

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1996-1997

7 FÉVRIER 1997

Proposition de loi modifiant la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, en vue d'accorder une allocation de logement aux bénéficiaires d'un revenu minimal

(Déposée par Mme Cantillon et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

I. La présente proposition de loi vise essentiellement à harmoniser les allocations de loyer d'ores et déjà accordées par les C.P.A.S. au titre d'aide complémentaire. Elle octroie une allocation de logement aux ménages dont le revenu est égal ou inférieur au minimum de moyens d'existence. Cette allocation, qui est plafonnée, se calcule en déduisant du tiers du minimum de moyens d'existence, majoré des allocations familiales, auquel l'intéressé a (aurait) droit en raison de sa situation financière et familiale, la somme totale qu'il consacre chaque mois au logement. L'allocation de logement serait attribuée pour une période (renouvelable) de trois mois.

Par dépenses de logement il faut entendre le loyer (y compris les autres frais de logement à charge du locataire, comme l'assurance-incendie, l'entretien des espaces communs, etc.) et le remboursement d'un emprunt hypothécaire. Elles ne comprennent pas les frais d'eau, de gaz, de téléphone et d'électricité. L'allocation de logement sera octroyée et payée par les C.P.A.S. Par analogie avec le minimum de moyens d'existence, le pouvoir fédéral subventionnera la moitié de ces dépenses.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1996-1997

7 FEBRUARI 1997

Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, met het oog op toekenning van een huisvestingstoelage voor de minimuminkomens

(Ingediend door mevrouw Cantillon c.s.)

TOELICHTING

I. In essentie beoogt dit voorstel de huursubsidies, die OCMW's nu reeds uitkeren als aanvullende steun, te harmoniseren. Aan huishoudens met een inkomen lager dan of gelijk aan het bestaansminimum zou een huisvestingstoelage worden toegekend. Het bedrag — met inachtnaam van bepaalde maxima — wordt berekend als het verschil tussen enerzijds één derde van het bedrag van het bestaansminimum waarop de betrokkene op grond van zijn financiële en gezinstoestand recht heeft (zou hebben), vermeerderd met de kinderbijslag, en anderzijds, het totale bedrag dat hij maandelijks aan huisvesting besteedt. Deze huisvestingstoelage zou worden toegekend voor een (hernieuwbare) periode van drie maanden.

Tot de huisvestingskosten behoren de huurkosten (inclusief andere woonuitgaven ten laste van de huurder, onder andere brandverzekering, onderhoud gemeenschappelijke ruimten en dergelijke) en de hypothecaire afbetaling. Niet inbegrepen zijn de kosten voor water, gas, telefoon en elektriciteit. De OCMW's fungeren als toekennings- en uitbetalingsinstantie. Naar analogie met het bestaansminimum ontvangen zij de helft van de uitgaven als subsidie van de federale overheid.

II. JUSTIFICATION SOCIALE GÉNÉRALE

II.1. Difficulté de trouver un logement à un prix abordable

Le droit à un «logement décent» est consacré par la Constitution. Des études scientifiques récentes (Meulemans et autres, 1995, 1996) ont montré que ce «droit» était de plus en plus menacé. Les revenus modestes restent (plus même qu'auparavant) tributaires du marché locatif. Au cours des dix dernières années, les dépenses de logement ont augmenté beaucoup plus rapidement que le niveau général des prix et plus vite que le revenu disponible. Ce phénomène concerne surtout les immeubles locatifs de moindre qualité. L'augmentation a été plus marquée encore en ce qui concerne les logements mal équipés loués par des ménages aux revenus modestes.

Cette évolution a progressivement donné naissance à un problème de solvabilité. En 1976, 29 % des locataires appartenant aux catégories les moins prospères consacraient plus d'un cinquième de leurs revenus — à savoir 28,9 % — au loyer proprement dit (c'est-à-dire à l'exclusion des frais d'énergie et des autres frais de logement). En 1992, ce chiffre était passé à 58 %. Pour les emprunteurs hypothécaires du quintile inférieur, ce pourcentage est passé de 33 à 67 %. Les situations problématiques recensées par les services d'aide sociale — augmentation du nombre de sans-abri, utilisation croissante de caravanes comme résidence permanente, situations intolérables dans le secteur des chambres (non) meublées — ne sont dès lors que les manifestations extrêmes d'une évolution plus générale. À cet égard, il y a lieu de souligner également que, à la fois par rapport à ce qui existe à l'étranger et à l'estimation des besoins en la matière, l'offre de logements sociaux est (trop) réduite.

II.2 Nécessité et difficulté de réalisation d'un relèvement des allocations sociales

Depuis son institution en 1975, le minimum de moyens d'existence a été relevé progressivement, mais de manière substantielle (Cantillon, Andries, Meulemans et Tan, 1996). Le montant des allocations sociales reste toutefois insuffisant, comme l'indique notamment la comparaison avec les minimums socio-vitaux calculés par le «Centrum voor Sociaal Beleid». Une majoration générale des allocations est toutefois difficilement réalisable, parce qu'elles sont déjà très proches aujourd'hui du niveau des allocations minimales de sécurité sociale ainsi que du salaire minimum. Du fait de la politique qui a été menée au cours des quinze dernières années, pour certaines catégories, l'écart entre les allocations sociales et les prestations de sécurité sociale les plus modiques a progressivement diminué jusqu'à devenir symbolique: le montant de l'allocation de

II. ALGEMEEN MAATSCHAPPELIJKE MOTIVERING

II.1. Betaalbare huisvesting onder druk

Het recht op «behoorlijke huisvesting» werd ingeschreven in de Grondwet. Vanuit recent wetenschappelijk onderzoek (Meulemans e.a., 1995, 1996) blijkt hoe dit «recht» steeds meer onder druk komt te staan. Lagere inkomens blijven (zelfs meer dan in het verleden) aangewezen op de huurmarkt. De woonuitgaven stegen het afgelopen decennium aanzienlijk sneller dan het algemeen prijspeil en sneller dan het beschikbaar inkomen. Dit gold vooral voor de huurwoningen van mindere kwaliteit. Deze stijging was nog meer uitgesproken voor de slecht uitgeruste huurwoningen die bewoond werden door lagere inkomens.

