

Présence et Action Culturelles

Points de vue

Du mal-logé au sans-abri : l'exclusion par le logement (I)

Aurore Bouffieux
Présence et Action Culturelles

Quelques cartons étalés sur un bout de béton, au mieux, une existence précaire sous le seuil de la pauvreté, dans un cadre insalubre ou un abri indigne de porter la qualification de logement. La pauvreté et l'exclusion sociale touchent des couches de plus en plus larges de la population. L'été tend parfois à faire oublier que les sans-abri sont de plus en plus nombreux dans les rues des grandes villes. Masqué par les beaux jours, le phénomène ressort de manière criante lorsque les premières gelées se font sentir.

Si la situation des sans-abri s'est un peu améliorée depuis une quinzaine d'années grâce à leur combat, celui d'associations qui se battent en leur nom, l'application effective de lois, la création ou la multiplication de services, la naissance de grands mouvements de solidarité... de nombreuses lacunes subsistent encore. Le logement reste le point d'achoppement de la fracture sociale. Une situation d'autant plus intolérable dans une société où richesse et luxe s'affichent de plus en plus.

Des chiffres interpellant¹

En Europe, le nombre de personnes sans-abri s'élève à environ 3 millions.

Selon l'Observatoire européen sur le sans-abrisme (Feantsa), ce nombre serait évalué à 17.000 en Belgique. La population des sans-abri étant aussi diverse qu'éparse, il existe peu de statistiques à leur sujet et de recensement officiel, le dénombrement étant réalisé sur base des fréquentations des centres d'hébergement et des interventions du CPAS. Les chiffres restent donc très approximatifs car la misère semble représenter un vaste no man's land peu et mal étudié.

¹ Des faits et des chiffres, *Combien la Belgique compte-t-elle de personnes sans abri et sans domicile ?* Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, www.luttepauvrete.be

Selon des chiffres publiés par le Vlaams Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (VSAW), en Flandre, 12.000 personnes sans domicile passent par des centres d'accueil chaque année. Il ressort néanmoins des études que le sans-abrisme se féminise en Flandre, il serait passé de 18% en 1982 à 37% en 2006.

L'extrême jeunesse de nombreux sans-abri est aussi particulièrement frappante. Enfin, la plupart d'entre eux ont un niveau d'études très bas.

Terminologie

Sans-abri, sans domicile fixe (ou SDF), non logés, sans toit, ces nombreux appellations, quelle que soit l'évolution sémantique, désignent une même

réalité : l'absence de logement et la misère humaine que cette situation génère.

L'utilisation du terme « clochard » tend cependant à disparaître car il reste associé au monde de la marginalité, de l'inadaptation, de l'a-socialité et renvoie au mythe du clochard « heureux », ayant choisi ce mode de vie de son plein gré.

Depuis 2005, l'Observatoire sur le sans-abrisme a développé une typologie de l'exclusion liée au logement appelé « ETHOS » (European Typologie on Homelessness and housing exclusion) qui sert de cadre au niveau européen pour des débats, des recherches et l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion. ETHOS classe les personnes sans domicile fixe en fonction de leur situation de vie et confirme que l'exclusion par le logement est un processus qui concerne beaucoup de ménages à un moment de leur vie. Elle reprend le fait d'être :

- sans abri ;
- sans logement ;
- en logement précaire (menacé d'exclusion sévère en raison de baux précaires, expulsions, violences domestiques,...);
- en logement inadéquat (insalubre, en caravane,...).

L'objectif de cette typologie est d'harmoniser la collecte de données et d'avoir une approche plus comparable à l'échelon européen.

Le sans-abrisme en France : des villages de tentes

La France compte près de 86 500 sans-abri et plus de 3 millions de mal logés². En 2007, près de 300 personnes ont trouvé la mort dans la rue ou en raison d'une longue période sans domicile fixe³.

² France Soir, 17 décembre 2007.

³ Un chiffre à peu près identique à celui de 2006, selon une comptabilité effectuée par le collectif « Les morts de la rue ».

Dans la capitale française, les villages de campement fleurissent de manière éparse. Ces tentes ont été fournies par Médecins du Monde (MDM) car bon nombre de sans-abri refusent de fréquenter les centres d'hébergement ou tout autre foyer d'accueil. Ceux-ci étant pour eux synonyme d'alcoolisme, de promiscuité, de vol⁴. La plupart du temps, ces installations ne sont qu'éphémères car l'intervention des forces de l'ordre oblige rapidement au délogement.

Depuis deux ans, de nombreuses opérations coup de poing ont vu le jour pour attirer l'attention sur le sort des sans-abri. Ainsi, l'association « les enfants de Don Quichotte » a mis en place de larges campements sauvages dans plusieurs villes de France comme Paris, Lyon, Toulouse, invitant aussi les bien logés à venir partager le quotidien des SDF. Un plantage de tentes destiné à réveiller les consciences, mis au grand jour par le biais des médias et qui a permis de rallier à cette cause plusieurs personnalités politiques et du monde du spectacle.

D'autres actions au niveau européen sont aussi en cours, notamment une déclaration écrite du Parlement européen en vue de mettre fin au sans-abrisme. Celle-ci a vu le jour en décembre dernier à l'initiative des députés Mary Lou MacDonald (GUE/NGL, Irlande), Claude Moraes (PES, Royaume Uni), Jacek Protasiewicz (EPP-ED, Pologne), Gérard Onesta (Greens/EFA, France) et Jean-Marie Beaupuy (ALDE, France).⁵ Elle invite :

- Le Conseil à prendre un engagement à l'échelle européenne en vue de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2015 ;
- La Commission à établir une définition cadre européenne du sans-abrisme, à collecter des

⁴ Des SDF chassés de leurs tentes à Paris, www.nouvelobs.com, 10/02/2008

⁵ Déclaration écrite du Parlement européen en vue de mettre fin au sans-abrisme, www.feantsa.org, 10, décembre 2007

données statistiques comparables et fiables et à la tenir informé chaque année du suivi des actions entreprises et des progrès réalisés par les Etats- membres de l'Union européenne en vue de mettre fin au sans-abrisme ;

- Les Etats-membres à concevoir leurs « plans d'urgence hivernaux » dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre l'exclusion liée au logement.

Ce texte vise à rassembler, pour le 26 mars 2008, le maximum de signatures de députés européens.

Le droit au logement

Avoir des racines quelque part, disposer d'un foyer « à soi », pouvoir dire : « c'est chez moi », s'y sentir bien et en sécurité avec sa famille, être membre d'une collectivité locale et être reconnu comme tel constituent des conditions essentielles d'une vie en société. Le logement fait partie des besoins essentiels les plus élémentaires de tout être humain, au même titre que la nourriture et l'habillement.⁶ En conséquence, le droit au logement est reconnu comme un droit fondamental de la personne humaine, tant au niveau international, national ou régional.

Au niveau international, la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 consacre ce droit en son article 25, §1er.

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ;...

En France, le droit au logement opposable entrera en vigueur fin 2008.

Au niveau national, la Constitution de l'Etat belge inscrit également les droits fondamentaux de chaque citoyen. Elle détermine les droits

⁶ A. BOUFFIOUX, idem, p.35. , p.44.

économiques, sociaux et culturels dont chacun doit pouvoir profiter. Depuis février 1994, elle proclame, en son article 23, le droit à logement décent pour tous. Ce droit, inscrit comme une affirmation de principe et qui n'a pas de portée directe, doit être compris dans son acception la plus large, comme un véritable droit à l'habitat, incluant la défense de la qualité du cadre de vie et de l'environnement.

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 26 bis garantissent en tenant compte des obligations correspondantes les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

- le droit au travail (...);
- le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- le droit à un logement décent ;
- le droit à la protection d'un environnement sain;
- le droit à l'épanouissement culturel et social.

Au niveau régional, l'état fédéral a délégué aux différentes régions toutes les compétences en matière de politique du logement. Ces matières sont réglementées différemment dans ce qu'on appelle respectivement : le code wallon, bruxellois et flamand du logement.

La crise du logement

En Belgique, et plus particulièrement à Bruxelles et dans les grandes villes du pays, sévit une crise de l'habitat sans précédent. Ces dernières années, la surenchère des prix immobiliers et l'explosion du coût des loyers n'a fait que renforcer le processus d'exclusion du droit au logement pour toute une catégorie de la population. A Bruxelles, la situation est particulièrement criante : des milliers de logements sont inoccupés alors qu'il existe des milliers de demandes pour louer ou acheter. Le principal frein reste le prix trop élevé.

Cette crise du logement a un impact direct sur le nombre de sans-abri.

Le 17 janvier 2007, des tentes se sont installées en bord de Sambre, à Charleroi pour accueillir des personnes sans-abri et pour sensibiliser, comme en France, le public. Peu avant, en novembre 2006, des squatteurs s'installaient dans un immeuble bruxellois inoccupé, puis en étaient expulsés sans ménagement...

La crise du logement affecte aujourd'hui tous les groupes sociaux précarisés de notre société. Pourtant, les programmes politiques et les déclarations gouvernementales accordent une place prioritaire à cette problématique. Mais les actions interviennent la plupart du temps de

manière palliative, gérant les conséquences les plus graves de la crise avec des mesures telles que l'accueil d'urgence, l'hébergement de sans-abri dans des foyers dès les premières gelées...

A côté de cela, les transformations du marché du travail (absence d'emplois pour les personnes peu qualifiées, précarité des emplois avec le développement de l'intérim,...) conduisent à une évolution du rapport au logement. De plus en plus de personnes sont contraintes de vivre dans une habitation trop chère, souvent insalubre et inadaptée à la composition de leur ménage.

Si en Wallonie, 68 % des ménages sont propriétaires de leur logement, les 32 % restant sont locataires. A Bruxelles, 58 % des habitants louent leur logement.

La situation du logement social n'est guère plus enviable. Pour les 102 364 logements sociaux⁷ existant en Wallonie, on dénombre une liste d'attente de 39 383 candidatures⁸ au 1er février 2008. A Bruxelles, pour les 38 000 logements sociaux recensés, 25 000 personnes au moins sont en attente. Dans d'autres pays européens, une famille sur trois dispose d'un logement social⁹. En Belgique, cette proportion est seulement d'une sur vingt!¹⁰

Depuis le 1er janvier 2008, les candidats à un logement social en Wallonie disposent d'un formulaire unique pour introduire leur demande. L'objectif du Ministre du Logement Wallon, André Antoine, est de supprimer les candidatures multiples introduites auprès de plusieurs sociétés qui compliquaient l'attribution des logements. Cette mesure, qui aussi contient d'autres réformes visant à garantir une meilleure distribution des logements sociaux, consacre ainsi un effort de dépolitisation du secteur.

Ceci dit, une politique sociale du logement ne peut compter uniquement sur le secteur public pour combler le manque de logements de qualité à prix abordable. Elle doit se mener à tous les niveaux, tant à l'échelon local, régional, communautaire que fédéral et conjuguer aussi avec le secteur privé. Des décisions s'imposent pour contrer efficacement le problème des loyers inabornables.

En février dernier, se tenait à Bruxelles un Forum sur ce thème à l'initiative du « Ministère de la Crise

⁷ Chiffres au 31 décembre 2005 in *Les chiffres-Clés de la Wallonie* N°8, IWEPS, p.36.

⁸ N.C., Réforme de l'attribution des logements sociaux, www.lesoir.be, 13 février 2008.

⁹ Coordination de l'Action Sociale de Schaerbeek, La crise du logement en dates et en chiffres, www.cass-cssa.be (Selon l'IBDE, il y aurait 15.000 logements vides à Bruxelles)

¹⁰ Idem

du logement », mouvement récent né de la collaboration entre trois associations bruxelloises (321 logements, ChezNous/Bij ons, Le Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'habitat) dont l'intention est d'unir les forces du mouvement des squats à celles des associations classiques en développant des projets d'habitat collectif. Il en est ressorti une déclaration comprenant nombre de revendications, adressées aux décideurs politiques en vue d'apporter une solution durable à la problématique du logement. Celles-ci se résument en 5 points¹¹ :

1. Lutter contre les logements vides. Il reste encore beaucoup trop de logements vides. La «Loi Onkelinx¹²», adoptée en 1993, donne pourtant aux autorités publiques les moyens de réquisitionner les immeubles abandonnés pour les sans-abri. Mais les communes sont peu enclines à l'appliquer car fournir un domicile à un sans-abri, cela signifie pour elles lui accorder le RIS, ce qui représente un coût peu rentable électoralement.

2. Doubler le nombre de logements sociaux. Seulement 7% de l'ensemble des logements en Belgique sont des logements sociaux. C'est beaucoup moins que dans les pays voisins : Pays-Bas (35%), France (17 %) ou Grande-Bretagne (21%). La construction de 100.000 logements sociaux complémentaires à court terme permettrait de compenser le grand besoin d'habitations à prix abordables.

3. Contrôler les loyers devenus exorbitants. A l'instar du Code du Logement définissant les normes de qualité du logement, il serait souhaitable d'instaurer un « code des loyers » qui définirait les prix des logements. Des mesures fiscales avantageraient ainsi les propriétaires qui pratiquent des prix corrects. A l'inverse, les bailleurs qui demanderaient trop cher devraient

11 Déclaration du Ministère de la Crise du Logement, 16 février 2007, www.wooncrisis.be, Bruxelles

12 Pour en savoir plus sur la Loi Onkelinx, voir Mémoire d'A. Bouffieux, La question des sans-abri face à la citoyenneté, le Logement, condition sine qua non de la citoyenneté, ULB, 1995, pp. 62-95.

payer des impôts plus élevés. Des commissions paritaires locatives veilleraient au contrôle des loyers.

4. Introduire une allocation loyer. Les loyers actuels des habitations privées sont trop chers pour ceux qui vivent du RIS, des allocations de chômage, de pension ou d'un salaire minimum. L'instauration d'une allocation loyer pour les logements publics et privés, provisoire dans le temps, permettrait à ces personnes de payer leur loyer.

5. Reconnaître des projets d'habitat solidaire. De plus en plus de personnes cherchent une solution «alternative» pour se loger, notamment via des projets d'habitat collectif. Les réglementations sociales actuelles et la législation sur le bail font encore obstacle à ce type d'habitat qui pourtant, peut se révéler une solution pour des populations fragilisées.

Les solutions alternatives à l'absence de logement

Depuis plusieurs années, le Service public de programmation Intégration sociale publie un petit guide à destination des personnes sans-abri et en précarité. On y parle de leurs droits et des solutions qui s'offrent à eux.

La loi organique de 1976 sur les Centres Publics d'Actions Sociales a évolué en matière d'aide au sans-abri. Récemment encore, le domicile, entendu en tant que lieu de résidence effective, était un prérequis indispensable à l'ouverture de toute une série de droits, engendrant la spirale infernale de l'exclusion. Le législateur a saisi l'absurdité de cette exigence et a introduit plus de souplesse dans la pratique.

L'article 1er de la loi de 1976 consacre le droit à l'aide sociale qui a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Son octroi n'est subordonné à aucune condition de nationalité, d'âge ou de résidence. Au sens large, cette aide revêt différentes formes. Elle peut être matérielle (financière ou en nature, par exemple par l'octroi de bons d'alimentation, d'une carte

médicale) et/ou immatérielle (tels que la guidance budgétaire, le conseil juridique, l'aide à la recherche d'emploi etc.).

Depuis mai 2002, le minimex et son système d'assistantat ont disparu pour faire place à une philosophie nouvelle selon laquelle le CPAS et le demandeur deviennent ensemble des acteurs d'intégration en vue d'obtenir, ce qui s'appelle à présent, le Revenu d'Intégration Social (RIS)¹³. Une enquête sociale préalable, destinée à établir la véracité des données comme l'âge (18 ans ou mineur émancipé), la nationalité (Belge, apatride, réfugié reconnu, étranger inscrit au registre de la population), la disposition à travailler, la résidence en Belgique,... est censée déterminer si oui ou non ce droit est applicable à la personne sollicituse. La grande nouveauté est que le CPAS n'est plus en droit d'exiger un bail ou une adresse au préalable pour le délivrer¹⁴.

Néanmoins, l'inscription dans un registre de population, soit avec une adresse de résidence effective (un domicile), soit avec une adresse de référence (qui peut être celle du CPAS ou celle d'un particulier car la boîte postale ne suffit pas) reste une condition sine qua non pour le bénéfice d'autres droits comme le chômage, les services de la mutuelle ou encore les allocations familiales.

¹³ Son montant est porté actuellement à maximum 859,31 € par mois pour une famille avec charge, 644,48 € pour les isolés et 429,66 € pour les cohabitants).

¹⁴ Et cela s'est encore davantage affirmé dans la législation avec la **circulaire du 4 octobre 2006**, co-signée par le Ministre de l'Intérieur et celui des Affaires Sociales. La demande de RIS doit néanmoins être adressée au CPAS de la commune où le sans-abri séjourne, c'est-à-dire le lieu où il se trouve le plus souvent. Trop souvent, des CPAS refusaient de donner l'adresse de référence à une personne sans domicile en prétextant qu'il ne disposait pas du minimex ou avait été radié du registre de la population de sa dernière commune. La circulaire de 2006 précise que l'adresse de référence est valable pour toutes celles et ceux qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas de résidence et sont privées des avantages sociaux, par exemple les allocations chômage. Le CPAS compétent est celui de la commune où la personne se trouve au moment de la demande. En cas d'hésitation, c'est le ministre qui tranche.

En outre, la loi sur le RIS prévoit aussi, toujours au regard du respect de certains critères, une mesure d'aide au relogement pour les sans-abri. S'ils quittent cet état en occupant un logement à titre de résidence principale et y élisent domicile, ils peuvent bénéficier d'une prime d'installation (d'un montant de 859,31€) pour leur aménagement et la couverture des dépenses en équipements que cela engendre. Il faut savoir qu'en 2006, 2 174 personnes sans-abri ont pu bénéficier de cette mesure en Belgique contre 1735 en 2000!

Où en est-on aujourd'hui ?

A côté du patchwork des tentes des sans-logis qui ont coloré les espaces publics de France et de Belgique cet hiver, il y a aussi toute une catégorie de personnes qui disposent d'un logement précaire, les mal-logés, victimes de la flambée de l'immobilier et de la hausse vertigineuse des loyers. Si les prix d'achat des maisons et des appartements peuvent varier d'un endroit à l'autre, ils sont néanmoins en progression partout. Un constat alarmant lorsqu'on sait que les loyers atteignent désormais en moyenne 35 % du budget des familles ! En 10 ans, la mensualité demandée pour la location d'un logement a augmenté de 40 % ! Si ces augmentations existent, c'est qu'un certain nombre de personnes sont capables de les payer, parfois au détriment de leurs autres dépenses... Cela signifie que ceux qui ont un petit revenu sont particulièrement touchés. Ils doivent souvent se contenter d'un logement moins cher, trop petit, loin des centres urbains et/ou en mauvais état.

Rien n'est plus désolant que de constater la multiplication d'exclus dans une société de haute protection sociale comme la nôtre ! L'absence de logement ou sa quasi-inexistence est le point de départ de la spirale infernale de l'exclusion. Certes, les lois se sont fortement assouplies pour faciliter l'obtention d'aides émanant des CPAS mais le logement, l'adresse, le domicile restent encore des éléments incontournables à l'ouverture de bon nombre de droits dont le point d'orgue est la reconnaissance sociale. Les « parias » du logement

sont nombreux et des solutions durables doivent être pensées, formulées, essayées avant que la problématique ne devienne ingérable. La parade théorique du droit au logement reste une fiction dans l'application. Jusqu'à quel point les exclus devront-ils l'être pour que cesse cette myopie collective, et qu'une réelle action soit entreprise en leur faveur ?

Sources :

- Bouffieux A., La question des sans-abri. Le Logement, condition sine qua non de la citoyenneté, Mémoire, ULB, 1995.
- Guide pour les sans-abri, Front commun SDF, SPP Intégration sociale, POD Maatschappelijke Integratie, 2006.
- Des SDF chassés de leurs tentes à Paris, www.nouvelobs.com, 10 février 2008.

- Les Enfants de Don Quichotte plantent leurs tentes à Lyon et Toulouse, L'Express, 3 janvier 2007

- Des faits et des chiffres, Combien la Belgique compte-t-elle de personnes sans abri et sans domicile ? Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, www.luttepauvrete.be

Sites de référence :

www.lesenfantsdedonquichotte.com

www.cass-ssa.be

www.feantsa.org (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri)

www.babelleir.be

www.wooncrisis.be