloir douter des intentions louables des personnes à l'initiative du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP), force est aujourd'hui de constater que dans le domaine du logement, cet ouvrage est pratiquement resté lettre morte. Beaucoup plus grave encore, le discours ambiant insinue à tort que les personnes pauvres sont respectées et sont soutenues correctement par les pouvoirs publics dans leurs efforts légitimes pour faire respecter leur droit à un logement convenable et abordable.

Le législateur se ménage une porte de sortie

Voulant explicitement renforcer le signal déjà donné dans la Constitution, le législateur flamand a mentionné encore une fois le droit au logement dans le code du logement flamand il y a environ dix ans. Ce faisant, le parlement flamand a jeté les fondements virtuels d'une politique du logement pouvant répondre aux besoins des habitants de Flandre. Ces besoins étaient et sont bien connus depuis des années déjà : «toutes» les études que les instances politiques nous ont commandées sur le logement concluent que parmi les septante-cinq pour cent de propriétaires environ, la majorité a un logement correct à très confortable, et même spacieux comparé aux normes internationales. Ce résultat très convenable a été obtenu grâce aux abondants incitants distribués en permanence, depuis plus de cent ans, sous des formes diverses, par les pouvoirs publics pour favoriser l'accès

* Texte traduit du néerlandais.

individuel à la propriété. On peut toutefois se demander si ce traitement généreux du segment le plus fort de notre population peut justifier le fait que pendant toute la période de l'après-guerre, les habitants les plus vulnérables ont dû systématiquement se contenter des miettes.

Pas étonnant dès lors que malgré la ferme résolution du parlement flamand, rien n'avance dans le dossier des personnes aux revenus les plus bas. Lors de la prise de décisions dans le cadre de la préparation du code flamand du logement, il était apparu que dans la commission sur le code du logement, la majorité nécessaire pour inscrire le droit au logement en tant qu'obligation de résultat n'était pas atteinte. Il a dès lors été inscrit comme une obligation de moyens, qui ne permet pas d'évaluer l'action des pouvoirs publics. En effet, cette option permettait d'investir en permanence dans l'accès à la propriété de façon très unilatérale, à savoir en faveur de la catégorie la plus forte de la population. D'ailleurs, mentionnons tout d'abord que la majorité des incitants publics pour l'accès à la propriété sont de nature fiscale et sont octroyés par le fédéral. En outre, il est clair que les régions ont peu de prise sur le marché locatif privé : contrairement aux autorités fédérales, elles n'ont pas de compétences en matière de fiscalité, de régulation des loyers ou de modification des termes contractuels. Comme elles peuvent uniquement influencer les normes de qualité, elles n'ont pas la possibilité de mener une politique qualité – prix efficace. Or une telle politique est nécessaire pour inciter les bailleurs à proposer des logements convenables uniquement et, en l'attente d'une offre généralisée de meilleure qualité, à proposer les logements de moindre qualité à des loyers correspondants (c'est-à-dire bas et donc plus abordables).

Une question se pose toutefois : «les autorités flamandes aspirent-elles à avoir plus de compétences sur le marché locatif privé ?» En effet, les gouvernements seraient alors obligés de dégager des moyens considérables (moyens supplémentaires ou investis ailleurs) pour assainir la part du marché immobilier la plus problématique. On peut se demander si cette volonté politique existe. En effet, depuis des années déjà, tous les programmes politiques sans exception s'adressent à la classe moyenne, électoralement plus rentable.

D'une volonté politique corrigée à un discours politique hypocrite

En exagérant un peu, du point de vue de la lutte contre la pauvreté, nous pourrions qualifier les années 90 de période de 'réparation'. Mue par une préoccupation louable, la Fondation Roi Baudouin a plaidé pour que l'on accorde davantage d'attention aux personnes vivant dans la pauvreté. Le Premier ministre de l'époque, Jean-Luc Dehaene, a alors demandé que soit élaboré un Rapport Général sur la Pauvreté. Cela a favorisé un examen de conscience collectif dont les résultats ont été compilés dans un rapport volumineux, le Rapport Général sur la Pauvreté, en 1994. Il était aussi prévu d'examiner les avancées à intervalles réguliers et de convertir les adaptations nécessaires en décisions politiques. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ferait désormais systématiquement l'objet d'attention et le niveau de vie des citoyens les plus faibles serait *progressivement* rehaussé. En ce qui concerne le logement, le vice ministre-Président flamand et ministre du Logement, Norbert De Batselier, était en fait un précurseur en ce qui concerne la politique de lutte contre la pauvreté. En effet, en 1993, il a jeté les bases du futur code du logement flamand.