Vanuit deze evolutie groeide langzaam een betaalbaarheidsprobleem. Onder de huurders uit de lagere welvaartsklassen spendeerde in 1976 29 % meer dan één vijfde, of 28,9 %, van zijn inkomen aan «naakte» huur (dus zonder energieverbruik of andere woonuitgaven), in 1992 evolueerde dit tot 58 %. Onder de afbetalers uit het laagste quintiel evolueerde dit van 33 % naar 67 %. De probleemsituaties gerapporteerd door het welzijns- en opbouwwerk — toenemende thuisloosheid, toenemend gebruik van caravans als vaste verblijfplaats, mistoestanden op (on)bemeubelde kamers — vormen dan ook slechts de extremen van een meer algemene evolutie. In dit verband dient tevens onderstreept te worden dat — zowel vanuit internationaal vergelijkend perspectief, als vanuit de geschatte sociale woonbehoeften — het aanbod van sociale huurwoningen zeer (te) klein is.

II.2. Lineaire verhoging van bijstandsuitkeringen nodig, maar moeilijk haalbaar

Vanaf de instelling van het bestaansminimum (1975) werd het uitkeringsbedrag geleidelijk doch substantieel verhoogd (Cantillon, Andries, Meulemans en Tan, 1996). Toch blijven de bijstandsuitkeringen te laag, zoals onder andere blijkt uit vergelijking met de door het Centrum voor Sociaal Beleid berekende «sociale levensminima». Een algemene verhoging van de bijstandsuitkeringen is echter moeilijk haalbaar, omdat ze de hoogte van de minimumuitkeringen in de sociale zekerheid en het minimumloon nu reeds vrij tot zeer kort benaderen. Door het beleid van de voorbije vijftien jaar is de afstand tussen de bijstandsuitkeringen en de laagste sociale-zekerheidsuitkeringen voor sommige categorieën nu reeds tot symbolische proporties herleid: de minimum-werkloosheidsuitkering voor alleenstaanden bedraagt nog slechts 105 % van de bij-

chômage minimum pour les isolés ne représente que 105 % du montant de l'allocation sociale pour la même catégorie de personnes (cf. Andries, 1995). D'un point de vue européen, on peut souligner qu'à l'exception de l'Italie, la Belgique est le seul pays d'Europe occidentale qui ne dispose pas d'un système national de subsidiation des loyers, ce qui signifie que la politique sociale belge ne prévoit pas de compensation pour les dépenses de logement exposées par les locataires. La comparaison internationale indique également que le niveau des allocations sociales liquidées en Belgique est faible, et ce précisément en raison de l'absence d'un tel système (Eardley et autres, 1996; De Lathouwer, 1996).

II.3. Solvabilité des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence

Sur l'ensemble des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence (Garcia & Vandramin, 1987) 65 % font appel au marché locatif privé, 11 % occupent un logement social, 9 % sont propriétaires et 11 % sont logés gratuitement (il s'agit principalement d'enfants habitant chez leurs parents). Le loyer représente en moyenne 32 % du minimum de moyen d'existence. D'après l'assistant social traitant (donc sous réserve d'un certain manque d'homogénéité dans l'appréciation), les dépenses de logement absorbent une part disproportionnée de leur budget pour 35 % des minimisés (Dehaes, 1994). Il faut souligner à ce propos que beaucoup de C.P.A.S. octroient des allocations de loyer en plus du minimum de moyen d'existence. Des études (Lammertijn, 1990) ont révélé qu'en Flandre, près de la moitié des minimisés percevaient régulièrement une aide complémentaire et qu'il s'agissait dans 39 % des cas d'une allocation de loyer. Pour près d'un minimisé sur trois (27 %), le C.P.A.S. prévoit une aide complémentaire dès la prise en charge de l'intéressé, ce qui représente un relèvement de fait du minimum de moyens d'existence de 19 % pour les isolés, de 32 % pour les conjoints et de 35 % pour les familles monoparentales (Dehaes, 1994).

III. OCTROI D'UNE ALLOCATION DE LOGEMENT AU NIVEAU DU MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE

L'octroi d'une allocation de logement aux bénéficiaires d'un revenu minimal doit permettre de remédier aux problèmes de solvabilité les plus pressants. La présente proposition de loi implique l'harmonisation d'une partie de l'aide complémentaire accordée par les C.P.A.S. Une certaine harmonisation de l'aide complémentaire au logement paraît justifiée parce que c'est l'autorité fédérale qui fixe le montant du minimum de moyens d'existence et que

standsuitkering voor alleenstaanden (cf. Andries, 1995). Vanuit Europees perspectief kan hierbij worden aangestipt dat België als enige West-Europese land (Italië uitgezonderd) geen nationaal huursubsidiestelsel kent en in zijn sociaal beleid dus geen compensatie voor de woonuitgaven van huurders voorziet. Tevens blijkt hoe de bijstandsuitkeringen — precies omwille van de afwezigheid van huursubsidies — zich in België in internationaal-vergelijkend perspectief op een laag niveau situeren (Eardley en andere, 1996; De Lathouwer, 1996).

