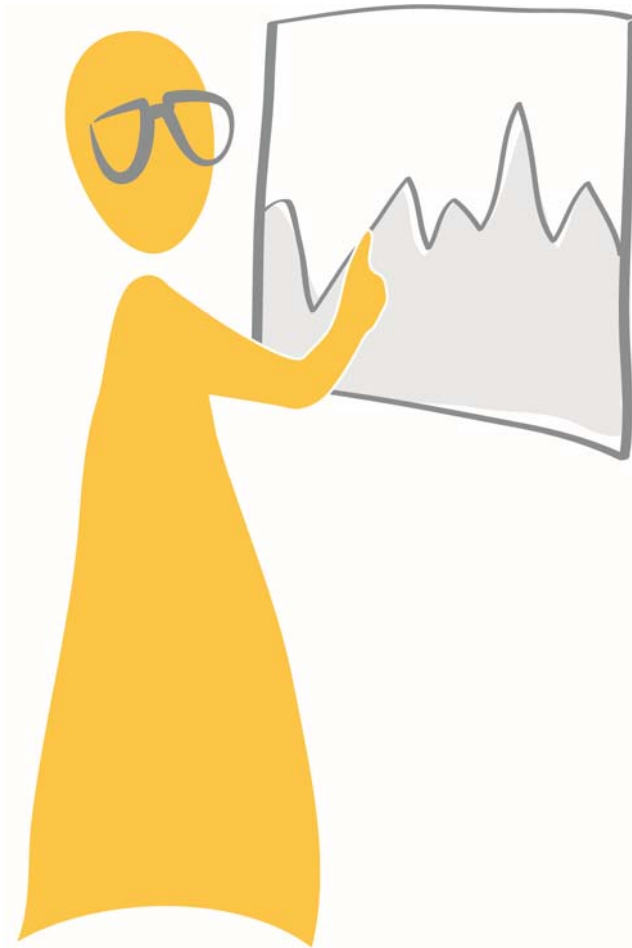




Koning Albert II-laan 30  
B - 1000 Brussel  
T. +32 2 508 85 85  
vraag@mi-is.be  
www.mi-is.be

# Journée Portes ouvertes de la Plateforme Belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale EU2020 25 février 2015



## Atelier 2 : Le sans-abrisme et l'absence de chez-soi



## Note de discussion

*Le contenu de cette note a été rédigé sur base de contributions des parties prenantes de la Plateforme Belge contre la Pauvreté et l'Exclusion sociale EU2020.*

---

### En guise d'introduction : le sans-abrisme dans les PNR de la Belgique

---

Le sans-abrisme et le logement inadéquat sont indubitablement des problématiques qui mobilisent les autorités publiques à tous niveaux.

Depuis le lancement des Programmes nationaux de réforme<sup>2</sup>, ces problématiques ont été reprises d'année en année dans les priorités nationales de la Belgique et sont devenues ainsi les cibles de mesures les concernant dans un contexte de crise économique et de fortes restrictions budgétaires. Ceci témoigne, à tout le moins, d'un engagement politique transversal qui ne veut (peut) ignorer les problèmes découlant de l'absence de chez-soi.

#### Edition 2012

Dans l'édition 2012 du Programme national de Réforme<sup>3</sup>, un focus était placé sur l'accès et le maintien dans le logement. Ainsi, outre les mesures visant l'accès à l'énergie et autres dispositifs de médiation de dettes relatifs aux services de fourniture d'énergie, on peut souligner que, pour prévenir le sans-abrisme, les Communautés et Régions ont annoncé leur volonté d'investir dans la prévention des expulsions. La Flandre s'est par exemple engagée à mettre en place une programmation qui s'attaquera mieux à la problématique des expulsions comprenant un accompagnement flottant et préventif. A ce niveau de pouvoir, il était également question d'analyser et d'adapter les procédures d'attribution accélérée de logements sociaux pour personnes sans-abri.

Par ailleurs, l'accessibilité financière du logement privé devait être favorisée par un élargissement de l'allocation de loyer et un renforcement du fonctionnement des agences immobilières sociales. La Région de Bruxelles-Capitale, a annoncé vouloir prévenir les expulsions, alors qu'aucune proposition de relogement n'a été formulée. L'aide aux locataires devait être renforcée et des services de soins et des logements devaient être proposés aux groupes vulnérables. Des services complémentaires étaient également à prévoir pour les personnes qui vivent dans des conditions de logement précaires et des logements alternatifs devaient être testés afin de promouvoir l'autonomie, l'habitat solidaire et l'accompagnement dans le cadre de vie.