Dans la foulée du RGP, Norbert De Batselier fut le garant d'une panoplie significative d'initiatives en

Flandre. Il a créé la commission dite «du code du logement», a lancé le projet Domus Flandria, un programme de construction de logements supplémentaires (somme toute limité vu les besoins énormes) et a donné son accord pour l'agrément (au départ uniquement) expérimental de la plate-forme de concertation flamande pour la défense des intérêts des locataires (VOB), un signal plus symbolique indiquant que les habitants faibles devaient désormais être pris davantage au sérieux.

D'un discours socialement inspiré à la discrimination via une 'belle façade'

Comme nous l'avons dit, les gouvernements flamands des années 90 ont effectué un revirement fondamental et positif après la «politique» de crise menée pendant les années 70 et 80, qui avaient été catastrophiques pour le logement. Après Norbert de Batselier et Leo Peeters, nous entrons dans une ère libérale par excellence. L'accès à la propriété fait l'objet d'une préférence marquée et généralisée, dans les fractions politiques qui ne sont pas directement libérales aussi d'ailleurs. La propriété immobilière occupe la première place dans *tous* les programmes des partis politiques flamands sans exception, donc aussi dans ceux de SP.a et Groen! (De Decker e.a.: 2007).

D'ailleurs, dans les faits, les personnes ayant davantage de moyens financiers bénéficient, pendant une longue période, d'aides diverses - pas uniquement directes - considérables, pour devenir propriétaires : avantages fiscaux ; emprunts bon marché dits emprunts sociaux, logements sociaux à vendre ... Mais une fois devenues propriétaires aussi, elles continuent à bénéficier de l'intervention des pouvoirs publics à tous les niveaux pour l'entretien, l'amélioration et la rénovation de leur habitation : primes à la rénovation, primes à la réhabilitation, primes pour des travaux permettant de réaliser des économies d'énergie, assurance 'logement garanti' (uniquement pour les propriétaires !) etc.

Rappelons qu'il ne s'agit bien sûr pas pour nous de critiquer l'accès à la propriété et la propriété en tant que tels. Ce qui nous dérange par contre, c'est que les efforts unilatéraux des pouvoirs publics en faveur de la classe moyenne hypothèquent systématiquement - directement ou indirectement - le droit au logement pour les catégories sociales les plus faibles.

Directement parce qu'une part restreinte des moyens disponibles est réservée au secteur locatif. Les conséquences sont les suivantes : d'une part, le marché des logements sociaux à louer est très limité (à peine 5,5% du marché immobilier) et, d'autre part, le marché locatif privé compte énormément de logements de moindre qualité proposés à des prix proportionnellement trop élevés.

Indirectement aussi, les efforts des pouvoirs publics pour une amélioration de l'habitat lèsent les personnes les plus faibles. Certes, personne ne contestera que l'actuelle prime flamande à la rénovation est généreuse¹. Mais les locataires ne sont pas concernés et les propriétaires modestes voient la prime (maximale) leur échapper parce qu'ils ne peuvent pas préfinancer eux-mêmes le montant (intégral) requis. De même, les personnes à revenu modeste peuvent rarement bénéficier de l'aide - généreuse cette fois encore - octroyée par les pouvoirs publics pour des travaux permettant

1 Toute personne effectuant des travaux de rénovation dans son propre logement pour un montant de 30.000 euros a droit à une prime à la rénovation de 10.000 euros.

de réaliser des économies d'énergie. La conclusion est claire : ce sont précisément les personnes aux revenus les plus modestes qui doivent se contenter des conditions de logements les plus mauvaises et sont systématiquement privées de l'aide des pouvoirs publics. Disposant d'un faible revenu, elles sont par conséquent condamnées à continuer à habiter dans des logements peu confortables, insalubres, mal isolés (sur le marché privé) pour lesquels elles paient des loyers trop élevés et des factures énergétiques excessives.

Trois autres aspects au moins aggravent le sort des personnes à revenu modeste sur le marché privé surtout, mais pas exclusivement. Primo nous constatons que dans le secteur locatif, le rapport de forces est à beaucoup d'égards défavorable aux plus faibles dès qu'ils se portent candidats à la location d'un logement (Bernard : 2008 ; N.²⁰ : 2007 ; N. : 2008 ; Tegenbos: 2008-2; Verhoest : 2008). Mais même une fois locataires, ils doivent contourner bon nombre d'écueils : refus du propriétaire d'effectuer des réparations nécessaires, différends à propos de la garantie locative à la fin de la période de location, facturations de frais 'généraux' qui manquent de transparence et sont contestables etc.

