



MAL LOGEMENT ET PAUVRETE EN EUROPE

Par Anne Delépine

Précarité, pauvreté, logement : des thèmes qui mobilisent le CVFE dans son combat aux côtés des femmes maltraitées, dans un contexte où les mesures d'austérité visent de façon disproportionnée les femmes et en particulier les mères de familles monoparentales. Comparer la problématique du mal-logement dans les différents pays d'Europe met en lumière les politiques et les contextes socio-économiques qui peuvent dégrader ou améliorer l'accès à un logement de qualité pour les personnes à revenus modestes. Quelle est la situation observable chez nous ? Quelles sont les politiques favorables au logement des défavorisés ?

Eliminer la pauvreté : la journée du 17 octobre est consacrée à cet objectif

'La misère est violence'. 'La misère n'est pas fatale'. 'Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés. S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré'. ¹.

La 'journée mondiale du refus de la misère', c'est le 17 octobre² Elle a été initiée en France en 1987 par 'ATD-Quart monde'. Les conditions de logement misérables et la pauvreté dans laquelle vivaient de nombreuses familles ont mobilisé plusieurs milliers de personnes qui se sont rassemblées sur le Parvis des

¹ <http://refuserlamisere.org/article/presentation-generale-de-la-journee-mondiale-du-refus-de-la-misere>

² Ibidem

Droits de l'Homme à Paris le 17 octobre 1987. L'ONU leur a emboité le pas en 1992 et a instauré une 'journée internationale pour l'élimination de la pauvreté', en invitant responsables et pouvoirs publics à se mobiliser pour cet objectif.

Si nous nous intéressons à cette histoire, c'est que nous pensons que l'autonomie au plan financier est une condition fondamentale, même si elle n'est pas suffisante, pour qu'une femme victime de violences conjugales puisse s'en sortir. Cette condition n'est pas remplie pour toutes les femmes et leur situation n'évolue pas positivement dans notre pays, c'est peu de le dire³.

La pauvreté est un facteur corrosif⁴, qui entraîne d'autres privations étroitement liées les unes aux autres. D'ailleurs, le thème choisi pour le 17 octobre 2016 était « De l'humiliation et l'exclusion à la participation : Eliminer la pauvreté sous toutes ses formes », pour insister sur le fait que la pauvreté ne se mesure pas simplement à l'indigence d'un revenu. Elle se manifeste par un accès insuffisant à la santé, à l'éducation et à d'autres services essentiels et, trop souvent, par le déni ou la violation d'autres droits fondamentaux. C'est une idée que, bien sûr, nous partageons.

Qu'est-ce que le 'mal-logement' ?

Parmi les conséquences de la pauvreté, les mauvaises conditions de logement sont également un facteur corrosif de l'existence. Les femmes que nous côtoyons peinent à se loger correctement. Les logements privés sont à des prix inabornables et les logements publics, adaptés à leurs revenus, sont trop rares. L'accès à un logement décent constitue un droit fondamental et pourtant, il n'est pas respecté. Le logement, c'est plus qu'un toit et des murs. C'est une condition de possibilité pour l'accès à d'autres droits. Comme nous l'avons présenté dans notre étude 2013, c'est une base dans le parcours de reconquête d'un pouvoir d'agir et d'une estime d'elles-mêmes par les femmes et leurs enfants qui sont hébergés temporairement au Refuge.⁵

A propos du mal-logement, la Fondation Abbé Pierre et la Feantsa⁶ ont publié ensemble en novembre 2015 une première brochure intitulée « **REGARD SUR LE MAL-LOGEMENT EN EUROPE** »⁷ basée sur des statistiques disponibles au niveau européen. Elles ont mis à jour les données en 2016 dans un 'index européen du mal-logement', dont l'objectif est de donner à voir comment la question du mal-logement se pose et évolue avec le temps dans les Etats membres.