Dans le contexte wallon, des discussions entre partenaires publics et privés wallons devaient se mettre en place durant l'année 2012 afin de mettre en œuvre un financement structurel des abris de nuit à l'horizon de l'année 2014. La Wallonie s'était engagée à poursuivre sa politique d'augmentation et d'amélioration de la qualité de l'offre de logements. Il s'agissait

---

<sup>1</sup> Le contenu des PNR est rappelé sans développement exhaustif des différentes mesures annoncées.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/member-states/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/member-states/index_fr.htm)

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012\\_belgium\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_belgium_fr.pdf)

notamment d'accroître et de rénover le parc locatif public existant (notamment en vue d'améliorer les performances énergétiques) et d'octroyer des primes au logement et à l'énergie pour les logements privés.

### Edition 2013

Dans l'édition 2013 du Programme national de Réforme<sup>4</sup>, le ton se veut résolument volontariste. Le Programme revendique même des réussites relatives à la période précédente et annonce une approche structurelle dans la lutte contre le sans-abrisme et le logement inadéquat. Ainsi, par exemple, on y salue les efforts de la Région de Bruxelles-Capitale et de l'accueil fédéral de deuxième ligne, grâce à qui aucun sans-abri n'a dû passer la nuit en rue à Bruxelles durant l'hiver 2012-2013. Des dispositifs similaires ont également été soutenus dans les autres grandes villes du pays.

Dans son approche structurelle dans la lutte contre le sans-abrisme, les gouvernements du niveau fédéral et des entités fédérées se sont entendus sur la nécessité d'un Accord de coopération<sup>5</sup>. Dans ce contexte, l'autorité fédérale a décidé de montrer la voie en matière d'innovation sociale en permettant la mise en œuvre de la méthodologie Housing First<sup>6</sup>. Aussi, après échanges et concertation dans le cadre de la Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion, un projet ambitieux a émergé visant à tester expérimentalement dans au moins 5 grandes villes du pays la pertinence du modèle.

Parallèlement, les formes alternatives de logement et de cohabitation se voient encouragées. En Flandre, l'offre en matière d'accompagnement préventif dans le logement est élargie et une collaboration est organisée avec les acteurs du logement, de la santé, du bien-être et les administrations locales. Des moyens sont annoncés pour le lancement de réseaux locaux ou régionaux. Un instrument de monitoring sera mis au point pour déterminer le groupe cible et pour recenser l'offre. En 2012, l'allocation de loyer a été rendue opérationnelle pour les locataires qui se trouvent depuis au moins 5 ans sur la liste d'attente pour un logement social. La Flandre œuvre à un '*Fonds ter bestrijding van uithuiszettingen*' (fonds de lutte contre les expulsions). La consommation d'énergie rationnelle est une priorité dotée d'une approche structurelle en matière d'isolation des toits de logements sociaux. Un budget est annoncé pour rendre le marché locatif social plus économe en énergie.

La Wallonie prévoit, pour sa part, une augmentation de l'offre de logements de qualité par le biais d'un accroissement et d'une rénovation du parc de logements publics (amélioration des performances énergétiques), l'octroi de primes au logement et à l'énergie dans les logements privés, le soutien à l'aménagement du domicile pour les personnes âgées. Un financement structurel des abris de nuit est aussi annoncé. Le Plan habitat permanent, actualisé en 2012, mettra en œuvre en 2015 un ensemble de mesures pour améliorer la situation et la qualité de vie des personnes qui habitent dans un camping ou un parc résidentiel de week-end. La collaboration avec le Centre de médiation des Gens du voyage et des Roms et les communes wallonnes sera renforcée pour assurer un meilleur accueil à ces populations. Les Plans Grand Froid sont renforcés et pérennisés et les Relais Sociaux ont la responsabilité de leur mise en œuvre et de leur coordination.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013\\_belgium\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_belgium_fr.pdf)

<sup>5</sup> <http://www.mi-is.be/be-fr/etudes-publications-et-chiffres/accord-de-cooperation-concernant-le-sans-abrisme>

<sup>6</sup> <http://www.housingfirstbelgium.be/>

La Région de Bruxelles-Capitale, a, pour sa part, annoncé une offre améliorée d'accompagnement, d'accueil et de prise en charge adéquats des jeunes adultes.

#### **Edition 2014**

Retenons que lors de l'édition 2014, les différents gouvernements n'annoncent pas de nouvelles initiatives stricto sensu, mais la concrétisation de mesures déjà annoncées par le passé. Au niveau fédéral, l'expérimentation Housing First Belgium est lancée depuis juillet 2013 et se poursuit jusque juillet 2015. La Région de Bruxelles Capitale annonce l'adoption d'un nouveau Code du logement<sup>7</sup> qui prévoit entre autres, une série de changements destinés à renforcer la lutte contre l'insalubrité et contre les logements inoccupés.

