

**Commission communautaire commune
de Bruxelles-Capitale**

Observatoire de la Santé et du Social

Résumé du

**8ème rapport sur l'état de la pauvreté
en Région de Bruxelles-Capitale**

**Elaboration et rédaction du rapport:
Annette Perdaens et Truus Roesems**

Direction scientifique: Myriam De Spiegelare

Juin 2002

**Observatoire de la Santé et du Social
Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale
Avenue Louise 183 -
1050 Bruxelles
Tél.: 02/502.60.01 Fax: 02/502.59.05
Courriel:aperdaens@ccc.irisnet.be**

Résumé

L'Observatoire de la Santé et du Social, service à gestion séparée de la Commission communautaire commune, est chargé par le Collège réuni de l'élaboration du rapport annuel sur l'état de la pauvreté à Bruxelles.

Le débat qui a suivi le rapport 2000 a mis l'accent sur la nécessité de traiter de la question du logement, comme problématique centrale dans la lutte contre la pauvreté. C'est la raison pour laquelle le logement est l'objet du présent rapport.

Le premier chapitre analyse les fichiers signalétiques des CPAS et d'autres indicateurs de pauvreté. Il résume des études au sujet de la pauvreté à Bruxelles. Le second chapitre aborde une information générale au sujet du marché locatif dans la région bruxelloise et des ménages qui y habitent ou qui y cherchent un logement.

Grâce à de nombreux témoignages, les problèmes de logement les plus importants ont été recensés et spécialement ceux qui portent atteinte à la dignité humaine. Suivent les stratégies et des propositions à mettre en œuvre pour garantir le droit à un logement décent pour tous.

Un certain nombre de recommandations parlementaires avaient déjà été formulées en 1998 et font l'objet d'une évaluation dans ce rapport: les logements meublés, les collaborations entre sociétés de logements sociaux et CPAS, les agences immobilières sociales, les garanties locatives, les immeubles laissés à l'abandon et les allocations de déménagement, d'installation et de loyer.

Une conclusion générale reprend les principaux défis auxquels une politique du logement doit répondre pour garantir le droit à un logement décent également aux populations les plus pauvres. Des propositions générales de l'Observatoire de la Santé et du Social et une bibliographie terminent ce rapport.

LES INDICATEURS DE PAUVRETÉ

Une série d'indicateurs donnent des informations sur différents aspects de la pauvreté dans la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Cette approche de la pauvreté reste malgré tout limitée, parce que les données de base sont de nature administrative. L'évolution favorable d'un certain nombre d'indicateurs est tempérée par des aspects moins positifs. Voici dans les grandes lignes les constats les plus positifs et les plus négatifs.

La population de la RBC augmente et le vieillissement de la population sera probablement moins important qu'en Flandre et qu'en Wallonie. La taille des ménages se réduit, et un flux migratoire sélectif fait en sorte que les ménages les plus vulnérables viennent habiter la ville, tandis que les ménages plus aisés (plus stables) ont tendance à la quitter. Par conséquent, le revenu moyen par habitant continue à diminuer comparativement au reste du pays.

Le nombre de bénéficiaires du minimex et de l'équivalent-minimex décroît, surtout grâce à une baisse du nombre des plus jeunes bénéficiaires. Toutefois, le nombre de familles

monoparentales qui sollicitent l'aide du CPAS continue à croître. L'écart entre les communes de la première et de la seconde couronne continue à s'estomper en ce qui concerne la proportion de la population dépendante de l'aide du CPAS. Mais les inégalités de richesse entre les quartiers bruxellois restent toujours très importantes.

Au total, 5 % de la population de la RBC dépend d'une allocation minimum, que ce soit le minimex, l'équivalent-minimex ou le revenu garanti aux personnes âgées.

On note une légère baisse du minimex partiel (nombre de bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées et de chômeurs) et du nombre d'enfants relevant des allocations familiales garanties. Mais la proportion d'enfants relevant des allocations familiales majorées suite à la situation économique du ménage est particulièrement élevée dans la RBC.

Le nombre de demandeurs d'emploi sans travail a diminué, mais le degré de chômage des jeunes demeure extrêmement élevé. En outre, 60 % des jeunes chômeurs ne possèdent pas de diplôme de l'enseignement secondaire. Les opportunités d'emploi ont augmenté dans la RBC, mais aussi le nombre de navetteurs et le nombre d'emplois précaires et mal rémunérés.

Les conditions difficiles dans lesquelles vivent les jeunes de la RBC et leurs possibilités limitées pour trouver un emploi, demeurent préoccupantes pour l'avenir de la RBC.

LOGEMENT ET PAUVRETÉ

Dans ce rapport, nous nous limitons aux problèmes de logement vécus par les personnes pauvres et nous mettons l'accent sur les conséquences sur leur vie quotidienne.

Malgré l'absence de bonnes données statistiques sur les liens logement-pauvreté, il est clair que le logement est l'un des aspects de la pauvreté par lequel l'exclusion sociale se manifeste le plus clairement dans la Région de Bruxelles-Capitale. Celui qui dispose de trop peu de moyens financiers trouve difficilement un logement salubre et pour un prix abordable. Le droit constitutionnel au logement n'est pas assuré pour tous les citoyens.

Cette partie aborde les différents problèmes rencontrés par la population en mal de logement et d'un certain nombre d'atteintes à la dignité humaine vécues au quotidien. Elle a été élaborée à partir des nombreuses questions et des témoignages issus de la rencontre des comités de citoyens concernés par cette problématique et par les travailleurs sociaux des CPAS et des différents secteurs des services privés.

