

Présentation du Rapport 2011-2012

Francoise De Boe

Henk Van Hootegem

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

Introduction

Le 6ème rapport bisannuel du Service de lutte contre la pauvreté approfondit deux questions.

La première, c'est le droit au logement. Le transfert des compétences relatives à la loi sur les baux figure dans l'accord du Gouvernement fédéral. Le moment est donc particulièrement opportun d'attirer l'attention sur les nombreuses situations de non respect de ce droit qui perdurent. La régionalisation des compétences est aussi l'occasion de formuler des recommandations dans la perspective d'améliorer l'effectivité pour tous de ce droit de tous.

La deuxième question évoquée dans le rapport s'intéresse aux perspectives d'avenir des jeunes qui quittent une institution de l'aide à la jeunesse à 18 ans ou à un âge proche de la majorité et des jeunes qui suivent un enseignement ou une formation en alternance. Pourquoi ces deux groupes ? Parce que les jeunes issus de milieu socio-économiques défavorisés y sont surreprésentés et que les trajectoires de ces jeunes sont particulièrement interpellantes. Le moment est également opportun d'aborder ces questions puisque les jeunes font actuellement l'objet d'une attention particulière des responsables politiques.

Le logement en Belgique

Constat

La première partie du Rapport traite du droit au logement. Le Service travaille déjà depuis plusieurs années sur cette thématique. Disposer d'un logement dans lequel on se sent chez soi est un élément constitutif d'une vie digne.

Nous devons cependant constater qu'il y a de grandes inégalités d'accès à un logement décent et de maintien dans celui-ci.

En Belgique, la proportion de propriétaires est relativement élevée : 2 ménages sur 3 sont propriétaires de leur logement. Une grande attention - et beaucoup de moyens - sont accordés pour soutenir l'accession à la propriété. Ces dernières années, les prix pour la construction et l'achat d'une maison ont fortement augmenté: d'un tiers depuis 2005. Dans le segment des logements les meilleur marché, la hausse a encore été plus forte (51%). Combiné à la pénurie de logements - due à l'accroissement du nombre de ménages – cela conduit à l'exclusion, au sens littéral du terme, du marché. Cette tendance va vraisemblablement se renforcer encore à l'avenir.

Beaucoup de personnes qui ne disposent que de bas revenus doivent se tourner vers le marché de la location. La position socio-économique plus faible des locataires apparaît dans leur risque de pauvreté plus élevé : 29,5% de ce groupe se trouvent en-dessous du seuil de risque de pauvreté contre 9,1% pour les propriétaires.

Même sur le marché locatif, il est difficile de trouver un logement financièrement abordable et décent. Sur le marché locatif privé, les prix sont élevés et ont tendance à augmenter encore. Si nous regardons la situation à Bruxelles, nous voyons que le prix moyen de location est de 591 euros; pour les 25% de loyers les plus bas, le prix moyen est de 450 euros. Les ménages consacrent une part substantielle de leur budget au logement. A Bruxelles, 30% en moyenne pour un ménage, 40% pour un parent seul avec enfants, jusqu'à 50% et plus pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration. Dans les trois régions, il y a trop peu de logements sociaux, les listes d'attente et les temps d'attente sont longs.

"Mon revenu est de 766 euros par mois, je paye 364 euros de loyer mensuel pour un petit studio. C'est presque la moitié de mon revenu. Après déduction des coûts fixes, il me reste 200 euros pour vivre. C'est moins de 7 euros par jour pour payer ma nourriture, mes vêtements, ma carte de GSM, mes transports etc". (témoignage de Den Durpel, p. 14)

La qualité du logement est elle aussi souvent mauvaise. Les problèmes d'humidité sont par exemple deux fois plus fréquents chez les locataires que chez les propriétaires. Cette mauvaise qualité a souvent des conséquences, à la hausse, sur les factures d'énergie et d'eau.

Analyse

Cela devient donc de plus en plus difficile, pour les personnes qui disposent de bas revenus, de trouver un logement financièrement abordable et décent, et ce problème concerne un groupe de plus en plus grand de personnes.