Les autorités flamandes reviennent sur des dispositions déjà annoncées mais désormais mises en fonctionnement. Il s'agit notamment d'accélérer l'accès à une prime de loyer pour les personnes qui sont en liste d'attente pour un logement social depuis quatre ans (au lieu de cinq). Sont créés aussi un Fonds des garanties locatives et un Fonds pour lutter contre les expulsions domiciliaires. Un arrêté relatif aux obligations de service public social pour les distributeurs d'eau flamands a été adopté. Celui-ci établit des procédures de coupure de l'alimentation en eau tout en protégeant les groupes vulnérables. Enfin, la réglementation relative aux logements sociaux a été adaptée. Il est devenu possible de lier un contrat de location à un contrat d'accompagnement.

Les autorités wallonnes ont, pour leur part, approfondi les mesures visant le Plan habitat permanent. Une nouvelle prime a été mise en place visant l'amélioration des habitations de type caravanning installées de longue date dans des zones inappropriées, voire contrevenant aux normes urbanistiques. Un Arrêté adopté en 2013 punit, par amende administrative, les propriétaires indéliçats qui mettent en location des habitations sans un permis de location. Un autre Arrêté relatif à l'octroi d'allocations de déménagement, de loyer et d'installation a été adopté. Il prévoit de nouvelles aides à destination des locataires qui quittent prématurément un logement pour entrer dans le logement social. Ces aides seront pour les ménages qui quittent un logement public sous-occupé pour louer un logement du secteur privé ainsi qu'une aide à l'installation revue à la hausse pour les personnes qui quittent une habitation dont ils sont propriétaires située en phase I du plan habitat permanent (zones inondables). La réglementation sur l'attribution des logements sociaux a été adaptée afin de réduire la sous-occupation, et un Arrêté visant à pérenniser les référents sociaux au sein des sociétés de logement public a été adopté en février 2014. En mai 2013, il a été décidé d'élargir le dispositif des « Tuteurs énergie », qui vise à aider les ménages précarisés à réduire leurs frais énergétiques.

---

<sup>7</sup> <http://www.logement.irisnet.be/documents/documents-du-cil/code-du-logement/ordonnance%2011%20juillet%202013%20-moniteur%2018%20juillet%202013.pdf>

## Instrument clé de concertation pour une lutte efficace contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi : Accord de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées.

---

Le 12 mai 2014 fût concrétisé l'Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi. Cet accord a été annoncé en tant qu'objectif lors de l'Accord de gouvernement fédéral du 1 décembre 2011 et annoncé comme une mesure en cours d'implémentation dans le Programme national de Réforme 2013.

Cet accord répond d'abord à la nécessité d'identifier et de rendre visibles les responsabilités et compétences de chaque niveau de pouvoir envers le public cible « sans-abri ».

Sans entrer dans une analyse détaillée de l'accord, relevons quelques lignes de force du texte.

2.1 Une définition commune afin de désigner la personne en situation de sans-abrisme :

*« (...) Sans-abrisme et l'absence de chez-soi : situation dans laquelle une personne ne dispose pas de son logement, n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition.*

En outre le texte reconnaît à ETHOS la qualité de définition cadre de référence.

2.2 Les parties à l'accord s'entendent sur la nécessité de prévenir, lutter et innover contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi.

2.3 Tous les niveaux de pouvoir s'engagent à rendre leurs compétences visibles et à mobiliser leurs ressources

2.4 Les parties signataires reconnaissent que « l'innovation sociale en matière d'inclusion sociale est comprise comme un processus par lequel de nouvelles réponses orientées vers le logement, la santé et la réinsertion sociale sont développées eu égard aux besoins sociaux ». Les parties s'engagent à la soutenir.

2.5 Un mode de concertation spécifique doit être mis en place en ce qui concerne l'organisation de l'accueil en période hivernale.

2.6 Toutes les parties signataires s'engagent à mener une politique de prévention du/lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi sur la base de données objectives. Il faut penser à une politique de gestion collaborative des connaissances.

## Innover pour s'adapter aux besoins

---

Le sans-abrisme est souvent associé à des problématiques multiples, complexes et imbriquées. Face à la singularité et à la diversité des situations et des parcours, il apparaît comme évident de proposer des solutions adaptées. Et il existe en effet en Belgique un panel d'offres que l'on peut tenter d'échelonner aux différents paliers d'un parcours théorique d'intégration durable.