La présentation des différents problèmes est suivie d'un aperçu des stratégies à mettre en place pour garantir le droit à un logement décent. Des propositions générales sont formulées ainsi que des propositions spécifiques aux sujets traités en fin de chaque recommandation parlementaire. Nous y renvoyons le lecteur (logements meublés, collaborations CPAS- sociétés de logements sociaux, AIS, garanties locatives, immeubles à l'abandon, ADIL).

1. LA NON-EFFECTIVITÉ DU DROIT AU LOGEMENT EST UNE ATTEINTE À LA DIGNITÉ HUMAINE

LE MANQUE DE LOGEMENTS DÉCENTS ET ABORDABLES PROVOQUE D'AUTRES PROBLÈMES

Le prix des logements est très élevé en comparaison au montant des ressources d'une partie importante de la population bruxelloise. En outre, le nombre de ménages à loger est plus important que le nombre de logements disponibles.

La quête impossible de logement handicape fortement le travail de tous les secteurs du travail social. Les maisons d'accueil n'ont plus de places disponibles parce qu'elles ne se vident plus par manque de logements.

Tant que l'écart entre les ressources disponibles et le coût d'un logement salubre reste trop important, des personnes sont contraintes à choisir des solutions qui ont des conséquences négatives. Nombre d'entre elles n'ont pas d'autre choix que de rester dans un logement insalubre, souvent surpeuplé. Elles s'endettent pour pouvoir payer leur logement et les factures d'énergie. La solidarité est pénalisée à cause des dispositifs légaux. Certaines ont pu acquérir leur propre logement, mais ne sont pas pour autant libérées des difficultés.

De nombreux témoignages font état de personnes qui subsistent dans des logements surpeuplés, sans confort de base, avec un minimum de sanitaires, avec des parasites, des moisissures, des problèmes d'humidité, de pollution sonore, des installations de chauffage dangereuses ou inexistantes, un manque d'aération, de lumière, un excès de dépenses énergétiques, une absence d'espaces verts et de moyens de détente dans le quartier,...

Chaque année, quelques milliers de ménages sont menacés d'expulsion. Ils sont très vulnérables. Les expulsions sont prononcées soit par le bourgmestre en cas d'insalubrité, d'inhabitabilité ou d'insécurité, soit par le juge de paix pour non respect des obligations contractuelles. Le bourgmestre et le juge de paix peuvent décider de l'expulsion du locataire, de sa famille et de ses biens, ce qui provoque des expériences traumatisantes, même si des mesures "d'humanisation des expulsions" ont été prises.

PAS D'ÉCHAPATOIRE?

Pas mal de personnes voudraient quitter leur logement insalubre, mais ne trouvent pas d'alternative. Les dispositifs existants pour garantir le droit à un logement décent, ne conduisent pas au résultat escompté parce que

- ❑ un certain nombre de dispositifs sont trop complexes ou trop compliqués et les moyens de les opérationnaliser manquent (voir recommandations).
- ❑ il manque du personnel de contrôle en suffisance
- ❑ le manque de logements salubres et à prix abordable laisse le champ libre aux propriétaires.

Les candidats-locataires se trouvent dans une situation d'infériorité pour exercer leur droit au logement. Les personnes les plus vulnérables font l'objet de discriminations et d'abus de la part des propriétaires (garanties locatives illégales, discriminations liées au statut financier et social, à la couleur de la peau, à la différence sexuelle, contrats de bail abusifs qui aboutissent parfois à des expulsions extra-judiciaires tout à fait illégales, marchands de sommeil,...)

Dans les situations défavorables, les moyens de défense disponibles sont inaccessibles pour beaucoup. Les locataires ont peur d'entamer des démarches à la justice de paix, la procédure

est coûteuse et le résultat est aléatoire. Le langage juridique et administratif utilisé dans les documents officiels n'est pas compréhensible.

LE LOGEMENT INFLUENCE LA SANTE

Le non-droit à un logement sain compromet le droit à la santé. Un logement dégradé agresse la santé de manière directe (agression toxique, froid, humidité, allergènes) et de manière indirecte en augmentant la vulnérabilité à la maladie par la promiscuité, le stress, la baisse de l'estime de soi et l'isolement. Le logement peut aussi être un obstacle à l'accès aux soins lorsque la honte ou la crainte du jugement extérieur ferment la porte aux professionnels de la santé ou lorsqu'il rend impossible des soins corrects à domicile.

Enfin, un logement dégradé se situe le plus souvent dans un environnement dégradé. Les infrastructures (espaces verts, espaces publics) qui devraient permettre de compenser le manque d'espace intérieur, font trop souvent défaut dans les quartiers pauvres de Bruxelles.

LE LOGEMENT INFLUENCE LA VIE SOCIALE

La dominance du marché du logement privé provoque une répartition géographique nette entre quartiers riches et pauvres. Ces derniers habitent dans la couronne du 19^e siècle et dans quelques quartiers sociaux dans la périphérie. Cette disparité est source de problèmes sociaux, tel que le sentiment d'insécurité. La répartition inégale des infrastructures collectives approfondit la dualité.

BEAUCOUP DE PARTENAIRES, PEU DE COORDINATION

Un grand nombre d'organisations sont impliquées d'une manière ou d'une autre dans la problématique du logement, mais elles ne se connaissent pas ou trop peu, elles ne collaborent pas ou trop peu.

Bien que le logement soit une matière régionale, tous les niveaux de pouvoir sont impliqués en fonction de leurs compétences: le local (communes et CPAS), le régional, le fédéral.

Chacun exerce des moyens d'action différents, tous se plaignent du manque de budget.

2. DES STRATEGIES ET DES PROPOSITIONS POUR GARANTIR LE DROIT AU LOGEMENT

Un certain nombre de stratégies positives sont déjà développées, mais elles ont trop peu d'impact pour garantir le droit au logement. Les différentes stratégies sont reprises dans ce chapitre et dans celui qui a trait à l'évaluation des recommandations. De nouvelles propositions sont également formulées.