Secundo la sécurité de logement du locataire, sur le marché privé surtout³, est beaucoup moins grande que celle du propriétaire. Comme selon la législation belge, les droits des propriétaires (bailleurs) sont par tradition profondément respectés, chaque locataire doit en tout cas en principe être constamment préparé à une éventuelle résiliation imprévue du bail (avec dédommagement). Nous devons à nouveau constater que jusqu'à récemment⁴, le législateur privait même le locataire du droit à la sécurité de logement, par comparaison avec les propriétaires occupants devant rembourser un emprunt hypothécaire. En effet, ces derniers peuvent souscrire une assurance 'logement garanti', ce qui, jusqu'à nouvel ordre, n'est pas le cas pour les locataires. Pourtant, eux aussi peuvent être victimes d'une maladie ou du chômage et se retrouver par conséquent confrontés à des problèmes de paiement pendant un certain temps. Michèle Hostekint (SP.a) a récemment plaidé pour qu'une solution soit rapidement trouvée en matière d'assurance logement et que les locataires puissent en bénéficier aussi (N. : 2008 – 2).

La légèreté avec laquelle les dossiers relatifs aux moyens financiers des non propriétaires sont traités, par exemple quand il s'agit d'octroyer des allocations-loyers montre d'ailleurs aussi le peu d'intérêt accordé à la destinée des locataires. Le Steunpunt 'Ruimte en Wonen' l'a entre temps fait remarquer dans trois rapports publiés récemment (Haffner & Heylen : 2008-1; Haffner & Heylen : 2008-2; Heylen & Haffner : 2008; Heylen e.a. : 2008).

Tertio nous constatons que les personnes vulnérables, surtout les locataires, sont assez facilement accablées de toutes sortes de reproches injustes. Cela commence en fait déjà avec le plaidoyer pour la mixité sociale (de type 'slogan') qui suggère implicitement que les personnes à bas revenu,

2 N.D.T. : le N. précédant la date dans une référence bibliographique indique qu'il s'agit d'un document sans auteur connu.

3 Depuis peu, la sécurité de logement presque légendaire des locataires de logements sociaux est aussi attaquée.

4 En l'absence d'offres financièrement abordables, le ministre flamand du Logement, Marino Keulen, a récemment décidé de ne temporairement plus proposer d'assurance 'logement garanti' (Belga & LV : 2008). Toutefois, tant le ministre fédéral de la Justice, Jo Vandeurzen (CD& V), (Tegenbos G. : 2008) que le vice-ministre président, Franck Vandebroucke (SP.a) (Winkelmanns : 2008) souhaitent que le gouvernement flamand trouve une solution de rechange pour l'assurance logement garanti. "Si pour la formule actuelle il n'y a qu'un seul candidat (Ethias), le gouvernement flamand doit faire preuve de créativité et trouver d'autres formules pouvant susciter l'intérêt du marché" a déclaré Jo Vandeurzen.

surtout celles sans emploi, ne sont pas soigneuses, ont des loyers impayés, se rendent coupables de vandalisme et de tapage, ne sont pas très intelligentes non plus, ne sont pas vraiment capables de communiquer etc. Ces conceptions valent immédiatement pour les étrangers surtout. Les responsables politiques ne se demandent-ils donc jamais s'ils mettent tout en œuvre pour faire passer leurs messages de manière compréhensible, cohérente, conséquente, dans le respect de leurs 'clients' etc. ? Prennent-ils d'ailleurs «leurs» habitants au sérieux ? Les impliquent-ils dans la politique ? Leur confient-ils de vraies responsabilités concernant la gestion de «leur» société, leur quartier, leur complexe de logements ? (Goossens : 1997 ; 2004) ?

C'est peut-être précisément là, dans cette approche 'préventive' qu'il faut chercher la clé pouvant aider à résoudre certains problèmes de cohabitation au lieu d'opter en premier lieu pour une approche 'curative' consistant à miser sur les miracles produits par le développement communautaire (malgré tout mon respect pour lui). Ou encore d'attendre 'le salut' de l'envoi de 30% de travailleurs dans des complexes de logements sociaux⁵.

_ ON DEMANDE UN NOUVEAU BATS⁶

Les détracteurs du code flamand du logement se verront inmanquablement opposer les arguments suivants : le gouvernement flamand investit actuellement des sommes colossales dans les logements sociaux, il va doubler le crédit d'investissement, le montant des allocations-loyers a déjà été triplé (Keulen : 2008 – 1). Ou bien : nous allons construire 45.000 logements sociaux supplémentaires d'ici à 2020 (Keulen : 2008 – 2). Ou encore : le gouvernement flamand est déjà arrivé à un accord de principe quant à l'élaboration d'une politique foncière et du logement à part entière...