II.3. Betaalbaarheidsproblematiek bij bestaansminimumtrekkers

Van alle bestaansminimumtrekkers (Garcia & Vandramin, 1987) is 65 % aangewezen op de private huurmarkt, 11 % betreft een sociale huurwoning, 9 % is eigenaar en 11 % is gratis bewoner (vnl. kinderen die bij hun ouders inwonen). De gemiddeld betaalde huurprijs bedraagt een 32 % van het bestaansminimum. Volgens de behandelende maatschappelijk werker (met het risico voor een gebrek aan homogeniteit in de beoordeling) staan de woonuitgaven in een «budgettaire wanverhouding» voor 35 % van de bestaansminimumtrekkers (Dehaes, 1994). Hierbij dient onderstreept dat vele OCMW's huursubsidies uitkeren als aanvullende steun op het bestaansminimum. Uit onderzoek (Lammertijn, 1990) blijkt dat bijna de helft van de Vlaamse bestaansminimumtrekkers regelmatig aanvullende steun ontvangt, waarvan 39 % een huurtoelage. Bij bijna één op drie van de bestaansminimumtrekkers (27 %) wordt door het OCMW reeds op het moment van instroom aanvullende steun als supplement voorzien. Dit houdt een feitelijke verhoging van het bestaansminimum in met respectievelijk 19 % voor alleenstaanden, 32 % voor echtparen en 35 % voor eenoudergezinnen (Dehaes, 1994).

III. DE TOEKENNING VAN EEN HUISVESTINGSTOELAGE OP NIVEAU VAN HET BESTAANSMINIMUM

Het toekennen van een huisvestingstoelage voor de inkomens op minimumniveau kan de meest prangende betaalbaarheidsproblemen ondervangen. Dit wetsvoorstel houdt in dat een deel van de aanvullende steunverlening van OCMW's wordt geharmoniseerd. Een zekere harmonisatie van de aanvullende steun inzake woonuitgaven lijkt gerechtvaardigd omdat enerzijds de hoogte van het bestaansminimum federaal wordt vastgelegd en omdat ander-

les charges de logement varient considérablement d'un individu et d'une région à l'autre et parce que l'octroi de l'aide complémentaire revêt un caractère largement discrétionnaire.

III.1. Justification de l'harmonisation de l'aide complémentaire

Plusieurs pistes de réflexion s'offrent en principe pour résoudre les problèmes de solvabilité les plus aigus.

On pourrait tout d'abord choisir d'assouplir les conditions d'octroi des allocations de loyer régionales (en combinaison avec les primes de déménagement et/ou d'installation) et/ou d'en étendre le champ d'application. À ce sujet, il convient d'attirer l'attention sur les effets secondaires « pervers » ou « indésirables » qu'une telle mesure pourrait avoir. Tout d'abord, les allocations de loyer — surtout si elles sont généralisées — ont tendance à pousser les prix à la hausse. Ensuite, elles n'incitent pas à une utilisation optimale du patrimoine, en permettant à des petits ménages de rester trop longtemps dans des logements « trop » spacieux pour eux. Enfin, des études internationales ont montré que les avantages sociaux sélectifs (complémentaires) allaient de pair avec un taux de non-utilisation (*non-take-up*) élevé et aggravaient le risque de voir apparaître des comportements illicites (fraude sociale). Aux Pays-Bas et en Angleterre, notamment, les cas de non-utilisation de l'allocation de loyer sont estimés respectivement à 20 et 48 %. Dans notre pays, le nombre très faible d'utilisateurs de cette allocation — 1 172 (dont trois quarts de personnes âgées) pour la Flandre, en 1994 — donne à penser que chez nous aussi, le taux d'inutilisation est très élevé.

Une deuxième possibilité consisterait à tenir compte des dépenses de logement dans le calcul du minimum de moyens d'existence lui-même. L'intégration d'une allocation de logement dans ce minimum résoudrait en grande partie le problème du taux élevé d'inutilisation qui caractérise les avantages sociaux sélectifs (complémentaires). Après vingt ans, la population est, en effet, bien familiarisée avec les C.P.A.S. comme avec le minimum de moyens d'existence. L'inconvénient de cette solution est de ne pas englober les autres catégories de personnes se trouvant dans une situation de revenus identique: autres bénéficiaires de l'aide sociale (revenu garanti aux personnes âgées et allocations aux handicapés), allocataires de la sécurité sociale au taux minimum et travailleurs à temps partiels.

Dans la présente proposition de loi, on a donc choisi — par analogie avec les avances sur l'obligation alimentaire — d'harmoniser l'aide complémentaire au logement octroyée par le C.P.A.S. et d'en atténuer le caractère discrétionnaire. En substance, il est proposé d'octroyer aux ménages dont le revenu est égal au minimum de moyens d'existence une allo-

zijds de woonlasten zeer sterk regionaal en individueel verschillen en omdat de aanvullende steunverlening een sterk discretionair karakter heeft.

III.1. Motivering harmonisatie aanvullende steunverlening

Om de meest prangende betaalbaarheidsproblemen te ondervangen zijn in principe verschillende denkplaatjes mogelijk.