COMBLER LE FOSSE ENTRE RESSOURCES DISPONIBLES ET COUT DU LOGEMENT

Pour garantir le droit au logement et la dignité humaine, il faut

1. Augmenter l'offre:

- Augmenter l'offre de logements salubres à des prix abordables en utilisant les dispositifs existants (voir recommandations), les logements sociaux, la rénovation et la

construction, en réaffectant au logement des surfaces disponibles (immeubles vides, étages au-dessus des magasins, surfaces de bureaux,...)

- Développer l'offre de logements appartenant aux communes et aux CPAS en allégeant considérablement les procédures administratives nécessaires à la rénovation de ce parc immobilier.

2. Promouvoir l'offre spécifique:

- Elargir l'offre de logements adaptés à certains types de populations (grandes familles, personnes handicapées, personnes psychologiquement fragiles) par l'attribution de moyens supplémentaires (AIS, propriétés des communes et CPAS, logements de transit, logements d'insertion,...)
- Créer des logements de transit et des logements d'insertion pour les personnes en situation de crise ou sans abri. Des moyens financiers doivent évidemment permettre la mise en chantier de ces propositions (voir recommandations).
- Favoriser la gestion des logements meublés par des bailleurs agréés, tels que les agences immobilières sociales, les sociétés de logement social, les communes, les CPAS, régies foncières, ...(voir recommandations).

3. Augmenter les ressources des ménages

- Réglementer le coût des loyers pour favoriser l'accès de tous à un logement décent. Il ne faut pas évacuer trop rapidement la question du contrôle des loyers. Cela se pratique dans d'autres domaines (prix du pain, des maisons de repos,...).
- Modifier la fiscalité immobilière en fonction du bon entretien et de la rénovation des logements et redistribuer les impôts fonciers: revenu cadastral, droits d'enregistrement,...
- Attribuer des aides financières: ADIL, garanties locatives, intervention dans les loyers, primes à la rénovation,... . Le défi consiste à garantir des ressources suffisantes après paiement du loyer (voir recommandations).

ACCOMPAGNER LES PERSONNES

La recherche d'un logement exige une grande énergie et de nombreuses démarches que beaucoup de personnes ne peuvent pas assumer pour différentes raisons. Grâce à de multiples initiatives (médiation, unions de locataires, services spécifiques, ...), ces personnes peuvent être accompagnées dans leur recherche de logement. Des travailleurs sociaux tant des services publics que privés y travaillent avec des moyens limités et à corps perdu, pour accompagner les ménages dans cette quête. Ils essaient de sauver ce qui peut l'être, et aboutissent à la moins mauvaise solution.

En tant que services de première ligne, les CPAS peuvent jouer un rôle important. Ils disposent de plusieurs possibilités pour aider les personnes dans la recherche d'un logement adapté.

Cet accompagnement exige beaucoup de temps, dont les travailleurs sociaux ne disposent souvent pas.

Des mesures doivent être prises telles que

- la création d'un service de logement dans chaque CPAS
- l'intervention sociale rapide en cas de retards de loyer pour prévenir les expulsions
- l'absence de pénalisation de la solidarité

AMÉLIORER LA QUALITÉ DU LOGEMENT

Tant la région que les communes peuvent y jouer un rôle important. La plupart des communes bruxelloises ont cependant une attitude assez passive et ne réagissent que dans des cas graves.

Il est essentiel que les différents acteurs (et pas seulement les services communaux) collaborent pour améliorer la qualité du parc du logement. La coordination sociale peut y exercer son rôle.

Il faut à tout prix éviter de remettre les logements insalubres sur le marché locatif lorsqu'ils se libèrent de leur locataire. Pour ce faire, il faut organiser des services de contrôle de la qualité des logements et les doter de moyens coercitifs suffisants pour empêcher la location, de préférence sur le plan local.

RENFORCER LES DISPOSITIFS D'ACCÈS À LA JUSTICE

Il existe un certain nombre de dispositifs pour aider ou accompagner les personnes dans leurs démarches à la justice de paix (aide pro deo et expertise gratuite, bureaux d'aide juridique, services sociaux). Ils doivent être renforcés. Parallèlement, il faut simplifier les procédures, et un certain nombre de problèmes exigent une approche collective.

DÉVELOPPER DES POLITIQUES TRANSVERSALES ET GLOBALES

Pour éviter que ...

- les travailleurs de première ligne ne restent impuissants face aux questions auxquelles ils sont confrontés quotidiennement,
- la politique du logement dans la RBC ne soit marquée de situations absurdes,
- les budgets limités ne soient utilisés de façon optimale et l'énergie dans l'action ne soit gaspillée,

... il faut développer

1. une politique globale.

L'offre de logements salubres et à des prix abordables doit être drastiquement augmentée dans la région bruxelloise. Pour ce faire, il faut définir des objectifs clairs, de même qu'une programmation à respecter.

Les solutions doivent être cherchées d'une part dans de nouvelles pistes et de nouveaux budgets: Il faut renforcer les programmes de rénovation urbaine dans lesquels l'éviction sociale est limitée (par exemple en pesant sur les prix grâce à l'implantation de logements sociaux à prix concurrentiels dans le quartier).

Il faudrait évaluer les effets favorables et les effets pervers des codes du logement wallon et flamand pour en tirer des enseignements positifs.

2. une approche transversale et coordonnée, ce qui signifie:

- Y une politique de logement qui implique **tous** les ministres bruxellois, avec leurs compétences tant régionales que communautaires.