La problématique du logement se manifeste de diverses façons. Les dettes d'énergie et de loyer constituent une partie de plus en plus grande des dossiers gérés par les services d'accompagnement des personnes endettées. Nous constatons un nombre croissant d'expulsions. Il arrive aussi que des déclarations d'inhabilité obligent une famille à quitter son logement sans pouvoir compter sur une solution alternative. Dans de telles situations, les personnes se retrouvent parfois tout simplement à la rue. Il s'agit de situations très pénibles : 60% des personnes sans abri disposent de moins de 450 euros par mois, seulement un tiers d'entre elles a la possibilité de se laver.

Recommandations

Les différents pouvoirs compétents prennent des mesures pour remédier à ces situations. Citons par exemple l'investissement dans les agences immobilières sociales et les plans établis en vue d'augmenter le nombre de logements sociaux dans les trois régions, l'élaboration d'un plan national de lutte contre le sans-abrisme,... Mais ce n'est pas suffisant. Dans le Rapport, plusieurs recommandations sont formulées, comme par exemple la recherche d'un meilleur équilibre entre le soutien à la propriété d'une part et à la location d'un logement d'autre part. Les personnes qui ne peuvent se permettre d'acheter une maison et de l'entretenir ne reçoivent pas suffisamment d'attention. Nous plaidons donc aussi pour un meilleur équilibre entre le soutien aux

différents marchés du logement et aux différents groupes de revenus. Une réorientation des outils dont disposent les autorités publiques permettrait de mieux soutenir les ménages à bas revenus par rapport à leurs besoins de logement.

Dans la partie relative au logement, quelques pistes sont approfondies: lier au droit au logement une obligation de résultat et reconnaître les formes alternatives de logement.

Formes alternatives de logement

Constat

Les personnes pauvres ont de plus en plus de difficultés à trouver un logement décent et abordable. Elles sont parfois contraintes de chercher dans un autre cadre, de se créer une solution alternative. Nous voulons mettre ces initiatives en lumière dans le chapitre consacré aux formes alternatives de logement. Il s'agit aussi bien d'initiatives émanant des personnes-mêmes que de projets mis en place par des organisations. Bien plus que des briques, des murs et un toit, il s'agit dans ce chapitre du lieu où ces personnes se sentent en sécurité, à partir duquel elles peuvent construire une vie sociale...

Analyse

Nous y abordons la diversité des initiatives :

- l'habitat solidaire, grâce auquel des personnes partagent un habitat. Chacun dispose d'un espace privatif mais également d'un certain nombre d'espaces communs. La présence d'un accompagnement, tant individuel que collectif, est ici importante (par ex. projet p.42);
- l'habitat permanent dans les campings, où la solidarité entre les habitants est souvent forte ;
- des occupations d'immeubles vides, pour lesquelles les personnes parviennent parfois à négocier une convention avec le propriétaire qui peut y voir un intérêt, par exemple pour éviter le délabrement du bâtiment ;
- des initiatives grâce auxquelles des personnes participent à la construction ou la rénovation de leur habitation, ce qui a un effet positif sur l'image de soi, et qui leur permettent d'acquérir également des aptitudes techniques ;
- des initiatives qui aident certaines personnes à acquérir un logement, comme les groupes d'épargne collective, où les personnes mettent leurs moyens en commun pour pouvoir payer l'acompte (par ex. projet p. 56).

"Nous n'avons pas tout de suite trouvé de maison. Nous nous sommes donc installés chez ma nièce. Mais nous ne pouvions pas nous domicilier chez elle, donc pendant 3 mois nous n'avons pas eu d'adresse. Elle dépendait du CPAS et s'ils avaient appris que nous vivions là, cela pouvait être dangereux pour elle et ses enfants.

J'étais déjà contente qu'elle veuille bien nous aider mais je ne devais pas la mettre dans des problèmes pour autant." (témoignage du Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen, p.43)

Les formes alternatives de logement sont toutefois confrontées à de nombreux obstacles. Elles sont l'objet de présupposés négatifs, tant dans le chef des autorités que du voisinage, etc. Ces présupposés ont souvent leur origine dans une mauvaise connaissance de ces formes d'habitat et des personnes qui s'y logent et dans une vision classique du logement. Certaines réglementations sont également élaborées à partir de cette même vision classique et sont donc trop peu adaptées aux formes alternatives de logement. Ainsi, le statut de cohabitant pénalise la solidarité entre les personnes qui veulent partager un habitat solidaire. La domiciliation pose également souvent problème alors que les communes sont obligées d'accorder cette domiciliation aux personnes sur le lieu de résidence effectif. Pour les personnes pauvres, la domiciliation est particulièrement importante : elle conditionne de nombreux droits.

Recommandations

Ces initiatives ont pourtant des plus-values claires : être acteur de son logement, la créativité, une image de soi positive, une dimension collective (contre la dissolution du tissu social), les possibilités d'accompagnement... Dans le Rapport, une série de recommandations sont formulées pour élargir le concept de 'logement' vers ces formes alternatives d'habitat et lever les divers obstacles rencontrés. Une individualisation des droits sociaux, par exemple, rendrait possible la cohabitation – solidarité sur le plan du logement – sans que celle-ci ne soit financièrement pénalisée.

Dans les médias, on accorde de plus en plus d'attention aux projets collectifs qui sont, la plupart du temps, portés par des personnes disposant de revenus moyens ou élevés. Dans le Rapport, le focus est mis sur des projets de et/ou pour des personnes qui vivent en situation de pauvreté ; ceci s'inscrit dans notre plaidoyer pour une attention constante pour que les initiatives et mesures prises bénéficient également toujours aux personnes qui se trouvent au bas de l'échelle sociale.

Droit au logement : vers une obligation de résultat

Quand on veut lutter contre la pauvreté, il est essentiel de penser et d'agir simultanément à court et à long terme. A court terme : que faire face aux situations intolérables qui existent aujourd'hui ? A moyen et long terme, comment empêcher, de manière structurelle, que de telles situations puissent encore exister, voire se multiplier ? C'est dans cette dernière perspective que nous avons mené une réflexion sur la manière d'avancer vers une obligation de résultat en matière de logement.

Constat

L'article 23 de la Constitution, qui consacre le droit à un logement décent, est une disposition programmatique, cela veut dire que les pouvoirs publics s'engagent à mettre progressivement en œuvre ce droit, avec les moyens dont elle dispose.

Malgré certains efforts, l'offre de logements décents financièrement abordables reste largement insuffisante. Cette situation dure depuis si longtemps, que les longues listes d'attente de personnes qui remplissent les conditions d'accès à un logement social finiraient par être considérées comme 'normales'. Les expulsions pour cause d'insalubrité sans véritable relogement, elles aussi finiraient pas paraître 'normales'. On s'habituerait en quelque sorte à l'absence de réponses à ces situations de non-respect d'un droit fondamental et à la hiérarchisation des situations urgentes dont aucune pourtant ne devrait être reportée dans le temps. Pour d'autres droits fondamentaux, comme le droit à l'enseignement par exemple, le fait qu'il doive être garanti semble évident pour tout le monde.

Analyse

Instaurer une obligation de résultat, comme c'est le cas en France et en Ecosse (ces deux législations sont décrites dans le rapport), c'est reprendre la question dans le bon ordre :

ce n'est plus le droit au logement qui est la conséquence espérée des décisions de l'autorité publique (de construire ou rénover, par exemple), ce sont les décisions de l'autorité publique qui doivent découler du droit au logement. La politique du logement serait alors construite au départ des besoins pour se diriger vers l'offre et non plus, comme c'est le cas aujourd'hui, au départ de l'offre.