³ Cf. la prise de position commune de Vie Féminine et des FPS du 19 octobre 2016 à propos de la déclaration de politique générale 2017 du Gouvernement fédéral (http://cvfe.be/sites/default/files/pdf/a._declaration_gouvernementale_cp_commun_fps_et_vie_feminine.pdf)

⁴ L'expression est de Martha Nussbaum, in *Capabilités. Comment créer les conditions d'un monde plus juste*. Editions Flammarion (Climats), Paris, 2012, p.69. Elle y évoque deux concepts, opposés, qui sont d'un grand intérêt pour concevoir l'ensemble des conditions d'une vie digne : le fonctionnement (ou capabilité) fertile et le désavantage corrosif

⁵ Cf. *Accès au logement, capabilités et empowerment des femmes victimes de violence conjugale : la démarche de l'équipe 'pré-post-hébergement'* du CVFE, étude 2013, sur <http://www.cvfe.be/publications>

⁶ Fédération d'ONG qui porte la problématique du sans-abrisme au niveau européen www.feantsa.org

⁷ Brochure téléchargeable sur le site de la Feantsa

L'index 2016 dénonce notamment le fait que 11,5% de la population totale en Europe est en '*taux d'effort excessif*' en matière de logement et ce taux s'élève à 40% pour les ménages pauvres. L'expression '*taux d'effort excessif*' signifie que les coûts totaux liés au logement représentent plus de 40% du revenu disponible.

5% de la population européenne subit une '*privation sévère liée au logement*'. Cela veut dire que le logement est surpeuplé et/ou ne garantit pas la santé des occupants⁸.

Le mal-logement affecte en priorité les jeunes, dont les droits aux prestations sociales sont de plus en plus limités. Dans les statistiques, les catégories 'jeunes', 'ménages', 'personnes âgées' ne permettent pas de différencier les données selon le sexe. Tout au plus peut-on mettre en relation le mal logement avec d'autres statistiques bien connues : les revenus des femmes sont plus faibles que ceux des hommes (de l'ordre de 25% en moyenne en Europe⁹), il y a une majorité de femmes à la tête de familles monoparentales, les enfants vivent plus souvent avec la mère en cas de séparation et les personnes dépendantes sont plus souvent à charge des femmes, alourdissant le travail non rémunéré qu'elles accomplissent au foyer, et réduisant leur marge de manœuvre pour accéder au marché du travail. Le fait d'être une femme est donc considéré comme un facteur aggravant : les femmes sont considérablement plus exposées que les hommes aux difficultés de logement liées à un taux d'effort excessif. L'index compare aussi le mal logement selon qu'on est un homme pauvre ou une femme pauvre, cherchant à isoler la variable 'genre' en dehors de tout autre facteur: l'insalubrité apparaît alors comme '*une affaire tendanciellement masculine*' et le surpeuplement du logement concerne les deux sexes de manière équivalente. Nous émettons une réserve sur cet indicateur qui expliquerait les inégalités face au logement en raison de l'appartenance à un sexe. En se limitant à cette variable, on ne comprend pas les raisons pour lesquelles les hommes ont des vulnérabilités particulières en matière de logement, car le sexe biologique ne constitue pas un facteur explicatif en soi. On reste en attente par rapport aux facteurs explicatifs des constats ainsi mis en évidence.

L'index du mal logement en Europe invite à considérer deux problématiques qui devraient être des priorités pour les Etats membres et pour l'Union Européenne, au vu de leurs engagements dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale: les Européens, en particulier ceux qui sont pauvres, devraient pouvoir trouver un logement digne et abordable. Des solutions pour faire concorder le stock et la demande de logements devraient être mises en avant. De nombreuses alternatives de logement abordable peuvent être suggérées à cet égard, comme la réutilisation des logements vacants.