- Y une approche pro-active sur le plan communal, dans laquelle la coordination sociale devient un outil important. Tant les services communaux que le CPAS et les autres acteurs doivent y être impliqués (voir recommandations).
- Y la définition de critères d'accès privilégié aux logements bon marché (contrats de quartier, logements publics des communes et CPAS, ...) et la mise à disposition d'un registre communal (à la commune ou au CPAS).
- Y le renforcement de l'information des habitants, des travailleurs de première ligne, des services administratifs, ...(voir recommandations). Ceci pourrait être réalisé par l'installation de guichets qui rassemblent toute l'information nécessaire: informations juridiques et administratives, primes, conseils technique et financier en rénovation, plan individuel de rénovation, diagnostic, arcanes administratives pour obtenir les aides. Il peut être utile d'étendre leur mission à l'accompagnement des propriétaires pour le diagnostic technique, les travaux et la gestion du bien.
- Y l'organisation de la formation permanente des locataires, des propriétaires, des travailleurs sociaux de première ligne, des services administratifs, et d'autres intervenants...
- Y le développement du travail communautaire sur le plan local en mettant l'accent sur la mixité sociale et la participation des habitants dans tous les projets qui les concernent. A cette fin, il faut évaluer le travail du secteur en analysant les améliorations apportées dans la gestion du logement par les locataires, en définissant des critères de convivialité, d'intégration et de participation des locataires dans le quartier en relais avec le réseau social.
- Y l'implication des travailleurs sociaux dans l'approche collective, par exemple en matière de santé et de logement par la mise en œuvre d'actions transversales. Il existe un dispositif de coordination sociale locale élaboré par la loi relative aux CPAS. La problématique du logement doit faire l'objet d'une collaboration intersectorielle réunissant les CPAS, les autres services sociaux, la première ligne des soins de santé, les services d'accueil pour les personnes sans abri, les services de santé mentale, les services communaux, les juges de paix,dans le but d'améliorer la situation des habitants.

3. une connaissance du marché du logement.

Il est nécessaire d'avoir une meilleure centralisation et un recueil de données de qualité au sujet de l'offre de logement (tant privés que sociaux, AIS, CPAS, communes,...) et de sa qualité, la demande et son évolution, le déséquilibre entre l'offre et la demande, les effets de la rénovation urbaine, l'influence du logement sur d'autres aspects de la vie quotidienne et la politique du logement dans les régions et pays limitrophes.

EVALUATION DES RECOMMANDATIONS PARLEMENTAIRES DE 1998

Depuis plusieurs années, les parlementaires concluent leur débat par des recommandations adressées à l'intention des gouvernements, qu'ils soient locaux, régionaux ou fédéraux.

En 1998, 35 recommandations ont été adoptées par le Parlement bruxellois. Quatre recommandations avaient fait l'objet d'une évaluation dans le rapport 2000 sur l'état de la

pauvreté (Observatoire de la Santé et du Social, 2001). Le présent rapport fait l'évaluation des sept recommandations parlementaires ayant trait au logement.

1. LES LOGEMENTS MEUBLÉS (recommandation n°12)

"Une évaluation du cadre juridique relatif à la location des meublés sera entreprise, dans le but d'améliorer la législation existante"

On estime le nombre de meublés en région bruxelloise à environ 15.000.

La population des logements meublés est particulièrement défavorisée. Elle ne choisit pas de vivre en meublé mais le fait par nécessité.

De nombreux propriétaires de meublés profitent de cette situation pour augmenter leurs bénéfices au détriment de la sécurité et de la santé de leurs locataires. Ils ont une nette tendance à contourner la loi lorsqu'elle est trop contraignante (exemple: utilisation de 2 contrats, l'un pour le logement, l'autre pour les meubles).

La législation adoptée en 1993 n'est pas appliquée pour de multiples raisons: d'une part un défaut de procédure (non notification à la Commission européenne des arrêtés fixant les normes techniques) et d'autre part des normes trop sévères, trop contraignantes et difficilement applicables sans augmentation sensible du coût du logement dans la mesure où le propriétaire aurait mis le logement en conformité et fait les travaux de rénovation exigés.

Les travailleurs sociaux soulignent aussi les raisons pour lesquelles la législation sur les meublés est un échec: le manque d'information, des normes et des procédures trop strictes, le coût de l'agrégation trop élevé, le coût des travaux trop élevé, le manque de contrôle et de sanctions.

Le champ d'action du bourgmestre en matière d'habitabilité est considérablement réduit parce qu'il manque des logements pour reloger les personnes.

Des nouvelles propositions d'ordonnance ont été déposées au Parlement bruxellois dont le champ d'application est élargi aux petits logements modestes.

PROPOSITIONS DE L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL EN CE QUI CONCERNE LES LOGEMENTS MEUBLÉS

Deux possibilités existent: soit l'obtention d'un permis locatif préalable (qui nécessite des contrôles), soit l'organisation stricte de contrôles au moment de la location portant à la fois sur l'affectation du logement, sur son prix et sur sa qualité. Etant donné les lourdeurs administratives et la nécessité d'organiser de toutes façons le contrôle, la seconde solution semble plus propice.

Une nouvelle ordonnance bruxelloise devrait élargir son champ d'application à tous les types de logements en y incluant des règles spécifiques pour les logements meublés en terme de définition notamment (coucher, rangement et cuisine, présence de mobilier mis à disposition du locataire).

Une offre de qualité doit être développée en impliquant les communes dans le contrôle des logements et des meublés en particulier, grâce à une collaboration efficace entre le Service Incendie régional, le service d'hygiène des communes et les services de police. Il faut notamment prévenir la subdivision sauvage des logements existants en de multiples meublés et

prévoir en cas d'abus des sanctions réellement applicables. Le contrôle doit porter notamment sur la vérification sur place de la conformité de l'utilisation du bien à sa destination et doit appliquer réellement des sanctions le cas échéant.

S'il s'agit de vérifier l'application des normes dans plus de 15.000 logements meublés, le problème des effectifs est fondamental. Il faut prévoir suffisamment de moyens et de personnel pour rendre la réglementation simplement applicable.

2. LES COLLABORATIONS CPAS-SOCIÉTÉS DE LOGEMENTS SOCIAUX (SISP) - (recommandations n°13 et 14)

"Afin de favoriser une approche intégrée CPAS-logement social, une collaboration entre ces deux acteurs portera sur la détermination des personnes bénéficiaires de dérogations en matière d'accès au logement pour cause d'urgence sociale"

"Afin de favoriser une approche intégrée CPAS-logement social, une collaboration entre ces deux acteurs portera sur l'information relative aux procédures administratives d'accès aux logements sociaux"

Il est clair que l'offre de logements sociaux ne correspond pas aux besoins. Ceux-ci sont particulièrement élevés à Bruxelles où la proportion des familles monoparentales et des ménages dépendant de revenus de remplacement est élevée et où les logements adaptés aux familles nombreuses sont insuffisants, ce qui explique les longues listes d'attente.

Les nouveaux locataires sociaux sont des personnes de plus en plus défavorisées. La grosse majorité vit de revenus de remplacement ou de l'aide sociale.

Un nombre constant de logements sociaux (ainsi que de logements appartenant aux CPAS et aux communes) sont inoccupés. Constituent-ils une réserve nécessaire à la rotation des locataires? Certains d'entre eux doivent être rénovés. Il reste qu'ils doivent être utilisés pour permettre l'accès des ménages qui en ont le plus grand besoin.

Les conventions de collaboration entre CPAS et SISP ne constituent pas la majorité des pratiques, mais cela s'améliore.

Il est difficile d'informer clairement et en peu de mots les personnes aidées de leurs droits et devoirs parce que le champ de compétences du CPAS est vaste et complexe mais il faut constater que le déficit en information des usagers de CPAS est très clair. Seuls 6 CPAS ont des brochures d'information et 2 seulement y mentionnent les services fournis dans le domaine du logement.

Vivre en logement social ne signifie pas qu'on y est à l'abri pour toute la vie. La rotation reste importante par départ volontaire ou éventuellement par expulsion.

L'action sociale dans les logements sociaux se développe selon trois modes d'approche qui se complètent:

- L'aide individuelle. De plus en plus de sociétés de logements sociaux sont soucieuses d'offrir une aide individuelle aux familles en difficulté afin d'éviter un surendettement qui aboutit au non-paiement du loyer et éventuellement à l'expulsion. Pour ce faire, plusieurs d'entre elles disposent de nouveaux travailleurs sociaux.

- La médiation entre locataires et les sociétés de logements sociaux par une association de terrain. Ce travail donne de bons résultats.
- L'action communautaire. Elle est mise en œuvre dans les projets de cohésion sociale grâce à des collaborations avec des services sociaux, projets qui sont appréciés par les locataires.

PROPOSITIONS DE L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL EN CE QUI CONCERNE LES COLLABORATIONS CPAS-SISP.

L'offre de logements sociaux. La première mesure à prendre est d'augmenter l'offre de logements sociaux dans tous les quartiers de la ville et d'en assurer la mixité sociale, d'augmenter l'offre de logements sociaux pour les grandes familles, de réaffecter les logements des ménages dont le nombre de membres a diminué, d'augmenter sensiblement l'offre de logements de transit pour pouvoir répondre à l'urgence et de mettre tous les logements sociaux disponibles sur le marché en accélérant la rénovation des logements insalubres.

Du côté des logements sociaux, les besoins sont réels en termes d'augmentation de la qualité des services et de l'accueil offerts aux habitants.

Les collaborations Sociétés de logements sociaux/CPAS. Il faut encourager les collaborations entre ces instances pour favoriser l'accès des personnes aidées en situation de crise, stimuler les collaborations entre SISF et autres services sociaux publics et privés au sein des projets de cohésion sociale, élargir et systématiser le travail communautaire dans les quartiers de logement social. L'engagement du personnel compétent est indispensable pour réaliser ces objectifs.

L'information et les procédures d'accès aux logements sociaux. Il convient de généraliser la publication de brochures d'information dans les CPAS (notamment au sujet du logement social), en concertation avec les CPAS et les comités d'usagers afin d'en vérifier la lisibilité et la compréhension, utiliser les CPAS et les services sociaux comme canaux d'information au sujet des procédures d'accès au logement social, comme cela a déjà été le cas pour le lancement du système d'inscription multiple.

Le rôle des communes et des CPAS. Les propositions vont dans le sens d'une stimulation des CPAS et des communes afin d'ouvrir des logements de transit, soit par convention avec la SISF, soit avec des agences immobilières sociales, de stimuler la responsabilité des communes dans la mise en place d'un dispositif de contrôle de la qualité des logements, y compris dans les logements sociaux.

La question des expulsions des logements sociaux doit être étudiée afin d'accentuer les mécanismes de prévention, dès qu'il y a retard de paiement.

La participation des habitants. Celle-ci implique la mise à disposition de locaux pour organiser des lieux de rencontre et le soutien par des services sociaux indépendants de la SISF.

Le conseil consultatif des locataires en logement social doit être opérationnel.

Les outils d'évaluation. Il sera intéressant d'utiliser également le système d'inscription multiple pour faire une évaluation régulière de la demande, des listes d'attentes, de la durée d'attente, du profil des candidats locataires, des motifs de départ du logement social,...

3. LES AGENCES IMMOBILIÈRES SOCIALES (AIS) (recommandation n°15)

"Les dispositions législatives récemment prises en matière d'agences immobilières sociales seront mises en œuvre rapidement".

Le dispositif des AIS rencontre un intérêt certain tant de la part des services publics, des travailleurs sociaux, que des usagers. Il permet d'élargir de manière intéressante le parc immobilier destiné aux personnes qui ont d'importantes difficultés d'accès à un logement décent, notamment par manque de moyens financiers. Les AIS doivent élargir leur parc avec des logements **privés** pour qu'ils soient complémentaires aux logements publics.

Dans la mesure où il ne met pas en cause les fondements du marché locatif à Bruxelles, ce dispositif reste aujourd'hui "à la marge" d'une politique globale.

S'il est indéniable que les AIS réservent ces logements à une population particulièrement défavorisée et sont attentives à favoriser la mixité sociale dans les quartiers, il reste néanmoins vrai que cette population doit répondre à des critères analogues à ceux des logements sociaux, et que ceci implique des moyens de preuve qui ne sont pas demandés aux populations plus aisées. Le recours obligatoire ou fortement suggéré aux services sociaux coince également cette population dans des comportements de dépendance institutionnelle parfois stigmatisants.

Les SISP, les AIS, les autorités publiques et les services sociaux privés peuvent créer des logements d'insertion et des logements de transit qui sont destinés aux familles en crise de logement. Ils sont aussi un moyen de stabiliser et de réinsérer les personnes fragilisées dans le circuit du logement. L'offre n'est pas suffisante. La définition du logement de transit doit être adaptée aux besoins réels des locataires.

Les difficultés rencontrées par les AIS sont d'ordre technique, relationnel ou administratif.

- *d'ordre technique*: adaptation difficile des logements aux grandes familles, appel aux corps de métiers de qualité à des prix et dans des délais raisonnables, guidance technique et habitudes culturelles des locataires (habitudes alimentaires et type de cuisson, aération des pièces, nombres d'enfants par chambre...).
- *d'ordre relationnel*. Si la participation des locataires est facilement acquise dans la phase de recherche d'un logement, leur mobilisation est difficile lorsqu'il s'agit de les impliquer ensuite dans la gestion des logements.
- *d'ordre administratif*. La protection de la vie privée est mise à mal par la production des preuves nécessaires pour pouvoir satisfaire aux conditions d'octroi. De plus, celle-ci est un réel problème: l'avertissement-extrait de rôle ne couvre pas la situation actuelle, mais les revenus d'années antérieures.

Les moyens mis en œuvre pour évaluer le dispositif ont été efficaces dans la mesure où ils ont tenu compte des remarques et suggestions du secteur et ils ont débouché sur des modifications rapides de l'ordonnance et de l'arrêté organisant ce secteur.

Pour les AIS, nombre de problèmes sont irrésolus: l'étroitesse du marché du logement social et du logement privé "socialisé", l'insalubrité des logements, le manque de logements adaptés pour les grandes familles et la sévérité des normes.

PROPOSITIONS DE L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL EN CE QUI CONCERNE LES AIS.

Augmenter l'offre en réduisant les centimes additionnels communaux pour les propriétaires qui mettent un logement à disposition des AIS, en examinant la possibilité de transformer des surfaces de bureaux en logements AIS, en stimulant la création de logements de transit pour arriver aux 10% prévus.

La promotion des AIS doit être développée par le soutien dans leur prospection de logements privés, notamment par des campagnes d'information grand public, par la création d'un réseau d'information sur les propriétés bruxelloise susceptibles d'entrer dans le dispositif et par la mise en place d'un bureau central de prospection travaillant avec l'ensemble des AIS. Un autre moyen est de développer un réseau de partenariat avec les propriétaires et de favoriser les conventions de collaboration entre AIS et associations dont l'objectif est la rénovation immobilière.

Assouplir les normes. Pour ce faire, il faut revoir l'application des normes ADIL (allocation de déménagement, d'installation et de loyer) aux logements AIS et spécialement les normes de surfaces.

Privilégier un public défavorisé. A cette fin, il faut créer un groupe de travail entre les AIS, les maisons d'accueil et le secteur d'aide aux personnes sans abri, articuler les compétences des AIS avec celles des services sociaux et veiller à avoir des critères stricts et objectifs d'accès prioritaire pour les familles sélectionnées lorsqu'il y a partenariat.

4. LES GARANTIES LOCATIVES (recommandation n° 16)

"Les dispositions législatives récemment prises en matière de garanties locatives seront mises en oeuvre rapidement".

Il existe plusieurs organismes qui aident les locataires à payer une garantie locative: le Fonds de garanties locatives, les CPAS, certaines banques ou des associations privées.

Le Fonds de garanties locatives est né à l'initiative du secteur associatif et a été ensuite confirmé par une ordonnance de la région de Bruxelles-Capitale.

Peu de ménages y font appel: 193 en 2000.

Alimenté par la Région de Bruxelles-Capitale, le Fonds est utilisé majoritairement par des chômeurs. Comme il exclut les personnes aidées par les CPAS, il n'est d'aucune utilité pour ceux-ci. Le nombre de personnes qui font appel au CPAS pour constituer la garantie locative est au moins 4 fois supérieur au nombre de personnes aidées par le Fonds.

Vraisemblablement aux fins d'assurer sa survie financière, ce dispositif définit parfois des conditions d'accès complémentaires à celles qui sont définies par l'ordonnance, essentiellement en termes de garantie de remboursement. Le Fonds ne s'adresse dès lors pas aux personnes les plus pauvres.

Les locataires sont fragiles face aux attitudes abusives de certains propriétaires qui, face à une demande très forte de logements bon marché, ont l'embaras du choix du locataire et exigent des garanties soit en argent, soit sur leur propre compte.

Comme certains CPAS ne déposent que des garanties morales, les propriétaires sont réticents ou excluent d'office les personnes aidées par un CPAS.

Les CPAS exigent le remboursement du montant de la garantie locative par retenue sur le montant du minimex, ce qui pose nombre de problèmes aux personnes aidées et ne leur garantit plus le minimum de moyens d'existence.

Parfois, les personnes aidées par les CPAS n'obtiennent pas les attestations nécessaires pour prouver le paiement de la garantie ou ne peuvent se défendre face à des abus en matière d'état des lieux, ce qui soulève des problèmes supplémentaires.

PROPOSITIONS DE L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL EN CE QUI CONCERNE LES GARANTIES LOCATIVES

Par rapport à la Région de Bruxelles-Capitale, il convient de permettre aux usagers de CPAS d'avoir accès au Fonds de garanties locatives via un arrêté du Gouvernement afin d'éviter leur stigmatisation vis-à-vis des propriétaires et pour éviter d'amputer encore le montant du minimex, ainsi que pour alléger la charge financière des CPAS.

Le Fonds ne devrait pas exclure les ménages les plus défavorisés mais prévoir des mesures d'accompagnement efficaces qui n'entravent pas leur responsabilité et favorisent la continuité de l'aide. Il faut prévoir des délais de remboursement adaptés aux possibilités financières des ménages qui disposent de très faibles revenus.

Mener une campagne d'information auprès des propriétaires pour mettre l'accent sur l'avantage des garanties délivrées par les pouvoirs publics (les CPAS ne seront jamais en faillite...) pourrait se révéler utile.

Par rapport à la commune et aux CPAS. La commune est l'institution par excellence qui devrait exercer ce rôle de contrôle et de régulateur pour assurer l'équité de traitement vis-à-vis de tout citoyen.

Installer des guichets d'aide dans les communes et/ou dans les CPAS ou même dans des services sociaux privés favorise la proximité. Il est aussi possible que le Fonds délègue les tâches relatives au suivi administratif et social des dossiers à la commune ou au CPAS ou à une association oeuvrant à l'insertion par le logement.

5. LES IMMEUBLES LAISSÉS À L'ABANDON (recommandation n°34)

"Il y a nécessité de concrétiser au plus vite une législation sur les immeubles à l'abandon".

Il est clair qu'un grand nombre de logements sont vides alors que des personnes ne peuvent y accéder.

Les communes disposent d'un arsenal juridique suffisant pour lutter contre les immeubles abandonnés. Leur recensement n'est pas uniforme, on note qu'il y a des différences nettes selon l'instance qui le réalise (communes ou ministère régional bruxellois, le SITEX).

Il existe aussi des associations sans but lucratif qui procèdent à des recensements sur le plan local.

Dans les faits, aucune procédure de réquisition d'immeubles abandonnés n'a été initiée dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Seule la ville de Philippeville a mené jusqu'au bout une procédure de réquisition. Selon cette commune, cette loi est applicable en faisant preuve de courage, de patience et de détermination.

Toutes les mesures de réquisition semblent entraîner des stratégies d'évitement. Pour éviter les procédures de réquisitions, les communes bruxelloises développent par préférence des stratégies diverses pour convaincre les propriétaires de rénover leur bien et de le remettre sur le marché locatif.

Lasses de se trouver constamment confrontées à l'existence de nombreux immeubles abandonnés et à la nécessité pressante de trouver un toit pour des personnes très vulnérables, certaines associations de défense de personnes sans abri ont lancé des mouvements de sensibilisation et de mobilisation des différents acteurs. Parfois, ceux-ci ont pris possession d'immeubles vides, les squattent et s'organisent pour le logement de personnes sans abri. Ils tentent de négocier avec le propriétaire pour obtenir un contrat d'occupation à titre précaire.

PROPOSITIONS DE L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL EN CE QUI CONCERNE LES IMMEUBLES LAISSÉS À L'ABANDON.

Propositions envers l'Etat fédéral

Il convient d'évaluer les effets de l'expérience de Philippeville et d'analyser les conclusions de la recherche-action qui sera menée par la Région wallonne.

Les procédures administratives doivent être sensiblement allégées lorsque les pouvoirs publics décident d'acquérir et/ou de rénover des logements.

Propositions envers la Région de Bruxelles-Capitale

La coordination de l'action des différents acteurs est essentielle, de même il faut mieux utiliser les outils juridiques de lutte contre les immeubles vides, fournir des moyens financiers et/ou en personnel aux communes pour établir l'inventaire et en assurer le suivi, instaurer une taxe régionale sur les immeubles vides, à l'instar de l'expérience wallonne: cadre juridique, niveau de base imposable, procédures d'appel. Dans ce cas, l'inventaire et le contrôle pourraient rester de la compétence des communes. Comme en Wallonie, une part de la taxe pourrait être versée aux communes qui collaborent à l'inventaire et au contrôle.

Pour faciliter les réquisitions nécessaires, il faut envisager d'autoriser la réquisition d'immeubles par le pouvoir régional ou instaurer un comité de pilotage pour aider les communes bruxelloises lors de réquisitions et inciter les propriétaires à faire appel aux AIS plutôt que d'abandonner leur bien.

Autoriser la gestion sociale de plein droit par la commune, le CPAS ou une asbl agréée, des immeubles déclarés insalubres ou inhabitables et pour lesquels aucune rénovation, amélioration ou adaptation constatée n'a été réalisée dans un délai déterminé (existe en Flandre et Wallonie) est un autre moyen d'action.

Propositions envers les communes et CPAS et les associations d'intégration par le logement.

Pour identifier les immeubles vides, il faut les inventorier systématiquement.

Pour avoir des moyens de rénover les logements communaux ou d'en acquérir d'autres (à louer aux personnes défavorisées), il faut des moyens financiers, par exemple en affectant les recettes de la taxe sur les immeubles abandonnés ou de la taxe sur les bureaux.