Vooreerst zou men kunnen opteren om de toekeningsvoorwaarden van de bestaande gewestelijke huursubsidies (in combinatie met de verhuis- en installatiepremie) te versoepelen en/of het toepassingsgebied te verruimen. In verband met huursubsidies dient gewaarschuwd tegen een aantal mogelijke « perverse » of « ongewenste » neveneffecten. Vooreerst hebben — zeker algemene — huursubsidies een prijsverhogend effect. Bovendien nodigen zij uit tot een weinig optimaal gebruik van het patrimonium: kleine gezinnen die te lang in « te » grote woningen blijven wonen. Ten derde blijkt uit internationaal onderzoek dat voor selectieve (aanvullende) sociale voorzieningen het niet-gebruik (*zgn. non-take-up*) zeer groot is en de kans op « ontwijkend » gedrag (*zgn. sociale fraude*) toeneemt. In het bijzonder wordt de niet-opname van de huursubsidie in Nederland en Engeland geschat op 20% tot 48%. Het gering aantal gebruikers — in 1994 amper 1 172 personen in Vlaanderen (waaronder drie vierden bejaarden) — laat vermoeden dat ook in ons land het niet-gebruik van de huursubsidies zeer groot is.

Een tweede mogelijkheid zou erin bestaan om in de berekening van het bestaansminimum zélf rekening te houden met de woonuitgaven. De integratie van een huisvestingstoelage in het bestaansminimum, ondervangt grotendeels het probleem van het grote niet-gebruik bij aparte selectieve (aanvullende) sociale voorzieningen. Het OCMW en het bestaansminimum zijn immers na twintig jaar zeer goed ingeburgerd. Het nadeel van deze optie is dat andere categorieën in een identieke inkomenssituatie — andere bijstandstrekkers (gewaarborgd inkomen voor bejaarden en tegemoetkoming aan gehandicapten), uitkeringstrekkers binnen de sociale zekerheid op minimumniveau of deeltijds werkenden — buiten het systeem vallen.

Daarom wordt in dit wetsvoorstel geopteerd om — naar analogie met de voorschotten op alimentatie — de aanvullende OCMW-steun inzake woonuitgaven te harmoniseren en het discretionair karakter ervan af te zwakken. In essentie wordt voorgesteld om aan huishoudens met een inkomen gelijk aan het bestaansminimum een huisvestingstoelage

cation de logement dont le montant s'obtient en déduisant la somme que l'intéressé consacre mensuellement au logement d'un montant égal au tiers du minimum de moyens d'existence, majoré des allocations familiales, auquel il peut (pourrait) prétendre du fait de sa situation financière ou familiale. L'allocation de logement serait attribuée pour une période (renouvelable) de trois mois.

Les dépenses de logement comprennent le loyer ainsi que les charges, telle l'assurance-incendie, que le locataire est tenu de supporter, mais pas les frais d'eau, de gaz, de téléphone et d'électricité. Pour éviter les abus et les utilisations impropres (par exemple, l'occupation d'un logement ne correspondant pas à la composition du ménage), le Roi serait habilité à fixer des montants maxima (qui pourraient varier en fonction des communes ou des arrondissements). Les titulaires d'un emprunt hypothécaire auraient droit aussi — avec les mêmes plafonds — à l'allocation de logement. Une allocation de logement aux emprunteurs hypothécaires peut se justifier comme une « assurance de revenus » ou une « bonification d'intérêts » minimales.

Par rapport à une adaptation des primes régionales existantes de location, de déménagement et d'installation, et à l'instauration d'un nouveau régime de subventionnement des loyers, cette option présente l'avantage de réduire au maximum la distance qui sépare le citoyen de l'administration (*cf.* l'inutilisation et le risque de fraude) et de mettre en œuvre le principe du « guichet unique ». De plus, son caractère sélectif permet d'éviter ou d'atténuer l'effet de hausse des loyers induit par des allocations généralisées de loyer. Par rapport à l'intégration dans le minimum de moyens d'existence, cette option a l'avantage d'ouvrir aussi un droit complémentaire à d'autres catégories de personnes se trouvant dans la même situation de revenus. Par rapport à la situation actuelle, où une allocation de logement sous forme d'aide complémentaire est une « faveur », la proposition instaure un « droit complémentaire ». Enfin, il convient de mentionner le rôle de passerelle que les C.P.A.S. pourront jouer vers les autres possibilités existant en matière de logement social: orientation de l'intéressé vers les logements à loyer des sociétés de logement social agréées ou des agences de location sociale et vers l'utilisation des primes de location, de déménagement et d'installation existantes.

Enfin, il importe de souligner que l'octroi « aveugle » d'allocations de loyer n'est pas de nature à améliorer la qualité des logements. Il est dès lors indiqué de lier leur octroi à des normes minimales réalistes en matière de qualité. Là encore, on notera que le C.P.A.S. peut prendre les initiatives voulues pour que le bourgmestre déclare certains immeubles insalubres ou, éventuellement, jouer les médiateurs vis-à-vis du propriétaire.

toe te kennen waarvan het bedrag wordt berekend als het verschil tussen het derde van het bedrag van het bestaansminimum waarop de betrokkene op grond van zijn financiële of gezinstoestand recht heeft (zou hebben), vermeerderd met de kinderbijslag, en het totale bedrag dat hij maandelijks aan huisvesting besteedt. Deze huisvestingstoelage zou worden toegekend voor een (hernieuwbare) periode van drie maanden.

Tot de huisvestingskosten behoren de huurkosten en de andere lasten die de huurder verplicht is te dragen zoals bijvoorbeeld de brandverzekering, maar niet de kosten voor water, gas, telefoon en elektriciteit. Om misbruiken en onbedoeld gebruik (bijvoorbeeld bij een woning niet in verhouding tot de gezinstoestand) te voorkomen wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend maximumbedragen (eventueel gedifferentieerd per gemeente of per arrondissement) te bepalen. Een hypothecaire lening komt eveneens — met dezelfde maxima — in aanmerking voor eenzelfde huisvestingstoelage. Een huisvestingstoelage aan afbetalers kan gemotiveerd worden als « inkomensverzekering » of « rentesubsidie » op minimumniveau.