La publication de l'index annuel s'assortit d'une [fiche statistique par pays](#), où, pour onze indicateurs, sa situation est comparée à la moyenne des autres pays. [Un palmarès européen](#) du mal logement est établi à partir de cinq indicateurs qui concernent le coût, la qualité et les conditions d'occupation du logement. La

⁸ Une mauvaise qualité du logement compromet la santé des occupants : un toit qui fuit, des murs/des sols/des fondations attaqués par l'humidité, des moisissures dans les cadres de fenêtres ou dans les sols ; pas de baignoire ou de douche dans le logement et pas de toilettes intérieures pour le seul usage du ménage ; un logement trop sombre, un logement mal chauffé.

⁹ *Regard sur le mal logement en Europe*, op.cit., p.40

Belgique se retrouve en 5^{ème} position dans le palmarès, elle a progressé de 2 places en un an.

Ses plus mauvais scores par rapport à la moyenne des 28 pays correspondent aux indicateurs suivants :

- L'effet de genre, soit le risque pour les femmes de connaître une privation sévère de logement par rapport aux hommes (25^{ème}).
- L'effet de l'âge 'vieillesse', soit le risque pour les personnes de plus de 65 ans de connaître une privation sévère de logement (21^{ème}).
- 10,4% de la population sont en 'taux d'effort excessif' (plus de 40% des revenus consacrés au logement – 18^{ème}), ce taux devient alarmant pour les ménages pauvres (42,6% - 23^{ème}).
- Les arriérés de loyers ou de remboursement d'emprunts immobiliers (13^{ème})
- L'incapacité à conserver une température adéquate au logement (9^{ème})

La Belgique obtient de bons scores dans les indicateurs suivants :

- Le surpeuplement du logement (1^{er})
- La privation sévère en matière de logement (3^{ème})
- L'effet d'âge 'jeunesse', soit le risque pour les jeunes (20-29 ans) de connaître une privation sévère de logement (4^{ème})

En Belgique, l'exposition des ménages pauvres sur le marché du logement est l'un des plus élevés d'Europe: 55,8% des pauvres sont soit des locataires sur le marché privé ou avec des hypothèques à payer. Les ménages pauvres sur le marché locatif privé ont augmenté de 14,7% entre 2007 et 2014, ce qui montre que les pauvres sont de plus en plus exposés aux fluctuations du marché du logement. Cela met en évidence le besoin urgent d'une approche stratégique de l'offre et l'accessibilité du logement.

La politique publique de logement en Wallonie

En Belgique, aux différents niveaux de pouvoir, la lutte contre la pauvreté fait l'objet de Plans stratégiques et périodiques, qui évoquent entre autres politiques sociales, la question du logement. En Wallonie, le Gouvernement a adopté le 10 septembre 2015, son premier Plan de Lutte contre la Pauvreté (*PLCP*)¹⁰.

En préambule, le Plan fait le constat qu'en 2012, le quart des ménages belges les plus pauvres a consacré 39% de ses dépenses pour se loger, alors que la proportion est de 23% pour le quart des ménages les plus riches. On constate également une forte inégalité dans l'accès à la propriété suivant le statut économique et la composition du ménage : les chômeurs et les ménages monoparentaux ne représentent que 10,3% et 2,8% du total des propriétaires, alors qu'ils constituent 16,2% de la population active et 11,6% des ménages wallons. Dans sa préoccupation de cohésion sociale, le Gouvernement wallon en déduit, à juste titre, que favoriser l'accès au logement pour les publics en

¹⁰ <http://cohesionsociale.wallonie.be/actions/lutte-contre-la-pauvret%C3%A9> consulté le 15-10-2016

situation précaire, mais aussi assurer la qualité des logements du parc immobilier wallon (public et privé) sont deux axes politiques cruciaux. C'est pourquoi le GW propose un éventail de mesures concrètes, qu'il nous semble utile de présenter brièvement.

Pour les ménages en situation de précarité, de risque de pauvreté ou de pauvreté avérée, le GW veut faciliter l'accès au logement de plusieurs manières : créer un fonds régional de garantie locative (qui sera concrétisé en janvier 2017), protéger le locataire en établissant une grille indicative de référence pour le montant des loyers, qui conditionnera l'octroi des aides publiques (en isolation et en rénovation notamment) et adopter un contrat de bail type.