Créer des synergies entre plusieurs partenaires est un excellent moyen de réhabilitation, chaque partenaire apportant des compétences ou des biens: la commune, le CPAS, les régies de quartier, les associations d'intégration par le logement, les associations de formation par le travail et les futurs locataires.

La médiation et la collaboration sont des fonctions à valoriser. La médiation doit s'intaurer entre propriétaires d'une part, autorités publiques et associations d'intégration par le logement d'autre part. A titre d'exemple, la collaboration entre les communes et les associations d'intégration par le logement peut notamment permettre de trouver le propriétaire d'un immeuble laissé à l'abandon via le cadastre.

6. LES ALLOCATIONS DE DÉMÉNAGEMENT, INSTALLATION ET DE LOYER (ADIL) (recommandation n° 35)

"Les efforts de simplification et d'information en matière d'aide au déménagement, à l'installation et au loyer (ADIL) doivent être poursuivis".

Comme toute législation, les intentions sont louables, mais leur mise en pratique se révèle catastrophique. Il est clair que les normes exigées pour l'attribution des ADIL mettent la barre trop haut. "Un vrai scandale...", c'est ainsi que les travailleurs sociaux qualifient cette réglementation, même s'il y a eu un léger assouplissement depuis la circulaire de 1997.

Lorsque les normes édictées sont très sévères et s'appliquent à un bâti ancien, cela implique une restriction importante du nombre de logements disponibles et accessibles. En outre, la question du coût de la procédure, du préfinancement et du délai de traitement des dossiers sont des questions constantes dans l'application de toutes ces mesures- là.

Il faut constater que le dispositif atteint difficilement la population défavorisée, ce qui provoque des discriminations. Certains groupes très pauvres se trouvent exclus (personnes sans abri).

Les ADIL sont plus souvent demandées pour les logements sociaux, ce qui implique que ce dispositif y est mieux connu.

L'objectif de base des ADIL n'est pas réalisé non plus parce que les contrôles n'ont pas d'efficacité sur l'amélioration du bâti à Bruxelles: les habitations insalubres sont remises en location sans problème et parfois même dans des délais étonnamment brefs.

PROPOSITIONS DE L'OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL EN CE QUI CONCERNE LES ADIL.

Les propositions formulées concernent l'adaptation du dispositif au bâti bruxellois, la garantie du financement correct de ce dispositif, le contrôle du coût des loyers ou à défaut, l'adaptation du montant de l'allocation au montant du nouveau loyer réellement payé. La mise en place d'un système d'allocation de loyer attribuée aux ménages à faibles revenus (et non au logement comme c'est le cas des ADIL) allant de pair avec des mesures d'accompagnement, est une mesure qui doit être étudiée eu égard à l'expérience française.

L'extension du système ADIL aux personnes qui quittent une maison d'accueil pour s'installer dans un logement individuel leur permettra d'accéder elles aussi à un logement décent.

CONCLUSION

Malgré un grand nombre de mesures, de dispositifs, d'efforts des différents acteurs, le droit à un logement décent n'est pas effectif. L'exclusion du marché du logement rend la pauvreté très visible dans la Région de Bruxelles-Capitale. Les plus grandes victimes en sont essentiellement les personnes qui vivent dans la pauvreté. Le nombre de personnes qui ont des problèmes de logement augmente sensiblement. Cette évolution hypothèque le travail d'une série de secteurs connexes (action sociale générale, secteur des personnes sans abri, santé y compris santé mentale, urgences,...).

Le droit à un logement adéquat conditionne d'autres droits à la santé, au réseau relationnel, au développement scolaire, à l'accès à l'emploi,... Les moyens financiers des habitants sont fortement amputés par le coût du logement, l'endettement devient inévitable. La dignité humaine est un idéal qui ne se conjugue plus pour les personnes pauvres...

L'amélioration de l'offre (en nombre et à prix abordable) et de la qualité du logement sont fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté. Le parc du logement bruxellois est tellement détérioré qu'il ne suffit pas de prendre quelques "mesurettes". Il faut mener une politique publique globale volontariste et pro-active.

Comme dans d'autres domaines, une politique du logement bien conçue limite fortement la nécessité de politiques spécifiques. Tant que ce n'est pas le cas, des mesures spécifiques sont nécessaires, telles que les allocations de loyer, pour permettre aux familles d'avoir plus de ressources pour faire face à leurs obligations.

Les CPAS jouent un rôle déterminant dans le domaine du logement. La visite à domicile des assistants sociaux a pour objet d'établir le diagnostic de l'état de besoin, mais aussi de pouvoir déceler les pratiques d'exploitation de la pauvreté.

Les acteurs sociaux sont extrêmement découragés devant l'ampleur d'une tâche qui les dépasse. Il y a des limites aux possibilités d'accompagnement. Tant qu'il manquera des logements salubres et abordables, ils se trouvent en situation d'échec.

La problématique du logement en région bruxelloise requiert une approche transversale. Les réseaux locaux, tant privés que publics, peuvent y jouer un rôle important. Il faut organiser la cohérence et la continuité de l'action publique par la concertation entre les différents niveaux fédéral, régional et local.

Pour que l'exercice des droits fondamentaux soit effectif, le logement doit être une priorité politique. Il semble donc nécessaire que les décideurs politiques bruxellois organisent un débat public sur les défis les plus importants à rencontrer.

Si l'amélioration des conditions de logement a un effet immédiat en termes de dignité humaine, il faut cependant rester conscient du fait que les causes de la pauvreté ne disparaîtront pas en trouvant des solutions aux problèmes de logement. La problématique du logement est un symptôme de la pauvreté et la renforce, mais les causes doivent en être cherchées dans la répartition inégale des richesses.