Ten aanzien van een aanpassing van de bestaande gewestelijke huur-, verhuis- en installatiepremies of de introductie van een nieuw huursubsidiesysteem, heeft deze optie als voordeel dat de afstand tussen burger en administratie zo klein mogelijk wordt gemaakt (*cf.* niet-gebruik en fraudegevoeligheid) en dat het « één-loket-principe » gehanteerd wordt. Bovendien wordt het prijsverhogend effect van algemene huursubsidies ondervangen, respectievelijk afgezwakt door het selectief karakter. Ten aanzien van een integratie in het bestaansminimum heeft deze optie als voordeel dat ook voor andere categorieën in een identieke inkomenssituatie een bijkomend recht geopend wordt. Ten aanzien van de huidige situatie waarbij een huisvestingstoelage als aanvullende steun een « gunst » is, wordt met dit voorstel een « bijkomend recht » ingesteld. Tenslotte kan gewezen worden op de « brugfunctie » die OCMW's kunnen vervullen naar andere sociale voorzieningen inzake sociale huisvesting: doorstroming naar huurwoningen van de erkende sociale-huisvestingsmaatschappijen of van sociale-verhuurkantoren en het gebruik van de bestaande huur-, verhuis- en installatiepremies.

Tenslotte dient gewezen op het gevaar dat het « blind » toekennen van huursubsidies geen stimulans inhoudt tot kwaliteitsverbetering. De koppeling van huursubsidies aan realistische minimum kwaliteitsnormen lijkt derhalve aangewezen. Ook hier kan opgemerkt worden dat het OCMW de nodige initiatieven kan nemen om de burgemeester te bewegen tot onbewoonbaar verklaring of eventueel een bemiddelende rol kan vervullen naar de verhuurder.

III.2. Hausse des prix ?

L'un des principaux arguments de fond que l'on peut opposer à l'octroi d'une intervention dans les dépenses de logement est qu'une telle mesure pourrait entraîner une hausse des prix.

Les considérations suivantes nous donnent à penser que ces effets seront marginaux.

Tout d'abord, les allocations envisagées sont sélectives, temporaires et limitées (elles sont réservées aux ménages dont le revenu est inférieur au minimum de moyens d'existence, octroyées pour des périodes — renouvelables — de trois mois, et limitées au tiers du minimum de moyens d'existence). Pour éviter tout abus, la proposition habilite en outre le Roi à fixer des plafonds.

En second lieu, il faut aussi tenir compte de la grande mobilité tant du marché locatif (60% des locataires déménagent dans les quatre ans) que des revenus modestes. Par ailleurs, les dispositions de la nouvelle loi relative aux baux à loyer freineront la tendance à la hausse que la proposition pourrait induire. Du reste, notre proposition vise avant tout à harmoniser une politique qui existe déjà au niveau des C.P.A.S., lesquels sont nombreux à octroyer des allocations de loyer à titre d'aide complémentaire.

III.3. Le taux de solvabilité à 33% : un choix pragmatique ?

Pour déterminer à partir de quel niveau de dépenses on est confronté à un problème de solvabilité, il faut un critère d'évaluation. Les ouvrages spécialisés publiés à l'étranger ne sont pas unanimes sur ce point. On peut donc observer tout un éventail de « seuils critiques ». Aux États-Unis, le taux de solvabilité officiel (« *rent-to-income-ratio* ») est actuellement fixé à 30%. Ce taux inclut le coût des services (énergie, téléphone, etc.) Le Royaume-Uni ne connaît pas de taux officiel, mais la *National Federation of Housing Associations* préconise une limite de 20% pour le coût du logement au sens strict. En France, la limite recommandée est de 25% (Haller, 1993). En Suède, on s'efforce, depuis la deuxième guerre mondiale déjà, de pratiquer un quota-logement « brut » de 20% pour tous les ménages et, en Finlande, le quota-logement moyen est ramené de 26 à 15% du revenu pour tous les ménages bénéficiant d'une allocation de logement (Harsman & Quinley, 1991). Les Pays-Bas utilisent des « *normhuren* » (loyers de référence). Durant la période 1990-1991, les loyers de référence ont été fixés à 14,6% du revenu imposable pour les revenus minimaux, contre 18,7% pour les revenus moyens (Van der Schaar, 1991).

Les études spécialisées sont par ailleurs assez unanimes à considérer que les pourcentages proposés ne sont à prendre comme valeur directrice que

III.2. Prijsverhogend effect ?

Eén van de belangrijkste inhoudelijke argumenten tegen de invoering van een compensatie voor woonuitgaven zijn de mogelijk prijsverhogende effecten ervan.

Volgende overwegingen doen ons besluiten dat bedoelde effecten marginaal zullen zijn.

Ten eerste zijn de voorgestelde subsidies selectief, tijdelijk en beperkt (enkel voor huishoudens met een inkomen lager dan het bestaansminimum; toegekend voor — hernieuwbare — periodes van drie maanden; tegemoetkoming beperkt tot maximaal 1/3 van het bedrag van het bestaansminimum; om misbruiken te voorkomen wordt bovendien aan de Koning de bevoegdheid verleend om maximumbedragen te bepalen.