En France et en Ecosse, l'inscription de l'obligation de résultat dans la législation n'opère pas de miracles. Elle impulse cependant des changements et des bonnes pratiques :

- la culture de l'évaluation se renforce, un monitoring régulier est opéré auquel divers acteurs participent ; cela stimule le débat politique et sociétal, a un effet certain de sensibilisation ;
- des outils d'information et d'accompagnement des personnes mal logées se développent, des solidarités inter-locales se créent pour optimiser l'offre de logement, le rythme de relogement progresse même si l'offre de logement reste toujours insuffisante;
- en Ecosse, toutes les autorités locales définissent maintenant une stratégie de lutte contre le sans-abrisme ;
- le nombre de recours en indemnités, en France, augmente: les personnes mal-logées commencent à penser qu'elles ne sont pas totalement impuissantes face à la pénurie de logements décentes financièrement abordables mais se vivent davantage comme sujets de droit, comme acteurs.

Recommandations

"Il est urgent que dans notre pays aussi, les acteurs publics acceptent de se considérer comme responsables, d'assurer un vrai droit au logement pour tant de personnes pauvres" (Paul Trigalet, Solidarités Nouvelles Wallonie asbl, p.25)

Avancer vers une obligation de résultat est un changement difficile à opérer parce qu'il implique

- de désigner une autorité responsable,
- de la doter des moyens d'agir et
- d'ouvrir des voies de recours aux citoyens.

Beaucoup de questions restent à approfondir, notamment:

- quelle serait l'autorité la plus appropriée pour porter cette responsabilité ?
- faut-il déterminer des groupes bénéficiaires prioritaires de l'obligation de résultat, les plus mal logés parmi les mal logés, et les élargir progressivement ?
- est-il souhaitable de mobiliser aussi le parc privé de logements, comme en Ecosse (via l'octroi d'allocations loyer)?

Et bien d'autres questions encore.

Celles-ci seront approfondies lors d'un colloque co-organisé par le Service de lutte contre la pauvreté, l'université d'Anvers (Bernard Hubeau) et les Facultés Universitaires Saint Louis (Nicolas Bernard). Les organisations de terrain y seront également associées : tant en France qu'en Ecosse, elles ont joué un rôle déterminant dans l'adoption des législations instaurant une obligation de résultat et contribuent encore aujourd'hui à leur suivi. Ce colloque contribuera à alimenter le nécessaire débat politique sur l'effectivité du droit au logement.

Sortie d'une institution de l'aide à la jeunesse: recherche d'une place dans la société

Constat

Au départ des réflexions, un constat très interpellant : très souvent, le placement d'un jeune dans une institution de l'aide à la jeunesse le fragilise; et le moment où il quitte le lieu de séjour, à 18 ans ou à un âge proche de la majorité, accroît encore cette fragilisation. On sait par ailleurs que de nombreuses personnes aujourd'hui sans abri ont un passé institutionnel, notamment dans un service résidentiel de l'aide à la jeunesse.

Analyse

Un mot clé résume les échanges organisés pour comprendre ce constat et tenter d'y remédier : ruptures.

Ruptures au moment du placement et durant le séjour ainsi qu'au moment de la sortie.

- Ruptures familiales : il est très compliqué pour des parents et des enfants, en particulier s'ils vivent dans des conditions socio-économiques défavorables, de maintenir le lien durant le séjour. Parmi les difficultés, il y a notamment la distance géographique ainsi que les heures de visite, surtout quand plusieurs enfants d'une fratrie sont placés dans des lieux différents et que les parents dépendent des transports en commun ; les frais qu'occasionnent les visites mais aussi l'attitude de certains responsables d'institutions ou d'éducateurs qui découragent les parents de venir, voire interdisent les visites.

Les institutions remarquent aussi qu'il est très difficile de travailler avec la famille et le réseau social du jeune quand la distance avec le milieu de vie est trop grande.

- Ruptures sociales : les jeunes placés perdent les liens avec le quartier dans lequel ils habitaient, avec les élèves de l'école qu'ils fréquentaient ; au moment de quitter l'institution, les jeunes perdent les liens éventuellement tissés durant le séjour.

- Ruptures dans l'histoire personnelle : les jeunes ne comprennent souvent pas bien les raisons de leur placement, ils n'ont pas facilement

accès à leur dossier, ne connaissent pas le point de vue de leurs parents sur la question,... Ils perdent leurs racines. Beaucoup de malentendus naissent ainsi qui laissent des traces dans l'histoire familiale.