Pourtant, sur le terrain, au quotidien, chacune des institutions qui jalonnent ce parcours sont confrontées à leurs limites. Les ressources dont elles disposent ne correspondent pas aux besoins qu'elles rencontrent. Les fragilités se cumulent et relèvent de la santé physique, mentale et cognitive, des liens socio-affectifs, des assuétudes ou des droits sociaux ; le nombre des demandeurs croît d'année en année.

D'innovations en innovations, le secteur de la lutte contre le sans-abrisme ne fait pas que s'adapter et lutter pour sa propre survie dans un contexte de crise ; il fait aussi preuve d'une proactivité féconde<sup>8</sup>. Les travailleurs sociaux se forment, les équipes développent des expertises nouvelles, des collaborations interdisciplinaires, interinstitutionnelles et intersectorielles inédites voient le jour, des institutions diversifient, spécialisent ou adaptent leurs offres. Ce recentrage peut impliquer aussi, en guise de contrepartie, de revoir ses conditions d'accès afin de (tenter de) contenir un engorgement sans cesse croissant.

Ces innovations restent le plus souvent locales et bricolées, parfois volontairement discrètes car dépassant les mandats officiels, alors que plus d'une gagnerait à dépasser la collaboration interindividuelle ponctuelle en bénéficiant d'une formalisation systématique, d'une large diffusion au sein du secteur et d'un véritable soutien structurel.

### 3.1 Innover c'est questionner

---

L'innovation sociale actuellement la plus médiatisée et prometteuse s'appelle Housing First. Ce modèle américain vise justement le public le plus fragile, le plus éloigné du processus de réinsertion, celui qui cumule sans-abrisme chronique, problématiques de santé mentale et assuétude. Il propose un accès immédiat (et inconditionnel) dans un logement individuel ainsi qu'un accompagnement pluridisciplinaire intensif visant le maintien en logement et le rétablissement. Partout où ce modèle a été adopté, le premier indicateur d'efficacité dépasse toute attente : plus de 80% des locataires sont toujours en logement après 2 ans. Cette stabilité permet en outre de réduire une série de coûts non négligeables liés notamment aux services de santé. Pour ne pas se contenter d'un simple copié-collé, l'expérimentation Housing First Belgium teste actuellement ces pratiques dans les 5 plus grandes villes belges et étudie les conditions de son expansion.

Les difficultés rencontrées au lancement de cette expérimentation d'envergure (août 2013) constituent probablement un condensé de ce que le secteur rencontre depuis de nombreuses années (de la recherche de logement et de meubles aux possibilités concrètes de réinsertion socioprofessionnelles, en passant par les collaborations avec les secteurs de la psychiatrie ou de la toxicomanie). Les solutions développées par les porteurs de l'expérimentation trouvent également leurs équivalents dans des initiatives innovantes développées dans d'autres villes

---

<sup>8</sup> Une série de pratiques innovantes développées dans la région bruxelloise sont présentées par le Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté dans une publication d'octobre 2014.

belges. Plus largement, l'efficacité et l'efficience apparemment sans appel du modèle Housing First questionnent le circuit de l'intégration sociale tel qu'il est classiquement pensé et, en particulier, l'intérêt de maintenir un circuit composé d'étapes. Tout en n'oubliant pas que, si plus de 80% des locataires se maintiennent durablement dans leur logement après 2 ans, ce sont donc parfois 20% qui néanmoins quittent le programme.

## 3.2 Innover structurellement et efficacement

---

Ainsi, les innovations, même les plus prometteuses, répondent efficacement à des questionnements, tout en continuant à questionner et à pointer les limites des politiques actuelles de lutte contre le sans-abrisme.

La Plateforme fédérale de lutte contre la pauvreté, pour le secteur de la lutte contre le sans-abrisme, souhaite que le potentiel de ce dynamisme innovant soit soutenu et contribue à l'élaboration d'un programme :

- **efficace et efficient**
  - Associer toute innovation à une évaluation, dans une logique « evidence based policy » ;
  - Etude des besoins : Quels sont les publics cibles ? Combien sont-ils ?
  - Etude des offres : Quelles sont les forces en présence sur le terrain (institutions publiques et privées) ? Quelles sont les bonnes pratiques déjà développées pour faire face aux limites rencontrées ? Quelle est la capacité du secteur à s'adapter ?
  - Etude de la correspondance besoins-offres : Quels sont les parcours, les trajectoires ? Quelles sont les meilleures adéquations besoins-offres ?
  - Validation des connaissances portées par des observatoires de terrain, des experts du vécu, des travailleurs sociaux (développement d'un nouveau métier de praticien-chercheur comme au Canada ?),...
  