Le GW exprime sa volonté de soutenir des expériences pilotes pour sécuriser le paiement des loyers aux propriétaires quand les revenus du locataire dépendent du CPAS¹¹, par le biais de 'mandats irrévocables' qui permettent au CPAS de payer directement le loyer avant de verser le reste de l'allocation au bénéficiaire et de le représenter pour l'état des lieux. Il soutiendra également la création dans les grandes villes de 'capteurs logement', interfaces entre les locataires pauvres et les propriétaires privés, disposant de compétences mixtes (immobilières et psycho-sociales). Le GW renforcera la lutte contre les marchands de sommeil et luttera aussi contre les discriminations philosophiques, ethniques et liées au statut social des candidats locataires.

Le GW veut réformer le système d'attribution des logements publics, dans le but de favoriser une 'mixité' des revenus précaires et modestes dans tous les ensembles de logement social. Il fera disparaître les catégories de logement (transit, insertion ...) et favorisera le bail glissant. Il invite les SLSP¹² à 'baliser' l'accès de certains publics cibles au logement social : familles monoparentales, jeunes ménages en difficulté, parents dont les enfants sont en garde alternée, ...). Il veut renforcer la complémentarité entre les SLSP et les CPAS au bénéfice des ménages accablés par une grande précarité.

Enfin, le plafonnement du loyer à 20% des revenus sera maintenu dans le logement public pour préserver le revenu disponible des locataires peu nantis.

Pour favoriser l'accès à la propriété des personnes à faible revenu, le GW veut augmenter l'offre des crédits hypothécaires sociaux et instaurer un système de 'location-acquisition' pour les jeunes de moins de trente ans, dans le parc locatif des SLSP ou des logements créés via le programme 'Ancrage'¹³. Le bonus-logement sera réformé de façon à favoriser les plus petits revenus.

Les préoccupations du Gouvernement wallon concernent également la qualité du logement, puisque celle-ci détermine la qualité de vie : taille adaptée, salubrité, coûts énergétiques, localisation, bruit, luminosité, etc. Le panel des prêts et des primes accordés aux particuliers continuera à offrir des leviers d'action et priorisera les publics précaires pour rénover leur logement et économiser l'énergie.

¹¹ Centre Public d'Aide Sociale

¹² SLSP : société de logement de service public

¹³ Programme wallon de subventionnement pour la construction ou la rénovation de logements (transit, insertion, ...), développé en étroite collaboration avec les communes, intitulé programmes d'ancrage communal du logement.

Le GW veut multiplier et renforcer les commissions paritaires locatives pour permettre à celles-ci d'exercer des fonctions d'information, de concertation et de médiation extra-judiciaire dans les litiges locataire/propriétaire (palliant la difficulté d'accès à la justice pour les personnes pauvres).

Le GW veut aussi, par la formation continuée, harmoniser le rôle social des référents sociaux au sein des SLSP, au-delà de leur mission décrétable (lutte contre les impayés, relogement et accompagnement), pour les sensibiliser davantage aux réalités quotidiennes de la vie des personnes en situation de précarité et pour qu'ils puissent agir de manière préventive et s'inscrire dans des partenariats plus forts avec les opérateurs sociaux.

En lien avec la question du logement, le Plan de Lutte contre la Pauvreté aborde dans un autre chapitre la question des coûts de l'énergie et les différentes politiques d'aide et de soutien existants et envisagés par la RW. Ces coûts affectent de façon grave les personnes qui ont un faible revenu, et celles-ci réduisent leur consommation jusqu'à ne plus satisfaire leurs besoins élémentaires. Alors qu'il représente en moyenne 6,6% du budget des ménages wallons, l'effort énergétique représente 19% du revenu annuel pour les 10% des ménages les plus pauvres.