Le cumul de ces ruptures ont comme conséquence qu'au moment de quitter l'institution, le jeune se retrouve fort seul. Rares sont ceux qui retournent dans leur famille. De plus, leur retour pourrait accroître les difficultés financières de leur père ou mère, si celui-ci perçoit un revenu de remplacement ou un revenu d'intégration (passage au taux cohabitant)

- Ruptures dans le parcours scolaire au moment du placement (changement d'école) puis parfois de nouveau au moment de quitter l'institution puisque le départ ne correspond pas forcément à une fin d'année scolaire. Le parcours scolaire des jeunes placés est peu connu; il semble que le décrochage soit fréquent.

- Au moment de devenir majeur, et donc de quitter l'institution, ruptures dans l'aide (de l'aide à la jeunesse au circuit d'aide pour adultes), sauf exception (aide prolongée).

"D'un jeune en difficulté, on attend qu'il se prenne en charge dès sa majorité alors que ceux qui ont une famille, de l'argent, un parcours scolaire normal... restent chez leurs parents beaucoup plus tard. A ceux qui sont en difficulté, on ne donne aucun moyen. On leur dit : tu te démerdes ! Dans quel système est-ce qu'on est ?". (p.74)

Les jeunes, déjà fragilisés, se retrouvent seuls pour chercher un logement, un emploi, se procurer un revenu. C'est paradoxal, quand on sait que l'âge moyen auquel les jeunes quittent le domicile familial en Belgique est de 26,7 ans pour les hommes et 25,4 ans pour les femmes.

"Dans le secteur de l'aide à la jeunesse, on prépare les jeunes à l'autonomie. Mais il y a une véritable distorsion entre les différents dispositifs d'aide qu'on leur annonce, les droits qu'on leur dit posséder, les services auxquels on leur conseille de s'adresser, d'une part, et l'énergie qu'ils vont réellement devoir mettre en œuvre pour pouvoir effectivement s'appuyer sur tout cela, d'autre part. Cette première expérience d'autonomie est extrêmement cruelle et très paradoxale par rapport à ce qu'on leur dit 'avant'. Et ce choc met en question le contrat social, le lien social". (p.74)

C'est paradoxal aussi de constater que de plus en plus de jeunes optent pour une colocation pour faire des économies d'échelle. Les jeunes qui perçoivent un revenu d'intégration ne peuvent réaliser de telles économies, vu que le taux de leur revenu sera revu à la baisse (cohabitant au lieu d'isolé).

Recommandations

"On dirait que la vie s'arrête à 18 ans... et recommence à 18 ans. S'il y avait une culture du lien, elle continuerait. Le continuum du lien est essentiel." (p.83)

Le mot clé des recommandations formulées dans le rapport est continuité.

- Un placement - qui engendre une série de ruptures - n'est en aucun cas une réponse appropriée à la pauvreté : pour cette raison, il doit être absolument évité, sauf exception, conformément à ce que prescrit d'ailleurs la législation.

- Si un placement a lieu, il est crucial d'accorder une attention particulière au renforcement des liens entre le jeune et sa famille, bien plus grande que ce qui se passe aujourd'hui, d'investir auprès de la famille, du milieu de vie aussi, pas seulement auprès du jeune.

- Il est demandé d'offrir aux jeunes un accompagnement adapté, qui s'inscrit dans son projet, qui le renforce, le prépare à quitter l'institution et qui garantit une transition douce après la sortie.

- Pour une transition douce, il est nécessaire aussi d'élargir le champ d'application de certaines réglementations afin que les 'grands mineurs' (jeunes de 17 ans) puissent en bénéficier : on songe ici aux conditions d'accès au logement social, aux primes d'installation fédérales et régionales ; à l'introduction de la demande d'un revenu d'intégration ; autant de droits qui ne peuvent être demandés qu'à partir de 18 ans.

Jeunes précarisés et enseignement ou formation en alternance

Constat

L'enseignement et l'emploi sont deux leviers essentiels pour lutter contre la pauvreté. La thématique de l'enseignement et de la formation en alternance se situe précisément à l'intersection de ces deux leviers.

Les jeunes - et en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté – rencontrent beaucoup de difficultés sur le marché de l'emploi. Ainsi, en 2010, le taux de chômage des jeunes (jusque 24 ans) a atteint 15,6% en Flandres (contre 5,2% pour toutes les catégories d'âge confondues), 30% en Wallonie (contre 11,5%) et 39,7% dans la Région de Bruxelles-Capitale (contre 17,4%).

Analyse

Les causes de ce problème d'intégration socioprofessionnelle sont à rechercher très tôt dans le parcours scolaire. Le Service a déjà pointé, dans de précédents rapports, les mécanismes en cascade - par lesquels des enfants et des jeunes sont dirigés vers des types d'enseignement ou des filières d'étude moins valorisés – et l'importance d'une bonne orientation scolaire ainsi que de l'implication des parents dans ce processus.

Intervenir de manière structurelle dans l'enseignement, depuis le fondamental, donnera aussi la possibilité aux jeunes de s'inscrire en enseignement ou en formation en alternance pour des raisons positives. De cette façon, l'enseignement ou la formation en alternance peut représenter une alternative intéressante à l'enseignement de plein exercice.

Dans l'enseignement et la formation en alternance, il est important de trouver un bon équilibre entre la formation générale et la formation professionnelle. Ce n'est pas seulement l'insertion sur le marché de l'emploi qui importe mais aussi la formation générale dans la perspective d'une formation à la citoyenneté. Les attentes vis-à-vis de ces jeunes dont la situation socio-économique est plus fragile sont grandes (comme nous l'avons déjà vu dans le chapitre relatif à l'aide à la jeunesse). On considère que les élèves, à partir de 15 ou 16 ans, ont un projet professionnel clair alors que leurs congénères dans

l'enseignement de plein exercice disposent de bien davantage de temps pour développer un projet.

"Les employeurs ont beaucoup parlé des problèmes de jeunes mais ce n'était jamais vraiment précis. Nous connaissons le cas de jeunes qui devaient dormir dans la rue pour être proches de leur employeur. Ce serait bien de former les employeurs pour qu'ils tiennent compte de cet aspect." (participant à la concertation, p.116)

Recommandations

Outre un solide accompagnement sur mesure des jeunes (aussi bien dans le centre de formation que dans l'entreprise) avec une attention particulière aux signes qui indiquent une situation de pauvreté et l'acquisition de connaissances de base (comme la maîtrise des langues), le stage constitue un élément clé. Mais divers facteurs constituent des obstacles. La mobilité en est un: les jeunes n'arrivent pas toujours sur le lieu de leur travail parce que l'entreprise n'est pas facilement accessible en transport en commun ou parce que les frais de transport sont difficile à supporter. Il y a aussi l'obligation, pour les jeunes mineurs en apprentissage et pour les jeunes majeurs tant en enseignement en alternance qu'en apprentissage, de trouver un stage. Si le jeune inscrit en alternance est devenu majeur, il doit trouver un lieu de stage. Ce n'est cependant pas si facile pour les jeunes de répondre à cette exigence, non seulement parce qu'elle requiert de disposer de compétences et de contacts, mais aussi parce qu'il y a trop peu de lieux de stage pour certaines formations. La création de suffisamment de lieux de stage pour ces jeunes est une priorité, tout comme la poursuite de l'harmonisation des statuts et contrats liés aux différentes formules de formation ainsi qu'une promotion de cette filière.

Il faut être vigilant au fait que cette formation constitue une étape vers un emploi de qualité, parce que seul un travail qui répond à un certain nombre de critères relatifs aux conditions de travail et au contenu du travail peut maintenir de manière structurelle les personnes hors de la pauvreté ou les en sortir. Nous voyons encore trop souvent aujourd'hui que des jeunes qui ont suivi un parcours en alternance sont pris dans un cercle vicieux de période d'inactivités et de travail de courte durée. A cet égard, il est important que tant les fonds sectoriels de formation que les responsables politiques valorisent les certificats sur le marché de l'emploi, tant pour l'accès à d'autres formations et fonctions que pour les barèmes salariaux.