Balivernes ! En l'absence d'une politique du *logement* de bonne qualité, l'accessibilité financière est plus que jamais un problème : mais où est donc la politique flamande d'aide au logement très concrète et très ambitieuse ? Quand ces Excellences régionales et fédérales se décideront-elles à accorder leurs violons pour harmoniser la politique du logement et la politique énergétique dans l'intérêt des 'petites gens' ? Qui, en tant que ministre du Logement, osera procéder à la comparaison correcte de la réglementation sur l'allocation-loyer flamande et la néerlandaise par exemple, tout en regardant droit dans les yeux les bénéficiaires du revenu d'intégration ou les mères seules ? Compte tenu de tout cela, qui croira encore les hommes politiques qui promettent (alors que les élections de juin 2009 se préparent) 45.000 logements sociaux d'ici à 2020 ? Bien entendu, le comble n'est vraiment atteint que quand '*le plus grand bâtisseur de Flandre*' (sic) fait part de ses ambitions alors qu'un peu avant, l'ACW (fédération des organisations syndicales chrétiennes) avait signalé qu'au cours des vingt prochaines années, la Flandre aurait besoin de pas moins de 200.000 nouveaux logements (Demeulemeester : 2008).

Si on considère la situation dans son ensemble, la conclusion est évidente : tant dans l'intérêt de ses

5 Pour un modèle constructif plein d'avenir, voir entre autres le projet 'Accompagnement en matière de logement' de la 'Corporatie Woningbelang' à Valkenswaard (Pays-Bas) : «L'objectif de l'accompagnement en matière de logement est en premier lieu d'éviter l'expulsion pour cause de loyer impayé ou de nuisance» explique le directeur de la Corporation, Rob Möhlmann. «Si cela ne réussit pas, l'intéressé doit recevoir l'aide appropriée (...) L'expulsion a pu être évitée pour quatre personnes sur les huit bénéficiant d'un accompagnement». (N. : 2008)

6 N.D.T : Bats est l'abréviation amicale de Norbert De Batselier, ancien ministre flamand du Logement, dont il a été question ci-avant.

habitants les plus faibles que dans son propre intérêt bien compris, la Flandre a besoin d'urgence d'un plan du logement ambitieux, donc à grande échelle dans ce cas-ci et, par conséquent, pluriannuel et pluridimensionnel. Comme les années à venir ne s'annoncent pas vraiment roses, on peut craindre que dans la riche Flandre, un nombre croissant de personnes soient de moins en moins en mesure de faire valoir elles-mêmes leur droit au logement. Cette situation, peu enviable pour les personnes directement concernées, hypothèque en outre en même temps la prospérité de la Flandre. En effet, habiter dans de mauvaises conditions coûte non seulement incontestablement cher (frais médicaux évitables, coût économique des absences pour maladie, factures énergétiques élevées et pollution de l'environnement...) mais hypothèque en outre les résultats scolaires et, à terme, la qualification des jeunes dont nous avons vraiment besoin sur le marché du travail. Des économistes ont récemment plaidé à plusieurs reprises pour qu'une politique d'infrastructures bien pensée soit menée afin combattre la crise actuelle (KDR : 2008-1 & 2008-2). Le vice-ministre-président flamand, Franck Vandenbroucke, l'a d'ailleurs bien compris : «*Quand ça va mal, les pouvoirs publics peuvent dépenser plus dit-on. Ce n'est pas tout à fait exact. Dans pareille situation, les pouvoirs publics peuvent et doivent investir davantage ! Tel est LE message de l'économiste John Keynes*». (Tegenbos : 2008-1).

La conclusion générale est évidente : *il est indispensable de procéder d'urgence à une révision approfondie des bases du code flamand du logement, en faveur des ménages les plus vulnérables et les plus précaires*. Certainement maintenant que nous pouvons supposer que le secteur locatif privé *risque* aussi de se retrouver dans des mains régionales, lisez 'flamandes' : «*Le Service [N.D.T. : de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale], les associations de locataires et de lutte contre la pauvreté demandent d'apporter une série de modifications à la loi [N.D.T. : sur les baux à loyer] mais elles confirment que le ministre fédéral de la Justice, Jo Vandeurzen (CD&V) ne semble pas enclin à modifier cette loi car cette compétence sera 'peut-être' transférée du Fédéral aux états fédérés*» (Tegenbos : 2008-2). Cette piste ne s'imposera que si un poids lourd de la politique ayant des titres de noblesse sociaux s'engage en sa faveur, soutenu par un parti historiquement impliqué dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Que celui qui se sent appeler à jouer ce rôle le fasse. Dix ans plus tard, cela pourrait être l'occasion de conclure un nouvel accord de coopération, plus sérieux, pour *'donner un coup de fouet' à la lutte contre la pauvreté* cette fois.

Bibliographie

- *N.D.T. : pour rappel, le N. précédant la date dans une référence bibliographique indique qu'il s'agit d'un document sans auteur connu.*
- Belga & LV (2008) Woonverzekering voor huurders blijkt te duur, in: *De Morgen*, 10.10.2008, 8.
- Bernard, Nicolas (2008) *Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social)*, in: Bayart, C.; Sottiaux, S. & van Drooghenbroeck, S. (2008) *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Brugge.
- De Decker, P.; Goossens L. & Pannecoucke, I. (2007) *Wonen en woonbeleid in Vlaanderen: welvaartswig of welvaartsweg? Voorbij de federale, regionale en lokale variaties op een unitaire middenklassenmelodie*, in: B. Hubeau & Goossens, L. (eds.), (2007) *Behoorlijk Wonen. Een lokale wegwijzer*, Brugge: Vanden Broele.
- Demeulemeester, Ann (2008) *Fris geluid in de ruimte*, <http://www.acw.be/content/view/1271/405/>

, gelezen op 29.10.2008.

- Goossens, L. (1997) De slinger der selectiviteit. De onzekere lotgevallen van de doelgroepen van het woonbeleid in België, in: Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (1997) *Bouwstenen van een sociaal woonbeleid (1945-1995)*. Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Brussel, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, 2 vol.
- Goossens, L. (2004) De kleinburgerlijke participatie voorbij? Snelle schets van een scharnierscenario, in: *TerZake: Praktijkblad voor lokaal beleid, inspraak en samenlevingsopbouw*, (6), 16-19.
- Haffner, M. & Heylen, K. (2008-1). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
- Haffner, M. & Heylen, K. (2008-2). *Betaalbaarheid van het wonen. Gebruikskosten in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 22.
- Heylen, K. & Haffner, M. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen in Vlaanderen en Nederland*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 54.
- Heylen, K. & Winters, S. (2008). *Betaalbaarheid van het wonen voor starters op de woningmarkt. Bijkomende gegevens op basis van de Woonsurvey 2005*, Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen, 48.
- KDR (2008-1) 'Afglijden infrastructuur is zorgwekkend', in: *De Standaard*, 09.10.2008.
- KDR (2008-2) 'Begrotingsoverschot van 0,3 procent is niet haalbaar', in: *De Standaard*, 10.10.2008.
- Keulen, M. (2008-1) "Overheid investeert massaal in huurders", in: *VRT Nieuws*, www.deredactie.be/cm/de.redactie/binnenland/08.06.29_betaling .
- Keulen, M. (2008-2) Waarom ik de grootste bouwheer van Vlaanderen wil blijven, in: *De Morgen*, 11.10.2008, 23.
- N. (1994) *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Diensten van de eerste Minister, 208-293; Existe aussi en français : *Rapport Général sur la Pauvreté*.
- N. (2007) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt: hoe kan je reageren?* Brussel: Centrum voor Gelijke Kansen en voor Racismebestrijding, 20. Existe aussi en français : *La discrimination au logement. Comment réagir ?* Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- N. (2008) *Woonbegeleiding voorkomt huisuitzetting*, in: Aedesnet.nl, 20.10.2008.
- N. (2008-1) *Discriminatie op de huisvestingsmarkt. Hoe kan je het vermijden? Praktische tips*, Brussel: Centrum voor gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, 10.2008, 19. Existe aussi en français : *La discrimination au logement. Comment l'éviter ? Informations pratiques*. Bruxelles : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
- N. (2008-2) Dringend: reanimatie en uitbreiding woongarantieverzekering, in: *SP.a Nieuws*, 09.10.2008.
- Tegenbos, Guy (2008) Vlaams budget 2009 hertekenen, in: *De Standaard*, 22.10.2008, 8.
- Tegenbos, Guy (2008-1) Federaal sparen, maar deelstaten laten investeren, in: *De Standaard*, 13.10.2008.
- Tegenbos, Guy (2008-2) Huurwaarborg verpakt als levensverzekering, in: *De Standaard*, 29.10.2008, E10.
- Verhoest, Filip (2008) Verhuurders strijden mee tegen discriminatie, in: *De Standaard*, 04.10.2008, 10.
- Winckelmans, Wim (2008) Wetstraat bereidt recessie voor, in: *De Standaard*, 20.10.2008, 3.