Enfin, depuis de nombreuses années, en amont de ce Plan qui vise un public plus large, le GW mène des politiques sociales ciblant des publics très précarisés¹⁴.

Ces dispositifs vont améliorer l'accès à l'habitat pour les ménages modestes, et permettre d'améliorer la qualité de leurs logements. Seront-ils suffisants pour endiguer la pauvreté, permettre un accès plus fréquent à des logements publics où les loyers sont contrôlés et contenir les hausses de prix du marché privé ? Le rapport de la Feantsa¹⁵ classe la Belgique dans le groupe des pays ayant une culture d'état-providence 'corporatiste-conservateur', qui parviennent encore à protéger les ménages populaires ayant un rapport classique à la famille et à l'emploi, mais peinent à faire de même avec les formes émergentes d'instabilité, mal repérées et mal prises en charge par les mécanismes de protection. Les inégalités s'accroissent et les trous dans les filets s'élargissent. Le rapport souligne, de façon transversale, la difficulté d'adapter l'action publique à l'évolution des besoins sociaux. L'adaptation de l'action publique est lente, alors que les contextes socio-économiques évoluent vite. Les pays qui se caractérisent par une tradition « d'Etat-providence » s'adaptent mal à l'explosion spéculative et l'offre de logement public ne suffit plus à endiguer l'effet de l'évolution des prix du parc privé sur les ménages pauvres. La paupérisation croissante des ménages augmente les besoins en logements publics ou sociaux.

Pour conclure

¹⁴ Les centres d'hébergement pour sans abri et pour adultes en difficultés, les relais sociaux, les centres de médiation de dette, les Plans Habitat permanent sont des dispositifs existant en Wallonie depuis longtemps et en constante évolution.

¹⁵ *Regard sur le mal-logement en Europe en 2015*, op.cit., p.11

Pauvreté et mal-logement sont deux fléaux à combattre. L'accès à un logement de qualité participe à la dignité de l'existence humaine et la disposition d'un revenu personnel suffisant permet aux personnes de fonctionner en posant les choix qui leur conviennent dans la plus grande liberté possible, y compris pour habiter quelque part. Plus les ménages seront dépendants d'aides spécifiques et d'assistance, moins leur éventail de choix sera ouvert. Il est assez clair que l'insuffisance de revenus implique presque toujours des conditions d'habitat précaires, dégradées, voire, pour les plus démunis, la vie dans la rue, l'obligation de recourir à des squats, des logements de transit, des maisons d'accueil, des abris de nuit. Les politiques de logement sont évidemment en lien avec les politiques sociales, celles de la mobilité, de l'aménagement du territoire, et les politiques socio-économiques.

Les différents niveaux de pouvoir ont des politiques incohérentes entre elles. Ainsi les politiques d'austérité budgétaires menées par le Gouvernement fédéral augmentent les difficultés rencontrées par un plus grand nombre de personnes pour se loger. Elles réduisent les allocations remplaçant les revenus du travail (pensions, allocations de crédits-temps, allocations de chômage et de garantie de revenus...) et les indemnités en matière de santé. Les personnes dépendant d'un revenu d'intégration sociale sont mises sous pression pour rentrer sur un marché du travail qui n'est pas prêt à les accueillir. Le travail à temps partiel n'ouvre pas les mêmes droits et implique un revenu généralement insuffisant. Les mesures qui précarisent les contrats de travail menacent la sécurité d'existence liée à un revenu régulier, suffisant et garanti dans le temps, exigé par les propriétaires. La distribution inégalitaire des richesses augmente la difficulté d'habiter pour un plus grand nombre de personnes, dont une majorité de femmes. D'où il nous semble que les mesures relatives au logement prises en Région wallonne risquent de s'essouffler à compenser les conséquences de la politique fédérale sur les revenus des gens.