Ten tweede dient ook rekening gehouden te worden met een grote mobiliteit, zowel op de huurmarkt (met binnen vier jaar 60% verhuisde huurders) als op lage inkomensniveaus. Ook de bepalingen in de nieuwe huurwet zijn een rem op mogelijke prijsverhogende effecten. Ons voorstel beoogt overigens vooral de harmonisatie van de reeds bestaande praktijk van vele OCMW's om huursubsidies uit te keren als aanvullende steun.

III.3. De 33%-betaalbaarheidsgrens als pragmatische keuze ?

Om een antwoord te vinden op de vraag vanaf welk uitgavenniveau zich een betaalbaarheidsprobleem stelt, heeft men nood aan een evaluatiecriterium. In de internationale vakliteratuur bestaat geen eensgezindheid over een dergelijke grens. Er kan dan ook een veelheid aan « kritische grenzen » worden waargenomen. In de Verenigde Staten wordt momenteel een 30% « *rent-to-income ratio* » als officiële betaalbaarheidsmaatstaf gebruikt. Dit betreft een grens inclusief de diensten (zoals energie, telefoon, e.d.). Groot-Brittannië heeft geen officiële grens, doch de *National Federation of Housing Associations* formuleert de 20%-grens als leidraad voor de « naakte » woonkost. Frankrijk kent een aanbevolen grens van 25% (Hallett, 1993). In Zweden wordt reeds sinds de Tweede Wereldoorlog gestreefd naar de realisatie van een « naakte » woonquota van 20% voor alle huishoudens en in Finland wordt de gemiddelde woonquota voor gezinnen die een « *housing allowance* » ontvangen, gedrukt van 26% tot 15% van het inkomen (Harsman & Quinley, 1991). Nederland hanteert « *normhuren* ». Voor de minimuminkomens lag deze in de periode 1990-1991 op 14,6% van het belastbaar inkomen en voor modale inkomens op 18,7% (Van der Schaar, 1991).

Binnen de vakliteratuur bestaat er tevens vrij grote eensgezindheid dat de voorgestelde percentages, slechts een richtlijn zijn voor het « modale » huishou-

pour les ménages « moyens » et qu'il serait en tout cas judicieux de réduire ce pourcentage pour les catégories de revenus modestes. En Belgique, par exemple, G. Verscheure (1988) préconise une norme liée au revenu. Il propose 5 % comme taux critique pour le décile inférieur, fixe le taux à 15 % pour le deuxième décile et le fait monter jusqu'à 45 % pour le dixième décile, en passant par exemple par 23 % pour le sixième (pour une analyse comparable aux États-Unis, voir Hallett, 1993).

En Belgique, on observe deux normes de fait. Il s'agit, d'une part, de la norme usitée par les banques, qui estiment qu'un ménage ne peut consacrer plus du tiers de son revenu au remboursement d'un emprunt hypothécaire et, d'autre part, de la norme du logement social suivant laquelle le loyer ne peut excéder 20 % du revenu. En 1981, les loyers réellement payés représentaient de 11,6 à 20,15 % du revenu (moyenne par arrondissement; cf. Van der Cruyce & Van Dender, 1993).

III. 4. Estimation indicative du coût

Nous manquons de données actualisées pour établir une estimation adéquate du coût de la mesure proposée. Afin de disposer malgré tout d'un ordre de grandeur, on a extrapolé les indicateurs du coût des logements (part des locataires et des propriétaires emprunteurs et coût moyen du logement) pour les ménages du décile inférieur de l'enquête du C.S.B., et on les a rattachés aux différents régimes d'aide (nombre de bénéficiaires en 1995): dans le cas des minimisés, il s'agissait des ménages dont le chef n'a pas atteint l'âge de la pension (65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes); pour les bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées, des ménages dont le chef a dépassé l'âge de la pension; et pour les bénéficiaires d'allocations aux handicapés (ne résidant pas dans une institution), des isolés n'ayant pas encore atteint l'âge de la pension.

Pour cette estimation indicative, on a choisi de tenir compte de trois ratios de solvabilité: 33 % (la norme bancaire), 20 % (la norme du logement social) et 15 % (la norme réduite appliquée en Finlande aux revenus modestes). Partant de l'enquête du C.S.B., on peut estimer que ramener les dépenses de logement des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence à un tiers de leurs revenus coûterait 2 % de la « masse totale des revenus » (qui s'obtient en multipliant le nombre d'allocataires par le montant de l'allocation pour chaque catégorie). En extrapolant à 1996, on obtient un coût de près de 500 millions (= nombre d'allocataires en 1995 × montant de l'allocation pour chaque catégorie × part en % de la masse des revenus 1995). Abaisser le ratio de solvabilité à 20 % multiplierait le coût par trois environ. Adopter un ratio (15 %)

den. Zeker voor de lagere inkomensklassen zou echter een lager percentage aangewezen zijn. In België is bijvoorbeeld G. Verscheure (1988) voorstander van een aan het inkomen gerelateerde norm. Hij stelt 5 % voor als kritische grens voor het laagste deciel; voor het tweede deciel legt hij die grens op 15 % om deze vervolgens te laten stijgen over 23 % voor bijvoorbeeld het zesde deciel naar 45 % voor deciel 10 (voor een vergelijkbare discussie in de USA: Hallett, 1993).

In België vallen twee feitelijke normen waar te nemen. Enerzijds hanteren de banken de norm dat maximaal één derde van het inkomen aan het afbetalen van een hypothecaire lening mag worden gependend. Anderzijds is er de grens van de sociale huisvesting die er op neer komt dat maximaal 20 % van het inkomen aan huur mag worden gependend. De feitelijke betaalde huren schommelden in 1989 tussen 11,6 % en 20,15 % (gemiddelde per arrondissement; zie: Van der Cruyce & Van Dender, 1993).

III. 4. Indicatieve raming van de kostprijs

Om een adequate kostprijsraming op te stellen beschikken we niet over voldoende actuele gegevens. Om toch enig idee te hebben van de orde van grootte werden de woonkostenindicatoren (aandeel huurders en eigenaars met afbetaling en de gemiddelde woonkost) van de huishoudens uit het laagste deciel van de CSB-enquête geëxtrapolerd en gekoppeld aan de verschillende bijstandsstelsels (aantal trekkers in 1995): voor de bestaansminimumtrekkers betref het huishoudens met een gezinshoofd op actieve leeftijd (65 voor mannen en 60 voor vrouwen), voor het gewaarborgd inkomen voor bejaarden de huishoudens met een gezinshoofd boven de pensioengerechtigde leeftijd en voor de tegemoetkoming aan gehandicapten (niet verblijvend in een instelling) de groep alleenstaanden op actieve leeftijd.

Bij het opstellen van de indicatieve kostenraming werd geopteerd om met drie betaalbaarheidsgrenzen rekening te houden: 33 % (de banknorm), 20 % (norm in de sociale huisvesting) en 15 % (verlaagde norm voor lage inkomens, cf. Finland). Vertrekende vanuit de CSB-enquête kan de totale kostprijs voor het drukken van de woonuitgaven tot één derde voor de bestaansminimumtrekkers, indicatief geraamd worden op 2 % van de totale «inkomensmassa» (inkomensmassa = aantal uitkeringstrekkers × het uitkeringsbedrag per uitkeringscategorie). Geëxtrapolerd naar 1995 is dit bijna 500 miljoen (= aantal uitkeringstrekkers 1995 × het uitkeringsbedrag per uitkeringscategorie 1996 × %-aandeel inkomensmassa 1992). Door het verlagen van de betaalbaarheidsgrens tot 20 %, wordt de kostprijs ongeveer verdrievoudigd. Het hanteren van een lagere

inférieur à celui en vigueur dans le secteur des logements sociaux représenterait un coût supplémentaire de 9 % de la masse globale des revenus.

Dans le cas des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence, on a pu réaliser une deuxième estimation en se basant sur les résultats de recherches spécifiques: Dehaes (1994) montant de l'allocation en 1988, loyer moyen à l'entrée dans le régime en 1988 et Garcia & Vandramin (1987) répartition entre locataires et propriétaires. Effectué sur cette base, le calcul aboutit, en termes relatifs, à une estimation nettement supérieure, à savoir 10 % de la masse des revenus pour le ratio de 20 % et 14 % de la masse pour le ratio de 15 %. Il apparaît à l'examen que la différence par rapport à la première évaluation est due principalement à la proportion nettement plus élevée de locataires dans le groupe des minimexés. L'estimation basée sur l'enquête du C.S.B. doit dès lors être considérée plutôt comme une estimation minimale.

Du fait du manque de données fiables, les simulations effectuées ne peuvent pas être regardées comme constituant une estimation de coût fiable. Elles nous apprennent toutefois: (1) que l'adoption d'un ratio de solvabilité de 33 % est probablement la seule option budgétaire réaliste, (2) que l'option consistant à ramener le ratio à 20 % entraînerait un surcoût (encore beaucoup) plus important; (3) que l'incidence budgétaire serait sans doute relativement moindre pour le revenu garanti aux personnes âgées, cette catégorie comprenant une proportion plus importante de propriétaires exempts de charges d'emprunts hypothécaires.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 4

Seules les personnes bénéficiant du minimum de moyens d'existence ou celles dont les revenus ne dépassent ce minimum (par exemple les personnes âgées percevant une pension minimale) pourront prétendre à l'allocation de logement.

L'allocation de logement sera égale au montant des frais de logement qui excède le tiers du minimum de moyens d'existence majoré des allocations familiales éventuelles. L'allocation de logement ne pourra cependant dépasser un plafond déterminé, qui sera fixé chaque année par le Roi. Il s'agit d'éviter que des ayants droit ne louent des logements par trop onéreux. Le plafond à fixer par le Roi pourra être modulé suivant les communes ou les arrondissements, pour tenir compte des différences régionales sur le marché locatif.

La demande, l'octroi et la liquidation de l'allocation de logement se feront conformément aux dispositions applicables en matière de minimum de

betaalbaarheidsgrens dan in de sociale huursector (15%), impliceert een meeruitgave gerelateerd aan de totale inkomensmassa van 9%.

Voor de bestaansminimumtrekkers kon een tweede raming worden opgesteld op basis van specifieke onderzoeksgegevens betreffende deze groep: Dehaes (1994) uitkeringsbedrag 1988, gemiddelde huurprijs instroommoment in 1988 en Garcia & Vandramin (1987) aandeel huurders en eigenaars. De berekening op basis van deze gegevens levert in relatieve termen een aanzienlijk hogere schatting op; als percentage van de inkomensmassa 10% voor de 20%-betaalbaarheidsgrens en 14% voor de 15%-betaalbaarheidsgrens. Bij nader toezien is het verschil met vorige schatting voornamelijk het gevolg van het aanzienlijk hoger aandeel huurders binnen de populatie bestaansminimumtrekkers. De schatting op basis van de CSB-enquête moet dan ook eerder als minimale raming worden opgevat.

De simulaties kunnen gelet op het gebrek aan betrouwbare gegevens niet gehanteerd worden als betrouwbare kostprijsramingen. Wel leren de verschillende simulaties: (1) dat waarschijnlijk enkel de introductie van de 33%-betaalbaarheidsgrens budgettair haalbaar kan zijn; (2) dat vooral het verder drukken van de woonkost tot 20% een (nog veel) zwaardere meerkost met zich meebrengt; (3) dat de budgettaire weerslag voor het gewaarborgd inkomen voor bejaarden waarschijnlijk relatief lager zal uitvallen gelet op het hogere aandeel bejaarde eigenaars zonder hypothecaire leninglast.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 4

Op een huisvestingstoelage zullen enkel personen gerechtigd zijn die het bestaansminimum genieten of wier inkomsten niet meer dan dit bestaansminimum bedragen (bijvoorbeeld bejaarden met een minimumpensioen).

De huisvestingstoelage zal gelijk zijn aan het bedrag van de huisvestingskosten dat groter is dan een derde van dit bestaansminimum vermeerderd met het (eventuele) kindergeld. Evenwel zal de huisvestingstoelage niet hoger mogen zijn dan een bepaald maximum, dat jaarlijks door de Koning zal worden vastgelegd, dit om te voorkomen dat overdreven duur zou worden gehuurd. Het door de Koning vast te stellen maximum kan gelet op de regionale verschillen in de huurmarkt worden gemoduleerd per gemeente dan wel per arrondissement.

De aanvraag, de toekenning en de uitbetaling van de huisvestingstoelage geschiedt volgens de bepalingen van toepassing voor het bestaansminimum.

moyens d'existence. Il en ira de même pour ce qui est du recouvrement, des sanctions et du subventionnement.

*
* *

PROPOSITION DE LOI

Article premier

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'intitulé de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence est complété par les mots «et à une allocation de logement».

Art. 3

À l'article 1^{er}, § 1^{er}, de la même loi sont apportées les modifications suivantes :

1^o L'alinéa premier est complété par les mots «et à une allocation de logement».

2^o Au troisième alinéa, les mots «Le même droit est reconnu» sont remplacés par les mots «Les mêmes droits sont reconnus».

Art. 4

Il est inséré dans la même loi un chapitre *VIIbis* (nouveau), intitulé «De l'allocation de logement», et contenant un article *19bis*, rédigé comme suit :

«*Art. 19bis.* — § 1^{er}. Une allocation de logement est octroyée à toute personne bénéficiant du minimum de moyens d'existence ou dont les revenus ne dépassent pas le minimum de moyens d'existence auquel elle aurait droit en vertu des dispositions de la présente loi, lorsque les dépenses de logement exposées par elle excèdent le tiers de ce minimum de moyens d'existence. Si, en application de la législation sociale belge ou d'une législation sociale étrangère, l'intéressé a droit à des prestations familiales au profit des enfants, ce tiers est calculé sur la base du minimum de moyens d'existence majoré du montant de ces prestations familiales.

§ 2. Le montant de l'allocation de logement est égal à la différence entre le tiers calculé conformé-

Eveneens van toepassing op de huisvestingstoelage zijn de bepalingen van het bestaansminimum inzake terugvordering, sanctionering en subsidiëring.

Bea CANTILLON.

*
* *

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Het opschrift van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum wordt aangevuld met de woorden «en op een huisvestingstoelage».

Art. 3

In artikel 1, § 1, van dezelfde wet worden de volgende wijzigingen aangebracht :

1^o Het eerste lid wordt aangevuld met de woorden «en op een huisvestingstoelage».

2^o In het derde lid worden de woorden «Hetzelfde recht wordt» vervangen door de woorden «Dezelfde rechten worden».

Art. 4

In dezelfde wet wordt een hoofdstuk *VIIbis* (nieuw), met als opschrift «Huisvestingstoelage» ingevoegd, dat een artikel *19bis* bevat luidende :

«*Art. 19bis.* — § 1 Aan een persoon die het bestaansminimum werd toegekend of van wie de inkomsten niet meer bedragen dan het bestaansminimum waarop die volgens de bepalingen van deze wet zou gerechtigd zijn, wordt een huisvestingstoelage toegekend, wanneer de door die persoon gedragen huisvestingskosten meer dan een derde bedragen van dit bestaansminimum. Indien de betrokkene ten voordele van kinderen recht heeft op gezinsbijslag, krachtens de Belgische of een buitenlandse sociale wetgeving, wordt voor de berekening van dit derde dit bestaansminimum vermeerderd met die gezinsbijslag.

§ 2. Het bedrag van de huisvestingstoelage is gelijk aan het verschil tussen het in § 1 bepaalde derde

ment au § 1^{er} et le montant consacré au logement. Il ne peut toutefois excéder un maximum fixé chaque année par le Roi. Ce montant maximum peut être modulé par commune ou par arrondissement.

§ 3. L'article 6, § 1^{er}, et les chapitres IV, V, VI et VII de la présente loi s'appliquent également à l'allocation de logement.»

en het aan huisvesting bestede bedrag. Het mag evenwel niet meer bedragen dan het jaarlijks door de Koning vastgestelde maximum. Dit maximumbedrag kan gemoduleerd worden per gemeente of per arrondissement.

§ 3. Artikel 6, § 1, en de hoofdstukken IV, V, VI en VII van deze wet zijn eveneens van toepassing op de huisvestingstoelage.»

Bea CANTILLON.
Lydia MAXIMUS.
Marc OLIVIER.
Francy VAN DER WILDT.
Jacques D'HOOGHE.
Erika THIJS.