- **ambitieux et intégré**
  - Oser innover : soutenir des conversions structurelles
  - Favoriser les échanges de bonnes pratiques au sein du secteur et avec d'autres secteurs
  - Contribuer à la formalisation et à l'expansion de ces bonnes pratiques, y compris par les adaptations législatives nécessaires ;
  - Décloisonner les politiques et les pratiques (intégrer les secteurs logement, santé, santé mentale, toxicomanie, ...).
  - Adopter une vision holiste et longitudinale de la problématique du sans-abrisme
  
- **durable**

- Viser la prévention
- Viser la sortie pérenne du sans-abrisme
- Viser l'intégration sociale : quels sont les indicateurs de réussite ?
- Viser la sortie de la pauvreté : quelle pratique permet actuellement de véritablement sortir de la pauvreté une fois sorti du sans-abrisme ?
- Définir des objectifs réalistes en fonction du public concerné

## **Non accès aux droits pour des personnes sans domicile, exemples régulièrement vécus et rapportés au Front commun des SDF.**

---

### **Santé :**

Pour une personne sans-abri qui bénéficie d'une adresse de référence, et qui bénéficie du revenu d'intégration ;

- Manque d'information. Exemple : c'est le CPAS qui informe du droit et des démarches à effectuer pour l'accès à une mutuelle, si la personne le demande. Plus d'une fois, la personne n'est pas informée de ce droit, et donc n'est plus en règle de mutuelle. Suggestion : systématicité d'accès aux droits ou, a minima, systématicité dans les thématiques passées en revue par l'assistant social du CPAS.
- Parcours du combattant. Exemple : pour aller chez le médecin et chez le pharmacien si la personne est au RIS : demander rendez-vous chez son assistant social (AS) pour avoir un réquisitoire pour le médecin
- Rendez-vous chez l'assistant social pour autorisation médicaments autorisés – pharmacien : prix retour AS pour acceptation – enfin pharmacien. Si la personne peut informatiser la demande, cela va plus vite. Plusieurs SDF n'ont pas le courage de faire ce parcours.

### **Justice :**

- Inégalité face à la justice : si la personne ose aller en justice avec avocat pro deo. Si c'est un jeune avocat, c'est OK, car il veut faire ses preuves. Si c'est un ancien, bien souvent il n'est pas présent aux audiences, avec toutes les conséquences. Dans ces cas-là, aucune sanction n'est prévue

### **Abris de nuit :**

- Hors de Bruxelles, c'est la galère, car trop peu de places dans les abris de nuit, même par grands froids.
- Rien de prévu à notre connaissance entre Namur et Arlon comme abris de nuit, même en grand froids. Rares en Flandres et Brabant wallon.
- Certains CPAS achètent des tickets « ouverts » à la SNCB et renvoient les gens à Liège ou Charleroi ou Bruxelles avec un ticket « aller simple » !

### **Mendicité :**



- En cas d'infraction, la police a le droit de saisir le « produit de l'infraction », c'est-à-dire l'argent dans le gobelet. Plus d'une fois, on leur confisque même l'argent en poche ou dans portefeuille.

Suggestion : connaître et faire connaître la loi.

**Adresse de référence** : le plus élémentaire de nos droits, car on dispose alors d'une carte d'identité, or :

- Parfois refoulés dès l'entrée à l'accueil sans avoir vu un AS, donc sans accusé de réception qui motive le refus
- Refusé parce que pas encore radié de l'ancienne adresse, or, c'est au CPAS de faire cette démarche
- Preuve de revenus insuffisant : un chômeur risque de perdre ses 1050 € s'il n'a plus de domiciliation, or c'est refusé parce que « revenus suffisants » // Dans les revenus, certains AS ne tiennent pas compte des frais comme dettes, médicaments, pension alimentaire, etc.
- Exagération dans les documents demandés : 3 mois d'extraits bancaires (si on les a perdus, c'est cher !) – accumulation de preuves de résidence sur le territoire ou de recherches de logement ou de travail – composition de ménage (à la rue !) – preuve de séjour légal (impossible à obtenir sans carte d'identité).
- Plus d'une fois : refus parce qu'ici, *il y a trop d'adresses de référence, allez au tribunal du travail.*
- En adresse de référence, c'est statut d'isolé si on est au RIS, mais certains CPAS refusent de donner ce taux isolé et donnent un taux cohabitant.
- Pour beaucoup de villes en Flandre et un peu moins en Wallonie : *ici, on ne donne pas d'adresse de référence, allez dans une grande ville.*

**Mobilité** : En Flandre et Wallonie, les bus ne sont pas gratuits.