A notre avis, dans un tel contexte, une mesure politique serait à prendre d'urgence, en cohérence avec celles qui veulent favoriser l'accès au logement: c'est l'abolition du statut de cohabitant. Ce statut a été créé en 1980 par le Gouvernement belge pour justifier la diminution des allocations de chômage d'une catégorie de population. Cette politique soi-disant neutre a touché principalement les revenus des femmes vivant en couple. Aujourd'hui, ce statut empêche des personnes en situation vulnérable de s'unir pour se loger correctement en cohabitant et ainsi s'en sortir mieux, qu'il s'agisse de célibataires ou de couples. Il empêche la création de solidarités dans la vie quotidienne. Il induit un contrôle social et une stigmatisation des pauvres, toujours soupçonnés de paresse ou d'abus, et de 'profiter du système'. Cette revendication est portée depuis longtemps par des associations¹⁶, qui réclament l'individualisation des droits à la sécurité sociale, garante du respect de l'égalité et de l'autonomie des femmes et/ou qui défendent des modes de logement

¹⁶ Pour ne citer que deux exemples, voir les analyses de Julie Gillet, *Individualisation des droits, quoi, comment pourquoi ?* (2016) <http://www.femmesprevoyantes.be/outils-publication/etudes/Realites-socio-economiques/Pages/individualisation-des-droits.aspx> et de Marie-Christine Lottier, *Statut cohabitant : la double peine* (2012) http://vivre-ensemble.be/IMG/pdf/2012-14_statut_cohabitant-2.pdf

alternatifs pouvant offrir un rempart de solidarité aux situations de pauvreté et d'exclusion.

Dans son communiqué de presse, à propos du Palmarès 2016, la Feantsa compare la position des 28 pays :

« En ce qui concerne les autres pays de l'UE, le Luxembourg est en haut du tableau, mais sa performance est en partie expliquée par l'installation des ménages les plus pauvres de l'autre côté des frontières en Belgique et en France. Les pays nordiques ont une bonne position dans le classement, en raison de politiques traditionnelles de l'État providence et de normes culturelles et juridiques bénéfiques. La Finlande (3^e) n'a pas seulement des politiques qui fonctionnent bien, mais au cours des dix dernières années, le pays s'est engagé dans une stratégie d'évaluation permanente pour améliorer l'efficacité de ses politiques. L'Irlande (2^e) a réalisé un bond spectaculaire dans le classement, à la suite de sa reprise économique rapide après une chute des prix de l'immobilier et une vague de révision à la baisse du nombre de prêts bancaires. Le Royaume-Uni a fortement baissé dans le classement (20^e, une chute de huit places), principalement en raison des compressions budgétaires des allocations de logement. Les Pays-Bas (7^e) ont chuté de quatre places, une baisse expliquée en partie par le resserrement de la politique du logement social. La Grèce vient en dernière position, ayant été confrontée à une situation apocalyptique avec 95% de ménages pauvres (en dessous de 60% du revenu médian) en taux d'effort excessif en matière de logement. Cela décrit une situation où presque toutes les personnes pauvres voient leur stabilité et leur bien-être mis en danger par les dépenses liées au logement. En Grèce, comme dans les autres pays ayant subi les mesures d'austérité imposées par la Troïka, les coûts et les conditions de logement continuent d'empirer, et le droit au logement des populations continue d'être violé. Les différences entre les pays de l'Est et de l'Ouest européens s'expliquent principalement par le fait que la sur-occupation est toujours un enjeu majeur en Hongrie, Croatie, Bulgarie, Pologne et Roumanie, où plus de 40% de la population totale vivent dans des logements surpeuplés.»

Mal logement et pauvreté

Collectif contre les violences conjugales et l'exclusion (CVFE asbl) : rue Maghin, 11- 4000 Liège.

Publications (analyses et études) : www.cvfe.be

Contact : Roger Herla - rogerherla@cvfe.be – 0471 60 29 70.

Avec le soutien du Service de l'Education permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie.