

Lutte contre la pauvreté Rapport 2008-2009

Partie 2

Pour une approche cohérente de la lutte contre le
'sans-abrisme' et la pauvreté

Service de lutte contre
la pauvreté, la précarité
et l'exclusion sociale



Lutte contre la pauvreté **Rapport 2008-2009**

Partie 2

***Pour une approche cohérente de la lutte contre le
'sans-abrisme' et la pauvreté***

Service de lutte contre
la pauvreté, la précarité
et l'exclusion sociale



Cette deuxième partie du rapport 2008-2009 du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a bénéficié d'un soutien particulier du secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté.

POUR UNE APPROCHE COHÉRENTE DE LA LUTTE CONTRE LE 'SANS ABRISME' ET LA PAUVRETÉ

Introduction	5
1. Connaissance	6
1.1. Définition : désaffiliation et exclusion du logement	6
1.2. Collecte d'informations	7
1.2.1 Absence des personnes sans abri dans les statistiques	7
1.2.2 Connaissance quantitative	8
1.2.3 Connaissance qualitative	9
1.3. Représentations des personnes sans abri dans l'opinion publique	10
2. Trois balises pour une approche cohérente et ambitieuse	11
2.1. Accès aux droits fondamentaux	12
2.1.1 Garantie des droits inscrits dans la législation	12
2.1.2 Réaction aux effets pervers de certaines dispositions légales	13
2.2. Parole et participation des personnes sans abri	14
2.3. Vigilance constante aux personnes les plus pauvres	15
3. Politique de prévention	17
3.1. Revenus, emploi, protection sociale	17
3.2. Santé	17
3.3. Logement	18
3.3.1 Accès	19
3.3.2 Maintien	21
3.3.3 Relogement	24
3.4. Sortie d'institutions	25
3.4.1 Prisons	26
3.4.2 Institutions de l'aide à la jeunesse	28
3.4.3 Hôpitaux	29
3.4.4 Besoin d'une concertation intersectorielle	30
4. Politique d'aide aux personnes sans abri	31
4.1. Santé	32
4.1.1 Risques auxquels sont exposées les personnes sans abri	32
4.1.2 Accès aux soins	32
4.2. Aide pensée à partir de la demande	33
4.2.1 Approche proactive, dans le respect des personnes	34

4.3. Aide adaptée, accessible rapidement	34
4.3.1 Gestion des places	35
4.3.2 Conditions d'accueil	37
4.4. Accompagnement multidisciplinaire	39
4.4.1 Concertation et communication	39
4.5. Suivi longitudinal, au rythme des personnes	40
4.5.1 Autonomie	40
4.5.2 Accompagnement au logement, suivi post-hébergement	41
4.6. Secteur de l'aide aux personnes sans abri	42
4.6.1 En Région flamande	42
4.6.2 En Région bruxelloise	43
4.6.3 En Région wallonne	44
4.6.4 Concertation générale	45
4.6.5 Plan hivernal	46
4.7. Adresse de référence et domiciliation	47
4.7.1 Adresse de référence auprès d'un CPAS	47
4.7.2 Adresse de référence auprès d'une personne physique	48
4.7.3 Adresse de référence auprès d'une personne morale	49
4.7.4 Application à mauvais escient	49
4.8. Chemins de sortie	50
4.8.1 Diversité et créativité des formes de logement et d'hébergement	50
4.8.2 Housing first	51
4.8.3 Accompagnement au logement	51
4.8.4 Bail glissant et AIS	52
4.8.5 Revenu et emploi	52
5. Dispositifs pour une sortie durable du 'sans-abrisme'	53
5.1. Accès au logement	53
5.1.1 Accompagnement sur mesure, au rythme des gens, flexible	54
5.1.2 Prime d'installation et allocations au logement	54
5.1.3 Accès aux logements sociaux	54
Recommandations	56
Liste des participants à la concertation	67
ANNEXE 1	
Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport	69
ANNEXE 2	
Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté	73

Introduction

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a reçu pour mission du secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté d' "*organiser une concertation*" et de "*formuler des recommandations relatives aux sans-abris dans son Rapport bisannuel 2009*"¹. Le présent rapport est le résultat de ce projet.

Trois préoccupations fortes exprimées par les participants à la concertation ont guidé la manière dont nous avons structuré ce document :

- 1) le fait qu'être sans-abri est une forme de pauvreté, qu'il s'agit non pas d'un état figé mais bien d'une étape extrême dans un parcours ;
- 2) l'aspect multidimensionnel et extrêmement complexe du sujet, complexité liée au fait d'aborder la problématique de la pauvreté par le biais d'un 'groupe-cible', celui - très hétérogène - des personnes sans abri ;
- 3) la nécessité fondamentale de mettre l'accent avant tout sur des politiques structurelles de prévention bien plus que sur des politiques de gestion du 'sans- abrisme' (bien qu'elles soient nécessaires tant qu'une prévention efficace n'existe pas).

Après une première partie dans laquelle nous évoquons la question fort débattue de la définition du 'sans-abrisme', étroitement liée à celle de la connaissance du phénomène, nous avons décidé d'articuler ce rapport autour des différentes étapes de la trajectoire que peut suivre une personne sans abri. Cette manière de faire s'est rapidement imposée, elle découle de la méthode de travail du Service : partir des expériences des personnes pauvres et des acteurs impliqués. Ceux-ci ne réfléchissent pas en fonction du découpage des compétences mais de l'enchaînement des événements dans leur (sur)vie.

Nous décrivons donc d'abord les constats établis en amont des situations vécues par les personnes sans abri, les facteurs créateurs de 'sans-abrisme', les politiques de prévention en place ou à développer en matière notamment de logement, de sorties d'institutions, de revenus (partie 3). L'approche est volontairement large, pour rappeler ce que nous évoquions ci-dessus, à savoir qu'être sans-abri c'est être pauvre et que c'est donc contre la pauvreté qu'il faut lutter, c'est la misère qu'il faut prévenir. Ensuite, nous abordons l'aide aux personnes sans abri en tant que telle (partie 4) : comment celles-ci accèdent-elles aux différents services d'aide proposés ? Cette aide répond-elle à leurs aspirations ? Constitue-t-elle un moyen effectif de sortir du 'sans-abrisme' ?... Et enfin, dans la partie 5, nous analysons la situation dans laquelle se trouve une personne qui retrouve une forme de logement qui lui convient et surtout qui y reste durablement. La partie 'amont' et la partie 'aval' sont bien entendu inextricablement liées, dans la mesure où les conditions et facteurs qui ont fait d'une personne pauvre une personne sans abri une première fois sont toujours présents et même plus encore parce qu'un parcours dans la marginalité fragilise la personne et détruit le (peu de) lien social tissé autour d'elle. Tout est à (re)construire.

Avant d'aborder cette trajectoire et l'analyse de ses éléments constitutifs, le présent rapport met l'accent sur la nécessité d'une approche cohérente et ambitieuse et indique trois balises pour une telle dynamique, identifiées par le groupe de concertation, dont la prise en compte permanente est une condition nécessaire à la mise en place de politiques structurelles en matière de lutte contre la pauvreté en général et contre le 'sans-abrisme' en particulier : l'accès aux droits, la participation des personnes pauvres et la vigilance constante aux personnes les plus pauvres (partie 2).

¹ Proposition 42 du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté approuvé le 4 juillet 2008 par le Gouvernement.

Méthodologie

La première phase de travail du Service a été consacrée à une analyse de la littérature, des mémoires et rapports divers sur le sujet ainsi qu'à l'identification des acteurs pertinents. Nous avons particulièrement veillé à respecter un équilibre tant en termes géographiques que linguistiques, qu'au niveau des domaines d'activités, des niveaux d'action (local, régional, ...) et du caractère public ou privé.

Sur la base des conclusions émanant de cette étape exploratoire, la deuxième phase de travail a été consacrée à la définition de pistes de réflexion pouvant mener à des recommandations politiques. Celles-ci se voulaient, à ce stade, les plus larges possibles afin d'ouvrir au maximum le champ de réflexion des participants durant les premières étapes du dialogue.

Avant d'organiser la première réunion de concertation, nous avons voulu confronter les pistes de réflexion identifiées avec l'expérience de différents acteurs et experts. Nous avons donc organisé une série de rencontres bilatérales et ainsi étoffé les résultats de cette phase exploratoire.

Nous avons débuté la phase de concertation, dont l'objectif premier est de capter l'expérience des personnes vivant dans la pauvreté et la précarité conformément aux termes de la mission, le 1^{er} octobre 2009. Nous y avons principalement convié des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ou qui travaillent au contact de personnes sans abri. Une cinquantaine d'organisations ont répondu présent.

Les délais très courts pour la réalisation de cette concertation ont imposé un rythme soutenu aux participants. Vu leur grand nombre et le temps disponible, nous avons proposé de travailler en sous-groupes. Cinq thèmes ont été choisis par la concertation : logement, hébergement, structuration de l'aide aux personnes sans abri, participation et plan global de lutte contre le 'sans-abrisme'. Au total, en cinq mois, nous aurons animé 15 réunions. Les comptes rendus de chaque groupe ont été envoyés à tous les partenaires. Deux rencontres supplémentaires ont encore été organisées afin de permettre à tous les participants d'échanger sur l'ensemble du texte, y compris sur les recommandations. La Commission d'accompagnement du Service a également eu l'occasion de faire part de ses remarques.

1. Connaissance

1.1. Définition : désaffiliation et exclusion du logement

La convention précisant les termes de la mission du Service de lutte contre la pauvreté relative à ce rapport fait référence à la typologie européenne de l'exclusion liée au logement². Sont considérées 'sans-abri', les personnes :

- sans abri (dormant à la rue) ;
- sans logement (vivant en hébergement ou institution) ;

² Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (2007). *Typologie européenne de l'exclusion liée au logement*, <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>

- vivant dans un logement précaire (menacées d'expulsion, de violences domestiques...);
- vivant dans un logement inadéquat (caravanes, logement indigne, surpeuplement...).

Cette définition *a priori* du cadre de travail de la concertation a fait l'objet d'intenses débats entre les participants, les uns la trouvant trop étroite car axée sur le logement uniquement, les autres trop large et donc peu pertinente. Comment en effet approfondir la connaissance d'un groupe aussi vaste et donc forcément hétérogène et formuler des recommandations pointues ? Cette terminologie présente cependant l'intérêt de ne pas se limiter au seul aspect physique du logement, de l'abri et d'insister sur le continuum de situations et la diversité des conditions de vie, une approche dynamique à laquelle souscrit une grande partie des participants.

Une dimension n'est cependant pas suffisamment présente dans l'approche en termes d'exclusion du logement : celle de la désaffiliation, de la rupture du lien social. On l'a constaté tout au long de ce projet, il s'agit là du plus grand point commun entre les personnes sans abri. Il est en effet particulièrement difficile de maintenir des liens familiaux et d'investir dans un réseau social lorsque les conditions de vie sont très dures. *"On crève de solitude et d'ennui avant de crever de faim"*³.

La définition du 'sans-abrisme', déterminante pour la façon d'appréhender la problématique et de concevoir des politiques en la matière, reste une question à approfondir, tant en Belgique qu'au niveau de l'Union européenne.

1.2. Collecte d'informations

Le lien entre définition et collecte d'informations est intime puisque pour avancer dans la connaissance, tant quantitative que qualitative du 'sans-abrisme', il faut savoir qui l'on désigne sous cette appellation.

Pour développer une politique cohérente d'aide aux personnes sans abri, il faut pouvoir disposer d'informations fiables et de qualité y compris sur les formes invisibles du phénomène (1.2.1). Cette nécessaire compréhension passe par la collecte d'informations, l'élaboration d'indicateurs appropriés, le dénombrement des personnes concernées (1.2.2), l'analyse des facteurs de ruptures mais aussi des leviers de sortie du 'sans-abrisme' à partir des trajectoires de vie des personnes (1.2.3).

1.2.1 Absence des personnes sans abri dans les statistiques

L'enquête EU-SILC collecte des données identiques dans tous les Etats membres de l'Europe, de façon harmonisée. Cela permet de disposer de données comparables, transversales et longitudinales pour mesurer l'exclusion sociale et la pauvreté et évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre la pauvreté. Un problème de taille se pose lors de l'utilisation de l'enquête EU-SILC pour mesurer la pauvreté : certaines catégories sont sous-représentées voire absentes de l'échantillon utilisé, basé sur le registre de population. Les personnes en séjour illégal, celles qui séjournent dans un ménage collectif (maison de retraite, hôpital...) ou celles sans abri ne sont pas reprises dans l'échantillon et dès lors pas interrogées. Or c'est justement dans ces catégories que l'on retrouvera beaucoup de personnes vivant dans la pauvreté. Le projet de recherche SILC-CUT⁴, actuellement en cours, a pour

³ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport Général sur la Pauvreté*. Bruxelles, p. 287, <http://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>.

⁴ Ce projet de recherche, demandé par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, bénéficie d'un financement et d'un soutien du SPP Politique scientifique dans le cadre de son programme de recherche AGORA. Il est mené par l'Institut Supérieur du Travail (HIVA). Les résultats devraient paraître à la fin 2010.

principal objectif de compléter l'enquête EU-SILC et permettre ainsi de recueillir des informations sur les catégories qui ne sont pas encore prises en compte dans cette enquête.

1.2.2 Connaissance quantitative

Pour la collecte de données quantitatives, plusieurs initiatives ont été prises. Citons notamment :

- “La première tentative de dénombrement des personnes sans abri dans la Région de Bruxelles-Capitale” menée par la Strada le 19 novembre 2008 : une expérience de dénombrement des personnes qui dormaient en rue et dans des abris de fortune à un moment ‘t’ afin d’agrèger les résultats obtenus avec les informations relatives au nombre de personnes présentes en maison d’accueil et dans des solutions d’hébergement d’urgence au même moment. Ce projet a permis d’avoir une photographie de la situation à un moment précis, il faut donc relativiser ce résultat mais il apporte malgré tout des informations intéressantes. Cette nuit-là, 1771 personnes ont été dénombrées.
- Le centre Ariane a une vue sur les places disponibles en maison d’accueil en Région bruxelloise et en fait le relevé chaque jour.
- En Flandre, les CAW (*Centrum voor Algemeen Welzijnswerk* : centre d’action sociale globale en Flandre) utilisent le système informatique Tellus pour collecter et mettre en commun les informations. Le logiciel peut fournir des rapports pour des secteurs de travail spécifiques, comme le ‘sans-abrisme’. D’un point de vue scientifique, cette base de données permet de faire des recherches quantitatives sur la presque totalité des secteurs du travail social. Tellus ne permet cependant pas de collecter des informations sur les personnes dormant en rue ni sur celles qui se trouvent dans des lieux d’hébergement d’urgence.
- En Flandre toujours, le ministre du ‘*Welzijn*’ a commandité une recherche au centre LUCAS en vue de mettre en place un système de monitoring au niveau régional. Il devrait permettre d’avoir une idée précise de l’offre d’hébergement disponible et de la demande. Il proposera également un instrument d’évaluation afin de faire correspondre au mieux offre et demande.
- En Région wallonne, les Relais sociaux centralisent les informations concernant non seulement l’hébergement dans leurs structures mais aussi l’ensemble des services sociaux destinés aux populations les plus précarisées comptant parmi elles des personnes sans abri (travail de rue, aide sanitaire, aide à l’insertion...). Un projet d’harmonisation des informations collectées par les Relais sociaux est en cours, avec le soutien de l’IWEPS (Institut wallon de l’évaluation, de la prospective et de la statistique), sur demande du ministre de l’Action sociale. L’objectif est de construire une grille de données et d’indicateurs communs aux différents Relais sociaux (tout en permettant le maintien de la collecte de données spécifiques aux actions et préoccupations locales). Actuellement, un inventaire a été réalisé de l’ensemble des types de données disponibles auprès des relais. La prochaine étape, pour l’IWEPS, est de proposer des données communes à partir de ce qui existe. Dans une troisième phase seront peut-être créés de nouveaux indicateurs communs, tout en tenant compte des particularités locales.

Au niveau européen également, l’accent est mis sur l’importance d’avancer dans la collecte d’informations quantitatives. Le projet MPHASIS (*Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems*) s’inscrit dans ce processus qui, comme son nom l’indique, vise à améliorer les bases d’informations sur le ‘sans-abrisme’ aux niveaux régional, national et européen. En Belgique, c’est le HIVA qui est le partenaire national du projet. La position belge dans ce cadre “suggère qu’il est possible de créer un système d’enregistrement minimum commun pour les personnes sans domicile en Belgique. (...) Dans les centres flamands d’action sociale globale, l’utilisation du système Tellus est assez répandue. Il est toutefois peut-être nécessaire de rapprocher les trois régions ainsi que les centres d’accueil privés et publics. Bien que cette harmonisation puisse sembler être un luxe bureaucra-

tique au premier coup d'œil, dans la pratique, il s'agit d'une étape vers une meilleure compréhension de problème du sans-abrisme et vers la mise à disposition d'une aide plus efficace"⁵.

Enfin, en juillet 2008, l'Union européenne a adopté une réglementation contraignante relative à la tenue d'un recensement de la population et du logement en 2011⁶. La réglementation prévoit la collecte d'informations sur les 'modes d'habitation' et devrait donc aussi concerner, suivant les préconisations de l'UNECE⁷, les personnes vivant dans des logements non conventionnels, les personnes vivant dans des hébergements collectifs et les personnes qui n'ont pas de lieu habituel de résidence. La Belgique semble s'orienter vers un 'micro-census' de la seule population officielle (inscrite au registre national), basé sur l'exploitation de sources administratives (on renonce au recensement traditionnel sur la base d'enquêtes). Si cette option persiste, les données obtenues ne fourniront aucune information sur les personnes sans abri. L'idée d'utiliser l'adresse de référence comme base de comptage a été évoquée mais vu les problèmes liés à l'octroi de celle-ci (voir point 4.7.1.), il semble que cette option ne soit pas non plus une solution pour obtenir une vue correcte de la situation.

1.2.3 Connaissance qualitative

Outre le point de vue quantitatif, l'aspect qualitatif de la recherche d'informations est également d'importance. Il est en effet fondamental de pouvoir identifier les facteurs de rupture pour mener des politiques de prévention efficaces et les facteurs qui stimulent la sortie durable du 'sans-abrisme'. Les profils sont nombreux et variés, surtout dans l'acceptation large du terme 'sans-abri' retenue pour cette concertation.

Quel parcours les personnes suivent-elles lorsqu'elles sont sans-abri ? Comment sortent-elles de la rue ou de la maison d'accueil où elles séjournaient ? Qu'est-ce qui les fait retourner dans la rue ? Certains ouvrages qui se basent sur des récits de vie, des trajectoires ont déjà été publiés⁸. Travailler sur base de récits de vie permet d'appréhender plus concrètement les multiples facettes d'un phénomène réduit à un néologisme très contesté et derrière lequel les participants à la concertation ont du mal à se retrouver : 'sans-abrisme'. Derrière ce mot se cachent des parcours très divers et des personnes très différentes. Pour améliorer ce type de connaissance qualitative, une approche sur base du récit de vie des gens est très éclairante. Les analyses les plus prometteuses sont celles qui parviendront, d'une part, à articuler données qualitatives et quantitatives et d'autre part, à replacer ces informations à dimension individuelle dans un contexte plus 'macro'.

Des recherches qualitatives ont été réalisées. Citons par exemple :

- une étude sur les freins à l'accueil et à l'hébergement⁹ entreprise par tous les Relais sociaux de Wallonie à la demande du ministre de l'Action sociale. Cette recherche accompagnée méthodologiquement par l'Agence Alter fournit une série d'informations essentiellement qualitatives, intéressantes à articuler avec les données quantitatives préexistantes. Actuellement, les suites de cette recherche sont en préparation ;
- la recherche sur l'aide d'urgence réalisée par l'asbl *Regionale Welzijnsraad Veurne- Diksmuide* à la

5 Nicaise, Ides, Ann Morissens et Sebastiano Cincinnato (2009). *Enregistrement, enquête et comptage des personnes sans domicile en Belgique*, Louvain, KUL, p. 7.

6 Règlement (CE) n°763/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement, *Journal officiel de l'Union européenne*, 13/08/2008.

7 Commission économique des Nations unies pour l'Europe (2006). *Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010*, p.144-145.

8 Voir notamment : Van Regenmortel, Tine et al. (2006). *Zonder (t)huis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*, Louvain, KUL ; Godinot Xavier (2008). *Eradiquer la misère. Démocratie, mondialisation et droits de l'homme*, Paris, PUF, p. 141-190.

9 Etude disponible sur le site du Laboratoire des innovations sociales : <http://www.labiso.be>

demande de dix CPAS¹⁰. Les données qualitatives sont basées sur l'interview des dix CPAS et d'un certain nombre d'autres acteurs sociaux. Le cadre de la recherche a été élaboré aussi bien du point de vue des services d'aide que de celui des utilisateurs de ces services.

Enfin, bien que difficile à réaliser, un axe intéressant de la collecte d'informations serait l'évaluation des actions menées sur le terrain. On manque en effet cruellement d'informations sur les effets et conséquences des différents projets initiés par des associations et institutions pour aider les personnes sans abri.

De manière générale, le groupe de concertation rappelle les risques de violation de la vie privée et de contrôle social que peut représenter la collecte d'informations, la mise en place de ces projets doit se faire dans le respect des droits des personnes concernées.

1.3. Représentations des personnes sans abri dans l'opinion publique

Les personnes pauvres, et parmi elles, celles qui sont sans-abris expriment de manière continue le sentiment d'être traitées comme des *"moins que rien, comme des chiens"* et leur aspiration à être reconnues dans leur dignité d'être humain, un 'besoin' trop souvent méconnu.

Cette perception correspond-elle à la réalité ? La réponse à cette question est nuancée ; le regard porté sur les personnes sans abri n'est pas statique. Un exemple donné par des participants à la concertation illustre bien la dynamique possible.

Il s'agit d'une initiative prise par des personnes sans abri qui se sont installées sur un terrier à 1 km de Charleroi. Comment les 'voisins' ont-ils réagi ? *"Des termes disqualifiants fusaient parfois : " Hé les SDF, sales SDF !". Demi-tour : " vous m'insultez, je vais donc prévenir vos parents et porter plainte". Après discussion il s'avère que les enfants ne font que répéter les mots de leurs parents. Proposition leur est alors formulée de réfléchir et rencontrer les occupants du terrier. Une demi-heure plus tard, ils étaient là pour découvrir la réalité et poser des questions. Avec un des gars, je leur demande : lequel de nous deux est le plus SDF ? Avec ma barbe, mes cheveux longs et mon chapeau de cuir, ils me désignent. Mon compagnon lui dit : ben non, c'est moi !" Les enfants écarquillent les yeux : "Mais il est tout propre!... Deux jours plus tard ils sont revenus avec leurs parents, et pas pour gueuler, pour discuter ! Avec ce discours : les enfants ont parlé de vous et on est venu voir. Plusieurs personnes se sont excusées pour leur point de vue négatif du départ. Ils ont fait le tour du terrain, ont parlé avec des gars d'ici... Ils avaient totalement revu leur jugement social ! ... "*¹¹.

A la lecture de ce récit, on peut identifier deux facteurs favorisant une meilleure perception des personnes sans abri : l'existence de contacts personnalisés et le rôle des acteurs de terrain. Moins une personne a de contacts avec des personnes sans abri, plus elle tendra à en avoir une image négative. Au contraire, lorsqu'il y a des interactions, la perception est plus positive¹². Cet exemple illustre aussi un autre point mis en avant par les participants à la concertation, à savoir le rôle actif que les acteurs de terrain qui travaillent avec des personnes sans abri sont susceptibles de jouer dans la construction d'une image plus positive.

¹⁰ Regionale Welzijnsraad Veurne-Diksmuide vzw (octobre-novembre 2009). *Crisisinterventie. Beknopt onderzoek regio Veurne-Diksmuide*, In opdracht van de 10 OCMW's uit de regio Veurne-Diksmuide.

http://iwm.index.be/uploads/E5C25_091112_rapport_crisisinterventie_voorl_pdf

¹¹ Récit de Denis Uvier, Solidarités Nouvelles rapporté par Hanotiaux, Gérald (septembre/octobre 2007). "Un accueillant terrier vert au Pays Noir", *Ensemble! Pour la solidarité, contre l'exclusion*, CSCE, n°59, p. 36.

¹² Galand, Benoit et al. (septembre 2004). "Représentations et attitudes à l'égard des personnes sans abri en Belgique", *Les Cahiers du Cerisis*, n°21, p.18.

Différents éléments influencent l'opinion que la population se forge des personnes sans abri, parmi lesquels les causes imaginées de cette situation¹³. Les personnes attribuant le 'sans-abrisme' à des causes externes en ont une image plus positive. En Belgique, la population considère globalement les personnes sans abri davantage comme des victimes se trouvant dans le besoin suite à des circonstances extérieures plutôt que comme des personnes dangereuses et seules responsables de leur sort. La majorité est par ailleurs d'avis que l'aide de l'Etat destinée aux personnes sans abri devrait être augmentée. Sur le terrain pourtant, des associations constatent une certaine anxiété et des préjugés tenaces ; le réflexe 'NIMBY'¹⁴ est encore présent.

Les participants à la concertation insistent beaucoup sur le rôle des acteurs de proximité pour faire évoluer la perception des personnes sans abri. Mais la question de l'image de la pauvreté renvoie aussi au rôle des médias, à celui des journalistes¹⁵ même si la question demeurera toujours de savoir si les médias reflètent ce que disent les gens ou si les gens reflètent ce que disent les médias¹⁶. Si au début de l'hiver et par grand froid, les personnes sans abri sont fort présentes dans les médias, le reste du temps, leur réalité est peu relayée. Plus largement, il convient de s'interroger sur l'image des personnes pauvres dans les médias : *"Nous ne comprenons pas pourquoi les médias nous traitent différemment. A un ministre, un dirigeant d'entreprise ou un artiste, vous ne demandez quand même pas si vous pouvez aller filmer la cuisine ou la chambre des enfants ? Pourquoi ne pouvez-vous pas simplement écouter ce que nous avons à dire ? Vous préférez montrer ce qui est moche"*¹⁷.

La question des représentations des personnes sans abri est cruciale. Elles fondent en partie les réponses que les pouvoirs publics décident d'apporter. Améliorer ces représentations, les ancrer dans la réalité de vie des personnes permet de prendre des initiatives plus adéquates et moins empreintes de préjugés. Elles influencent aussi les comportements des personnes sans abri, notamment le non-recours à des aides par crainte d'être stigmatisé.

2. Trois balises pour une approche cohérente et ambitieuse

De multiples domaines de la vie sont touchés par le fait d'être sans-abri : logement, santé, emploi, famille... ou autrement dit le fait d'être sans-abri signifie une atteinte à plusieurs droits fondamentaux : le droit à la protection de la vie familiale, à la protection de la santé, à la protection de la vie privée, à un logement décent, à un travail... Dès lors, une approche cohérente, multidimensionnelle qui prend en compte la complexité des choses s'impose. La nécessité d'un plan global, qui questionne l'ensemble des politiques publiques, fait l'unanimité.

Un autre point sur lequel les participants à la concertation sont d'accord : personne ne choisit librement de vivre à la rue, même si certaines personnes sans abri affirment le contraire et refusent les solutions d'hébergement proposées. Quand elles affirment vouloir rester dans la rue, cela signifie surtout qu'elles ne croient plus dans la société, qu'elles n'ont pas reçu le soutien approprié aux moments où elles demandaient encore de l'aide.

¹³ Voir notamment Galand, Benoit et al. *Op.cit.*

¹⁴ Not In My Backyard = Pas dans mon jardin

¹⁵ Voir notamment à ce sujet la recherche menée par Mieke Van de Velde (promoteur : Jan Vranken ; co-promoteur : Luc Pauwels) (décembre 2007). *Armoede in de Belgische pers (1980-2003) : de representatie van de arme binnen een individueel of een maatschappelijk schuldmodel ?*

¹⁶ Note de travail du Service de lutte contre la pauvreté (septembre 2006), *La représentation de la pauvreté dans les médias.*

¹⁷ ATD Vierde Wereld in België (janvier-février 2010), "Beste journalist", *VierdeWereldblad*, n° 166, p. 7.

Il n'est pas possible de parler des situations des personnes sans abri sans parler de pauvreté. Être sans-abri est un symptôme : ce n'est pas contre le symptôme qu'il faut lutter mais contre les causes, en amont. Les liens entre 'sans-abrisme' et pauvreté ne sont mis en cause par personne mais certains insistent pour adopter cependant une stratégie plus spécifique aux personnes sans abri, au sein d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, craignant sinon un éparpillement des efforts.

Au-delà de la nécessaire dénonciation des mécanismes qui produisent de la pauvreté et des personnes sans abri, les participants à la concertation veulent agir. Malgré les efforts fournis et sans mettre en cause la qualité des personnes en charge d'une mission de soutien aux personnes sans abri, force est de reconnaître l'absence de réussite de la politique actuelle, essentiellement focalisée sur les secours temporaires, l'hébergement, et non sur l'apport de solutions durables. Le présent rapport formule des recommandations à inclure dans un plan global, cohérent et ambitieux de lutte contre la pauvreté qui ouvre des perspectives d'avenir, un plan pensé à partir des expériences vécues par les personnes sans abri.

Au préalable, les participants à la concertation ont identifié trois balises¹⁸, trois points de repère à ne jamais perdre de vue sous peine de s'éloigner du but recherché, en l'occurrence éviter que des personnes ne deviennent sans abri et rendre possible la sortie durable du 'sans-abrisme'. Ils demandent aux responsables politiques et à ceux qui mettent en œuvre les mesures décidées, de vérifier en permanence si les initiatives prises renforcent l'accès aux droits fondamentaux (2.1.), si elles tiennent compte des réalités vécues et des aspirations des personnes sans abri (2.2.) et si elles atteignent les plus pauvres (2.3.).

2.1. Accès aux droits fondamentaux

C'est en termes de droits, de mécanismes d'accès aux droits qu'il faut penser et agir. Les personnes sans abri sont des citoyens à part entière : les politiques qui les concernent doivent être inscrites dans le droit commun. Toute action, même ciblée, doit respecter la citoyenneté de ces personnes et assurer l'accès aux droits qui en découlent : logement, santé, travail, vie privée... Cela signifie une attention permanente à l'application des lois (2.1.1) et aux effets pervers de certaines dispositions légales (2.1.2).

2.1.1 Garantie des droits inscrits dans la législation

Les personnes pauvres et celles parmi elles qui sont sans abri ne demandent pas toujours de nouveaux droits, mais simplement l'application des lois¹⁹. Les exemples de dispositions législatives dont l'objectif est d'avancer vers un respect des droits fondamentaux de tous mais qui, en réalité, ne sont pas ou seulement partiellement respectées, sont très nombreux : la récente modification en matière de garantie locative, les mesures en matière de réquisition d'immeubles, les protections prévues pour les locataires en cas d'expulsion, les règles relatives à la domiciliation et à l'adresse de référence...

Il s'agit notamment d'éliminer, dans les pratiques des acteurs de terrain, les obstacles à l'effectivité des droits, les comportements discriminants ou d'exclusion. *"Si les lois existantes étaient correctement appliquées, une grande partie des problèmes seraient résolus. Les gens pauvres n'ont ni la force ni les*

¹⁸ "Objet [...] destiné à guider le navigateur, le pilote, en lui signalant les endroits dangereux, la route à suivre", *Petit Robert*.

¹⁹ Le premier chapitre de : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 1)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, est consacré à "l'exercice des droits : un parcours du combattant" : http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Rapport2009_FR.pdf.

moyens de faire appliquer la loi. Faire respecter ses droits demande une énergie phénoménale”, a-t-il été dit à maintes reprises durant la concertation. *“Laisser les sans-abris en rade : légalement impossible”* titrait déjà le Rapport général sur la pauvreté²⁰.

Les participants aux concertations demandent plus de fermeté de la part des instances de tutelle, vis-à-vis des autorités qui n’appliqueraient pas correctement les lois pour lesquelles elles sont compétentes. Ils dénoncent la conditionnalité croissante des droits, hors cadre légal : des CPAS, par exemple, n’acceptent une inscription en adresse de référence que si le demandeur bénéficie d’un revenu de remplacement. *“Sinon pourquoi en aurait-il besoin ?”*

La non-application de certaines lois est aussi liée à une méconnaissance de celles-ci, tant par les personnes sans abri que par les travailleurs sociaux. La législation se complexifie constamment. Les participants à la concertation insistent sur la nécessité de démarches proactives vers les personnes susceptibles d’être ayant droit. Ils demandent notamment un soutien plus fort des points d’appui juridiques. L’octroi automatique d’un droit – les bénéficiaires potentiels ne devant plus accomplir aucune démarche – est la forme la plus achevée de proactivité.

Les médiateurs ont également été cités comme acteurs susceptibles de contribuer à l’application correcte de la loi, vu que l’accès à la justice reste très difficile pour les personnes les plus pauvres. Et enfin, la piste de ‘l’opposabilité des droits’ a aussi été évoquée, en référence à l’initiative en France du droit opposable au logement²¹.

Les mécanismes de contrôle des textes internationaux²² consacrant des droits fondamentaux peuvent également contribuer à une meilleure application des lois pour autant que l’Etat les ait ratifiés. A cet égard, nous rappelons que la Belgique, qui a pourtant joué un rôle de pionnier lors de la révision de la Charte sociale européenne révisée, n’a pas encore accepté l’article 31 de celle-ci, relatif au logement et au ‘sans-abrisme’²³.

2.1.2 Réaction aux effets pervers de certaines dispositions légales

Le respect des lois existantes améliorerait considérablement la situation des personnes sans abri. Mais il existe aussi des textes législatifs qui constituent des obstacles à l’accès aux droits fondamentaux et qu’il convient donc de modifier.

Pour expliquer cette deuxième facette de la balise ‘accès aux droits fondamentaux’, nous donnons un exemple qui, depuis des années, est évoqué de manière récurrente : la pénalisation de l’habitat partagé liée à l’application du taux cohabitant prévu pour de nombreuses allocations de protection sociale.

Aujourd’hui, la législation en la matière est très contraignante : on est considéré comme cohabitant lorsque qu’on vit sous le même toit et qu’on partage les questions ménagères. La jurisprudence estime qu’il y a un partage des questions ménagères s’il y a une mise en commun pour faire des économies,

²⁰ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Op. cit.*, p. 217.

²¹ Voir point 3.3.3.

²² Voir des exemples de la mise en œuvre des mécanismes de contrôle dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale (2008). *Pauvreté, Dignité, Droits de l’homme*, Bruxelles, Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme. http://www.luttepauvrete.be/publications/10ansaccord/10ansaccord_rapport_FR.pdf

Un article de cette publication évoque le mécanisme juridictionnel de contrôle de la Convention européenne des droits de l’homme ; deux autres articles expliquent la procédure de réclamations collectives par rapport à des droits consacrés dans la Charte sociale.

²³ Article 31 de la Charte sociale européenne révisée : *“En vue d’assurer l’exercice effectif du droit au logement, les Parties s’engagent à prendre des mesures destinées :*

1. *à favoriser l’accès au logement d’un niveau suffisant ;*

2. *à prévenir et à réduire l’état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;*

3. *à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes”.*

ce qui est souvent le cas. La réglementation actuelle entrave le développement d'initiatives d'habitat partagé qui sont pourtant des réponses à la pénurie de logements accessibles aux locataires à bas revenus.

2.2. Parole et participation des personnes sans abri

Les participants à la concertation soulignent l'importance de la participation des personnes sans abri. Elle est pour eux indissociable de la question de l'accès aux droits fondamentaux et de leur respect. Accepter qu'elles ne participent pas pleinement à la société, c'est nier leur citoyenneté.

Ce point a suscité de nombreux débats au sein de la concertation, significatifs de la diversité des formes et des niveaux de participation. Les participants estiment que ce rapport doit refléter non seulement les avis communs mais également les divergences qui existent entre eux. L'expérience leur a en effet appris que des actions qui s'appuient sur un faux consensus se soldent par un échec.

Au sein des associations dans lesquelles des personnes pauvres se regroupent, l'organisation d'une parole libre occupe une place particulière. Leurs expériences de vie difficiles suscitent en elles un sentiment de dignité bafouée, provoquent souvent la crainte de s'exprimer. Les associations tentent de remédier à cela par un accompagnement de longue durée. Plus important encore : elles vont au-delà de la parole exprimée par l'individu, qui est souvent enfermé dans une lutte pour survivre. *"Dialoguer donne la possibilité d'entrer en lien constructif avec d'autres ; c'est poser un acte citoyen. Cela déjà peut être libérateur"*²⁴. Mais le dialogue n'est pas un but en soi : ce processus collectif permet de rechercher les causes structurelles de la pauvreté et d'interpeler les responsables politiques. En d'autres termes, le dialogue et la participation visent le changement social, c'est ce que les associations appellent la 'participation transformatrice'.

Certains participants à la concertation restent sceptiques sur les possibilités d'instaurer une participation de ce type à partir de projets participatifs initiés par des services sociaux, qu'ils soient institutionnels ou associatifs. Selon eux, l'objectif de ces services est d'intégrer les personnes dans le système existant, il s'agit donc d'une 'participation intégratrice'. Si les personnes dépendent du service qui organise la participation (par exemple les bénéficiaires d'un revenu d'intégration qui participent à un groupe d'utilisateurs du CPAS), ils ne peuvent jamais s'exprimer totalement sans contrainte, quelle que soit la qualité du travail social. Par ailleurs, on constate souvent l'existence de relations de dépendance informelles et inconscientes.

Pour d'autres, la participation peut aussi se construire à partir de la collaboration qui naît autour d'un projet concret et pas seulement à partir de l'organisation d'une parole collective tout en partageant le doute quant à la possibilité de changement social initié par des groupes d'utilisateurs organisés par des services sociaux. Cela s'explique, selon eux, par le fait que ces services rencontrent les personnes pauvres avec un réflexe d'aide, en se focalisant sur leurs problèmes, sans questionner le contexte sociétal. *"Ils exigent d'eux une forte participation et leur font porter toute la responsabilité. Ils peuvent donc à nouveau échouer, alors qu'ils ont déjà bien assez de problèmes"*²⁵.

Un quatrième point de vue a été exprimé lors des débats : certains reconnaissent cette différence entre participation organisée par les personnes pauvres et participation organisée par les services sociaux. Ils affirment toutefois que cela ne remet aucunement en cause la valeur des deux démarches. Ils les considèrent comme complémentaires et non opposées. Ils soulignent aussi que divers

²⁴ Associations partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté (2008). "Le partenariat avec les plus pauvres ne peut pas se faire dans la précipitation", dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Op. Cit.*, p. 168.

²⁵ Leren Ondernemen (2010). *Schriftelijke reactie bezorgd in het kader van de werkgroep over 'participatie'*, document non publié.

services sociaux ont mis sur pied des initiatives participatives dont les personnes pauvres se sont peu à peu emparées et dont les résultats conduisent à un véritable appel au changement social. Ils affirment en outre que toute participation ne doit pas forcément viser le changement social : le rétablissement de la citoyenneté par la participation est également un objectif valable. Cette 'participation citoyenne' peut prendre différentes formes, allant des groupes d'utilisateurs précités, à la participation individuelle ou commune à des projets socioculturels, en passant par une participation individuelle à des parcours socioprofessionnels. Les fonctions sociales que ces formes de participation remplissent pour les personnes impliquées sont également multiples : reconstruction des liens sociaux, du respect de soi, du sentiment d'utilité sociale... Des participants soulignent aussi la difficulté pour certaines personnes de se lancer dans un processus collectif. Il est par conséquent important de reconnaître que le degré de participation peut varier en fonction des aspirations et des capacités de la personne à tel ou tel moment de sa vie. Ceci signifie aussi que le refus de participer à une action proposée doit être considéré comme une forme de participation.

Quel que soit le type de participation, il y a accord sur le fait que les actions participatives ne peuvent aller à l'encontre des objectifs définis au départ. Pour prévenir une telle instrumentalisation, il convient de prêter attention à divers éléments²⁶ :

- présence aux actions participatives libre et sans condition : la tendance à la contractualisation qui s'est introduite dans de nombreux services sociaux peut amener des personnes pauvres à ressentir la participation comme une obligation, même si ce n'est pas le cas ;
- parole libre : les personnes définissent elles-mêmes l'ordre du jour, elles peuvent prendre la parole de manière anonyme... ;
- transparence du contexte, des finalités, des résultats escomptés, du calendrier... ;
- mise en question permanente de la méthode de participation : la méthode permet-elle de s'arrêter sur les causes économiques et sociales de la pauvreté et sur les atouts et les compétences des personnes pauvres ?

Certaines actions (ou l'absence d'action) des autorités mettent également un frein à la participation. Il s'agit entre autres :

- du manque de moyens nécessaires à la réalisation de la participation ;
- de l'absence de considération du temps nécessaire aux associations pour mettre sur pied un dialogue, lors d'une demande d'évaluation par exemple ;
- des conditions d'organisation. Par exemple : l'organisation de la parole par des associations où des personnes pauvres se reconnaissent est évaluée par le Gouvernement et conditionnée par des subventions. Ceci peut non seulement compromettre la survie de l'association, mais également nuire à sa créativité et à son caractère militant.

2.3. Vigilance constante aux personnes les plus pauvres

De nombreuses mesures sont prises dans la perspective d'un meilleur accès de tous aux droits fondamentaux mais elles n'atteignent que trop rarement les personnes les plus pauvres. Ceci est vrai autant pour les initiatives qui s'adressent à l'ensemble de la population ou à la population disposant de revenus moyens (1) que pour celles qui visent *a priori* plus spécifiquement la population la plus pauvre (2). De plus, des mesures apparemment favorables à tous peuvent avoir un impact négatif sur les personnes les plus fragiles (3). Les participants à la concertation constatent que la tendance est aujourd'hui de plus en plus nettement d'agir en fonction des classes moyennes, quel que soit le

²⁶ Il s'agit d'une liste non exhaustive de points d'attention reprenant les éléments évoqués durant la concertation. Pour d'autres éléments, voir : Observatoire de la santé et du social Bruxelles (mai 2005). *Evaluation de la participation des personnes vivant dans la pauvreté au rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*, Bruxelles, Commission communautaire commune : <http://www.observatbru.be/documents/graphics/dossiers/dossier-2005-evaluation-participation-au-rapport-pauvrete.pdf>

domaine concerné, sans veiller à ce que les groupes les plus vulnérables sur le plan social et économique soient pris en compte²⁷. Ce sont les raisons pour lesquelles ils estiment que la vigilance aux plus pauvres est une des balises à ne jamais perdre de vue, au moment de concevoir des politiques et tout au long de leur mise en œuvre ainsi que lors de l'évaluation de leur impact.

Trois exemples, choisis dans le domaine du logement, illustrent la nécessité de cette balise :

- l'encouragement à l'accès à la propriété ;
- l'accès au logement social ;
- la législation relative à la qualité du logement.

- (1) Les responsables politiques encouragent beaucoup l'accès à la propriété (avantages fiscaux, prêts sociaux, vente de logements sociaux...) et continuent à soutenir les acquéreurs devenus propriétaires (primes à la rénovation, primes pour les travaux permettant d'économiser de l'énergie...). Mais de nombreux acteurs de terrain soulignent depuis longtemps déjà que ces mesures bénéficient surtout aux classes moyennes, non aux personnes aux revenus les plus bas.
- (2) Sans entrer dans le détail des législations relatives au logement social de chaque Région, la tendance générale - sauf à Bruxelles, nous a-t-on signalé - est de les rendre accessibles aussi à des catégories de revenus plus élevés, ce qui se fait forcément au détriment des revenus plus faibles vu le manque criant de logements sociaux par rapport à la demande.
- (3) La qualité des logements est aujourd'hui réglementée : le législateur fédéral a édicté des normes minimales ; les autorités régionales des normes beaucoup plus élaborées (codes du logement). Mais dans un contexte de pénurie de logements accessibles et d'absence de véritable obligation de relogement, l'application de ces législations, dont l'intention est évidemment louable, risque fort d'être catastrophique pour les ménages qui doivent quitter un logement qui ne répondrait pas aux critères définis par le législateur ; ils pourraient bien se retrouver à la rue. Certains acteurs disent aussi que se limiter à s'occuper de la qualité ne fait que justifier les loyers élevés par une mise en conformité de l'état du bien.

Il n'entre pas dans notre propos ici d'analyser les diverses raisons pour lesquelles des mesures n'atteignent pas les plus pauvres ou pour lesquelles des initiatives visant à les protéger profitent finalement davantage aux revenus plus élevés. Nous voulons simplement faire écho au plaidoyer des participants à la concertation pour que les responsables politiques se donnent en permanence les moyens de vérifier si les mesures prises atteignent les personnes les plus pauvres, celles qui sont le moins à même de faire valoir leurs droits et si certaines mesures ne les affaiblissent pas encore davantage. Cette vigilance constante ne va pas de soi ; elle ne peut être exercée que s'il y a une réelle volonté politique en ce sens. Sur le terrain, des intervenants disent être mis sous pression par une évaluation quantitative de leur travail, ce qui les amène à s'intéresser davantage aux personnes avec qui ils peuvent plus rapidement obtenir un résultat et à s'éloigner des personnes les plus pauvres.

²⁷ Dans le même sens, voir notamment Hubeau, Bernard (2009). *Op welk welzijnswerk hebben burgers recht?* dans *Naar het middelpunt van de marge, liber amicorum Jan Vranken*, Louvain, p. 94-95.

3. Politique de prévention

3.1. Revenus, emploi, protection sociale

Les ménages qui disposent d'un revenu correct et stable courent beaucoup moins le risque d'être happés dans une spirale de précarité susceptible de mener à des situations extrêmes de pauvreté. Le niveau et la stabilité du revenu sont en majeure partie déterminés par la position occupée sur le marché de l'emploi et le statut de protection sociale dont le ménage dispose. Pour les bénéficiaires du revenu d'intégration, cela pose problème, les montants du revenu d'intégration étant inférieurs au seuil de risque de pauvreté²⁸. C'est le cas également pour les minima de la plupart des allocations de la sécurité sociale. Pour beaucoup d'ayants droit à une allocation de remplacement ou d'un revenu d'intégration, la perspective d'un emploi de qualité est très éloignée de la réalité. La situation des travailleurs à bas salaires est parfois un peu meilleure sur le plan des revenus²⁹, bien qu'ils occupent souvent un emploi précaire ou offrant peu de perspectives de développement.

D'autres facteurs contribuent au caractère aléatoire des revenus et à la précarité des bénéficiaires d'allocations :

- la contractualisation accrue qui peut avoir pour effet l'augmentation du non-recours et des sanctions consécutives au non respect des engagements pris (ceci concerne tant le revenu d'intégration que les allocations de chômage depuis l'application de l'accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs de 2004³⁰) ;
- les obstacles financiers et immatériels directement liés à la mise à l'emploi : la non disponibilité de services abordables (garderie et transports publics par exemple), la perte d'avantages liés au statut d'allocataire (les allocations familiales majorées...) ; en cas d'endettement, la saisie sur salaire ou la hausse des montants saisis ;
- les contrats précaires qui freinent l'accès au logement : difficultés d'obtenir un emprunt hypothécaire, refus de certains propriétaires de louer aux candidats locataires qui émargent au CPAS ou aux personnes qui n'ont qu'un contrat à durée déterminée ;
- la catégorisation des bénéficiaires d'allocations (isolé ou cohabitant) qui représente un obstacle aux possibilités d'habitat solidaire. Or celles-ci ne sont pas seulement un élément d'une stratégie de survie financière, elles offrent aussi aux personnes socialement vulnérables, et certainement aux personnes sans abri, l'occasion de tisser des liens.

3.2. Santé

Le 'capital santé' des personnes qui vivent dans la pauvreté est prématurément détérioré : "(...) la seule 'maladie' typique de ceux qui vivent leur vie exposée à la pauvreté est 'l'usure prématurée'. Cette usure est un phénomène général pour les travailleurs manuels peu ou non qualifiés. Pour les plus pauvres, cette usure est particulièrement précoce et contribue à une marginalisation sociale pénible. A 40-45 ans, on est vieux !"³¹. "On retrouve aussi ce constat du côté des médecins inspecteurs ou médecins de travail : des personnes sont reconnues comme étant devenues incapables de travailler tout en n'ayant pas un problème de santé précis ou spécifique qui justifie cette incapacité (l'usure de l'organisme n'est pas une 'maladie' reconnue officiellement). Ces professionnels expliquent : "on est parfois contraints à refuser une invalidité parce qu'on n'a pas les éléments précis pour la justifier alors qu'on est convaincu et que tout

²⁸ Cf. tableau 150 de la page http://www.luttepauvrete.be/chiffres_minimum.htm

²⁹ Ibid. ; la plupart des salaires sectoriels minimum sont en outre supérieurs au revenu mensuel minimum garanti moyen.

³⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Op. cit.*, p. 98-104.

³¹ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Op. cit.*, p. 120.

*employeur serait également convaincu que cette personne n'est plus capable d'assurer un travail physique*³². Des recherches et des chiffres³³ corroborent ces expériences de terrain : l'allongement de l'espérance de vie concerne tout le monde mais les écarts ne se réduisent pas et pour les plus pauvres, il va de pair avec une augmentation de la durée de vie en mauvaise santé.

Les conséquences de l'usure précoce se manifestent dans tous les domaines de la vie : perte d'emploi et donc de revenus et de liens sociaux, tensions familiales, vie sociale diminuée, image de soi-même dégradée liée au sentiment d'être inutile, vision pessimiste de l'avenir, perception d'un regard négatif de la société. Notons en effet que la réduction d'activités liée à l'usure prématurée se heurte encore souvent à l'incompréhension alors même que de plus en plus de personnes de 55 ans font le choix de réduire prématurément leur temps de travail et de prendre une retraite anticipée³⁴.

Prévenir que davantage de personnes encore ne soient fragilisées au point de se retrouver un jour sans-abri passe notamment par un investissement plus fort dans une politique de santé qui ne se limite pas à une politique de soins - sans pour autant nier l'importance de celle-ci - mais qui prend en compte les facteurs à l'origine des disparités socioéconomiques et des inégalités sociales de santé.

3.3. Logement

Parmi les facteurs qui poussent une personne à devenir et demeurer sans abri, le marché et les politiques du logement constituent un levier, positif ou négatif essentiel à analyser. On constate, depuis des années, un problème généralisé d'accès au logement abordable, qui frappe en premier les personnes pauvres pour qui se loger s'apparente souvent à un véritable 'parcours du combattant'. En 1994 déjà, le Rapport Général sur la Pauvreté constatait : *"la quasi-totalité des énergies semble consacrée à l'urgence (maisons d'accueil, centres d'hébergement) sans qu'on ne reconnaisse que ceux qui sont rejetés dans des situations marginales de logement, sans abri, mal logés, expulsés, sont d'abord des victimes de la faiblesse de l'action des pouvoirs publics pour encadrer les prix, les loyers des logements, premier pas nécessaire pour assurer une sécurité d'habitat à ceux qui connaissent la pauvreté et la précarité"*³⁵. En 2009, l'Eurobaromètre témoigne que le ressenti reste le même : 45 % des Belges interrogés identifient le manque de logements décents abordables comme l'une des premières causes de pauvreté³⁶. Inversement, près de neuf Européens sur dix (87 %) considèrent que la pauvreté empêche les gens d'avoir accès à un logement décent³⁷.

Dans cette section, nous analysons la problématique du logement selon trois angles successifs : la recherche d'un logement et les difficultés qui y sont liées ; les problèmes auxquels les personnes sont confrontées pour garder leur logement et, pour terminer, les situations d'expulsions et les problèmes de relogement.

³² Observatoire de la santé et du social (2008), *Pauvreté et vieillissement. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008*, Bruxelles, p. 66.

³³ Voir la rubrique faits et chiffres sur <http://www.luttepauvrete.be>

³⁴ Ce paragraphe a été rédigé sur la base des réflexions menées par un groupe de concertation organisé par le Service de lutte contre la pauvreté, à la demande de l'Observatoire de la santé et du social, en 2008.

³⁵ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges-section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Op. cit.*, p 207-209.

³⁶ Eurobaromètre 72.1, La pauvreté et l'exclusion sociale. Résultats pour la Belgique, Dates de terrain: 28/08/2009 au 17/09/2009. Commission européenne. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_fact_be_fr.pdf

³⁷ Eurobaromètre 321. Pauvreté et exclusion sociale. Août - Septembre 2009. "The perceived implications of poverty", p.50. (Publication: février 2010)

3.3.1 Accès

- A un logement privé

L'accès à la propriété est pratiquement inimaginable pour les personnes pauvres. Quant au marché locatif, l'offre est unanimement considérée comme insuffisante. Selon la loi de l'offre et de la demande, l'offre insatisfaisante mène à des prix de location élevés. Pour de nombreux ménages, le loyer à payer pour un logement de qualité est disproportionné par rapport à leur revenu. La part du budget qu'un ménage consacre au logement a augmenté ces dernières années, les prix de locations ou d'achats de bien immobilier ayant cru davantage que les salaires et les allocations sociales³⁸.

De nombreux acteurs recommandent de mettre en place des outils de régulation des loyers privés, tels que la fixation de loyers objectifs liés aux caractéristiques des habitations. La Conférence Interministérielle du Logement du 5 juillet 2005 a lancé des projets pilotes de commissions paritaires locatives à Bruxelles, Charleroi et Gand. Malheureusement, aujourd'hui, ce gros chantier demeure inachevé. Des projets de grilles indicatives de loyers et de modèles de baux ont été élaborés mais le cadre de leur utilisation n'a pas été fixé³⁹.

D'après certains participants au groupe de concertation, l'introduction d'un système d'allocation-loyer est un instrument utile pour rendre accessible un logement décent aux ménages aux revenus modestes, pour autant qu'il soit systématiquement accompagné d'un encadrement des loyers et d'un objectif chiffré en matière de logements sociaux supplémentaires. D'autres craignent que cette allocation ne bénéficie qu'aux propriétaires pouvant maintenir ainsi des loyers élevés. En Région flamande, un système d'allocation-loyer existe déjà mais dans une forme assez limitée et pour un groupe-cible également restreint⁴⁰.

Il existe encore bien d'autres obstacles au marché locatif, tels que la garantie locative. Les modifications apportées en 2007 à la réglementation relative à la constitution de la garantie locative étaient censées faciliter l'accès au marché locatif. Or, dans la pratique, la réglementation qui doit aider les personnes précarisées sur le marché du logement est peu suivie. Le Service et les participants aux concertations plaident pour un Fonds central des garanties locatives⁴¹.

Le groupe de concertation dénonce également le manque d'application des lois en matière de lutte contre les logements vides, qui constituent pourtant une réserve importante de logements. La problématique des bureaux vides est également criante. Les Régions devraient adopter une prime qui incite à la reconversion de bureaux vides en logements, pour autant que ceux-ci soient accessibles aussi aux personnes à bas revenus. Les règles urbanistiques devraient alors être adaptées en ce sens. La Région wallonne octroie de telles aides destinées à "l'isolation d'anciens immeubles de bureau" ainsi qu'à ceux qui achètent un bien "à usage non résidentiel" dans le but d'en faire des "logements conventionnés"⁴²⁴³. A Bruxelles, une ordonnance de 2009 érige l'inoccupation d'un bâtiment en infraction administrative et investit une série d'associations de la possibilité de saisir le juge pour faire cesser cette situation, mais cette mesure ne vise pas les bureaux.

³⁸ Defeyt Philippe (2007). *Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petits revenus*, Institut pour le développement durable, p.7.

³⁹ Recherche sur la mise en place d'expériences pilotes en matière de commissions paritaires locatives dans les villes de Bruxelles, de Charleroi et Gand. Rapport final (mars 2007). <http://www.grootstedenbeleid.be/content/publications/final-cpl-fr-070713.pdf>

⁴⁰ A la fin de 2008, 9800 locataires recevaient une allocation-loyer. Le groupe-cible des bénéficiaires de l'allocation-loyer a été étendu : les candidats-locataires qui sont depuis un certain temps déjà inscrits en liste d'attente pour un logement social pourront être candidats pour une allocation-loyer (Beleidsnota Wonen 2009-2014).

⁴¹ Voir le chapitre sur la garantie locative dans : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Op. cit.*, p.29-44.

⁴² Le logement dit 'conventionné' est celui qui, par définition est donné en location 'prioritairement' aux opérateurs immobiliers suivants : une société de logement de service public, une agence immobilière sociale ou le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie.

⁴³ Bernard, Nicolas et Christian Lasserre (septembre 2009). "La problématique des bureaux vides en Région de Bruxelles-Capitale", *Les Echos du logement*, n° 3, Les parcours résidentiels des seniors wallons, p. 37- 43.

• A un logement privé via des acteurs sociaux

Vu le nombre de ménages pauvres en Belgique, et le manque de logements publics, les participants à la concertation considèrent que les dispositifs qui 'socialisent' une partie des logements privés sont essentiels. Les Agences Immobilières Sociales (AIS) (et les associations de promotions du logement (APL) en Wallonie⁴⁴) 'socialisent' des logements privés en les louant pour les mettre à disposition de demandeurs de logements sociaux. La location d'un logement en AIS a des avantages intéressants pour le propriétaire: une AIS ne prend pas seulement à sa charge une part importante des charges administratives, qui ainsi n'incombent plus aux propriétaires, mais garantit également le paiement du loyer et un suivi décent du locataire et de l'entretien du bien.

Lors des diverses concertations, la qualité du travail des AIS a été mise à l'honneur. Elles peuvent contribuer à réguler le marché locatif et accordent une attention particulière à l'aspect social de leur mission.

Les trois Régions ont marqué une volonté réelle de promouvoir les AIS, via des campagnes de communication. Elles prévoient également des aides financières concrètes au travers de primes de rénovation adressées aux propriétaires qui louent leur bien à une AIS. Il existe également une réglementation fédérale qui prévoit un stimulant fiscal si un propriétaire signe un contrat de rénovation avec une AIS. Afin de développer encore davantage ce dispositif, on pourrait par exemple imaginer que dans les versions régionales de la réquisition d'immeubles abandonnés, on confère aux AIS un rôle actif. La Région wallonne par exemple, définit dans sa Déclaration de politique régionale pour 2009-2014 comme objectif d'entre autres "*soutenir l'action des agences immobilières sociales dans l'exercice de leurs missions relatives à l'accompagnement social, dans leurs pratiques de partenariat avec les autres services sociaux et notamment dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de réquisition douce*"⁴⁵.

Le système est intéressant mais reste toutefois insuffisant. Les AIS sont confrontées à plusieurs difficultés. L'AIS (ou l'APL) doit payer le loyer au propriétaire même lorsque le locataire ne s'en est pas acquitté. Les participants rappellent ainsi l'importance d'assurer la viabilité financière de ce dispositif. Une autre difficulté est liée au montant du loyer qui peut être dissuasif pour le propriétaire car inférieur à celui du marché.

Certaines associations appellent cependant à la prudence : elles s'inquiètent du fait qu'au travers des AIS, ce soit les propriétaires qui bénéficient de l'argent public investit en faisant une plus-value lors de la vente de leur bien, plutôt que les personnes pauvres.

• A un logement public⁴⁶

Face aux difficultés à trouver un logement décent et abordable dans le logement privé, les personnes pauvres se tournent vers l'alternative indispensable : le logement public. De nombreux obstacles (manque de logements sociaux, prix, logements inadaptés, etc.) empêchent pourtant ce secteur de répondre correctement aux besoins. En ne répondant pas suffisamment aux besoins de logement des familles précarisées, le logement public fait peser ses propres carences sur le marché privé.

⁴⁴ Arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale
http://www.flw.be/images/FLW/Associations_promotion_logement/AGW-230904.pdf

⁴⁵ Projet de déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, "Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire", p. 203-204.

⁴⁶ Par logement public, nous entendons les logements des sociétés de logement social ainsi que les logements communaux et ceux des CPAS.

Le nombre de logements sociaux est insuffisant pour répondre à toutes les demandes et a fortiori à toutes les familles qui y ont droit mais qui n'en ont pas encore fait la demande. Fin 2007, 139 392 ménages vivaient dans un logement social en Région flamande. Mi- 2007, 57 457 candidats-locataires étaient inscrits en attente d'un logement social, avec un temps d'attente de 2,4 ans en moyenne⁴⁷. En janvier 2009, on compte 38 526 logements sociaux à Bruxelles (soit seulement 12 de plus qu'en 2008), pour une liste d'attente de 30 207 ménages (soit 4000 de plus qu'en 2008)⁴⁸. En Wallonie, le 31 décembre 2007, on comptait 102 425 logements sociaux pour 30 000 demandes non satisfaites et un délai moyen d'attente de 4 ans⁴⁹.

Il est en outre apparu, lors de concertations, que des personnes en sont réduites à devoir refuser un logement social parce qu'il est trop cher pour leurs revenus. Un autre problème se pose également parfois que certaines personnes refusent un logement social parce que le contrat commence quelques mois avant l'expiration de la période de préavis du contrat de leur logement actuel, ce qui les mènerait à devoir faire face à un double loyer.

Il arrive que des familles soient confrontées à la fermeture de leur logement privé pour cause de surpeuplement. Elles se tournent alors vers le logement public, où il y a trop peu de logements adaptés pour les familles nombreuses. Elles sont alors doublement pénalisées. Il faut créer davantage de logements sociaux adaptés aux familles nombreuses.

Nous clôturons cette section en mentionnant l'observation faite par le Conseil économique et social des Nations Unies à la Belgique sur sa situation de logement : *" Conformément à son Observation générale n°4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, le Comité recommande à l'Etat partie d'adopter toutes les mesures voulues, aux niveaux fédéral, régional et communautaire, pour faire en sorte que les ménages à faible revenu et les autres individus ou groupe défavorisés ou marginalisés aient accès à un logement suffisant, notamment en consacrant des ressources suffisantes à l'augmentation de l'offre de logements sociaux pour ces catégories de personnes, en prévoyant à leur intention des formes d'aide financière appropriées, telles que des allocations-logement, et en s'assurant que les loyers sont adaptés à la qualité des logements"*⁵⁰.

3.3.2 Maintien

Si accéder à un logement relève déjà du parcours du combattant, s'y maintenir s'avère tout aussi difficile. La vétusté de nombreux immeubles, privés ou publics, le manque d'accompagnement et le risque d'expulsion sont autant d'obstacles pour le locataire.

• Logements insalubres

La qualité d'un logement peut avoir un effet de levier positif ou négatif pour un habitant dans de multiples domaines (emploi, éducation, santé, vie sociale...). Or les logements insalubres échoient aux personnes pauvres en premier, qui n'osent pas dénoncer la situation de peur de voir leurs enfants placés ou de se faire expulser.

⁴⁷ Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (2007). *Statistisch Bulletin Kandidaat-huurders*.

⁴⁸ Observatoire de la santé et du social Bruxelles (2009). Baromètre social, Rapports bruxellois sur l'état de la pauvreté, *Commission communautaire commune*, p.57.

⁴⁹ Société Wallonne du Logement (2009). *Rapport d'activité 2008*, Charleroi, p.7 et p.46.
http://www.swl.be/images/swl/RA_comptes/RA2008.pdf

⁵⁰ Nations Unies, Conseil économique et social (novembre 2007), Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Belgique, E/C.12/BEL/CO/3 4 janvier 2008 <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/827/1281/document/fr/doc/text.doc>

Les normes de qualité à respecter sont établies par les Codes régionaux du logement⁵¹ et le bourgmestre⁵² a le devoir de lutter contre les immeubles insalubres⁵³. Cela dit, la lutte contre l'insalubrité et ces critères, bien que louables a priori, a des résultats souvent désastreux pour les personnes pauvres. De nombreuses associations s'inquiètent de voir ces critères utilisés comme prétexte pour mener une politique d'expulsion ou pour augmenter les loyers. Elles dénoncent la recrudescence actuelle du nombre d'expulsions pour cause d'insalubrité. Les acteurs de terrain demandent donc que les bourgmestres, dans leur lutte contre l'insalubrité, envisagent le relogement comme systématique. Certaines avancées ont été faites en la matière, comme en Flandre où d'après le Code du logement, le propriétaire est obligé de payer le coût du relogement. Malheureusement, d'après les participants à la concertation, cette mesure n'est pas suffisamment appliquée.

Pour lutter contre l'insalubrité, il arrive que des quartiers entiers soient rénovés. Que deviennent les habitants pauvres ? Il faut que, lors d'une rénovation de quartier, les autorités soient attentives aux conséquences pour la collectivité et en particulier pour les habitants précarisés. Il faudrait que, tant au niveau régional que fédéral (via la politique des grandes villes), les mesures visant à rénover les villes aillent de pair avec une clause sociale, une obligation prévoyant un minimum de logements sociaux.

En outre, des critères peuvent limiter le nombre de logements financièrement accessibles (par exemple, les règlements de police qui rendent la location de chambre impossible). Ces critères peuvent également pousser les propriétaires à préférer vendre leur bien plutôt que le louer et être soumis à des sanctions.

Un autre problème tient à la disparité de gestion de la qualité du logement entre communes parfois voisines. Certaines communes ont résolument opté pour un contrôle systématique de la salubrité, d'autres pas. Les personnes précarisées préféreront souvent se rabattre sur un logement de moindre qualité dans une commune moins regardante, où ils peuvent encore trouver des logements financièrement abordables, bien que de mauvaise qualité. Il est donc crucial de développer des politiques cohérentes qui approchent la lutte contre le logement insalubre de façon plus globale.

Une autre piste serait de travailler avec des outils tels que la fiscalité, jusque là peu exploités. Il faudrait travailler sur une fiscalité immobilière plus efficace et plus effective qui garantisse la rentabilité pour les propriétaires tout en permettant des prix de location raisonnables. L'état du bien (y compris les prestations énergétiques) doit dès lors y jouer un rôle. Aujourd'hui, il n'existe pas d'incitants qui pousseraient les propriétaires à louer leur bien en bon état à une personne précarisée.

Quant aux logements publics, ils sont également peu adaptés et souvent vétustes. Un budget important a été alloué ces dernières années à la rénovation du parc immobilier existant. L'amélioration de la qualité de ces logements est primordiale pour, entre autres diminuer les charges parfois exorbitantes dues à la vétusté de certains logements. Celles-ci dépassent parfois pratiquement le montant du loyer. D'après les participants à la concertation, en Région wallonne par exemple, de nombreux locataires sociaux sont obligés de se tourner vers les logements privés suite à une politique publique d'amélioration du parc de logements sociaux.

51 En Wallonie, le 'permis de location' est obligatoire pour certains petits logements et pour la Région bruxelloise, il en est de même pour l' 'attestation de conformité'. La Flandre connaît aussi une "conformiteitsattest" qui ne peut être exigée que pour les chambres meublées.

52 Dans le cadre de ses compétences, il peut frapper d'inhabitabilité l'habitation dont l'occupation risque de provoquer des maladies contagieuses ou d'en favoriser la propagation. Ou celle qui, parce qu'elle constitue un foyer d'infection ou ne répond plus à ce qui est considéré aujourd'hui comme le strict minimum en matière d'hygiène, menace non seulement la santé d'éventuels habitants mais aussi la santé publique en général.

53 Ainsi que le Service d'inspection régional (la DIRL) en Région bruxelloise.

• Expulsions

Le problème des expulsions demeure à la fois criant et complexe. Le motif et la forme d'une expulsion peuvent être très divers : -non-paiement du loyer (qui mène à une expulsion des suites d'une décision en justice) -déclaration d'insalubrité ou d'inhabitabilité concernant un immeuble (expulsion des suites d'une décision administrative de l'administration communale ou de l'inspection régionale du logement) et non-relogement par les autorités communales, et - abus de droit de certains propriétaires (expulsions dites 'sauvages' ou 'illégales').

Depuis la loi de 1998 d'humanisation des expulsions⁵⁴, les locataires ont droit à un délai d'un mois entre la signification du jugement et sa mise en œuvre concrète et surtout, cette loi garantit l'information préalable du CPAS tantôt des requêtes d'expulsion tantôt des significations des jugements d'expulsion⁵⁵. Le bourgmestre et le CPAS sont ainsi des acteurs cruciaux pour prévenir et aider en cas d'expulsion : ce dernier est mis au courant des requêtes en expulsion déposées par le propriétaire auprès du tribunal de paix ainsi que de celles venant d'autorités administratives⁵⁶. Plus tôt est averti le CPAS, plus il peut faire du travail en amont pour éviter l'expulsion de fait. Comme action préventive, le CPAS invite par lettre la personne convoquée devant le juge à prendre contact avec lui pour un entretien. Cela dit, des problèmes subsistent : les requêtes en expulsion arrivent très tard au CPAS et la lettre de celui-ci les atteint également souvent trop tard. Le système même d'un courrier est problématique et peu approprié pour toucher des personnes précarisées, peu éduquées et qui ont parfois déjà eu des problèmes avec le CPAS par le passé. Ils ne réagissent ainsi souvent pas au courrier et le CPAS n'est plus informé de ce qui leur arrive ensuite⁵⁷.

Concernant les expulsions des suites d'une décision en justice, les associations plaident pour que, si risque d'expulsion il y a, le CPAS aide les locataires à faire face aux arriérés locatifs/dettes de façon à ce que celles-ci n'aient pas pour conséquence de priver les personnes de logement. Une telle situation porte en effet atteinte à la dignité humaine si bien que l'intervention du CPAS est légalement requise. A travers l'Europe, différentes villes ont accepté le label de 'zone de protection des locataires en difficultés économiques'. Ce faisant, elles s'engagent à ce qu'aucune famille ne soit expulsée pour des raisons économiques ou à cause de l'insécurité sociale. C'est le cas de Bobigny en France et de Rome en Italie. Cet exemple devrait être suivi en Belgique (il y a eu une ébauche de projet en ce sens pour Charleroi). Un autre exemple intéressant soulevé par les participants à la concertation est celui de la ville de Cologne, qui va jusqu'à intervenir dans le paiement du loyer et des arriérés éventuels en cas d'expulsion possible, tout en accompagnant la famille en question. Ils aident ainsi temporairement la famille à se maintenir dans son logement, avant de soit déménager soit reprendre les paiements.

Selon le groupe de concertation, l'accompagnement social manque dans les logements sociaux ; les arriérés de loyers, par exemple, ont le temps de s'accumuler. Différentes initiatives se dessinent cependant en la matière : en Région flamande par exemple, depuis fin 2007, une société de logements sociaux peut engager un travailleur social à mi-temps par tranche de 500 logements⁵⁸. En outre, certains CAW ont reçu des moyens supplémentaires en matière d'accompagnement, visant en partie la prévention des expulsions dans les logements sociaux. Le groupe plaide pour un élargissement de ces initiatives.

⁵⁴ Loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion, *Moniteur belge*, 1^{er} janvier 1999, p. 3-5.

⁵⁵ Bernard, Nicolas & Laurent Lemaire (2010 en cours). *Renforcer la lutte contre le sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale sous l'angle juridique. Une action transversale et intégrée*, p.3.

⁵⁶ Moreno, Olivier & Sophia Sabbour (28.04.2009). *L'humanisation des expulsions, Parcours fléché entre législation, judiciarisation, conciliation et médiation*, RBDH, p.1. www.dsavocats.com

⁵⁷ OASeS/ Universiteit Antwerpen, PSHB/ Université de Liège (2009). *Op. cit.*, p.81.

⁵⁸ Arrêté du Gouvernement flamand portant financement des sociétés de logement social en vue de la réalisation d'habitations de location sociales et des frais de fonctionnement y afférents, *Moniteur belge*, 31 octobre 2007.

En matière d'expulsions de type administratives, les participants à la concertation plaident pour que les expulsions suite à un arrêté d'inhabitabilité soient liées à un relogement effectif et systématique. Sans quoi, le locataire subit une double peine sociale : un logement insalubre et une expulsion. Lorsque des personnes sont expulsées parce que leur habitation est déclarée inhabitable, que ce soit en vertu de la législation régionale ou communale, la commune et le CPAS doivent tout mettre en œuvre pour ne pas précariser davantage les habitants et les accompagner dans leur relogement effectif, quitte à postposer, hors péril imminent, l'exécution de décision d'expulsion. Le Conseil d'état a d'ailleurs été amené, dans plusieurs arrêts, à examiner si le bourgmestre a suffisamment tenu compte des possibilités des occupants de trouver un logement ou une solution d'hébergement avant de prendre un arrêté d'inhabitabilité.

Enfin, dans le cas des expulsions sauvages, les victimes ne portent que rarement plainte car elles ignorent souvent que c'est une infraction⁵⁹. Les sanctions à l'égard de ces propriétaires doivent être alourdies : les associations proposent d'instaurer le paiement d'une indemnité forfaitaire de 24 mois en cas d'expulsion illégale. Ce dispositif existe déjà pour d'autres types d'infraction et dissuaderait les propriétaires. Le rôle de la police est également primordial : souvent les violences et menaces qui accompagnent l'expulsion illégale justifient que les plaintes relèvent du pénal plutôt que du civil. Or bon nombre de policiers l'ignorent. Pour éviter cela, les participants proposent de diffuser une circulaire à ce sujet dans les commissariats.

Le travail préventif est donc primordial : expulser les gens n'est pas une solution socialement intéressante. En outre, cela revient bien moins cher aux autorités publiques de prévenir ce phénomène que de réaliser ces expulsions. L'accompagnement est donc crucial : la gestion des arriérés de loyer doit se faire très rapidement, avant que ça ne se dégrade. Il faut utiliser les moyens disponibles de conciliation et de médiation en formalisant rapidement le problème pour enclencher la procédure de conciliation avant que la situation ne s'aggrave. Deux types de médiation sont possibles et doivent être favorisées : la médiation paritaire où un intermédiaire⁶⁰ cherche avec le propriétaire et le locataire un compromis et, si celle-ci n'aboutit pas, la médiation avec un médiateur de justice, un juriste. Les participants dénoncent la suppression de la conciliation obligatoire depuis 2008. Il y a donc trois clés importantes en matière de lutte contre les expulsions : le relogement, la prévention et l'accompagnement.

3.3.3 Relogement

Les personnes expulsées n'ont souvent pas d'autres solutions que de quitter le quartier où elles ont toujours vécu, de chercher des solutions temporaires grâce à la solidarité populaire qui joue beaucoup pour, au mieux, trouver un nouveau logement souvent plus cher et plus insalubre que le précédent. Les différents constats et analyses présentés dans cette section démontrent tous qu'en matière d'accès au logement (privé ou public), de lutte contre les expulsions et de logements vides, les moyens et instruments légaux existent mais les résultats ne suivent pas. Les changements restent tributaires de la volonté politique.

La loi du 12 janvier 1993, dite 'loi Onkelinx', a introduit le droit de réquisition par le bourgmestre d'immeubles abandonnés pour y loger des personnes sans abri. Difficile à appliquer, son principe a toutefois subsisté et s'est inséré sous des formes plus allégées et différentes dans les Codes du logement régionaux⁶¹. La loi Onkelinx est devenue le symbole d'une loi inapplicable. Les dispositifs régio-

⁵⁹ § 439 du Code pénal qui protège le domicile.

⁶⁰ Un représentant d'une association de locataire ou du CPAS et un représentant du syndicat des propriétaires ou de l'AIS.

⁶¹ La 'gestion provisoire des logements inoccupés' (souvent appelée 'réquisition douce') en Wallonie, le 'sociaal beheersrecht' en Flandre et le 'droit de gestion publique' des immeubles abandonnés à Bruxelles.

naux, visant une réquisition plus 'douce', sont peu mis en œuvre, malgré des expériences qui démontrent qu'il s'agit essentiellement d'une question de volonté politique (par exemple : Anvers en Flandre et La Louvière en Wallonie). Il semble cela dit que les choses commencent à bouger peu à peu (à Namur par exemple). Impliquer les AIS dans ce processus (avec ses dispositifs tels que les chèques travaux et les incitants fiscaux) pourrait encourager les politiques à poursuivre dans cette voie.

Cela soulève la question de l'obligation de résultats. Garantir une obligation de 'résultats' en termes de relogement (suite aux arrêtés d'inhabitabilité par exemple) plutôt qu'une obligation de moyen est une piste importante pour résoudre ces problèmes. Cela supposerait entre autres que les communes se fixent des objectifs quantitatifs, tous moyens de création de logement confondus.

Certains pays, comme la France, en sont à une autre étape, ayant instauré un droit opposable au logement, mesure qui permet (sous certaines conditions) aux citoyens de se tourner vers les tribunaux pour garantir l'exercice de leur droit au logement. Cette mesure repose sur l'idée qu'il n'est pas acceptable que le droit fondamental au logement ne soit pas respecté. Il ne s'agit pas uniquement de désigner les pouvoirs publics comme responsables, il faut aussi organiser cette responsabilité (entre les différents niveaux de pouvoirs), établir les moyens budgétaires et surtout répondre au problème du relogement : le but premier de cette loi étant d'obtenir que les personnes en difficultés soient logées et non de faire condamner l'Etat⁶².

Face aux possibilités et difficultés de la loi française, les associations plaident pour que s'ouvre en Belgique le débat sur ce droit opposable. Le Service de lutte contre la pauvreté organisera courant 2010 un séminaire à ce sujet.

3.4. Sortie d'institutions

Les profils et parcours de vie des personnes sans abri sont multiples. Mais certains facteurs leur sont communs, qui se conjuguent et se cumulent. Parmi les variables structurelles, on retrouve les sorties d'institutions. Ces situations "*liées à des facteurs administratifs, réglementaires ou statutaires (fin ou consolidation de la prise en charge ou de la maladie, levée d'écrou, majorité, fin du contrat...)* produisent des ruptures souvent mal anticipées à l'occasion desquelles la personne peut se retrouver en situation d'abandon"⁶³. De plus, les personnes concernées ne peuvent généralement pas compter sur un réseau social solide. Pendant leur séjour en institution, leurs contacts avec le monde extérieur, voire même avec leur famille, se sont sensiblement affaiblis. C'est également pour cette raison que les sorties d'institution sont des moments durant lesquels le risque de devenir sans-abri augmente. Nous évoquons brièvement la relation existant entre le 'sans-abrisme' et le fait de sortir de prison (3.4.1), d'une institution d'aide à la jeunesse ou d'un hôpital. Notre intention est de donner un aperçu de la problématique, sans encore entrer dans une étude approfondie de la question⁶⁴ (3.4.2).

⁶² Lacharme, Bernard (2008), "Le droit au logement opposable : une réforme porteuse de fortes implications pour l'action publique" dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2008). *Pauvreté – dignité - droits de l'homme. Les dix ans de l'accord de coopération*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 111-119.

⁶³ Conférence de Consensus "Sortir de la rue", *Rapport du jury d'audition*, Paris, novembre 2008, p. 14.

⁶⁴ Les participants de la concertation ont signalé la problématique de la sortie d'institutions et du risque accru de 'sans-abrisme'. Le thème lui-même n'a pas été discuté de manière détaillée pendant une concertation. Ce texte a été par contre rédigé sur la base des contacts bilatéraux avec les administrations compétentes, entre autres. Son objectif est d'esquisser la thématique et non de la traiter de manière circonstanciée. Les participants ont eu la possibilité d'exprimer leur avis et de formuler d'éventuelles remarques et suggestions par rapport à ce texte.

3.4.1 Prisons⁶⁵

L'incarcération entraîne une série de conséquences qui vont bien au-delà de la simple privation de liberté et qui se font ressentir bien après la mise en liberté.

• Mise en détention

La mise en détention peut se faire de manière soudaine et les détenus ne peuvent pas toujours prendre les mesures nécessaires pour se mettre en ordre face à divers créanciers (résiliation du contrat de bail, assurances, emprunts, impôts et taxes...).

Pendant une détention préventive, la question pour le prévenu de savoir s'il doit ou non garder son logement est une question oppressante. Et comment le garder sans s'endetter ? Et que faire si la détention se prolonge ? Renoncer à son logement est souvent la seule solution. L'arrestation est pour beaucoup le point de départ d'un processus d'exclusion sociale, ou plus exactement le renforcement d'un tel processus puisque le taux d'incarcération et la précarité présentent généralement un rapport étroit⁶⁶.

• Séjour en prison

Durant le séjour en prison, les détenus cessent d'être protégés par la sécurité sociale, leur sécurité d'existence relève de la responsabilité du SPF Justice. Cette suspension de la sécurité sociale se fonde sur l'idée qu'ils sont déjà à charge de l'autorité publique, dont le mécanisme de protection sociale est différent⁶⁷. Néanmoins, ce transfert pose question. La protection du SPF Justice n'atteint pas le même niveau ou ne remplit pas le besoin de couverture sociale de la même manière que la prestation de sécurité sociale suspendue.

De même, si le droit à l'intégration sociale n'est pas supprimé pendant la privation de liberté, le paiement du revenu d'intégration est suspendu, puisque le détenu est considéré comme à charge des pouvoirs publics, dans un établissement pénitentiaire. Néanmoins, les CPAS ont beaucoup d'autres aides à offrir aux détenus : la loi organique stipule que chacun doit pouvoir y prétendre pour mener une vie digne. Mais cette aide sociale fait, en pratique, l'objet d'une jurisprudence souvent restrictive, qui considère que l'entretien accordé par le SPF Justice est suffisant pour vivre conformément à la dignité humaine⁶⁸.

Durant le séjour en prison, impossible donc de continuer à assurer le paiement d'un loyer ou d'un crédit hypothécaire, à plus forte raison pour les personnes qui ne peuvent s'appuyer sur un réseau familial et social fort et qui ne sont pas à même de le maintenir durant toute la période de détention. En effet, les contacts avec la famille sont très limités, les liens amicaux et sociaux se perdent. Or avoir un réseau social solide est un facteur crucial pour reprendre pied lors de la libération.

A la perte du salaire, du revenu d'intégration ou des allocations de sécurité sociale, s'ajoutent les frais d'avocat, les amendes pénitentiaires, les éventuels dédommagements de la partie adverse, etc. Par ailleurs, le séjour en prison n'est pas gratuit (carte de téléphone, timbres, TV, tabac, shampoing...).

⁶⁵ Le texte qui suit s'inspire des réflexions menées par des acteurs de terrain. Nous avons notamment consulté les publications suivantes : Lelubre Marjorie (2009). *La prison et après... ? Réflexion autour des problématiques d'hébergement et de logement des personnes sortant de prison*, Relais social de Charleroi ; Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2008). *Thuisloosheid na detentie, beleidsdossier*, Louvain.

⁶⁶ Voir les nombreuses études citées dans : Van der Plancke, Véronique et Guido Van Limberghen (2008). *La sécurité sociale des (ex-)détenus et de leurs proches*, Bruxelles, la Charte, p. 475.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 470.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 390.

Pour beaucoup, les revenus perçus grâce à un emploi en prison sont cruciaux. Cependant, le nombre de postes est restreint et tout détenu qui en fait la demande ne peut y accéder (70 % de chômage dans les prisons). De plus, les revenus sont très bas : environ un euro/heure⁶⁹.

Posséder une adresse est la clé d'accès à un certain nombre de droits. Ceux qui ont une famille restent domiciliés à l'adresse de celle-ci mais combien de familles survivent à un séjour en prison et quelles sont les solutions pour les autres ? Cette question se pose également pour tous les détenus rayés du registre de la population durant leur séjour en prison. Pour ceux qui perdent leur adresse durant la détention ou l'avaient déjà perdue avant, la possibilité de s'inscrire à l'adresse de la prison existe, moyennant l'accord du directeur⁷⁰, mais les règles sont très peu claires et il n'y a pas de politique volontariste en la matière. Sans accord du directeur, la question peut être soumise au ministre de l'Intérieur ou à son délégué. Une solution pourrait résider dans la mise en place d'une adresse de référence pour les détenus qui sont rayés du registre de la population.

Depuis la prison, les détenus n'ont le plus souvent pas accès aux dispositifs sociaux. En Flandre, de nombreux efforts ont été réalisés ces dernières années pour mettre à portée des détenus des services comme l'aide générale (*welzijnswerk*), le VDAB, l'enseignement, des initiatives de formation... A Bruxelles et en Région wallonne, il existe également des services qui proposent un suivi social ainsi que des formations. Cependant, des acteurs fondamentaux dans la prévention du 'sans-abrisme' restent encore hors de portée des détenus durant leur séjour en prison, notamment le CPAS, les sociétés de logement social, les AIS...

Il existe différentes formes de libération et de détention (permissions, congé pénitentiaire, surveillance électronique, détention limitée) dont l'objectif est de faciliter la réintégration sociale. Mais force est de constater que les permissions et le congé pénitentiaire sont insuffisants pour trouver un logement. Le système de surveillance électronique n'est applicable que pour ceux qui ont un toit au-dessus de la tête. Le système de détention limitée pourrait offrir une solution aux problèmes des personnes sans abri. Il leur permettrait de travailler, et donc d'avoir un revenu sur lequel ils pourraient prélever une épargne pour accéder à un logement, et d'étudier le marché locatif. Cependant, les places disponibles sont très limitées et les conditions d'accès y sont très strictes.

• Lors de la libération et après la détention

Le système d'application des peines ne permet pas de connaître avec certitude la date de libération de quelqu'un (sauf s'il purge sa peine jusqu'au bout). Dans ces conditions, il est difficile de préparer sa sortie et de trouver un logement. Or pour certains détenus (peine de plus de trois ans), le tribunal d'application des peines exige pour une libération conditionnelle d'avoir une perspective de logement ou d'hébergement.

Après la libération, chaque personne doit initier une procédure afin de recouvrer les droits sociaux qu'elle avait perdus lors de son incarcération ou auxquels elle n'a pu prétendre en prison en raison de l'inaccessibilité de certains acteurs.

Une fois libéré, l'accès au CPAS demeure un problème. Bien qu'il existe des dispositions légales spécifiques et une possibilité d'aide urgente, bien souvent, dans les faits, il faut résoudre la question du CPAS compétent, passer une période sans aide en raison des procédures qui prennent du temps au

⁶⁹ Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2008). *Op. cit.*, p. 9.

⁷⁰ Art. 18 al. 2, 5°, A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers ; SPF Intérieur – Direction générale – Institutions et populations – Service population et identité, *Instructions générales concernant le tenue des registres de la population* – Le registre national, 23 mars, n°103, p.95.

sein du CPAS (garantie locative, prime d'installation), plusieurs semaines pendant lesquelles aucun revenu ni aucune aide ne sont perçus.

Les maisons d'accueil n'acceptent pas tous les ex-détenus, surtout s'ils n'ont plus de papiers d'identité puisqu'ils ne sont du coup pas pris en charge par le CPAS pour les frais journaliers. De plus, lors de la libération, ces personnes ont souvent besoin de plus qu'un toit et la maison d'accueil pourrait être une solution adaptée, c'est parfois également une condition à la libération anticipée.

L'accès aux logements sociaux est un problème important pour de nombreux groupes défavorisés mais un certain nombre de mécanismes ajoutent encore des difficultés pour les ex-détenus. On peut faire le même constat par rapport à l'obtention de primes qui sont censées faciliter l'accès au logement.

3.4.2 Institutions de l'aide à la jeunesse

Une double constatation nous a amenés à explorer le lien entre le secteur de l'aide à la jeunesse et le 'sans-abrisme'. De nombreuses personnes sans abri ont été confrontées à des problèmes durant leur jeunesse. En Flandre, deux personnes sans abri sur trois ont séjourné en institution ; plus d'un sur quatre a séjourné dans une institution de l'aide à la jeunesse⁷¹. En outre, beaucoup de jeunes quittent les institutions sans avoir de garanties par rapport à leur situation de logement et courent dès lors le risque de devenir sans-abri. Les initiatives d'accompagnement existantes n'offrent pas toujours une solution adéquate, selon les participants à la concertation.

• Aide prolongée

Bien que les dispositifs de l'aide à la jeunesse soient censés préparer les jeunes à réintégrer leur environnement familial ou à s'installer de façon autonome, le fait d'habiter seul constitue pour ces jeunes un réel défi. Ils n'ont souvent plus de 'chez eux' où ils pourraient aller ni de réseau social solide auquel se raccrocher. Pendant le séjour en institution, les contacts avec leurs parents, frères et sœurs risquent de se diluer. Parfois, les jeunes ne reconnaissent plus leur propre famille et ne sont pas enclins à se rapprocher d'elle. Il est difficile de rétablir ce lien essentiel lorsque celui-ci n'a pas été entretenu pendant le séjour en institution.

Par ailleurs, mener une vie autonome n'est pas non plus évident. Les jeunes doivent non seulement prendre en charge leur subsistance et leur santé, mais aussi payer le loyer à temps, gérer leur budget, trouver une formation qui convient, chercher du travail... et ceci sans l'accompagnement familial de l'institution et sans le soutien de la famille, d'amis.

En Flandre, pour faciliter la transition vers l'autonomie, les jeunes peuvent à certaines conditions, même après la sortie de l'institution à leur majorité, continuer à recourir à un accompagnement⁷². Ainsi, ils peuvent poursuivre leur projet éducatif pendant six mois, habiter une chambre tout en étant suivi jusqu'à l'âge de 20 ans, ou habiter de façon autonome en bénéficiant d'un accompagnement jusqu'à l'âge de 21 ans. De plus, il existe en Flandre une procédure particulière (*spijtprocedure*) par laquelle le jeune majeur peut, endéans les six mois, revenir sur sa décision de ne plus vouloir d'accompagnement. Un problème se pose lorsque les jeunes, après qu'il ait été mis fin à leur accompagnement prolongé, ne bénéficient plus d'aucun suivi et ne trouvent pas toujours le chemin vers le secteur de l'aide sociale.

⁷¹ Van Menxel, et al. (2003). *Verbinding verbroken*, Steunpunt algemeen welzijnswerk.

⁷² <http://www.juriwel.be/smartsite.net?id=10362>

En Communauté française, une telle aide prolongée existe également⁷³. Un jeune préalablement suivi peut, avant l'avènement de sa majorité, demander une prolongation de l'aide jusqu'à l'âge de 20 ans. Cette prolongation de l'aide prend la forme d'une préparation à l'autonomie, pour laquelle à peu près tous les services agréés de l'aide à la jeunesse sont compétents, des AMO aux institutions résidentielles.

De même, le juge de la jeunesse peut prendre des mesures jusqu'à 20 ans pour les jeunes ayant commis des faits qualifiés infraction⁷⁴.

• Défis

Les défis en Communauté flamande et en Communauté française sont relativement semblables.

L'accompagnement des jeunes via un Service de l'aide à la jeunesse dépend d'une demande d'aide volontaire. Pour ceux qui sont placés via le tribunal de la jeunesse, il s'agit d'une aide contrainte. Lorsqu'à 18 ans, ils doivent quitter l'institution, cette distinction entre accompagnement volontaire et contraint joue un grand rôle. Les jeunes placés sur la base d'une décision du tribunal de la jeunesse ont davantage le sentiment d'être enfin libres et sont *a priori* moins enclins à demander spontanément une aide prolongée.

Un autre point d'attention est l'âge des jeunes qui bénéficient d'une intervention de l'aide à la jeunesse. D'une part, la compétence de l'aide à la jeunesse est limitée aux jeunes de moins de 18 ans, même si tous ne sont pas prêts à voler de leurs propres ailes une fois devenus majeurs. D'autre part, des mineurs d'âge bénéficient d'un accompagnement au logement dans des chambres ou des logements indépendants. Le fait qu'ils soient mineurs signifie qu'ils ne peuvent poser aucun acte (légal), n'en ayant pas la capacité (au sens de la loi). Ils n'ont par exemple pas le droit de percevoir une allocation-loyer ou un revenu d'intégration. Ceci peut hypothéquer leur préparation à une vie autonome.

En outre, les services soulignent, en Communauté française, le manque de clarté quant à la teneur de l'accompagnement à l'autonomie. Elle peut en effet revêtir des formes diverses d'un service à l'autre, étant donné l'autonomie relative dont ils jouissent dans leur fonctionnement. C'est également le cas pour les institutions en Flandre. Le maintien et le renforcement des liens avec la famille et un réseau social étendu sont d'importance primordiale dans l'accompagnement vers une vie autonome.

3.4.3 Hôpitaux

Les participants à la concertation ont insisté pour mentionner les sorties d'hôpital, en particulier psychiatrique, bien que le temps ait manqué pour en débattre avec les acteurs concernés. Le constat est en effet interpellant : le nombre de personnes ayant un passé en institution psychiatrique augmente parmi les personnes sans abri. La baisse du nombre de lits en psychiatrie n'est pas compensée par ailleurs par un nombre suffisant de places d'accueil. Le suivi après un séjour à l'hôpital est souvent défaillant. En raison de la complexité de leur situation, les personnes sans abri sont difficiles à atteindre.

⁷³ Art. 1^{er}, 1^o du Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, *Moniteur belge*, 12 juin 1991.

⁷⁴ Art. 37 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse.

3.4.4 Besoin d'une concertation intersectorielle

On constate un manque de collaboration structurelle entre le secteur des prisons, de l'aide à la jeunesse et de la psychiatrie d'une part, et celui de l'aide aux personnes sans abri et de l'aide générale d'autre part. Une certaine forme de collaboration existe parfois mais elle reste le plus souvent limitée et *ad hoc*. Les différents secteurs se connaissent trop peu.

• Prisons

La période qui suit immédiatement la mise en liberté est critique pour de nombreux anciens détenus. Parce qu'il est impossible de préparer la sortie depuis la prison, tout doit se dérouler au moment même de la mise en liberté. Mais la personne concernée se retrouve souvent seule à ce moment. L'accompagnement psychosocial est en effet limité à la période de détention. Le retour à la 'vie normale' est ressenti comme une peine après la peine. Si les services d'aide aux justiciables offrent un suivi, peu de détenus continuent à faire appel à ces services dès qu'ils recouvrent leur liberté : ils préfèrent laisser la prison derrière eux et ne plus avoir de contact avec les acteurs qui leur rappellent la détention.

Le secteur de l'aide aux personnes sans abri et du logement d'une part, et celui de l'exécution des peines et des mises en liberté d'autre part, sont deux mondes fort différents n'ayant que peu de contacts entre eux. Des dispositifs qui relient ces deux univers sont nécessaires ('*halfwayhouses*' ou maisons de transition).

L'habitat accompagné serait pour de nombreux détenus une excellente solution, adaptée et individualisée – mais le problème de l'accès réapparaît ici encore. Il n'y a pas assez de places disponibles et la sélection est donc beaucoup trop stricte. Il n'y a aucune collaboration structurelle entre les acteurs pénitentiaires et ceux de l'habitat accompagné.

• Aide à la jeunesse

En Flandre, la collaboration entre différents acteurs de l'aide à la jeunesse est lancée. La politique 'Integrale Jeugdhulp' opère depuis 2005 dans toute la Flandre et à Bruxelles. Sept acteurs de l'aide à la jeunesse y participent : Algemeen Welzijnswerk, Bijzondere Jeugdbijstand, les Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg, les Centra voor Integrale Gezinszorg, les Centra voor Leerlingenbegeleiding, Kind en Gezin et la Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap⁷⁵. Via cette collaboration, ils travaillent par exemple à un nouveau statut juridique des mineurs et sur des transitions souples entre l'aide à la jeunesse et l'aide générale, deux points cruciaux pour prévenir le 'sans-abrisme'.

Le Département 'Welzijn, Volksgezondheid en Gezin' collabore également à une politique coordonnée pour les jeunes adultes vulnérables (Vlaams gecoördineerd beleid voor kwetsbare jongvolwassenen⁷⁶) dont les actions planifiées, bien qu'elles ne mentionnent pas explicitement la prévention du 'sans-abrisme', peuvent y contribuer.

En Communauté française, un projet EVA GOA (Evaluation de l'autonomie – Guide d'outils de l'autonomie) a démarré, auquel 60 services ont adhéré. Ce projet poursuit les objectifs suivants : évaluer les

⁷⁵ <http://wvg.vlaanderen.be/jeugdhulp/index.htm>

⁷⁶ http://www.steunpunt.be/_steunpunt/E-zine/AWW-flash/aww-flash2010-01/Beleidsopties%20Vandeurzen%20ivm%20jongvolwassenen.pdf

outils mis en œuvre par ces services pour accompagner les jeunes vers l'autonomie, rédiger un guide les présentant et enfin encourager l'échange des pratiques.

- **Hôpitaux**

La concertation et la collaboration structurelles entre les différents secteurs, plus spécifiquement celui de l'aide aux personnes sans abri et des soins de santé mentale, sont indispensables pour relever le défi que représente la prise en compte de cette population. Des initiatives intéressantes de concertation intersectorielle existent comme le réseau santé de la Cocom, la Plate-forme bruxelloise de santé mentale, le SMES-B...

4. Politique d'aide aux personnes sans abri

Nous voulons rappeler ici, en guise d'avertissement au lecteur, la crainte exprimée par bon nombre d'acteurs rencontrés, que les recommandations qu'ils formuleraient pour améliorer l'aide aux personnes sans abri, ne soient entendues par les responsables politiques comme un encouragement à créer quelques lits supplémentaires plutôt qu'un encouragement à investir dans des solutions durables et dans la prévention. Cette partie du rapport veut se faire l'écho de cette préoccupation forte.

Après avoir évoqué, au point précédent, les différents facteurs de rupture et leviers de prévention, nous rendons compte dans cette partie des constats et des réflexions issus de la concertation concernant les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes sans abri et les solutions d'aide qui leur sont proposées.

Dans le premier point (4.1), nous abordons les risques de santé spécifiques et les difficultés d'accès aux soins des personnes sans abri. Nous avons ensuite choisi d'articuler ce chapitre en fonction de la priorité donnée par les participants à la concertation à la nécessité de centrer toute démarche d'aide sur les demandes des personnes (4.2). N'ayant pas la prétention de définir celles-ci de manière détaillée et exhaustive, le groupe de concertation s'est attaché à mettre en avant les éléments qui vont permettre de rencontrer ces demandes. Partant de ces points d'attention, les pages qui suivent agencent une série de constats, de difficultés et de pistes d'action pour l'aide aux personnes sans abri (4.3, 4.4 et 4.5). Ensuite vient la question de l'articulation des interventions des différents acteurs de manière à garantir un accompagnement optimal (4.6).

Un autre élément récurrent dans les débats est l'incompréhension du groupe de concertation, l'exaspération pour certains, face aux difficultés liées à l'adresse de référence (4.7). Enfin, cette partie du rapport se clôture sur des chemins de sortie du 'sans-abrisme' (4.8).

4.1. Santé

L'exclusion liée au logement est vectrice chez le sujet exclu d'un mauvais état de santé puisqu'elle influence négativement le *"bien-être physique, mental et social"*, trois éléments constitutifs de la santé, selon l'Organisation mondiale de la santé⁷⁷, outre *"une absence de maladie et d'infirmité"*.

4.1.1 Risques auxquels sont exposées les personnes sans abri

Les personnes sans abri minimisent leurs problèmes de santé⁷⁸, comme si elles n'attachaient plus d'importance à leur corps⁷⁹. Pourtant, toutes les études s'accordent sur la prévalence de certains troubles de santé chez les personnes sans abri par rapport à la population générale. Parmi ceux qui sont régulièrement cités, on retrouve : des blessures, des problèmes dentaires, la gale, des maladies respiratoires et des troubles cardio-pulmonaires, des maladies infectieuses (principalement VIH, tuberculose et hépatite), des troubles de la santé mentale. La dépendance à l'alcool, au tabac ou à une drogue est très fréquente chez les personnes sans abri. Il faut ajouter à cette liste les troubles liés à l'usure prématurée⁸⁰ : image de soi dégradée, vie sociale diminuée, perception d'un regard négatif de la société. *"Les violations de la dignité ont des effets si significatifs, si diffus, si durables, que les atteintes à la dignité individuelle et collective peuvent représenter une forme pathogène jusqu'ici méconnue, de capacité destructive à l'encontre du bien-être humain au moins égale à celle de virus ou de bactéries"*⁸¹.

Cette usure prématurée, la plupart du temps préexistante à la situation de sans-abri, s'accélère encore durant un séjour à la rue ou dans un centre d'hébergement. Ces situations sont génératrices d'insécurité, laquelle influe négativement sur la santé physique et mentale.

Le manque de sommeil notamment a un impact majeur sur la santé⁸². Pour les personnes vivant dans la rue, pouvoir dormir est une préoccupation constante. Dormir dans une structure d'hébergement d'urgence provoque aussi du stress : les personnes ne savent pas où ni en présence de qui elles vont dormir, elles sont inquiètes pour leur sécurité et leurs biens, elles se demandent où elles pourront passer la nuit suivante... La question n'est pas *"vais-je bien dormir ?"* mais *"où vais-je dormir ?"*. La privation de sommeil engendre des troubles psychiques. Certaines personnes ont des hallucinations parce qu'elles n'ont pas pu dormir pendant plusieurs nuits. Les participants à la concertation insistent sur le fait que les personnes sans abri doivent pouvoir se détendre et constatent que les centres d'hébergement offrent peu de possibilités en ce sens. L'un d'eux a évoqué l'idée de 'centre de répit'.

4.1.2 Accès aux soins

Les personnes sans abri se dirigent rarement de manière spontanée vers les services médicaux. Dans la majorité des cas, elles accèdent aux soins via les services d'urgence des hôpitaux. Notons toutefois que des initiatives proactives et de proximité existent. Ainsi, le Relais Santé de Charleroi a notamment développé un service d'accueil socio-sanitaire (SASS). Cette structure s'adresse à des personnes en situation de détresse sociale aiguë qui ne peuvent être prises en charge ni par les systèmes

⁷⁷ Définition de la santé de l'Organisation mondiale de la santé : "La santé est un état complet de bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie et d'infirmité".

⁷⁸ Observatoire de la santé et du social (2008). *Op. cit.*, p. 67.

⁷⁹ Van Menxel Gerard, Helen Blow et Aafje De Wacker (2007), "Thuisloosheid schaadt de gezondheid" dans J. Vranken & al (2007). *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2007*, p. 221-239.

⁸⁰ Voir point 3.2.

⁸¹ Professeur Jonathan Mann au Congrès SFSP (Société française de santé publique), Grenoble, 3 juillet 1998, cité dans Debionne François-Paul (2000). *La santé passe par la dignité*, Les éditions de l'Atelier/Éditions ouvrières, Les Éditions Quart Monde, Paris, p. 169.

⁸² Ce paragraphe est rédigé sur la base des comptes rendus d'une concertation organisée par le Service de lutte contre la pauvreté en collaboration avec l'Observatoire de la Santé et du Social, en 2008.

d'intervention classiques en milieu hospitalier et psychiatrique en particulier, ni par le secteur social qui ne dispose pas d'outils adaptés pour ce faire. L'accès au SASS ne se fait pas de manière directe ; la demande doit être adressée aux membres de l'équipe du dispositif de l'Urgence sociale. D'autres services, comme les antennes du CPAS ou d'autres abris de nuit peuvent aussi orienter vers le SASS. Les participants à la concertation recommandent la promotion et le soutien de ce type de démarches. Par ailleurs, le manque de proximité géographique et le manque d'informations sur les structures existantes constituent également des obstacles à l'accès aux soins.

Outre les obstacles administratifs et financiers à l'accès aux soins de santé également rencontrés, il faut ajouter une difficulté spécifique liée à l'absence de domicile. Si les personnes sans abri sont radiées des registres de la population et ne sont pas inscrites en adresse de référence, elles n'ont tout simplement pas droit à l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé. Néanmoins, l'accès aux soins de santé peut être assuré par le recours à l'aide médicale (carte médicale ou aide médicale urgente) octroyée par le CPAS. Par ailleurs, les mutualités disposent de services sociaux qui peuvent, dans le respect de la réglementation, aider les personnes à être en règle d'assurabilité. Les mutualités rappellent qu'il ne faut pas hésiter à les consulter.

Dans le cas de la santé mentale, il existe un obstacle plus 'psychologique' à l'accès aux soins. Ainsi, les personnes souffrantes résistent autant qu'elles peuvent à se laisser 'transférer' vers les professionnels de la santé mentale. Le passage d'un secteur à l'autre est donc toujours du fait professionnel. C'est d'ailleurs de cette situation que découle le 'ping-pong psychosocial'.

De plus, il est difficile pour une personne sans abri de se conformer à un traitement qui exige une prise régulière – donc un achat régulier – de médicament, une certaine hygiène, etc. Des personnes de référence peuvent contribuer à la continuité des soins. Nombre d'habitants de la rue expérimentent positivement l'offre de soins intégrale et gratuite que leur procurent les maisons médicales. Passer de l'hôpital à la rue rend difficile voire impossible le suivi des prescriptions médicales. Il faudrait par conséquent pouvoir mettre en place des dispositifs de transition qui feraient le pont entre l'hôpital et la rue. Ceci permettrait de diminuer les risques de 'rechute'. C'est particulièrement vrai pour les cures de désintoxication qui peuvent être longues et difficiles. Si, au terme d'une cure, les personnes sans abri se retrouvent de nouveau à la rue, les risques de retomber dans la drogue ou l'alcool sont non négligeables. Il faudrait donc, quels que soient les problèmes de santé, développer des alternatives à l'accompagnement ambulatoire, comme des appartements supervisés.

Pour pouvoir prodiguer des soins adaptés à la personne sans abri qui tiennent compte de son environnement, il faut veiller à informer et former les professionnels de la santé sur les réalités de l'exclusion liée au logement. Ceci concerne tant la formation initiale que continuée.

4.2. Aide pensée à partir de la demande

On l'a déjà souligné dans ce rapport, parler des 'sans-abris', c'est parler d'un groupe très hétérogène de personnes. Nombreuses sont celles qui connaissent, à un moment de leur vie, une des formes de l'exclusion liée au logement et qui sont donc amenées, pour une période plus ou moins longue, à entrer en contact avec des acteurs du secteur de l'aide aux personnes sans abri. Leurs parcours de vie sont singuliers : des jeunes gens qui fuient leur foyer ou ne sont plus pris en charge par l'aide à la jeunesse ; des adultes qui connaissent la rue depuis longtemps et ne supportent pas la cohabitation ou la promiscuité d'un dortoir ; des femmes qui tentent d'échapper à la violence familiale ; des couples avec ou sans enfants ; des personnes en cours de régularisation qui ne trouvent pas de place dans les centres d'accueil ; des maîtres qui ne veulent pas se séparer de leur chien...

Outre cette multiplicité de parcours de vie, bon nombre de ces personnes "sont 'trop' (handicapées, folles, malades, âgées, jeunes...) pour être autonomes et 'pas assez' (handicapées, folles, malades, âgées, jeunes...) pour être prises en charge par une institution spécialisée"⁸³. Par ailleurs, des problèmes d'addiction (alcool, drogues), de santé physique et mentale ajoutent encore à la complexité des situations et à la difficulté de prise en charge.

Cette diversité rend la définition des attentes des personnes sans abri très difficile. Cependant, il est absolument nécessaire, pour le groupe de concertation, que l'offre d'aide soit élaborée en tenant compte de celles-ci, ce qui implique la participation des personnes concernées.

4.2.1 Approche proactive, dans le respect des personnes

La question de savoir comment atteindre les publics les plus marginalisés se pose également : comment aider ceux qui ne vont pas vers les différents services existants ? La plupart des acteurs de l'aide aux personnes sans abri fonctionnent sur la base d'une demande de la personne. Or "*c'est une illusion d'attendre des sans-abris qu'ils viennent demander de l'aide spontanément et régulièrement*"⁸⁴. Rendre l'aide accessible, c'est donc également la proposer sur le lieu de vie des personnes, faire émerger une demande petit à petit, en instaurant une relation de confiance, d'où l'importance de soutenir le travail de rue. Les travailleurs de l'asbl Diogenes, par exemple, partent chaque jour à la rencontre des habitants de la rue à Bruxelles. La finalité n'est autre que de placer ces derniers au centre du processus, de renforcer leurs capacités, d'ouvrir les champs du possible, de réveiller les désirs... pour reconstruire des liens sociaux. C'est dans le respect de ce cadre qu'ils pourront, s'ils en expriment le souhait, être orientés vers les services les plus adaptés.

Les CPAS notamment, alors qu'ils sont un acteur fondamental, n'atteignent pas une partie des personnes les plus marginalisées en raison de cette approche de l'action sociale basée sur une demande. Certains centres, conscients de ce problème ont mis sur pied un système d'assistants sociaux 'hors les murs'⁸⁵, qui rencontrent les personnes sur leur lieu de vie, pas forcément durant les heures d'ouverture du CPAS.

De manière générale, l'action des CPAS est fréquemment questionnée et mériterait, pour que les pratiques évoluent, qu'un débat de société soit ouvert sur le sens que l'on donne à l'action sociale, estiment les participants à la concertation. On attend en effet beaucoup de ces acteurs, on leur attribue de nouvelles tâches mais les missions devraient d'abord être débattues et clairement définies.

4.3. Aide adaptée, accessible rapidement

On l'a dit, le dénominateur commun à de nombreuses personnes sans abri est la rupture du lien social. Cette désaffiliation s'accroît très rapidement à mesure qu'augmente le temps passé en rue à lutter pour survivre. Il est donc fondamental que l'aide soit accessible rapidement. Dans ce processus de rupture du lien, les problèmes d'accessibilité aux dispositifs d'aide ont de lourdes conséquences : chaque refus ou non accès est une occasion manquée de reconstruire le dialogue, de rompre l'isolement dans lequel les personnes se trouvent. Pire, ils sont vécus comme des échecs et accroissent la méfiance envers les acteurs sociaux, la société.

⁸³ De Backer, Bernard (2008). *Les cent portes de l'accueil. Héberger des adultes et des familles sans abri*, Bruxelles, p.77.

⁸⁴ Francq Bernard et Pierre Philippot (2003). *Insertion sociale des sans-abri. Résumé*, Bruxelles, Politique scientifique fédérale, p.9.

⁸⁵ A Charleroi, le dispositif des "AS Hors-les-murs" s'inscrit véritablement dans cette démarche "d'aller vers" par des permanences dans les services de première ligne, par du zonage en rue en partenariat avec les éducateurs de Carolo Rue...

Actuellement, force est de constater que les acteurs de terrain, qu'ils soient institutionnels ou associatifs, ont du mal à prendre en considération la multiplicité de situations et qu'ils y répondent de manière très différente d'un endroit à l'autre du pays. À côté des CPAS, le secteur s'est formé sur une base associative, chaque association s'efforçant de combler une lacune. Les approches sont donc très différentes, chacun défendant un projet pédagogique et une vision propres, accueillant tel ou tel type de public, sous telle ou telle condition. Cela entraîne à la fois des refus de la part des structures envers certaines personnes et des refus de la part de certaines personnes d'intégrer tel ou tel projet ne correspondant pas à ses besoins ou attentes.

Par ailleurs, le cadre réglementaire dans lequel évoluent les acteurs a également un impact sur l'acceptation ou le refus des personnes, notamment dans les maisons d'accueil. En Région wallonne par exemple, le décret qui réglemente les maisons d'accueil stipule : *"Pour le calcul du taux d'occupation d'une maison d'accueil, ne sont pas considérées comme bénéficiaires : les personnes âgées de plus de soixante ans au jour de l'accueil à partir de la quatrième d'entre elles"*⁸⁶. Cela signifie donc qu'une maison d'accueil ne reçoit plus de subside pour la quatrième personne de plus de 60 ans qu'elle accueille, et qu'elle n'acceptera donc pas plus de trois personnes de plus de 60 ans.

Une des principales conséquences de ce problème d'accès à une aide adaptée, selon les participants à la concertation, réside dans l'errance à laquelle les personnes sans abri sont contraintes pour trouver une réponse à leurs demandes. Le déracinement qu'entraînent ces déplacements est une difficulté supplémentaire à laquelle elles doivent faire face. Elles se retrouvent dans une maison d'accueil qu'elles n'ont pas choisie, dans une région qui n'est souvent pas la leur. Cela pose également de grosses difficultés en termes d'organisation de l'aide. Pour les travailleurs sociaux, il est difficile de débiter un accompagnement si les personnes sont éloignées de leur réseau social. De plus, des problèmes de mobilité entravent la recherche d'un travail ou d'un logement dans la région d'origine, la continuité du parcours scolaire des enfants est mise en péril, le cas échéant.

L'adaptation de l'offre aux demandes des personnes sans abri est liée à deux questions spécifiques, lorsque l'aide prend la forme d'un hébergement : celle de la gestion des places (4.3.1) et celle des seuils d'accueil des différentes structures (4.3.2).

4.3.1 Gestion des places

La principale raison du manque de places (plus ou moins important en fonction des endroits et des périodes) rapportée par les participants à la concertation réside avant tout dans le manque de solutions de logement durable. Les personnes restent coincées dans les structures d'accueil qui sont par conséquent engorgées. Le groupe de concertation veut rappeler que c'est avant tout sur les politiques du logement qu'il faut agir bien plus que sur une éventuelle augmentation de places en abri de nuit ou en maison d'accueil.

Dans certaines villes, la demande dépasse l'offre, dans d'autres il reste des disponibilités. Les grandes villes forment un système de vases communicants : quand des personnes sont refusées ou ne trouvent pas de place dans un endroit, elles prennent la route (ou sont poussées à la prendre) et se dirigent vers la grande ville voisine. Elles sont alors une fois de plus déracinées, arrachées à leur environnement, à leur maigre réseau social. Il existe par ailleurs dans le chef des responsables politi-

⁸⁶ Article 18 §1^{er} du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, *Moniteur belge*, 26 avril 2004.

ques locaux et des travailleurs sociaux, une réelle inquiétude par rapport au fait qu'une offre suffisante de lits dans leur ville risque de créer un appel d'air et d'attirer des personnes sans abri venues d'autres villes qui ne disposent pas de structures d'accueil suffisantes.

• Accueil d'urgence

Les abris de nuit sont les structures dont le seuil d'accès est le plus bas. Cependant, face à l'affluence et aux conditions difficiles dans lesquelles ils travaillent, ils sont parfois obligés de mettre en place des dispositifs pour gérer l'attribution des places. Chaque pratique mal comprise par la personne sans abri (que ce soit le tirage au sort des lits, la réservation par téléphone lorsqu'on ne parle pas la langue usuelle, la difficulté d'atteindre les institutions) renforce la méfiance des personnes sans abri vis-à-vis des institutions et de la société. Pire, elles renforcent leurs angoisses dans la lutte quotidienne pour survivre. On constate également que ce manque de places génère des tensions, au sein des abris de nuit, ressenties tant par les travailleurs sociaux que par les personnes sans abri : *"En quelque sorte, la crise du logement a aussi pour effet de mettre en concurrence les plus précaires de la société"*⁸⁷.

La présence de personnes en séjour précaire ou illégal constitue à cet égard une problématique importante. Les structures d'accueil d'urgence sont le seul refuge possible pour bon nombre de personnes étrangères, qu'elles soient en séjour illégal ou qu'elles n'aient pas trouvé de place auprès des structures d'hébergement de Fedasil⁸⁸ en raison de la saturation de ces centres d'accueil. Les abris de nuit ont dû adapter leurs pratiques. Cette adaptation est extrêmement compliquée et source de frustrations dans la mesure où il est impossible de mettre quelque accompagnement que ce soit en place puisque ces personnes n'ont aucun droit. Par ailleurs, de réelles tensions existent, liées à la cohabitation avec les personnes sans abri (tensions encore accrues par les problèmes de disponibilité de lits). En effet, les personnes en séjour précaire ou illégal ne se trouvent pas, ou en tout cas moins, dans le processus de désaffiliation que vivent les personnes sans abri : elles peuvent, en général, s'appuyer sur un réseau social, une famille... et ne sont pas confrontées aux mêmes problèmes de santé mentale, de consommation d'alcool ou de drogue. Il faut impérativement mettre fin à la crise actuelle de l'accueil de manière à assurer à toutes ces personnes en souffrance un accueil digne dans le respect de leurs droits fondamentaux. Il faut également donner plus de cohérence à la politique d'expulsion : les personnes sans papier sans aucune perspective d'obtenir un titre de séjour séjournent pendant des mois avec de faux espoirs dans des centres d'urgence.

Les participants à la concertation considèrent qu'il faut rendre les places dans les abris d'urgence plus disponibles en coordonnant mieux leur gestion à un plus large niveau : il faut pouvoir fournir une solution d'urgence à toute personne qui en fait la demande. Un cadastre des places permettrait de disposer d'une vue complète pour répondre efficacement à la demande tout en évitant de déraciner les personnes.

• Vers la deuxième ligne⁸⁹

Il faut également renforcer la deuxième ligne, celle des maisons d'accueil, afin que le relais soit possible et que les personnes ne restent pas enfermées dans le circuit de l'urgence. Ce passage entre première et deuxième ligne est loin d'être évident. En raison de l'engorgement des maisons d'accueil

⁸⁷ Delaleeuwe, Nathalie (15/05/2009). "Sans-abri, sans-logis et sans-papiers... à quand l'issue?", *Alter Echos*, n° 272.

⁸⁸ Voir la "Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers", *Moniteur belge* du 7 mai 2007 ; Fedasil, *Quelles personnes sont accueillies par Fedasil ?*, <http://www.fedasil.be/home/bewoners>

⁸⁹ Entre la 'première' et la 'deuxième' ligne, les passages sont loin d'être linéaires et systématiques : les allers-retours sont fréquents.

et des difficultés d'accès au logement, on constate une évolution du type d'accueil proposé par certaines structures d'urgence. Le SAMU social, par exemple, a adapté ses pratiques à cette réalité et accueille des personnes pour des durées plus longues qu'initialement prévu.

Ce n'est pas seulement le manque de places qui force les personnes à rester dans le circuit de l'urgence, ce problème de passage entre première et deuxième ligne est également révélateur du manque d'adéquation de l'offre à la demande. A Charleroi par exemple, la répartition des places réservées aux hommes et aux femmes pose question : *"Nous avons ainsi pu constater que le secteur des maisons d'accueil confère une place particulière à la précarité au féminin accordant un nombre de places plus élevé pour les femmes que pour les hommes, alors qu'on sait que le sans-abrisme concerne majoritairement une population masculine, qui se trouve souvent agglomérée dans les abris de nuit"*⁹⁰.

Pour faciliter ce pont entre première et deuxième ligne, l'idée de proposer des lits d'urgence au sein des maisons d'accueil est une piste évoquée par les participants à la concertation.

4.3.2 Conditions d'accueil

Les conditions mises à l'hébergement peuvent également se révéler des obstacles insurmontables pour les personnes sans abri. Ici encore, accorder davantage d'attention aux attentes de celles-ci et à leur participation permettrait d'assurer une meilleure prise en charge et surtout éviterait de laisser certaines personnes (les plus difficiles à aider) sans aucune possibilité d'accueil.

- **L'urgence**

Pour les participants, la gratuité et l'inconditionnalité sont deux éléments constitutifs de l'accueil d'urgence.

Concernant la durée du séjour, l'hébergement d'urgence est une solution d'urgence en réponse à des situations extrêmes et donc, par définition, temporaire. Il est fondamental que les personnes qui y recourent ne s'y installent pas mais que ce soit bien une première ligne qui permette de rebondir vers des solutions à plus long terme. L'accueil doit donc y être limité dans le temps.

Selon des participants à la concertation, certains abris de nuit sont insalubres : des personnes sans abri refusent d'y être hébergées parce que les conditions d'accueil ne sont pas conformes à la dignité humaine. Ces dernières doivent être améliorées de manière à garantir aux personnes d'être accueillies dignement : encadrement pour un accès approprié aux structures, locaux préservant un seuil d'intimité, locaux permettant de satisfaire une hygiène appropriée, particulièrement aux femmes, clarification des limites et des cadres de l'accueil en cas de violence entre personnes ou envers les travailleurs sociaux, assouplissement des horaires d'accès, adaptation de l'accueil aux familles, aux couples et au respect de leurs liens...

- **Les maisons d'accueil**

Ensuite, il faut pouvoir proposer des solutions via les maisons d'accueil, pour des séjours plus longs de manière à ce que les personnes qui y aspirent aient l'occasion de se reposer et de reprendre pied. Le groupe de concertation s'accorde sur le fait qu'il est normal que les maisons d'accueil mettent des

⁹⁰ Lelubre, Marjorie (2009). *Freins et facilitateurs à l'accueil, l'hébergement et le logement des personnes sans-abri*, Abstract, p. 3.

conditions à l'hébergement pour que la vie en commun pendant une période plus ou moins longue soit possible. Il pointe néanmoins le manque de souplesse du règlement d'ordre intérieur de bon nombre de structures, bien qu'un conseil des hébergés participe à son élaboration. Cette rigidité, outre les barrières concrètes qu'elle dresse et que nous évoquons ci-dessous, provoque également la crainte pour certains de se voir partiellement privés de liberté.

Bien que les maisons d'accueil limitent le prix en fonction des ressources dont disposent la personne et que les CPAS interviennent sous forme de réquisitoire, dans certains endroits, ce prix est impossible à payer par le public le plus fragilisé.

Les participants à la concertation s'accordent sur le fait qu'il est tout à fait normal que le séjour soit payant. Par contre, les avis divergent sur la politique des maisons d'accueil qui font de la gestion de la totalité des revenus des personnes hébergées une condition d'accueil. Il y a effectivement une cogestion budgétaire imposée par beaucoup de structures d'hébergement. L'objectif est souvent de permettre à la personne d'épargner pour trouver un logement par la suite. D'autres maisons d'accueil fonctionnent selon un système 'transitoire' : au départ, elles gèrent obligatoirement le budget de la personne, ensuite, celle-ci peut le gérer elle-même. C'est aussi une façon pour la maison d'accueil de garantir d'être payée au départ. Ce genre de pratique fait débat.

La présence aux côtés des personnes sans abri de chiens constitue également une barrière dans l'accès aux services d'aide pour les personnes sans abri, les animaux de compagnie étant refusés dans de nombreuses structures d'hébergement.

Les personnes souffrant d'assuétudes ou de troubles de la santé mentale ne sont généralement pas admises dans les maisons d'accueil puisque ces dernières proposent un accueil collectif et que le personnel n'est pas formé à gérer ces problématiques. Les solutions du type 'habitations protégées' sont saturées : "(...) *les habitations protégées sont devenues quasiment inaccessibles pour les personnes sans abri en souffrance psychique : les listes d'attentes sont longues et l'alcool n'y est pas toléré. Ainsi n'existe-t-il pas dans notre capitale de possibilité de soins pour les patients présentant un double diagnostic et encore moins si de lourds dégâts neurologiques causés par l'abus d'alcool viennent s'ajouter à leurs problèmes*"⁹¹. Ce constat établi à Bruxelles est relayé par des acteurs de tout le pays.

Une partie des personnes qui ne sont les bienvenues nulle part se tournent alors vers les structures non agréées où elles trouvent enfin une réponse positive à leur demande. Cependant, ces lieux d'accueil alternatifs, qui "*bénéficient jusqu'à présent d'une certaine tolérance par défaut de la part des autorités et d'une appréciation mitigée des travailleurs socio-sanitaires*"⁹² posent question : si certains fonctionnent très bien et accueillent les personnes avec une certaine tolérance (autorisation de consommer de l'alcool sur place par exemple), d'autres, parce qu'ils ne sont pas contrôlés puisque non agréés, dérivent et peuvent profiter des situations d'extrême fragilité des personnes qui font appel à leurs services : caractère rudimentaire des conditions d'hébergement, absence de formation du personnel encadrant, encadrement insuffisant, soins psychologiques ou physiques insuffisants, mainmise sur la gestion des ressources financières des résidents, etc.

Il est nécessaire, pour éviter ces abus, qu'un cadre réglementaire soit mis en place. Il peut être léger et peu contraignant mais il doit exister de manière à pouvoir garantir un minimum de contrôle sur les conditions d'hygiène, et la comptabilité, notamment.

⁹¹ Galle, Antoine (2009). *Que veulent les 262 sans-abri de Bruxelles ?*, asbl Diogènes, Bruxelles, p. 2.
⁹² Morenville, Catherine (29 mai 2009). "Où et comment héberger les "plus marginalisés" ", *Alter Echos*, n°274.

4.4. Accompagnement multidisciplinaire

Pour le groupe de concertation, après la question de l'accès à l'aide, se pose la question de la nécessaire multidisciplinarité de l'accompagnement. En effet, les difficultés rencontrées dépassent largement le cadre de l'aide sociale ; des intervenants des secteurs de la santé, de la santé mentale et du logement entre autres sont des acteurs fondamentaux dans les solutions d'aide à mettre en place.

Assurer un suivi multidisciplinaire au travers des différents services et secteurs qui interagissent permet, pour le groupe de concertation, la mise en place d'une aide sur mesure en fonction des demandes des personnes. Cette approche évite l'impression de chaos que peut donner la complexité du secteur de l'aide aux personnes sans abri et qui participe à la méfiance et l'isolement que ressentent bon nombre de personnes sans abri : dispositifs et accompagnateurs changeants, fragmentations des demandes d'aide, peu d'attention accordée au récit de vie des personnes ou à leur expérience. Cet accompagnement est un travail délicat, de longue haleine qui demande beaucoup de souplesse. Il est très difficile de réussir à accompagner vraiment une personne : certaines font appel à des services puis disparaissent et réapparaissent par la suite sans donner aucune information sur ce qui s'est passé.

Pour accompagner les gens, il est important que ceux-ci établissent une relation de confiance avec le travailleur social qu'ils côtoient, qu'ils se trouvent une personne de référence pour assurer un suivi longitudinal.

4.4.1 Concertation et communication

Pour les participants à la concertation, la communication entre les différents acteurs reste un défi sur le terrain en raison de la fragmentation des interventions. Une personne s'adresse à un acteur avec une demande à laquelle ce dernier donne une réponse mais sans savoir quels sont les autres acteurs qui agissent par ailleurs auprès de cette personne. Cette problématique touche à la fois aux interactions dans le secteur-même mais également à la communication vers des acteurs d'autres secteurs, par exemple le secteur médical. Alors qu'un séjour à l'hôpital pourrait être une opportunité de contact, d'accompagnement, de régularisation de certains aspects administratifs, etc., les acteurs sociaux ne sont généralement pas prévenus par l'hôpital que des personnes sans abri y séjournent. L'asbl Infirmiers de rue note cependant une évolution positive dans les pratiques à Bruxelles : de plus en plus d'assistants sociaux des hôpitaux les avertissent de l'entrée de personnes sans abri. Les liens avec le secteur de la santé mentale posent également problème mais il existe des initiatives de psychologues et de psychiatres mobiles, comme au SMES-B, qui travaillent en soutien des travailleurs sociaux et qui vont sur le terrain, là où vivent les personnes.

A cause de ce manque de communication, chaque intervenant doit passer un temps considérable à identifier les acteurs impliqués dans une même situation, savoir à quels autres services la personne concernée a fait appel, etc. Dans le domaine de la santé, ce manque d'information est réellement problématique, en termes de suivi médical des personnes.

Des projets qui proposent des solutions originales à ce manque de concertation existent. Citons par exemple le projet thérapeutique Hermès aux personnes psychotiques. Ce projet, coordonné par le CSM Antonin Artaud est né d'un accord de collaboration entre 22 partenaires francophones, bicommunautaires et néerlandophones qui opèrent dans le secteur de la santé et de l'aide sociale à Bruxelles. Il part du constat de la grande difficulté dans laquelle se trouvent les personnes lorsqu'elles sortent de l'hôpital ou lorsqu'elles doivent être réorientées vers une autre structure. C'est un moment

de transition complexe au cours duquel beaucoup 'disparaissent'. Pour pallier ce risque d'une nouvelle rupture, Hermès met en place une concertation transversale qui permet de coordonner les actions et interventions, grâce à une équipe de référents. La concertation autour de la personne est leur mission. Le référent recherche quel est le réseau fréquenté par la personne, quels sont ses contacts et met tout le monde autour de la table. C'est lui qui anime les réunions (au moins une par trimestre) et assure le suivi des décisions qui y sont prises. Dans la mesure du possible, la personne concernée participe aux réunions. Cela permet de cerner les limites d'action de chacun et de ne pas faire double-emploi.

Les projets multidisciplinaires sont nombreux mais ils reposent sur des initiatives de terrain et sont portés par la créativité et la volonté de leurs auteurs. La prise en compte de la multiplicité des difficultés et de la nécessaire concertation des acteurs devrait être intégrée à un niveau supérieur, à une approche globale du secteur. Ces projets devraient être fortement encouragés et soutenus. Des responsables politiques ont conscience de cette nécessité. Ainsi par exemple, dans le cadre du "*meerjarenplanning 2011-2015*", le ministre flamand du Welzijn appelle à des accords de coopération supplémentaires entre les acteurs du logement et les CAW.

4.5. Suivi longitudinal, au rythme des personnes

"Etre avec eux (sans donc ni les précéder, ni les poursuivre)"⁹³

Dans la mise en place de l'accompagnement, l'aspect de la temporalité est important, ce que beaucoup de dispositifs négligent encore trop souvent, en raison, entre autres, de leur cadre réglementaire⁹⁴. Pour le groupe de concertation, il est difficile, voire impossible, dans un laps de temps court, d'initier un véritable accompagnement. Une prise de conscience a lieu dans certaines structures qui autorisent un accueil plus long, pendant plusieurs mois. La stabilisation de la personne permet alors de faire émerger une demande, un projet. Cependant, cette prise de conscience n'est pas généralisée, comme en atteste cette remarque d'un CPAS : "*Au début, nous rendions les logements de transit aussi accessibles et bon marché que possible, en partant du point de vue que cela permettrait aux gens y résidant de souffler un peu. Dans la pratique, nous constatons toutefois que les gens s'y incrustaient. C'est pourquoi nous avons décidé de rendre les séjours dans les logements de transition aussi inattractifs que possible*"⁹⁵.

4.5.1 Autonomie

Si les participants à la concertation s'accordent à dire que c'est vers l'autonomie que l'accompagnement doit tendre, ils attirent cependant l'attention sur le fait qu'il faut aussi accepter que toutes les personnes accompagnées n'y parviennent pas forcément, certaines auront toujours besoin d'un soutien. "*Quels que soient les pouvoirs subsidiant (Cocof, Cocom ou Région wallonne), tous assignent aux maisons d'accueil, via décrets ou ordonnances, des objectifs en lien avec 'l'acquisition ou la récupération de l'autonomie', 'la réinsertion dans la société' des personnes qui y sont accueillies. (...) Les travailleurs sociaux sont tenus d'aider les usagers à développer 'un projet personnel', à les faire 'se prendre en main'. (...) Est-il 'toujours' pertinent de travailler sur des projets d'insertion, d'autonomie ? A tout prix ?*"⁹⁶

⁹³ Home Baudouin (2007). *Rapport d'activités*

⁹⁴ Voir notamment les durées maximales de séjour dans les structures d'hébergement dans les réglementations.

⁹⁵ OASeS/ Universiteit Antwerpen, PSHB / Université de Liège (2009). *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri*, Bruxelles, SPP Intégration sociale, p. 105.

⁹⁶ Oddie, Deborah (décembre 2008-mars 2009). "Activation, autonomie : à tout prix ?", *Ensemble*, n°64, p. 34.

Les personnes qui se trouvent dans les situations les plus difficiles demandent le plus de temps. La plupart des acteurs de terrain (associatifs et institutionnels) se trouvent dans un cadre qui leur impose de faire preuve d'efficacité et de rentabilité. Ils ont donc tendance à se concentrer d'abord sur les situations les plus simples de manière à pouvoir assurer une certaine quantité de travail, au détriment de la qualité. Il en va de même pour les travailleurs sociaux de beaucoup de CPAS qui sont surchargés de travail et doivent traiter un trop grand nombre de dossiers. L'aspect qualitatif de leur travail en est affecté. Ce sont bien entendu les personnes dans les situations les plus difficiles qui pâtissent de cette approche quantitative de l'aide aux personnes. Comment valoriser une approche qualitative de l'aide ? Comment être reconnu dans l'effort d'atteindre les plus exclus et non sur la base du nombre de dossiers traités ?

Le groupe de concertation s'interroge, sans parvenir à un accord, sur la pertinence de catégoriser les 'cas les plus lourds' de manière à leur apporter l'aide la plus adéquate possible, sans les stigmatiser. Pour certains, si l'on bâtit des catégories en fonction du type d'aide apportée, c'est moins stigmatisant parce que mouvant. Pour d'autres, cela revient à coller des étiquettes sur les personnes, dont il est très difficile de se défaire.

4.5.2 Accompagnement au logement, suivi post-hébergement

Le suivi post-hébergement et l'accompagnement au logement revêtent un caractère crucial. Le suivi post-hébergement est essentiel pour aider la personne à se relever. Il est difficile de passer d'un système où on est longtemps accompagné à l'autonomie complète lorsqu'on a la chance de retrouver un logement. C'est un travail de longue haleine, d'autant plus nécessaire que les personnes sont alors souvent rattrapées par les dettes, les pensions alimentaires impayées, etc. C'est un moment très difficile et une transition pour laquelle un accompagnement (qui peut être initié à partir de la structure d'hébergement si la personne concernée se trouvait en maison d'accueil) est indispensable. Nombreux sont les récits de 'rechute'.

L'asbl Un Toit à Soi, par exemple, travaille à ce suivi post-hébergement pour ceux qui ont été hébergés à la maison d'accueil des Petits Riens, à Bruxelles. L'association propose une guidance à domicile pour aider ces personnes à garder leur logement : réapprendre à gérer le quotidien et à éviter les pièges de "*ses anciens démons*". Un Toit à Soi a aussi développé une série d'alternatives au logement classique : accompagnement dans des flats pour apprendre à se réapproprier la vie quotidienne ; habitats solidaires dans lesquels vivent une quinzaine de personnes en communauté pour répondre au manque de lien social. Des travailleurs sociaux sont toujours présents en arrière-plan : ils jouent un rôle d'éducateur, d'accompagnateur, de gestionnaire, sans être intrusifs.

Les participants à la concertation insistent pour que cet outil de l'accompagnement au logement soit développé et valorisé. Les financements du suivi post-hébergement et des formes d'habitat accompagné sont encore extrêmement faibles. A titre d'exemple, en Région wallonne, il n'y a qu'un poste 'suivi post-hébergement' subventionné par arrondissement administratif, ce qui est largement insuffisant. A Bruxelles, les Petits Riens disposent de trois mi-temps pour effectuer le suivi post-hébergement de 80 personnes. La Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale agréée neuf services d'habitat accompagné pour personnes sans abri.

Depuis décembre 2009, le Ministre du Logement de la Région wallonne finance une recherche⁹⁷ dans le but de mieux cerner ce que représente l'accompagnement dans le logement.

97 "La réinsertion des personnes sans-abri par le logement. Analyse des programmes d'accompagnement"

4.6. Secteur de l'aide aux personnes sans abri

Les situations vécues par les personnes sans abri, le cadre institutionnel dans lequel elles évoluent, ainsi que les interactions à mettre en place dans et hors du secteur exigent des acteurs de terrain (institutionnels ou associatifs) une grande créativité dans les réponses à apporter. Cette complexité en constante évolution nécessite que les intervenants s'interrogent en permanence sur leurs pratiques. A cette complexité s'ajoutent la violence de certaines situations, l'inadéquation de la formation initiale, le manque de formation continue, de bas salaires et des conditions de travail difficiles.

Bon nombre d'acteurs du secteur (particulièrement les maisons d'accueil et les habitats accompagnés) doivent investir une énorme énergie à chercher des solutions pour assurer un encadrement suffisant. Ils sont contraints de travailler avec des emplois subventionnés (APE, Maribel, ACS...) pour parvenir à joindre les deux bouts et la recherche de fonds propres exigés pour obtenir un Maribel, par exemple, met en péril leur travail. Par ailleurs, à Bruxelles, les textes qui réglementent les maisons d'accueil considèrent à tort que plus une structure est grande, plus elle peut faire d'économies d'échelle et donc moins elle reçoit de subsides. C'est une erreur de conception du travail social, selon les participants à la concertation.

Les acteurs du secteur sont nombreux et variés : les services travaillant principalement avec les personnes vivant en rue (travailleurs de rue, accueil de jour...), les abris de nuit, les maisons d'accueil qui offrent un hébergement et un accompagnement pour une durée plus longue, les services d'habitat accompagné... Chaque structure se distingue par ailleurs par le type de public accueilli : hommes seuls, femmes avec ou sans enfants, jeunes, etc. A cette diversité, s'ajoutent encore des approches spécifiques : urgence ou non, inconditionnalité ou non, anonymat ou non... La manière dont les acteurs sont structurés, travaillent et interagissent est sensiblement différente d'une Région à l'autre.

A côté des acteurs associatifs, les CPAS jouent un rôle spécifique et central dans l'aide aux personnes sans abri via notamment l'adresse de référence, la prime d'installation pour les personnes sans abri, l'aide d'urgence. Dans les lignes qui suivent, nous dressons un rapide panorama de la situation dans chaque Région.

4.6.1 En Région flamande

Il n'y a pas de secteur en tant que tel. Depuis le décret du 19 décembre 1997⁹⁸, le secteur associatif de l'aide aux personnes sans abri (*thuislozenzorg*) est entièrement intégré à l'*Algemeen Welzijnswerk* (AWW – l'aide sociale générale). Cette structuration en 'coupole' est une forme de collaboration instituée par le Gouvernement flamand. Celui-ci a restructuré les différents services d'aide sociale en les fusionnant en CAW (*Centrum voor Algemeen Welzijnswerk* – Centres d'aide sociale générale). Cette opération de fusion concerne également le secteur de l'aide à la jeunesse, le *gezins-en relationeel welzijnswerk* (aide sociale familiale) et l'aide aux justiciables. 27 CAW ont ainsi été reconnus et financés par le biais d'enveloppes de subsides en fonction de programmes approuvés par la Communauté flamande. Ces centres organisent l'accueil et l'hébergement, l'accompagnement au logement, le suivi psychologique...

⁹⁸ 19 décembre 1997. Décret relatif à l'aide sociale générale, *Moniteur belge*, 17 février 1998, remplacé par le décret du 8 mai 2009, *Moniteur belge*, 08 juillet 2009.

En 2004, un 'livre blanc'⁹⁹ sur le secteur a été publié dans lequel étaient notamment reprises les opportunités et limites de cette restructuration :

- opportunités : la possibilité de travailler de manière transversale au travers des différents types d'aide ; plus de flexibilité et de travail sur mesure ; mise en place d'un travail dynamique et de qualité ; reconnaissance au niveau local et régional des CAW comme interlocuteurs ;
- limites : la description large des missions n'a pas été mise en lien avec les moyens. La difficulté était donc de fixer des priorités. Il n'y avait pas de programmation de l'offre et les enveloppes de subsides n'étaient pas basées sur des paramètres objectifs.

Avec le nouveau décret de 2009, les missions ont été décrites plus concrètement. Une base a été définie suite à une enquête de façon à définir une programmation et les différences de subsides entre les CAW seront progressivement gommées.

Pour la période entre 1997 et 2009, voici les évolutions dans le secteur de l'aide aux personnes sans abri en Flandre¹⁰⁰ :

- le développement de formes d'aide ambulatoire comme les *inloopcentra* (accueil de jour) de manière à offrir plus d'aide sur mesure ;
- le développement des *zorgwonen* (2002), ainsi que celui de l'accompagnement au logement (*woonbegeleiding*) des locataires menacés d'expulsion (2003) ;
- l'adoption par le Parlement en 2004, d'une résolution dans laquelle il plaide pour une stratégie globale contre le 'sans-abrisme' ;
- la parution, en 2006, de l'enquête "*Zonder (t)huis*" dans laquelle les besoins des personnes sans abri sont mis en évidence ;
- opérationnalisation des recommandations de l'étude *Zonder (t)huis* dans le secteur de l'aide sociale générale : cette mission a été confiée au *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk* (SAW), centre de soutien aux CAW et au travail de rue, de 2006 à 2008.

Les CAW assurent donc une partie de l'hébergement. L'autre partie est financée par les CPAS qui disposent, eux aussi, de structures d'accueil, travaillant d'ailleurs souvent en collaboration avec les CAW : maisons d'accueil, accueil de nuit, accueil d'urgence, logement de transit...

4.6.2 En Région bruxelloise

Les CPAS des 19 communes ont un rôle central en matière de politique d'aide aux personnes sans abri. Parallèlement, le secteur propose un très large éventail de services et les acteurs sont nombreux : maisons d'accueil, habitats accompagnés, accueil de jour, asiles de nuit, travail de rue, repas, vestiaires, services médicaux, aide socio-juridique. Trois pouvoirs publics, à savoir la CCC, la COCOF et la VGC/Communauté flamande voire la Région bruxelloise soutiennent ces initiatives. En 1994, le Collège réuni a créé le 'Comité de Concertation sur la politique des Sans-abri' chargé d'assurer l'interface entre le terrain et les politiques. Ce Comité s'est peu à peu essoufflé et fin 2007, la COCOM a créé le Centre d'appui au secteur bruxellois de l'aide aux sans-abris (la Strada)¹⁰¹.

La Strada a pour missions le conseil en matière de politiques d'aide aux personnes sans abri et l'évaluation de celles-ci ; l'organisation et le soutien logistique au 'Comité de concertation pour l'aide aux sans-abris' ; une fonction d'observatoire et d'échanges de savoirs. La Strada organise également des Espaces de paroles.

⁹⁹ Serrien Ludo (2004). *CAW witboek 2004, Voor een sterke eerste lijn in de Vlaamse Welzijnszorg*, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk.

¹⁰⁰ Lescauwaet, Danny (2010). *Aanvullingen vanwege Steunpunt Algemeen Welzijnswerk bij werknota thuislozenzorg*.

¹⁰¹ Collège réuni de la Commission communautaire commune, *Note de politique générale en matière de politique d'aide aux sans-abri*, juin 2007.

La note politique à l'origine de la Strada¹⁰² prévoit également la création d'une asbl chapitre XII (la loi organique des CPAS), qui joue le rôle de service public de l'urgence sociale et intégrerait Ariane et le SAMU social afin d'assurer la coordination d'un dispositif, disponible 24 heures sur 24. Ce dernier n'a pas encore été effectivement mis en place.

4.6.3 En Région wallonne

Le secteur de l'aide aux personnes sans abri s'est, depuis une petite dizaine d'années maintenant, structuré autour des Relais sociaux des principales villes. Le Contrat d'avenir pour la Wallonie en 1999-2001 comprenait un axe de mise en réseau de l'ensemble des intervenants publics et privés qui œuvrent en matière de grande précarité, axe basé sur deux constats :

- (1) la pauvreté ne recule pas malgré tous les efforts déployés, ceux-ci sont dispersés ;
- (2) il manque un lien entre l'urgence et l'insertion.

En vue de répondre à ces deux problèmes, la stratégie de l'époque a été de créer des Relais sociaux dans les grandes villes dans le but de :

- dépasser les cloisonnements disciplinaires et sectorielles au profit d'une démarche de coordination ;
- évaluer les actions menées ;
- identifier les difficultés rencontrées par les usagers et les professionnels et rechercher des solutions adaptées ;
- favoriser la participation active des usagers.

Les premiers Relais sociaux (dispositif coordonnant des opérateurs locaux publics et privés œuvrant dans le domaine social au sein d'un réseau partenarial) ont été créés en 2001 à Liège et Charleroi. Ce dispositif a ensuite été pérennisé par le Décret relatif à l'Insertion sociale¹⁰³. Ont ensuite vu le jour les Relais sociaux de Namur, Tournai, Verviers, Mons et La Louvière. Le public cible des Relais sociaux est défini par ce même décret (art. 3) : toute personne adulte en situation d'exclusion, de grande pauvreté, "*confrontée ou susceptible d'être confrontée à la difficulté de mener une vie conforme à la dignité humaine et d'exercer les droits reconnus par l'article 23 de la Constitution et, en outre, pour ce qui concerne les services d'insertion sociale, qui n'est pas en mesure de bénéficier d'un dispositif d'insertion socioprofessionnelle*".

Par ailleurs, les Relais santé s'inscrivent dans l'action des Relais sociaux, partant du constat que les personnes en situation précaire rencontrent des obstacles majeurs dans leur accès aux soins. Ces relais ont une mission d'accueil, d'information, de prévention, de premiers soins et de bilan de santé. Ils réorientent également les patients vers des structures existantes qui peuvent répondre à leurs besoins, vers les médecins généralistes et spécialistes, les hôpitaux, les services de santé mentale, les associations de santé intégrée (ou maisons médicales).

Le mode de subventionnement des abris de nuit en Région wallonne est mis en question par les participants à la concertation. C'est le décret relatif aux maisons d'accueil¹⁰⁴ qui régit le cadre de fonctionnement des abris de nuit et des maisons d'accueil. Il évoque, entre autres, l'inconditionnalité de l'accueil de nuit mais le financement des abris de nuit est quant à lui régi par les arrêtés d'application du décret. Ce financement devrait être pérennisé et intégré au décret.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Décret relatif à l'insertion sociale du 17 juillet 2003, *Moniteur belge* du 28 juillet 2003.

¹⁰⁴ 12 février 2004. – Décret relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, *Moniteur belge* du 26 avril 2004 ; 3 juin 2004. – Arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, *Moniteur belge* du 3 novembre 2004 ; 30 avril 2008. – Arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, *Moniteur belge* du 5 mai 2006.

4.6.4 Concertation générale

Outre la nécessaire coordination des différents acteurs qui interagissent autour d'une personne, il est plaidé en faveur d'un renforcement de la concertation au sein du secteur. De nombreuses avancées dans ce sens ont été réalisées, à différents niveaux et dans différents endroits du pays : concertation bruxelloise du secteur depuis 1994, mise en place du centre d'appui La Strada à Bruxelles et projet de l'association Chapitre XII, travail de mise en réseau des Relais sociaux en Région wallonne, centralisation par les CAW en Flandre ... Ces efforts doivent être poursuivis.

En Région bruxelloise, les différents acteurs doivent faire face à de nombreux obstacles au travail en réseau : aux difficultés linguistiques viennent se greffer la fragmentation des compétences et des ordonnances, les limites des territoires des 19 communes et CPAS. Sur le terrain, les acteurs collaborent, mais cette collaboration est guidée par la nécessité ; ils ne se sentent pas suffisamment soutenus dans leur démarche de manière structurelle ce qui a pour conséquence qu'ils dépensent énormément d'énergie pour collecter des informations, savoir qui la personne qui fait appel à eux a déjà contacté, etc. On constatait jusqu'à présent un manque d'implication des CPAS dans les différents lieux de concertation. La mise en place de la Strada a impulsé une nouvelle dynamique et relancé les activités du Comité de concertation bruxellois.

En Région wallonne, une impulsion politique décisive a été donnée au travers de la mise en place des Relais sociaux et des moyens accordés pour ce faire. Le travail en réseau de ces Relais sociaux permet aux acteurs du secteur et d'autres secteurs (social, santé, logement) d'établir petit à petit des modes de fonctionnement dans lesquels la communication est intégrée. C'est un travail de longue haleine¹⁰⁵. A Charleroi par exemple, le Relais social existe depuis neuf ans et a contribué à améliorer la collaboration entre les services. Les travailleurs se connaissent et peuvent travailler ensemble tout en tenant compte et en respectant les différences d'approche. Cette collaboration s'est construite peu à peu : à la coordination du travail a suivi le partage des responsabilités, puis l'amélioration des services. Les travailleurs coordonnent leurs pratiques autour des personnes qui s'adressent à l'un ou l'autre de ces services partenaires.

En Région flamande, un protocole entre les CAW et les CPAS précise les rôles de chacun dans l'hébergement dans un centre d'accueil d'un CAW, mais aussi le paiement des charges de séjour et les accords liés à la *rechtendetectie* (détection des droits : instruments permettant de savoir à quels droits peut prétendre une personne). Dans le cadre de leur programmation, les CAW doivent aussi travailler en collaboration avec les autorités locales.

Les participants à la concertation tiennent cependant à formuler une mise en garde contre les effets pervers de la mise en réseau et principalement un risque accru d'exclusion. Une décision négative prise à un moment donné dans une structure peut suivre la personne qui en a fait l'objet partout puisque tous les acteurs font partie d'un même réseau et que l'information circule. La personne risque alors d'être mise sur une liste noire dans les autres structures et se voir fermer la porte partout.

Une collaboration structurelle plus large encore, avec des secteurs qui ne sont pas spontanément associés à celui du 'sans-abrisme' doit également être encouragée. On l'a vu dans ce rapport au point 3.4 relatif à la sortie d'institutions, la communication avec divers acteurs et la concertation entre ceux-ci pourraient contribuer à prévenir une augmentation du nombre de personnes sans abri. Nous songeons ici à ceux qui sortent de prison, d'hôpital psychiatrique ou, d'une institution de l'aide à la jeunesse pour lesquels le risque de se trouver dans la rue est élevé. Le groupe de concertation cons-

¹⁰⁵ Dans la déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, le Gouvernement manifeste son souhait de renforcer les Relais sociaux en prévoyant une évaluation de leur fonctionnement et en poursuivant éventuellement la création de nouveaux Relais.

tate un déficit important en termes de collaboration avec les services d'aide juridique : ils sont complètement absents des concertations 'sans-abri' or, on l'a vu, la problématique de l'accès aux droits est fondamentale. Les Commissions d'aide juridique¹⁰⁶ pourraient certainement jouer un rôle central à cet égard.

Au rang des initiatives intersectorielles positives et efficaces, le groupe Herscham a été à de nombreuses reprises cité en exemple par la concertation qui déplore la suppression de l'équipe et ses conséquences pour les personnes sans abri de Bruxelles¹⁰⁷.

4.6.5 Plan hivernal

Une question se pose d'emblée sur la pertinence de ce dispositif, une réponse ponctuelle à l'urgence. La nécessité d'augmenter le nombre de lits seulement en hiver ne fait pas l'unanimité, une grande partie des participants à la concertation désirent se démarquer de la 'politique du thermomètre'. Pour certains, les autres périodes de l'année sont tout aussi problématiques ; les réactions des personnes concernées lorsque le dispositif supplétif et l'accueil de soirée sont supprimés au sortir de l'hiver en témoignent.

Si on accepte la nécessité de son existence, le plan hivernal ne devrait pas être un "one shot" qui déstabilise l'ensemble du secteur, réinitialisé année après année. Il faut qu'il soit pérennisé et coordonné avant que la période hivernale ne débute. A Bruxelles par exemple, depuis 2006, les ministres de la Commission communautaire commune ont mandaté le SAMU social de Bruxelles pour la gestion du plan hivernal. Mais il doit chaque année attendre le feu vert de la COCOM/COCOF avant de pouvoir commencer les préparatifs et la mise en place du dispositif, ce qui complique l'organisation.

Une difficulté spécifique soulignée par les participants au groupe de concertation réside dans la coordination des soins entre les bénévoles engagés dans le cadre du plan hivernal et les acteurs médicaux présents toute l'année. Des petits soins sont procurés au jour le jour dans les structures du plan hivernal et le patient ne voit plus l'utilité de se soigner chez son médecin pour le 'long terme'. Une meilleure coordination entre les acteurs médicaux (bénévoles ou non) s'impose.

Dans plusieurs endroits du pays, l'armée offre des lits supplémentaires durant la période hivernale. A Liège, la caserne se situe dans la ville donc les lits sont effectivement occupés. Par contre, les autres casernes du pays se situent parfois très loin du centre ville. A ce problème de mobilité s'ajoute le fait que les opérateurs sociaux doivent également accompagner les personnes sans abri et rester sur place durant la nuit pour l'encadrement. Cette mise à disposition de lits supplémentaires s'avère donc inutile dans de nombreux cas. La VVSG, entre autres, faisait d'ailleurs état de cette inadéquation en décembre : "*Comme les années précédentes, la Défense a mis à disposition une caserne dans chaque province pour l'accueil d'hiver des sans-abris. En raison du fait que la Défense exige que ces personnes sans abri soient accompagnées par du personnel des CPAS (y compris la nuit), le dispositif est à nouveau voué à l'échec...*"¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Il en existe une dans chaque arrondissement judiciaire. Elle est composée de membres du Barreau, de représentants des centres publics d'aide sociale et d'organisations d'aide juridique agréées. Elle a notamment pour mission de promouvoir la concertation et la coordination entre les organisations d'aide juridique et de formuler les recommandations qu'elle juge utiles au ministre de la Justice.

¹⁰⁷ Herscham est né à Bruxelles en 2003 de l'initiative de deux agents de la police fédérale qui ont voulu mettre en place une relation de confiance avec les habitants de la rue qui craignent souvent de s'adresser à la police lorsqu'ils ont des questions, des plaintes, etc. Cette cellule, qui faisait un travail de prévention reconnu et apprécié, a été supprimée en août 2009. Herscham a été remplacé par un nouveau service, Hestia, qui n'a plus rien à voir avec le projet initial selon les participants à la concertation.

¹⁰⁸ "Opvang daklozen door leger is opnieuw maat voor niets", *VVSG-week*, n°46 (du 15 au 21 décembre 2009).

Le plan hivernal est aussi très symptomatique, selon plusieurs acteurs de terrain, de la tendance qui prévaut dans l'approche de l'aide aux personnes sans abri aujourd'hui dans le chef des responsables politiques : des moyens très importants sont investis dans des réponses qui, si elles ont un certain intérêt immédiat, n'apportent aucune solution de fond. On met en place de grands dispositifs standardisés, on multiplie les grands lieux d'asile (dont certains restent vides ou presque). Il faut impérativement sortir de cette approche, les attentes, sur le terrain, portent sur la mise en place d'aides sur mesure, qui placent l'humain au cœur de la démarche. Le tournant qu'essayent de prendre aujourd'hui Les Petits Riens illustre bien cette nécessité. A Bruxelles, ils disposent d'une maison d'accueil de 120 personnes mais veulent à l'avenir 'déconstruire' cet accueil en plusieurs projets de plus petites tailles, conscients du risque de déshumanisation progressive de leur approche.

4.7. Adresse de référence et domiciliation

L'absence d'abri ou de logement a comme corollaire l'absence de domiciliation¹⁰⁹. Or l'inscription au registre de la population ou au registre des étrangers conditionne de nombreux droits, notamment à certaines allocations sociales mais aussi au séjour pour certains étrangers ; en droit judiciaire, la domiciliation joue un rôle majeur (signification, notification,...). Les personnes non domiciliées risquent fort de voir leur situation se dégrader par un accroissement des difficultés financières, par l'incapacité d'être informées d'une procédure ou de la poursuivre – y compris les procédures pénales – et par un basculement dans la clandestinité.

La loi qui prévoit la possibilité d'une adresse de référence pour les personnes sans abri¹¹⁰ constitue donc une réelle avancée puisque cette adresse vaut inscription au registre de la population : elle ne procure pas de logement mais elle pallie certaines conséquences de l'absence de logement. La personne qui par manque de ressources n'a pas ou plus de résidence peut demander d'être inscrite soit à l'adresse d'une personne physique, soit à l'adresse du CPAS de la commune où elle est habituellement présente.

Bien qu'elle soit en vigueur depuis près de 15 ans, cette loi n'est toujours pas appliquée de manière satisfaisante, selon de nombreux participants à la concertation. C'est surtout l'adresse de référence auprès d'un CPAS qui pose problème (3.5.1.) ; il faut dire que l'adresse de référence auprès d'une personne privée ne connaît pas un grand succès (3.5.2). Étendre la possibilité de s'inscrire en adresse de référence auprès d'une personne morale, qui n'existe aujourd'hui que pour les personnes qui séjournent en demeure mobile, est une des propositions formulées au cours de la concertation (3.5.3). Outre les difficultés de mise en œuvre, les participants à la concertation dénoncent aussi l'usage parfois abusif de l'adresse de référence par des autorités publiques (3.5.4).

4.7.1 Adresse de référence auprès d'un CPAS

Le refus de certains CPAS d'accorder cette adresse est une des difficultés les plus fréquemment signalées : les CPAS reconnaissent qu'ils font peu usage de l'outil qu'est l'adresse de référence malgré qu'ils y soient légalement tenus¹¹¹.

¹⁰⁹ La question de la domiciliation et de l'adresse de référence ne se pose que pour les deux premières catégories de la définition ETHOS puisque l'état du logement, qui est un critère pour les deux dernières catégories, n'a aucune incidence en la matière.

¹¹⁰ Loi du 24 janvier 1997 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue de l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, *Moniteur belge*, 6 mars 1997 ; Arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *Moniteur belge*, 6 mars 1997.

¹¹¹ OASeS/ Universiteit Antwerpen, PSHB / Université de Liège (2009). *Op. cit.*, p. 122-125.

Différentes explications sont données.

- Il arrive que la radiation prenne du temps, d'autant plus que la commune du CPAS auprès duquel est introduite la demande et la commune qui doit radier ne sont pas nécessairement les mêmes. Or la radiation est une condition *sine qua non* de l'octroi d'une adresse de référence. Une circulaire de 2006¹¹² explicite l'obligation légale du CPAS¹¹³ d'accomplir les démarches nécessaires, le cas échéant. Ces lenteurs sont le fait soit du CPAS qui doit demander la radiation, soit de la commune qui doit radier. Bien que plusieurs circulaires aient déjà été publiées, une clarification des obligations des autorités publiques et de l'enjeu de la radiation à l'attention des CPAS mais aussi des communes s'avère nécessaire. Mais il faut dire aussi que certains travailleurs sociaux hésitent à lancer cette procédure justement parce qu'ils sont très conscients de l'impact qu'une telle démarche peut avoir : ils craignent que la personne ne se présente plus au CPAS et soit parallèlement radiée du registre de la population.
- La crainte d'abus de la part de personnes qui ne seraient pas réellement sans abri est également évoquée par des travailleurs sociaux de CPAS, puisque la personne en adresse de référence bénéficie du taux isolé¹¹⁴. Nous n'avons aucune idée de la réalité et de l'ampleur, le cas échéant, de telles pratiques.
- Certains CPAS semblent craindre qu'en accordant l'adresse de référence, leur charge financière et de travail augmenterait. C'est sans doute partiellement vrai mais l'adresse de référence permet aussi de régulariser la situation de nombreuses personnes qui ne seront donc plus à charge du CPAS. Mais surtout, le CPAS est tenu d'aider les personnes qui se trouvent sur son territoire même si elles n'y sont ni domiciliées ni inscrites en adresse de référence¹¹⁵ pour autant bien entendu que les conditions légales d'octroi de l'aide soient remplies.
- Sans mettre en cause la pertinence de l'adresse de référence, certains CPAS estiment cependant qu'elle n'atteint pas ses objectifs : permettre entre autres à la personne qui en bénéficie de maintenir son droit à certaines allocations. Il n'est pas rare en effet que les personnes disparaissent après avoir été inscrites en adresse de référence et ne viennent donc jamais chercher le courrier (qu'elles doivent s'engager à venir chercher au moins une fois par trimestre), notamment celui émanant d'institutions de sécurité sociale, qui entraîne souvent des délais à respecter. L'octroi d'une adresse de référence, qui est une forme d'aide sociale n'aurait que peu d'impact sans accompagnement.

Les personnes inscrites en adresse de référence sont tenues de se présenter au CPAS une fois au moins par trimestre. C'est trop peu, selon les fédérations des Unions des Villes et Communes, section CPAS, dans la mesure où les droits sociaux se perdent bien plus vite que cela. C'est la raison pour laquelle certains CPAS demandent aux bénéficiaires de passer plus fréquemment, tous les mois par exemple. Les pratiques ne sont donc pas les mêmes dans tous les CPAS, ce qui est mal perçu par les personnes concernées.

4.7.2 Adresse de référence auprès d'une personne physique

L'inscription en adresse de référence auprès d'une personne physique est sous-utilisée alors qu'elle augmente les chances de maintenir le contact avec la personne inscrite.

¹¹² Circulaire ministérielle ayant pour objet : Sans abri – CPAS compétent – adresse de référence – inscription et radiation d'une inscription, *Moniteur belge*, 12 octobre 2006.

¹¹³ Art. 60 §2, de la loi du 8 juillet 1976 : "Le centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère."

¹¹⁴ OASeS/ Universiteit Antwerpen, PSHB / Université de Liège (2009). *Op. cit.*, p. 133.

¹¹⁵ Art. 1^{er} de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale : le centre ne peut décliner sa compétence territoriale au motif que la personne n'a pas d'inscription domiciliaire, si elle se trouve en fait sur le territoire de la commune.

Les personnes privées craignent les éventuelles conséquences négatives si elles acceptent une inscription en adresse de référence à leur domicile, comme le fait d'être considéré comme cohabitant, ce qui pourrait provoquer une baisse de diverses allocations (passage du taux isolé au taux cohabitant) ou comme une saisie de leurs biens en cas d'exécution contre la personne inscrite qui ne paie pas ses dettes. Il n'en est rien puisque l'adresse de référence n'est ni une résidence ni un domicile. Des participants à la concertation ont cependant signalé qu'il en va parfois autrement dans les faits : il arrive que des organismes de sécurité sociale actent le passage d'un statut isolé à un statut cohabitant. Un cas a également été cité, dans lequel un huissier aurait pratiqué une saisie sur les meubles trouvés à l'adresse alors que l'exécution visait une personne qui y était inscrite au titre de l'adresse de référence.

Il est demandé de mener une campagne pour faire savoir que les personnes privées qui acceptent une inscription en adresse de référence ne risquent rien, leur seul engagement est de transmettre le courrier. Cette information doit être diffusée tant auprès des personnes susceptibles de demander une adresse de référence et qui ont peur de nuire à leurs proches qu'auprès de celles qui pourraient accepter une inscription. Cette campagne doit s'adresser aussi aux institutions de sécurité sociale.

4.7.3 Adresse de référence auprès d'une personne morale

Plusieurs associations qui ont participé à la concertation souhaitent pouvoir aider les personnes qui entrent en contact avec elles à se mettre en ordre sur le plan administratif. Elles demandent de pouvoir accepter des inscriptions en adresse de référence comme peuvent déjà le faire des associations engagées avec des personnes qui séjournent en demeure mobile. Le lien de confiance qui se construit très souvent au sein de telles associations peut contribuer à faire de l'adresse de référence un outil efficace.

4.7.4 Application à mauvais escient

L'adresse de référence est parfois aussi utilisée à mauvais escient par des autorités publiques. C'est le cas dans les habitats permanents en camping¹¹⁶. Les personnes qui habitent de manière permanente dans un camping y résident sans contestation possible au sens de la loi, et doivent donc y être domiciliées puisque la législation fédérale¹¹⁷ impose la domiciliation des personnes là où se trouve en fait leur résidence principale. La commune ne peut refuser une inscription pour des raisons de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Bien que la législation soit très claire et ne puisse faire l'objet d'interprétations diverses, bien que les faits soient incontestables eux aussi, certaines communes refusent de domicilier les personnes qui habitent de manière permanente sur un terrain qui se trouve sur leur territoire. Suite à de tels refus, certaines personnes introduisent le recours administratif prévu par la loi auprès du ministre de l'Intérieur¹¹⁸ et obtiennent toujours gain de cause, selon la jurisprudence évoquée par les participants à la concertation. La question est donc de savoir comment faire appliquer la loi relative au registre de la population et supprimer ainsi les refus de domiciliation non fondés. Plusieurs pistes ont été suggérées :

- informer de manière très active tant les communes que les personnes du fait qu'être domicilié quelque part n'est pas un permis d'y rester indéfiniment. Les communes semblent en effet craindre que la domiciliation ne soit comprise comme un feu vert pour une installation définitive. Si le loge-

¹¹⁶ Cette question a été brièvement évoquée durant la concertation menée pour établir ce rapport : elle l'a été plus longuement au cours d'une concertation relative à l'habitat permanent en camping, au premier semestre de l'année 2009.

¹¹⁷ Article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques. Voir aussi l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

¹¹⁸ Article 8 de la loi du 19 juillet 1991.

ment est déclaré insalubre ou non conforme aux règlements urbanistiques, le fait de la domiciliation ne protège pas d'une expulsion, pas plus sur un terrain de camping que dans un autre type de logement. En ville aussi, des personnes sont domiciliées à l'adresse d'un logement insalubre et risquent donc de devoir le quitter ;

- prévoir (dans une circulaire au minimum) qu'en cas de refus de domiciliation, le ministère de l'Intérieur soit automatiquement informé : il pourrait alors agir d'office pour faire respecter la loi relative au registre de la population sans attendre un hypothétique recours de la part de la victime du refus, d'autant plus hypothétique que la victime est défavorisée.

4.8. Chemins de sortie

Pour certaines personnes exclues du logement, la vision linéaire de l'aide aux personnes sans abri prévoyant le passage par l'abri de nuit, puis par la maison d'accueil, avant de pouvoir intégrer un logement est loin de convenir. Parce qu'ils ne supportent pas la vie en collectivité ou la rigidité des règlements des maisons d'accueil, parce qu'ils sont refusés dans les structures d'hébergement en raison d'assuétude ou de trouble de la santé mentale. Pour une partie des personnes sans abri, il est important d'ouvrir le champ des solutions.

4.8.1 Diversité et créativité des formes de logement et d'hébergement

Les formes d'hébergement proposées ne correspondent pas toujours au profil et aux besoins des gens qui les fréquentent. Certaines personnes préfèrent rester isolées, ne supportent pas la vie en communauté alors que d'autres, au contraire, craignent la solitude et recherchent une forme solidaire d'habitat. Les squats, les occupations négociées, l'habitat permanent dans les campings, l'habitat solidaire sont autant de réponses créatives qui ne sont pas suffisamment prises en compte dans les solutions proposées aux personnes sans abri. Pour certains, ces formes alternatives de logement sont une étape, pour d'autres un choix de vie. *“On peut admettre parfois – mais c'est affaire de personnes – que, lorsqu'une forme particulière de 'logement' de qualité communément jugée médiocre correspond à un projet des intéressés (caravanes, squat, ...), elle peut faciliter une véritable insertion. Mais ces exceptions ne sauraient fonder un principe général en la matière, sous peine de consolider, par des logements de second ordre, la situation des personnes de 'seconde zone'”*¹¹⁹.

Les dynamiques portées collectivement par les personnes sans abri doivent être soutenues. Les occupations d'immeubles sont aussi une réponse alternative au manque de logements, et parfois, les associations et les résidents rénovent et gèrent ces immeubles temporairement laissés à l'abandon. Les associations insistent pour ouvrir les politiques du logement vers des formes d'habitat alternatives. Elles plaident pour une politique diversifiée, qui favorise l'innovation sociale et évite la pensée unique¹²⁰. L'habitat collectif par exemple, n'est que peu soutenu et reconnu et les personnes pauvres qui choisissent ce type d'habitat sont souvent pénalisées suite au passage du taux 'isolé' au 'taux cohabitant'. Certains suggèrent de repenser la notion de 'ménage' au profit d'une reconnaissance d'un statut d' 'habitat solidaire' qui ne repose pas sur la personne. Les projets d'habitat groupé éveillent de plus en plus l'intérêt. L'habitat groupé peut revêtir de multiples formes, mais se compose toujours d'espaces communs et d'espaces privatifs. Il repose sur l'adhésion et la participation des habitants potentiels, que ce soit en matière d'aménagements matériels, mais aussi pour l'élaboration des règles qui doivent impérativement régir la vie en commun.

¹¹⁹ Conférence de consensus du 5 décembre 2007. *Op. cit.*, p.11.

¹²⁰ Habitat et participation: <http://www.habitat-participation.be/publications.htm#groupe>

Le Service s'est plus particulièrement intéressé à de l'habitat permanent dans les équipements touristiques¹²¹. A ce sujet, l'idée selon laquelle tous les habitants permanents vivent dans des conditions indignes et qu'il y a impérativement lieu de les évacuer, essentiellement dans des logements sociaux, afin de leur permettre d'accéder à un logement décent, ne correspond ni à la réalité, ni aux aspirations de nombreuses personnes. Les associations dénoncent le fait que les habitants de ces logements n'ont pas de droits reconnus sur ces derniers.

On pourrait aussi imaginer des maisons où les personnes sans abri puissent décider de vivre leur vie entière s'ils le souhaitent, avec un encadrement léger et relativement souple tout en ayant conscience que beaucoup de personnes sans abri sont difficilement 'autonomisables'.

4.8.2 Housing first

La grande majorité des participants à la concertation considèrent le 'housing first' (logement d'abord) comme une piste intéressante. Elle est mise en œuvre en Finlande notamment. Cette approche consiste à fournir avant tout un logement aux personnes, assorti d'un accompagnement intensif de manière à penser la résolution des nombreuses problématiques à partir d'un 'chez soi' et non à partir de la rue ou d'une structure d'accueil. Par exemple, chercher un emploi est plus facile lorsque l'on dispose d'un logement à soi, dans un cadre stable. Cependant, il s'agit d'un type de projet qui ne convient pas à tout le monde. De plus, il va de soi que pour pouvoir mettre en place une telle politique, il faut disposer de suffisamment de logements.

Il existe en Région bruxelloise des initiatives de collaborations entre différentes associations pour permettre à des personnes sans abri de passer directement de la rue à un logement solidaire. Le projet "accès direct de la rue au logement solidaire" est porté par l'AIS "Logement pour tous", l'abri de nuit "Pierre d'angle", le service d'habitat accompagné "Fami- Home" et l'asbl Diogenes. L'objectif : construire une nouvelle forme d'aide au logement pour des personnes sans abri. Cela se traduit par la création de logements solidaires pour des personnes venant directement de la rue et dont le passage en maison d'accueil se révèle inadapté¹²².

Le 'housing first' mérite certainement d'être développé en Belgique mais ne peut dispenser les décideurs politiques de mener d'autres actions, comme l'amélioration des conditions dans les structures d'accueil.

4.8.3 Accompagnement au logement

L'hébergement proposé par les maisons d'accueil est parfois trop rigide. Proposer des structures qui offrent des formes d'accompagnement plus flexible est une piste soulevée par le groupe de concertation. Les projets de logement accompagné, de maisons relais, etc. sont des alternatives intéressantes, où un logement est mis à disposition et les personnes, libres de l'occuper si elles le souhaitent. Un travailleur social reste à disposition mais n'intervient que sur demande. Ces types d'accompagnement et de solutions plus flexibles évitent que les personnes plus facilement ré-insérables ne se retrouvent coincées dans des systèmes qui pourraient peu à peu les déstructurer et pérenniser leurs difficultés.

¹²¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Op. cit.*, p.127.

¹²² Pour plus d'informations, voir : Diogenes, *Rapport d'activités 2008*, pp. 70-76.

4.8.4 Bail glissant et AIS

Le système de bail glissant est une solution intéressante dans le parcours vers un logement durable. Une association peut ainsi prendre en location des logements auprès de propriétaires privés et les attribuer à des personnes en situation précaire, qui s'engagent au moyen d'un 'contrat d'habitation transitoire' pour six mois. Ils bénéficient d'un accompagnement social et peuvent prolonger cette période¹²³. Lorsque les objectifs de l'accompagnement social sont atteints, le bail glisse et la personne devient effectivement locataire en signant un contrat de bail classique avec le propriétaire. Ce dispositif a l'avantage d'offrir des paliers, au cours desquels la personne réapprend à gérer de façon autonome son logement. Grâce aux deux axes de ce système (accompagnement des locataires et médiation avec les propriétaires), les personnes à bas revenus ou sans logement ont une possibilité d'accès direct et durable à un logement décent, tout en sécurisant les propriétaires quant à la gestion de leur bien¹²⁴. Cela peut ainsi permettre de dépasser les problèmes rencontrés dans le passé par ces personnes. C'est une étape intéressante vers l'autonomie et le logement. Le pas d'officialiser le bail glissant comme un des outils face à la crise du logement permettrait aux divers acteurs de trouver une plus grande stabilité, entre autres via un financement structurel.

Les Agences Immobilières Sociales (et les APL en Wallonie) sont un autre outil, plus reconnu, important dans le cheminement entre la vie sans abri et le logement, grâce entre autres à l'accompagnement social qu'elles proposent. Cela dit, certains participants considèrent que le fait que les loyers des AIS ne tiennent pas ou à peine¹²⁵ compte, des revenus, rend l'accès à ces logements plus difficile pour les personnes pauvres. En Région flamande, depuis 2007, les locataires qui se sont depuis lors installés dans un logement via une AIS ont droit à une allocation-loyer.

4.8.5 Revenu et emploi¹²⁶

Les participants à la concertation restent sceptiques quant à l'accession des personnes sans abri à des emplois rémunérés via les filières classiques mises en place par les offices régionaux de l'emploi et les CPAS. Celles-ci sont trop courtes pour pouvoir tenir compte des situations dans leur globalité ; des sanctions sont prévues lorsque la personne arrête un parcours ou ne répond pas à une offre ; les perspectives d'emploi offertes ne sont pas toujours bonnes, il s'agit souvent d'emplois précaires. Vu les expériences et les conditions de vie des personnes (ex)sans abri, une approche linéaire n'a pas de sens : beaucoup d'entre elles ont à faire face à des problèmes de santé ; la stabilisation de leur logement et de leur situation familiale exige beaucoup de temps. Tous ces problèmes font que la recherche d'un emploi est loin d'être évidente. Rappelons cependant que les personnes sans abri ne forment pas un groupe homogène. Ainsi, une enquête menée en 2007 en Région flamande indique que 12 % des personnes sans abri avaient un emploi¹²⁷. Toutes les personnes sans abri n'ont pas besoin de longs parcours pour trouver un emploi, toutes ne sont pas très éloignées du marché du travail.

Néanmoins, souvent, le fait de se remettre dans un quotidien structuré constituera pour beaucoup d'entre eux un premier pas. A cet égard, le fait de partir de leurs propres expériences augmente les chances de progresser. Et c'est ici que les structures d'accueil jouent souvent un rôle crucial d'accompagnement. Une partie des personnes sans abri se tournent vers des initiatives d'économie sociale.

¹²³ La période de six mois peut être prolongée de trois mois à maximum deux reprises.

¹²⁴ Lux, Stéphane (décembre 2009). "Le bail-glissant, un projet d'avenir?", *Les Echos du logement*, n°4, p. 32-33.

¹²⁵ Le montant du loyer est négocié entre l'AIS et le propriétaire et est généralement un peu plus bas que le prix du marché.

¹²⁶ Cette partie est également basée sur: Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2005). *Op. cit.*, p. 23-29 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2007). *Op. cit.*, p. 13-15.

¹²⁷ FEANTSA (2007). *Multiple barriers, multiple solutions: inclusion into and through employment for people who are homeless in Europe*, National Report Belgium (Flanders) – Annual Theme 2007, p. 4, http://www.feantsa.org/files/Employment_annual_theme/Annual_theme_documents/National%20reports/Belgium_empl_report_2007.pdf

Ce secteur offre en effet des perspectives intéressantes d'emploi pour les personnes fragilisées. Néanmoins, les conditions de travail et de rémunération qu'elles proposent ne permettent pas toujours d'échapper à l'insécurité d'existence.

Le surendettement a souvent été évoqué par les participants à la concertation qui parlent d'un 'piège aux revenus et à l'emploi', qui entraîne les ménages dans l'insécurité d'existence et qui diminue fortement leur motivation pour l'emploi. Il n'est pas rare que le surendettement trouve son origine dans des dettes liées à des besoins vitaux comme l'électricité, l'eau, le gaz, le loyer, la santé¹²⁸. Il y a de longues listes d'attente pour accéder à un service de médiation de dettes ; le renforcement de ceux-ci s'impose. Les saisies sur salaire, qui pour ainsi dire 'tombent' sur les personnes (ex)sans abri lorsqu'elles travaillent à nouveau, constituent un obstacle supplémentaire au retour sur le marché de l'emploi. En 2007, le montant insaisissable a augmenté. A la lumière de ceci, il est également indiqué d'évaluer, dans le cadre du règlement collectif de la dette¹²⁹, l'usage qui est fait de la possibilité de remise totale des dettes.

5. Dispositifs pour une sortie durable du 'sans-abrisme'

Les éléments décrits dans la partie 'amont' et qui appellent à des politiques actives de prévention des problématiques rencontrées par les personnes sans abri doivent tous se retrouver dans cette partie consacrée à une sortie durable du 'sans-abrisme'. On y a déjà fait référence, les parcours de vie des gens ne sont pas linéaires et fréquents sont les cas de rechute. On parle notamment du phénomène des '*revolving doors*' pour décrire cet aspect important de la problématique : les gens sortent de la rue, quittent la maison d'accueil pour intégrer un logement puis retombent, soit pour les mêmes raisons que celles qui leur ont fait perdre leur logement la fois précédente, soit pour de nouvelles raisons, parce qu'ils sont rattrapés par leurs dettes, par leur passé ou qu'ils ne supportent pas la vie seuls dans un appartement. Ce constat appelle à la fois à la mise en place d'un accompagnement longitudinal au rythme de la personne mais également à la mise en œuvre effective des politiques de prévention du 'sans-abrisme' décrite au point 3, en matière de logement, de santé, de revenu, de sortie d'institutions, etc.

5.1. Accès au logement

Les personnes sans abri rencontrent davantage de difficultés pour accéder aux filières dites 'classiques' en matière de logement. Peu de personnes sans abri sont relogées dans un logement social par exemple. D'après un participant à la concertation, "*le logement social n'est pas une solution de sortie : en huit ans de travail, seules deux personnes sont sorties de la maison d'accueil grâce à un logement social*".

¹²⁸ http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_schuldoverlast.htm

¹²⁹ Loi du 13 décembre 2005 portant des dispositions relatives aux délais, à la requête contradictoire et à la procédure en règlement collectif de dettes, *Moniteur Belge*, 21 décembre 2005.

5.1.1 Accompagnement sur mesure, au rythme des gens, flexible

Les politiques ont encore trop tendance à considérer l'accès au logement comme un parcours linéaire. Or pour les personnes sans abri, c'est un parcours complexe fait de plusieurs allers-retours. Elles ont besoin de flexibilité. Il faut donc tenir compte de cela en imaginant des solutions plus ouvertes et en multipliant les passerelles entre les maisons d'accueil, les AIS, les sociétés de logements sociaux, etc. Le modèle hollandais "woonladder", par exemple, se base sur le constat qu'il manque aujourd'hui des étapes entre les habitats 'standards' (logements familiaux ou appartements) et la vie sans abri. Il essaie de répondre à ce besoin de flexibilité et cherche des formes d'habitat alternatives pour ceux qui ne se sentent pas bien dans ces modèles classiques d'habitat. Cela dit, les participants à la concertation considèrent ce modèle comme encore trop linéaire et plaident pour davantage de flexibilité.

L'accompagnement ne peut surtout pas être contraint. Jusqu'où l'accompagnement est-il choisi ? L'équilibre entre accompagnement souple d'une personne et gestion des questions financières est difficile à trouver. Une piste possible serait de dissocier les fonctions d'accompagnement et de gestion financière/rôle de bailleur.

5.1.2 Prime d'installation et allocations au logement

La prime d'installation¹³⁰ est une prime adressée aux personnes sans abri lorsqu'elles occupent un logement comme résidence principale et perdent de fait la qualité de sans-abri. Elle a pour but d'aider la personne à aménager son logement¹³¹. C'est un instrument intéressant très utilisé par les CPAS. Mais des obstacles demeurent. Son octroi reste limité à des critères précis (bénéficiaire d'un revenu de remplacement limité ou d'un revenu d'intégration)¹³². La façon dont les CPAS s'en servent pose également question (d'après des participants au groupe de concertation, il est arrivé qu'un CPAS s'en serve comme avance pour la garantie locative). En outre, légalement, pour y avoir droit, le bénéficiaire doit avoir déjà signé son bail... Or comment s'engager dans un contrat de bail sans avoir au préalable l'assurance que cette prime aidera ? La prime arrive parfois des mois après l'installation. Cette lourdeur administrative freine son utilisation.

Quant aux ADIL, ADeL et l' 'installatiepremie' en Flandre¹³³, ces allocations sont versées lorsqu'une personne quitte un logement insalubre ou inadapté pour un logement de meilleure qualité. Elles ne sont donc obtenues que lorsque le nouveau logement est reconnu comme 'salubre', ce qui implique généralement un loyer plus élevé. Il faut également parfois attendre six mois pour les recevoir et ces aides restent encore méconnues par les CPAS.

5.1.3 Accès aux logements sociaux

Parmi les différents outils qui compliquent l'accès des personnes sans abri à un logement social, les critères établissant les priorités ainsi que le classement posent question. Ils sont établis par la Région

¹³⁰ Le montant de la prime d'installation est fixé à une douzième du montant annuel du RIS (soit 946,74 euros en 2008). Il y a deux systèmes de primes d'installation pour les personnes sans abri : la prime d'installation dans la loi DIS et la prime d'installation dans la LO. La prime d'installation dans la loi DIS s'adresse aux personnes bénéficiaire du revenu d'intégration, et s'applique tant aux personnes sans abri qu'aux habitant permanent en équipement touristique. La prime d'installation dans la LO s'applique à ceux qui disposent d'un revenu à charge d'un régime de sécurité sociale ou d'assistance sociale (ERIS, GAPA, RGPA, allocations aux personnes handicapées, invalides, chômeurs...) ou de revenus inférieurs à un certain montant.

¹³¹ Fiche technique AVCB: <http://www.ocmw-info-cpas.be> la prime d'installation (22-09-2008) http://www.ocmw-info-cpas.be/images/uploads_x/FT_prime_dinstallation_Fr_5.pdf

¹³² OASeS/ Universiteit Antwerpen, PSHB/ Université de Liège (2009). *Op. cit.*, p.115-116.

¹³³ En Wallonie : Allocation de déménagement et de loyer (ADeL). A Bruxelles, Allocation de déménagement- installation et d'intervention dans le loyer (ADIL). En Flandre, l' 'installatiepremie' fait partie de l'intervention flamande dans le montant du loyer et est également octroyée en cas de passage d'un logement insalubre vers un logement en AIS.

mais la commune a une marge de manœuvre liée aux situations d'urgence. Celle-ci peut introduire différents critères tels que les liens avec la commune afin d'éviter d'attirer par ses efforts les personnes en difficultés de logement des communes voisines.

En outre, en Flandre par exemple, la Région a introduit différents critères de langues, de domiciliation¹³⁴ ou encore d'intégration. Ces différents critères tendent à 'épouser' le droit fondamental au logement en le conditionnalisant. La procédure accélérée d'attribution pour les personnes sans abri est un des instruments du CPAS les moins utilisés¹³⁵. Les CPAS redoutent de l'appliquer du fait que les sociétés de logement peuvent alors leur demander de se porter garant de la personne concernée. En Wallonie, beaucoup de sociétés de logements sociaux exigent un certificat de bonnes vie et mœurs vierges (bien que ce soit interdit).

Le problème tient donc entre autres au fait de laisser en partie au niveau local le soin de déterminer quels sont les groupes-cibles qui ont droit à un logement social. Cela plaide en faveur d'une meilleure cohésion entre les communes, afin d'éviter que certaines n'abusent de leur marge de manœuvre et que les plus défavorisés ne se retrouvent renvoyés d'une commune à une autre. Les communes tendront à préférer définir comme groupe-cible les personnes âgées ou les personnes ayant un lien avec la commune plutôt que les personnes sans abri. Le manque de logements sociaux pousse aussi les sociétés de location sociale à être plus sélectives.

D'autres obstacles ont également été soulevés par les participants à la concertation. Ils peuvent être d'ordre administratif, comme en Flandre par exemple où il faut actualiser son dossier d'inscription tous les deux ans au risque d'être exclu. Or il est souvent difficile pour les personnes sans abri de tenir à jour leurs papiers. Il faut donc plaider pour plus de procédures qui ne nécessitent pas une initiative des personnes elles-mêmes pour faire valoir leur droit d'accès aux logements sociaux. Un autre motif souvent invoqué est celui des refus : après un certain nombre de refus, la société de logements sociaux raye des listes la personne concernée. La nécessité pour beaucoup de personnes sans abri d'être accompagnées de leur chien est un frein supplémentaire à l'accès à un logement social.

Enfin, dans des cités de logements sociaux, des associations de terrain observent avec inquiétude un sentiment d'abandon, un 'ressentiment'. La nature de l'accompagnement social au sein des logements publics interpelle certains participants : cet accompagnement peut-il être pleinement assuré dès lors qu'il est fourni par 'le propriétaire' ? Les sociétés de logement public n'ont pas les moyens pour accompagner les personnes très précarisées. Dès lors, face aux risques (dégradations du logement, etc.), elles préfèrent ne pas accepter ces personnes. C'est entre autres dû au fait de laisser au niveau local le soin de déterminer les groupes-cibles qui ont droit à un logement social.

Texte partiellement traduit du néerlandais

¹³⁴ D'après le Kaderbesluit sociale huur (Arrêté-cadre sur la location sociale), il faut être inscrit dans le registre de la population pour être candidat locataire, ce qui exclut de fait les personnes sans papiers ou sans abri ayant été rayées du registre de la population.

¹³⁵ OASeS/ Universiteit Antwerpen, PSHB / Université de Liège (2009). *Op. cit.*, p.118.

Recommandations

Lors d'une concertation, l'élaboration des recommandations est toujours un exercice délicat. Les acteurs de terrain craignent souvent que leurs propositions ne soient mal comprises, avec pour conséquence, au mieux, qu'elles n'aboutissent à rien, et au pire, qu'elles soient détournées de leurs objectifs initiaux et produisent des effets inverses à ceux attendus.

Tout au long de cette concertation, les participants ont fortement insisté sur l'importance de l'aspect préventif des mesures à prendre. Un plan cohérent de lutte contre le 'sans-abrisme' devrait privilégier des politiques générales, concernant le logement, l'emploi, les revenus, etc., de façon à prévenir l'augmentation du nombre de victimes de l'exclusion du logement. Néanmoins, pour les personnes sans abri, des mesures d'aide spécifiques (comme l'hébergement) doivent être prises ou améliorées. A cet égard, augmenter le nombre de places dans les abris de nuit, même s'il s'agit d'une mesure tout à fait nécessaire, ne relève pas d'une véritable politique de lutte contre le 'sans-abrisme'. C'est d'abord en amont qu'il faut investir, dans les politiques de prévention.

1. Accès aux droits fondamentaux

C'est en termes de droits, de mécanismes d'accès aux droits qu'il faut penser et agir. Les personnes sans abri sont des citoyens à part entière.

1.1. Appliquer les lois

Les exemples de dispositions législatives dont l'objectif est d'avancer vers un respect des droits fondamentaux de tous mais qui, en réalité, ne sont pas ou partiellement respectées, sont très nombreux.

- 1.1.1. **Promouvoir les démarches proactives vers les bénéficiaires potentiels** afin qu'ils puissent faire valoir leurs droits (notamment soutenir les points d'appui juridiques pour les personnes sans abri et les acteurs du secteur). Promouvoir en particulier l'octroi automatique des droits (sans démarche de la part des bénéficiaires).
- 1.1.2. **Éliminer, dans les pratiques des acteurs chargés de l'application d'une loi, les obstacles à l'effectivité des droits** et utiliser pour cela tous les moyens disponibles : intervention des autorités de tutelle, recours à des services de médiation, reconnaissance d'une procédure d'action collective...
- 1.1.3. **Mener un débat sur le droit 'opposable'**, en particulier sur le droit opposable au logement afin de transformer les obligations de moyens des autorités publiques en obligations de résultats.
- 1.1.4. **Accepter l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée**, relatif au logement et aux situations des personnes sans abri. Une telle acceptation serait un signal politique fort de la volonté d'améliorer de manière significative l'accès au logement décent.

1.2. Vérifier en permanence si les mesures prises atteignent les personnes les plus pauvres de façon positive

- 1.2.1. Identifier les mesures législatives positives mais dont les personnes sans abri ne bénéficient pas et remédier à cette situation.

1.2.2. Identifier les effets pervers des dispositions légales et y remédier.

1.3. Garantir le maintien des droits liés au fait d'être inscrit au registre de la population ou des étrangers

L'absence d'abri ou de logement a comme corollaire l'absence de domiciliation, laquelle conditionne de nombreux droits.

1.3.1. **Clarifier, auprès des CPAS et des communes, les obligations des autorités publiques en matière de radiation du registre de la population et l'enjeu de celle-ci.** Une des conditions pour obtenir une inscription en adresse de référence est d'être radié de l'adresse à laquelle la personne était inscrite avant d'introduire sa demande. Cette radiation prend parfois beaucoup de temps.

1.3.2. **Promouvoir l'adresse de référence auprès d'un particulier** en menant une campagne pour faire largement savoir qu'une personne qui accepte une inscription en adresse de référence chez elle ne sera pas considérée comme cohabitante. Vu le lien qui unit les personnes, les contacts auront plus de chance d'être maintenus qu'avec un CPAS.

1.3.3. **Prévoir la possibilité pour une personne sans abri de s'inscrire en adresse de référence auprès d'une association** dans laquelle elle a confiance, ce qui facilitera les contacts.

1.3.4. **Faire appliquer la loi relative à la domiciliation dans les habitats permanents en camping :**

- informer de manière très active tant les communes que les personnes que le fait d'être domicilié quelque part n'est pas un permis d'y rester indéfiniment puisqu'il semble que ce soit là un des motifs de refus de domiciliation ;
- prévoir qu'en cas de refus de domiciliation, le ministère de l'Intérieur soit automatiquement informé, ce qui lui permettrait d'agir d'office.

2. Connaissance

Pour développer une politique cohérente de prévention et d'aide aux personnes sans abri, il faut pouvoir disposer d'informations fiables et de qualité, y compris sur les formes invisibles du phénomène.

2.1. Définir le 'sans-abrisme'

Les personnes concernées constituent un groupe extrêmement hétérogène, il est donc très difficile de bien le connaître, de le mesurer et par conséquent de mettre en place des politiques adéquates.

2.2. Investir dans la collecte d'informations quantitatives

2.2.1. Assurer la représentation des personnes sans abri dans les statistiques

Certaines catégories de personnes, comme les personnes sans abri, sont sous-représentées voire absentes des échantillons sur la base desquels se calculent les indicateurs de pauvreté. Il faut remédier à cette invisibilité de manière à ce que la lutte contre la pauvreté puisse s'appuyer sur des bases objectives et une analyse fine du phénomène.

2.2.2. Harmoniser les pratiques de récolte de données

Pour une meilleure compréhension, il est nécessaire de pouvoir rendre comparable les informations collectées par les divers acteurs du secteur (publics et privés) et par les différentes villes, provinces et Régions.

2.2.3. Organiser des dénombrements saisonniers des personnes sans abri

Le dénombrement des personnes qui dorment en rue, dans des gares, dans des squats, etc., sur une base régulière permettrait de compléter les informations collectées par les services d'aide.

2.3. Investir dans la collecte d'informations qualitatives

Il faut également pouvoir identifier les facteurs de ruptures qui amènent les personnes à vivre sans abri mais également les trajectoires qui permettent d'en sortir. Il est nécessaire, pour ce faire, de valoriser et développer la collecte d'informations qualitatives basée notamment sur les récits de vie de personnes sans abri.

2.4. Contribuer à forger une image des personnes sans abri respectueuse de la dignité humaine

De nombreux acteurs peuvent agir en ce sens : les médias, les responsables politiques, les acteurs de terrain, ... L'enjeu est important : les représentations sociales influencent fortement les orientations politiques mais aussi les comportements des personnes sans abri.

2.5. Evaluer les politiques de lutte contre la pauvreté et le 'sans-abrisme'

Avant de modifier une législation ou d'en adopter une nouvelle, il convient d'interroger les politiques existantes en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, de cohérence et de durabilité. Cette démarche permet alors d'améliorer les décisions futures, de mieux allouer les ressources, et de rendre compte aux citoyens. Pour être pertinente, l'évaluation doit associer tous les acteurs qui sont parties prenantes, y compris les personnes auxquelles ces politiques sont destinées.

3. Revenus, emploi, protection sociale

La politique de l'emploi, associée à une sécurité sociale forte, constitue un facteur crucial de prévention et de sortie durable des 'sans-abrisme'.

3.1. Rétablir le droit à des allocations sociales convenables

3.1.1. Augmenter les allocations de l'aide sociale et de la sécurité sociale.

Malgré la hausse de ces allocations ces dernières années, cette augmentation demeure une priorité pour les organisations de terrain. Parallèlement, un débat doit être mené sur le caractère structurel et automatique de l'actuel mécanisme de liaison au bien-être de ces prestations.

3.1.2. Mener un débat sur la catégorisation actuelle des statuts au sein de la protection sociale dans la mesure où celle-ci décourage fortement les personnes qui veulent choisir l'habitat solidaire pour maintenir ou améliorer leurs conditions de vie.

3.1.3. Revoir la contractualisation et les sanctions liées au revenu d'intégration sociale et à l'allocation de chômage, ce qui peut être intégré au sein d'une approche élargie de la lutte contre le "non-recours".

3.2. Améliorer la qualité des emplois

- 3.2.1. **Augmenter les bas salaires** dans la mesure où les montants actuels sont insuffisants pour assurer une sécurité d'existence aux travailleurs.
- 3.2.2. **Stimuler les perspectives d'accès à des contrats de travail stables ainsi que le maintien de ceux-ci.** La stabilité de l'emploi est un facteur crucial pour échapper à l'insécurité de revenu.
- 3.2.3. **Revoir le statut du travail à temps partiel** de manière à ce que le travailleur qui fait un choix 'forcé' pour ce type de travail ne coure pas un risque accru de pauvreté.
- 3.2.4. **Éliminer les horaires de travail atypiques qui sont inconciliables avec le droit à la vie privée et à la vie familiale.**
- 3.2.5. **Supprimer les obstacles financiers et immatériels à l'emploi** (manque de garderie, de transports publics par exemple).
- 3.2.6. **Développer les trajets d'insertion qui améliorent structurellement les conditions de vie des personnes.** Pour les personnes sans abri, cela implique de sortir d'une vision linéaire de l'accompagnement.

3.3. Lutter contre le surendettement

- 3.3.1. **Renforcer les services de médiation de dettes** afin qu'ils puissent consolider leur combat contre l'insécurité de revenu aussi bien au niveau préventif que curatif.
- 3.3.2. **Examiner les conséquences de l'amélioration de la protection du débiteur dans le cadre de règlements collectifs de dettes.**

4. Santé

Le 'capital santé' des personnes qui vivent dans la pauvreté est prématurément détérioré. Cette fragilisation est un facteur augmentant le risque de devenir sans-abri. La santé s'abîme encore davantage lorsqu'elles deviennent sans-abri.

4.1. Investir dans une politique de santé

Une politique de santé ne se limite pas à une politique de soins mais prend en compte les facteurs à l'origine des disparités socio-économiques et des inégalités sociales de santé.

4.2. Faciliter l'accès aux soins

- 4.2.1. **Promouvoir les démarches de proximité et proactives** en s'appuyant sur les bonnes pratiques existantes que sont les maisons médicales, les relais santé...
- 4.2.2. **Intégrer à la formation initiale et continuée des professionnels de la santé un module relatif aux conditions de vie** des personnes sans abri.

4.3. Rendre possible la continuité des soins, le suivi du traitement prescrit.

4.3.1. Développer les alternatives à l'accompagnement ambulatoire tel que les appartements supervisés.

4.3.2. Développer des structures de transition adaptées, entre l'hôpital et la rue ou, éventuellement, adapter des centres de revalidation aux personnes sans abri.

5. Logement

Parmi les facteurs qui poussent une personne à devenir et demeurer sans-abri, le marché et les politiques du logement constituent un levier, positif ou négatif, essentiel.

5.1. Favoriser l'accès au logement

L'objectif poursuivi doit être de pourvoir à une offre suffisante de logements décents et financièrement accessibles. Il importe, à cet égard, de prendre en compte tant le marché du logement privé que celui du logement public.

5.1.1. Objectiver les loyers privés

De nombreux acteurs demandent la fixation de loyers objectifs liés aux caractéristiques des habitations. Les projets pilotes 'commissions locatives paritaires', qui ont accompli un travail intéressant à ce sujet à la demande de la Commission intergouvernementale Logement du 5 juillet 2005, doivent trouver un prolongement.

5.1.2. Prévoir un système d'allocation-loyer, associé à un encadrement des prix et à la création de nouveaux logements sociaux

Une allocation-loyer peut faciliter l'accès à un logement décent pour les ménages dont les revenus sont modestes. Le développement des systèmes existants en Flandre doit être poursuivi et élargi. Pour éviter que cela ne débouche sur une nouvelle hausse des loyers, cette démarche doit s'accompagner d'un système d'encadrement des montants des loyers et d'un planning concret portant sur une augmentation sensible de l'offre de logements sociaux.

5.1.3. Instaurer un fonds central des garanties locatives

Beaucoup de candidats locataires ont du mal à constituer cette garantie, ce qui peut entraver leur accès au marché du logement. Les récentes modifications de la loi ont apporté peu d'améliorations pour les groupes en situation de précarité. Un fonds central reste, pour bon nombre d'acteurs, le meilleur moyen de régler ce problème. Il permet aux locataires de constituer leur garantie au moyen d'un paiement échelonné sans qu'ils ne soient stigmatisés puisque tous les locataires seraient concernés par ce fonds.

5.1.4. Appliquer la législation existante en matière d'immeubles inoccupés

Les acteurs demandent que la législation existante concernant les immeubles inoccupés soit effectivement mise en œuvre. Il convient à cet égard de se pencher sur la manière dont les agences immobilières sociales peuvent être impliquées dans ce processus.

5.1.5. Poursuivre le développement des Agences Immobilières Sociales et les soutenir

Les agences immobilières sociales (ainsi qu'en Région wallonne les 'Associations de promotion du logement') sont reconnues comme étant un instrument intéressant sur le marché locatif. Elles prêtent en outre une attention toute particulière à l'aspect social de leur mission. Il convient de poursuivre le développement de ces agences, d'en assurer la promotion et de s'enquérir des mesures et instruments permettant de rendre leur modèle de fonctionnement plus attrayant pour les propriétaires de logements à louer.

5.1.6. Augmenter sensiblement le nombre de logements publics

Le nombre de logements proposés par les sociétés de logement social, les communes et les CPAS est beaucoup trop limité, en témoignent les listes d'attente interminables pour y avoir accès. Les participants réitèrent leur appel en faveur d'un programme d'investissement ambitieux à cet égard.

5.1.7. Reconnaître des formes alternatives de logement

Les formes d'hébergement proposées ne correspondent pas toujours au profil et aux aspirations des personnes qui les fréquentent. Par ailleurs, des formes de logement, tels que des projets d'habitat collectif ou l'habitat permanent en campings, émergent de la créativité des intéressés et tentent de répondre à leurs problèmes de logement. La politique du logement doit s'ouvrir à ces formes alternatives, et les intégrer à une politique diversifiée.

5.1.8. Repenser le statut d' 'isolé' et de 'cohabitant' dans le cadre des logements collectifs

Les personnes qui perçoivent une allocation et qui optent pour un logement collectif sont souvent pénalisées, car elles passent du statut d' 'isolé' à celui de 'cohabitant' dans le cadre de la sécurité sociale ou de l'aide sociale, alors que cette forme de logement offre précisément une perspective intéressante en termes de prévention et de sortie du 'sans-abrisme'.

5.1.9. Développer l'approche 'housing first'

En fournissant un logement immédiatement aux personnes en même temps qu'un accompagnement intensif, l'approche 'logement d'abord' permet d'envisager la résolution de leurs problématiques à partir d'un 'chez soi' et non à partir de la rue ou d'une structure d'accueil.

5.2. Favoriser le maintien dans le logement et lutter contre les expulsions

Si accéder à un logement relève du parcours du combattant, s'y maintenir s'avère tout aussi difficile.

5.2.1. Adapter le parc de logements sociaux à l'hétérogénéité des ménages

5.2.2. Investir dans un accompagnement qualitatif

Un accompagnement de qualité peut aider une personne à se maintenir dans son logement. Cet accompagnement ne peut surtout pas être contraint.

5.2.3. Traiter rapidement les problèmes de paiement du loyer dans les logements publics

La gestion des arriérés de loyer doit se faire très vite sans attendre que la situation ne se dégrade. Il faut dès lors rapidement formaliser le problème pour lancer une procédure en conciliation.

5.2.4. Lier la lutte contre les logements insalubres ainsi que l'amélioration de la qualité des logements publics à un relogement effectif et systématique

La lutte contre les logements insalubres est très importante mais elle ne peut se faire au détriment des personnes occupant un tel logement. Les ménages concernés doivent pouvoir bénéficier d'un relogement systématique.

Il en va de même dans le cas de la rénovation de logements publics qui ne peut s'effectuer aux dépens des conditions de vie des locataires sociaux. Ici aussi, il convient de mettre en place un dispositif de relogement concret et systématique.

5.2.5. Repenser la fiscalité immobilière en tenant compte de l'état du bien

Les propriétaires sont taxés, non pas sur les loyers effectivement perçus, mais sur le revenu cadastral qui date de 1975 (indexé à partir de 1990) et qui ne tient pas compte de l'aménagement de l'immeuble loué. Il est plaidé pour une fiscalité immobilière plus efficace et plus effective qui, d'un côté, garantisse une véritable rentabilité aux propriétaires, et d'un autre côté, permettent des prix de location raisonnables. L'état du bien (y compris les prestations énergétiques) doit dès lors y jouer un rôle.

5.2.6. Lutter contre les expulsions 'sauvages' en introduisant un dédommagement à charge du propriétaire

Un dédommagement forfaitaire en cas d'expulsion illégale pourrait décourager les propriétaires.

5.2.7. Sensibiliser les victimes et la police à la problématique des expulsions 'sauvages'

Les victimes d'expulsions sauvages ne savent souvent pas qu'il s'agit d'une pratique illégale. Une circulaire envoyée aux différents services de police peut attirer leur attention sur le caractère pénal probable de l'expulsion et sur l'importance de dresser un procès verbal.

5.2.8. Garantir une conservation respectueuse des biens saisis

Chaque commune doit disposer d'un dépôt qui permette une conservation respectueuse des biens saisis. Il faut, en outre, prévoir la réalisation d'un inventaire précis de ceux-ci.

5.3. Favoriser le relogement des personnes sans abri dans les logements publics

5.3.1. Rendre le logement public et social plus accessible aux personnes sans abri

- Il arrive que les prix des loyers pratiqués par certaines sociétés de logement social soient trop élevés pour des ménages pauvres.
- En outre, diverses procédures administratives compliquent l'accès aux logements sociaux : une simplification de ces démarches devrait être entreprise.

5.3.2. Optimiser la prime d'installation pour les personnes sans abri

Pour diverses raisons, la prime d'installation ne parvient parfois pas, ou trop tard, aux personnes sans abri. Son octroi doit être optimisé.

6. Sortie d'institutions

Les sorties d'institutions sont des moments durant lesquels le risque de devenir sans-abri augmente.

6.1. Améliorer la concertation entre le secteur carcéral, de l'aide à la jeunesse et des hôpitaux, d'une part, le secteur de l'aide aux personnes sans abri et les services sociaux, d'autre part

De manière générale, la collaboration structurelle entre les divers secteurs et services reste assez limitée et se fait au cas par cas. Les conséquences de cette situation sur l'accès aux droits et sur le maintien de ceux-ci sont souvent néfastes et peuvent elles-mêmes alimenter le 'sans-abrisme'. Un travail de commun entre les autorités compétentes peut donner une forte impulsion ou offrir un soutien à la concertation intersectorielle sur le terrain. C'est surtout la garantie de la continuité de l'aide, notamment par le biais de possibilités spécifiques de transition, qui est essentielle pour prévenir le 'sans abrisme'.

6.2. Faciliter les contacts avec la famille et le réseau social durant le séjour en institution

Un manque de contacts avec la famille et un réseau social plus large constitue une des raisons pour lesquelles les personnes qui quittent une institution risquent de devenir sans-abri. A la sortie, elles ne peuvent compter sur personne.

6.3. Préparer les jeunes à l'autonomie

6.3.1. Préparer les jeunes à leur retour dans la société pendant leur séjour dans une institution d'aide à la jeunesse

La manière dont les jeunes sont préparés à retourner chez eux ou à habiter de manière autonome dans un logement varie d'une institution à l'autre et n'est pas toujours efficace. Des lignes directrices claires dans la déclaration de mission peuvent remédier à ce problème ; il est crucial à cet égard que l'on prête attention à la (re-)construction et au maintien des relations familiales ainsi que d'un réseau social durable.

6.3.2. Informer et sensibiliser les jeunes concernant l'offre en matière de prolongation de l'aide au sein de et à l'extérieur du cadre de l'aide à la jeunesse

Les jeunes peuvent faire appel à une prolongation de l'aide s'ils en font la demande, à leur propre initiative, avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans. Une information correcte quant aux possibilités d'aide existantes est nécessaire.

6.3.3. Élargir l'offre en matière de prolongation de l'aide au sein de et à l'extérieur du cadre de l'aide à la jeunesse, en inscrivant cette démarche dans une approche qualitative et flexible

Certains jeunes sont réticents par rapport à la prolongation de l'aide au sein de l'aide à la jeunesse. En même temps, la majeure partie des structures d'accueil pour les personnes sans abri ne sont pas adaptées pour de jeunes adultes. Il y a un besoin de structures (de transition) adaptées pour jeunes adultes qui assurent un accompagnement de qualité. Cela implique que l'intensité et la durée de ce dernier soient déterminées en fonction des besoins et de la demande des jeunes adultes.

6.4. Permettre aux détenus de préparer leur sortie de détention

6.4.1. Rehausser l'intervention du SPF Justice à hauteur de celle perçue avec une couverture de la sécurité sociale ou instaurer une intervention de la sécurité sociale, complémentaire à celle du SPF Justice.

Lors de leur incarcération, les détenus cessent d'être protégés par la sécurité sociale, c'est le SPF Justice qui prend en charge leur sécurité d'existence. Ce transfert pose question : la protection du SPF Justice n'atteint pas le même niveau ou ne remplit pas le besoin de couverture sociale de la même manière que la prestation de sécurité sociale suspendue.

6.4.2. Garantir au détenu d'être inscrit au registre de la population ou des étrangers, éventuellement via une adresse de référence.

Posséder une adresse est la clé d'accès à un certain nombre de droits. Ceux qui ont une famille peuvent rester domiciliés à l'adresse de celle-ci, mais qu'en est-il des autres ? Pour ceux qui perdent leur adresse, la possibilité de s'inscrire à l'adresse de la prison existe moyennant l'accord du directeur, mais les règles sont très peu claires et il n'y a pas de politique volontariste en la matière. L'inscription dans la commune où la personne résidait avant la privation de sa liberté pourrait également constituer une solution.

6.4.3. Assurer aux détenus un accès effectif aux divers services sociaux – publics et privés – qui œuvrent en faveur de la réinsertion sociale : CPAS, sociétés de logement social, AIS...

Depuis la prison, les détenus n'ont le plus souvent pas accès aux dispositifs sociaux qui pourraient pourtant les aider à mieux préparer leur libération.

7. Aide aux personnes sans abri

Les personnes sans abri constituent un groupe hétérogène avec des demandes très différentes. Le secteur de l'aide aux personnes sans abri doit offrir à celles-ci un soutien qui se base sur leurs aspirations.

7.1. Permettre un accès rapide à l'aide

Plus le parcours des gens dans la marginalité dure, plus longs seront l'accompagnement, et le chemin vers l'autonomie. Il est donc fondamental de proposer une aide adaptée, accessible rapidement aux personnes sans abri.

7.2. Assurer un accompagnement multidisciplinaire et longitudinal

Quel que soit le lieu où elle est initiée, l'aide doit pouvoir être assurée tout au long du trajet de la personne sans abri.

7.2.1. Développer les dispositifs de suivi post-hébergement et d'accompagnement au logement

Les dispositifs de suivi post-hébergement et d'accompagnement au logement sont indispensables pour assurer une aide longitudinale. Ils doivent donc être subventionnés correctement vu leur importance décisive pour prévenir les rechutes.

7.3. Garantir un hébergement de qualité

7.3.1. Développer une vue supra locale de la gestion des places

Il est impératif de responsabiliser les autorités locales et de susciter une concertation entre elles, de manière à permettre aux personnes sans abri d'accéder à une forme d'hébergement dans leur région et combattre le phénomène d'errance contrainte.

7.3.2. Permettre à toute personne qui en fait la demande d'être accueillie dignement dans un abri de nuit

Ces structures d'accueil proposent les seuils les plus bas et évitent à bon nombre de personnes de dormir à la rue. Cependant, il faut pouvoir garantir que l'hébergement se fasse dans des conditions qui respectent la dignité des personnes.

7.3.3. Organiser une concertation entre les ministres compétents pour l'accueil des demandeurs d'asile et pour certaines autres catégories d'étrangers (loi du 12 janvier 2007), pour l'accueil des personnes sans abri et le ministre ayant la tutelle sur l'Office des Etrangers

Depuis une dizaine d'années, les acteurs de l'urgence se trouvent confrontés à un public important de personnes sans papier. Cette présence provoque frustrations et tensions. Il est fondamental d'organiser cette concertation entre les ministres compétents de manière à dégager, dans le respect des droits fondamentaux des personnes concernées, des pistes de sortie de cette crise majeure.

7.3.4. Faciliter le passage de la première à la seconde ligne et améliorer l'accès aux maisons d'accueil

Les conditions d'accueil des maisons d'accueil représentent un obstacle infranchissable pour une partie des personnes sans abri : prix, interdiction des animaux de compagnie, règlements d'ordre intérieur très stricts, refus de certains publics, manque de place pour certains publics...

7.3.5. Créer un cadre réglementaire pour les structures non agréées

Ces structures d'accueil représentent pour bon nombre de personnes la seule solution parce qu'elles ont des seuils d'accès plus souples que les maisons d'accueil agréées. Elles fonctionnent cependant actuellement sans aucun contrôle. Il est donc demandé de créer un cadre.

7.3.6. Améliorer les conditions de travail des professionnels du secteur de l'aide aux personnes sans abri

Les conditions dans lesquelles les intervenants sociaux travaillent sont difficiles. Il faut renforcer les dispositifs pour les améliorer, notamment au niveau de la rémunération, de la formation de base, de la formation continue, des supervisions...

7.4. Prendre les moyens de répondre aux besoins vitaux des personnes dans la rue

7.4.1. Prévoir un point d'approvisionnement en eau et des sanitaires publics et gratuits

Il faut prévoir suffisamment de points d'approvisionnement en eau potable, en fonction du nombre d'habitants et de l'étendue du territoire et fournir des informations correctes sur l'emplacement de ceux-ci. Il faut clairement indiquer que ces 'points d'eau' fournissent de l'eau potable et les entretenir régulièrement.

8. Cohérence des politiques

Comme la concertation l'a montré, la lutte contre le 'sans-abrisme' embrasse une grande diversité de domaines allant du logement à l'emploi, en passant par la santé ou la participation, chacun de ces secteurs étant marqué par ses propres logiques d'action, de reconnaissance, etc. Pourtant, ces différents domaines ne sont pas isolés les uns des autres, ils interfèrent entre eux, se renforcent ou se déforcent, selon les circonstances rencontrées dans la réalité de vie des personnes concernées. Les professionnels sur le terrain sont eux aussi confrontés aux liens qui existent entre les diverses politiques : ils éprouvent trop souvent le sentiment qu'ils travaillent essentiellement pour pallier sur le plan local les lacunes des politiques structurelles, pour soulager la pauvreté créée par ailleurs. Il est donc crucial de considérer les différentes politiques sectorielles dans leurs interactions et de susciter des concertations régulières à tous les niveaux, politiques, mais aussi sur le terrain.

Liste des participants à la concertation

Archipel De schutting

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk –Gewest – Afdeling OCMW

ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld

Bonnevie

Buurtwerk 't Lampeke

CAW Metropool Territoriaal Straathoekwerk

Centre de médiation des gens du voyage

Chez Nous / Bij Ons

Comme chez nous

Daklozen Aktie Komitee

De Kier vzw

Diogenes

Droit sans toit

Equipes populaires

Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers

Féwasc

Front commun des SDF

Infirmiers de rue asbl

Jongerenwelzijn

La maraude de St Josse

La Strada

Leren Ondernemen

Les Petits Riens / Spullenhulp

L'Ilot

Lutte Solidarité Travail

Maison d'accueil La Moisson

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad

Pax Christi Wallonie

Relais social de Charleroi

Relais social de Liège

Relais social de Mons

Relais social urbain de La Louvière

Relais social urbain de Verviers

Relais social urbain namurois

Relogeas

Réseau SMES / SMES netwerk

Réseau wallon de lutte contre la pauvreté

Service Public de Wallonie - DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé, Département de l'Action sociale - Direction de l'Action sociale

Solidarités Nouvelles

Soma Maasmechelen

Stad Gent - Cel lokaal sociaal beleid

Steunpunt Algemeen Welzijnswerk

Straathoekwerk C.A.D. Hasselt Limburg

Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
Vlaams Overleg Bewonersbelangen
Wasda-Genk - RIMO

Remarque :

Les personnes qui ont participé à la concertation au nom de l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles y ont aussi fait part des réflexions en cours avec des acteurs de terrain bruxellois. Le Collège réuni de la CCC a en effet demandé à ce dernier de se concentrer sur cette problématique pour le cahier thématique du rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010 (voir <http://www.observatbru.be/documents/projets/projets-en-cours-pauvrete.xml?lang=fr> pour plus d'informations).

Des contacts bilatéraux ont également été organisés avec :

Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri (AMA)
Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
Direction générale de l'aide à la jeunesse - Service de l'inspection pédagogique
Feantsa
Relais social de Liège
Service d'aide aux justiciables de l'arrondissement de Bruxelles II
Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie
Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
Vlaamse Administratie Welzijn-

ANNEXE 1

Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport

Liste des personnes et organisations impliquées dans l'élaboration du Rapport

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui d'une manière ou l'autre ont contribué à la rédaction de cette deuxième partie du rapport 2008-2009.

Ahmed AHKIM (Centre de médiation des gens du voyage), Sébastien ALEXANDRE (Réseau SMES / SMES network), Isabelle BARTHOLOME (en charge des Relais sociaux au sein de la Direction de l'Action sociale), Carine BASTINE (Soma Maasmechelen), Louis BERGER (Lutte Solidarité Travail), Julie BERNUS (Relais social de Mons), Arnaud BIHIN (Solidarités Nouvelles), William BODSON (Relais social urbain de Verviers), Luc BOLSENS (La maraude de St Josse), Edouard BOTERBERG (Chez Nous / Bij Ons), François BOUTEILLE (Projet Participatif - Relais Social Charleroi - Solidarités Nouvelle : *"Bonjour"*) Sandrine BUTAYE (Infirmiers de rue), Patrick CLAUS (Chez Nous / Bij Ons), Laetitia CLOOSTERMANS (Infirmiers de rue asbl), Chantal CORNET (Lutte Solidarité Travail), Sophie CRAPEZ (Comme chez nous), Philippe DE CRAENE (Daklozen Aktie Komitee), Grégory DE MUYLDER (Lutte Solidarité Travail), Régis DE MUYLDER (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Geert DE PAUW (Bonnevie), Nathalie DEBAST (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Dominique DEBELLE (Relais social urbain de La Louvière), Marie DEBONGNIE (Droit sans toit), Christine DEKONINCK (Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale – Section CPAS / Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – Afdeling OCMW), Isabel DEL VALLE LOPEZ (Service Public de Wallonie - DGO Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé, Déperatement de l'Action sociale - Direction de l'Action sociale), Laurent DEMOULIN (Diogenes), Valérie DENIS (Relais social urbain de Verviers), Anne DEPREZ (Institut Wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique), Thomas DEVOS (Chez Nous / Bij Ons), Amandine DEWEZ (Lutte Solidarité Travail), Koen DEWULF (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Michele DI NANNO (Equipes populaires), Damien DUPUIS (Droit sans toit), Christophe ERNOTTE (Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie), Marie FALLON (Droit sans toit), Jenny FAVIER (Relais social urbain namurois), Joseph GEVAS (Front commun des SDF), Jo GEYSEN (Archipel De schutting), Willem GOBEYN (Stad Gent - Cel lokaal sociaal beleid), Nele HAEDENS (Jongerenwelzijn), Kathleen HAEVE (Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers), Guido HAEZEBROUCK (De Kier vzw), Joffroy HARDY (Relais social de Liège), Eleonore HEMELSOET (Service d'aide aux justiciables de l'arrondissement de Bruxelles II), Camille HENIN (Solidarités Nouvelles), Yvon HENRY (Relais social de Liège), Joelle HOUBEN (Relais social de Liège), Sophie HUSTINX (Pax Christi Wallonie), Suzanne HUYGENS (Relais social de Charleroi), Geert INSLEGERS (Vlaams Overleg Bewonersbelangen), Tiago Arêas JADOUL (Les Petits Riens / Spullenhulp), Jean-Luc JOIRET (L'Ilot), Geneviève LACROIX (Relais social de Charleroi), Anne LECLERCQ (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Luc LEFEBVRE (Lutte Solidarité Travail), Julie LEJEUNE (Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme / Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding), Marjorie LELUBRE (Relais social de Charleroi), Ottorino LEMBO (Front commun des SDF), Danny LESCRAUWAET (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Jean-Louis LINCAMPES (La Strada), Silvie LOENDERS (Straathoekwerk C.A.D. Hasselt Limburg), Jacky LOUIS (Lutte Solidarité Travail), Laure MALCHAIR (Pax Christi Wallonie), Emilie MEESEN (Infirmiers de rue asbl), Virginie OLIVIER (Relais social urbain namurois), Marc OTJACQUES (Lutte Solidarité Travail), Christian PASQUALE (Solidarités Nouvelles), Jean PEETERS (Front commun des SDF), Annette PERDAENS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), David PRAILE (Solidarités Nouvelles), Arne PROESMANS (Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen), Alain PYCK (Front commun des SDF), Magda REMANS (Wasda-Genk - RIMO), Anne-Catherine RIZZO (Relogeas), Kris

ROELS (ATD Quart Monde / ATD Vierde Wereld), Truus ROESEMS (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale / Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad), Pierre RYCKMANS (Infirmiers de rue), Patrick SAROLEA (Lutte Solidarité Travail), Marius SNAUWAERT (Leren Ondernemen), Freek SPINNEWIJN (Feantsa), Mélanie STAGNITTO (Relais social urbain de La Louvière), Gerlinde TAETS (Vlaamse Administratie Welzijn), Bernard TAYMANS (Féwasc), Denis UVIER (Solidarités Nouvelles), André UYTTRELST (Front commun des SDF), Sabine VAN CAUWENBERGE (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Théo VANHEES (Direction générale de l'aide à la jeunesse - Service de l'inspection pédagogique), Christine VANHESEN (Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri - AMA), Weslie VANLAERE (Relais social urbain de La Louvière), Dominique VERMEIRE (Daklozen Aktie Komitee), Dominique VITRY (Relais social urbain de La Louvière), Alfred WILLEMS (Leren Ondernemen), Frouke WOUTERS (Buurtwerk 't Lampeke), Rachid ZAIMI (CAW Metropool Territoriaal Straathoekwerk), Eduard ZNIDARSIC (Soma Maasmechelen), Said ZOUHAIR (Maison d'accueil La Moisson)

Malgré le soin apporté à la confection de cette liste, il est possible que certaines personnes ou organisations n'y figurent pas ou soient mentionnées de façon erronée. Nous leur présentons d'avance nos excuses.

Nous remercions également les membres de la Commission d'Accompagnement.

ANNEXE 2

Accord de coopération
relatif à la continuité de
la politique en matière
de pauvreté

Accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté a été signé à Bruxelles le 5 mai 1998.

Il a été approuvé par :

- la Communauté flamande, décret du 17 novembre 1998, M.B. du 16 décembre 1998
- l'Etat fédéral, loi du 27 janvier 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté française, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Communauté germanophone, décret du 30 novembre 1998, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région wallonne, décret du 1er avril 1999, M.B. du 10 juillet 1999
- la Région de Bruxelles-Capitale, ordonnance du 20 mai 1999, M.B. du 10 juillet 1999

TEXTE DE L'ACCORD

Vu l'article 77 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions, notamment l'article 92bis, § 1, inséré par la loi spéciale du 8 août 1988 et modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, notamment les articles 42 et 63;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, notamment l'article 55bis, inséré par la loi du 18 juillet 1990 et modifié par la loi du 5 mai 1993;

Vu la décision du Comité de concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements des Communautés et des Régions du 3 décembre 1997;

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays;

Considérant que la réalisation de cet objectif passe, notamment, par un effort constant de chaque Autorité, tant de son côté qu'en coordination avec les autres pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;

Considérant que la sécurité sociale est prioritaire pour le maintien de la cohésion sociale, pour la prévention de la précarité, de la pauvreté et des inégalités sociales et pour l'émancipation de l'être humain;

Considérant qu'il importe d'assurer la continuité de ces politiques d'intégration, notamment par l'adaptation et le développement des services publics;

Considérant que la participation de toutes les personnes concernées par ces politiques d'intégration, dès leur élaboration, doit être garantie par les Autorités;

- l'Etat fédéral, représenté par le Premier Ministre, la Ministre des Affaires sociales, la Ministre de l'Emploi et du Travail chargée de la Politique d'Egalité des Chances entre Hommes et Femmes, le Ministre de la Santé publique et des Pensions et le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale;

- la Communauté flamande et la Région flamande, représentées par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et des Ministres chargés de la coordination de la politique pauvreté ainsi que de l'aide aux personnes;
- la Communauté française, représentée par son Gouvernement en la personne de la Ministre-Présidente;
- la Communauté germanophone, représentée par son Gouvernement, en la personne du Ministre-Président et du Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales;
- la Région wallonne, représentée par le Ministre-Président et le Ministre de l'Action sociale;
- la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le Ministre-Président;
- la Commission communautaire commune, représentée par les membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes;

Ont convenu ce qui suit :

ARTICLE 1^{ER}

Dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants :

- la concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution;
- un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive;
- l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation de ces politiques;
- une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.

ART. 2

A cet effet, les parties signataires s'engagent à contribuer, chacune dans la limite de ses compétences, à l'élaboration d'un Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits, ci-après dénommé "le Rapport". Celui-ci est rédigé tous les deux ans pour le mois de novembre par le "Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale" prévu à l'article 5 du présent accord, sur la base des contributions des parties. Le Rapport est établi dans les trois langues nationales.

Il contient au moins :

- une évaluation de l'évolution de la précarité des conditions d'existence, de la pauvreté et de l'exclusion sociale sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- une évaluation de l'exercice effectif des droits sociaux, économiques, culturels, politiques et civils ainsi que des inégalités qui subsistent en matière d'accès aux droits;
- un inventaire et une évaluation des politiques et des actions menées depuis le précédent rapport;
- des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer la situation des personnes concernées dans tous les domaines visés au présent article, tant à long terme qu'à court terme.

ART. 3

Après concertation avec le monde scientifique, les administrations et institutions compétentes, les interlocuteurs sociaux et les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, les parties signataires examineront quels sont les indicateurs quantitatifs et qualitatifs et les instruments qui peuvent être utilisés et/ou élaborés afin d'analyser l'évolution dans tous les

domaines visés à l'article 2 de façon à permettre aux Autorités compétentes d'intervenir de la manière la plus adéquate. Une première série d'indicateurs sera déterminée pour le 15 novembre 1998.

Dans le respect des lois et règlements relatifs à la protection de la vie privée des individus, les parties signataires s'engagent à mettre gratuitement à la disposition du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, toutes les données au sujet desquelles un accord préalable sera intervenu, ou à faciliter l'accès à ces données si elles appartiennent à des services extérieurs. Les parties signataires ont également accès à ces données.

ART. 4

§ 1^{er}. Le Rapport est remis via la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale mentionnée à l'article 9 au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux Gouvernements des Communautés et des Régions, qui s'engagent à le transmettre à leurs Conseils, Parlements ou Assemblées.

§ 2. Dans le mois qui suit sa réception, le Rapport est transmis par le Gouvernement fédéral au Conseil National du Travail et au Conseil Central de l'Economie, qui rendent un avis dans le mois, à propos notamment des domaines qui relèvent de leurs missions. Selon la même procédure, les Communautés et les Régions demandent également un avis à leurs propres organes d'avis compétents dans ce domaine.

§ 3. Toutes les parties signataires s'engagent à tenir un débat relatif au contenu du Rapport et des avis et, en particulier, aux recommandations et propositions formulées dans le rapport.

ART. 5

§ 1^{er}. Afin de mettre en œuvre ce qui précède un « Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale » est créé avec pour missions de :

- répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base des indicateurs définis conformément à l'article 3;
- formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société;
- rédiger, au moins tous les deux ans, un Rapport tel que défini à l'article 2;
- à la demande d'une des parties signataires, de la Conférence interministérielle pour l'Intégration sociale ou d'initiative, émettre des avis ou rédiger des rapports intérimaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions;
- organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

§ 2. Pour réaliser les objectifs définis sous § 1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du « Rapport Général sur la Pauvreté ».

Le Service peut également faire appel à toute personne ou organisation publique ou privée ayant expertise en la matière.

ART. 6

§ 1^{er}. Le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est trilingue et est créé au niveau fédéral, au Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. Il est subsidié par tous les partenaires. Pour 1998, un budget de vingt millions de francs est mis à disposition :

- 15.000.000 francs par l'Etat fédéral;
- 2.800.000 francs par la Communauté flamande et la Région flamande;

- 1.700.000 francs par la Région wallonne (en concertation avec les Communautés française et germanophone);
- 500.000 francs par la Région de Bruxelles-Capitale (en concertation avec la Commission communautaire commune).

Les montants sont indexés annuellement. Le budget peut être adapté moyennant l'accord de toutes les parties concernées après évaluation, par un avenant au présent accord de coopération.

Les montants sont versés pour le mois de mars de l'année à laquelle ils se rapportent.

§ 2. Une collaboration permanente et structurelle doit avoir lieu entre le Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et les administrations compétentes au niveau des Communautés et des Régions. A cette fin, des collaborateurs scientifiques sont mis, sous une forme ou une autre, à la disposition du Service par les trois Régions, à savoir : 1,5 équivalent temps plein par la Région flamande, 1 équivalent temps plein par la Région wallonne et 1/2 équivalent temps plein par la Région de Bruxelles-Capitale. S'il s'agit de fonctionnaires, ceux-ci continuent à faire partie du personnel de la Région.

§ 3. Dans le respect de leurs compétences et de leurs budgets, les Communautés et les Régions veillent à reconnaître et à encourager des organisations dans lesquelles des personnes démunies s'expriment.

ART. 7

§ 1^{er}. Un Comité de Gestion du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale est mis en place avec les missions suivantes :

- la garantie de la bonne exécution du présent accord de coopération;
- sur proposition de la Commission d'Accompagnement prévue à l'article 8, la faculté de recourir à des établissements scientifiques ou à des services d'étude spécialisés qui, étant donnée leur expérience et le matériel dont ils disposent, peuvent assister le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale dans l'accomplissement de ses missions; dans ce cas, une convention doit être conclue avec le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- l'élaboration pour le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale d'un projet de budget dont la gestion est strictement séparée de la dotation organique du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme;
- la détermination du programme des besoins en personnel et en particulier du profil des fonctions du coordinateur.

§ 2. Le Président et le Vice-Président du Comité de Gestion et le coordinateur du Service de lutte contre la pauvreté, la Précarité en l'Exclusion assistent avec voix consultative aux assemblées du Conseil d'administration du Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme quand des points concernant le Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont à l'ordre du jour.

§ 3. Outre le Représentant du Premier Ministre qui le préside, le Comité de Gestion se compose de 12 membres, parmi lesquels :

- 4 membres présentés par l'Etat fédéral;
- 3 membres présentés par la Communauté flamande et la Région flamande;
- 2 membres présentés par la Région wallonne en concertation avec la Communauté française;
- 2 membres présentés par la Région bruxelloise en concertation avec la Commission communautaire commune, dont un néerlandophone et un francophone;
- 1 membre présenté par la Communauté germanophone.
- Ces membres sont désignés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les

domaines visés par le présent accord de coopération. Ils sont désignés par les Gouvernements respectifs, et sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§ 4. En outre, le Directeur et le Directeur adjoint du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ainsi que le coordinateur du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale sont membres avec voix consultative du Comité de Gestion.

ART. 8

Il est créé une Commission d'Accompagnement qui, sous la présidence du Ministre ou Secrétaire d'Etat compétent pour l'Intégration sociale, accompagne les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale. La Commission d'Accompagnement veille également au respect de la méthodologie et des critères prévus à l'article 3, ainsi qu'au bon avancement du Rapport. La Commission d'accompagnement est composée des membres du Comité de Gestion prévu à l'article 8, auxquels viennent s'ajouter, au moins :

- 4 représentants des interlocuteurs sociaux, présentés par le Conseil National du Travail;
- 2 représentants des organismes assureurs, présentés par le Collège Intermutualiste National;
- 5 représentants présentés par les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, dont un représentant des sans-abri;
- 3 représentants présentés par la Section Aide sociale de l'Union des Villes et des Communes belges.

Ces représentants sont proposés en fonction de leurs compétences et de leur expérience dans les domaines visés par le présent accord de coopération. Le Comité de Gestion leur octroie un mandat de 6 ans.

ART. 9

En vue de garantir la concertation entre les différents Gouvernements, la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale se réunit au moins deux fois par an.

Dans le respect des compétences des Autorités qui la composent, elle a pour mission de veiller à une approche globale, intégrée et coordonnée des politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société.

Elle est présidée par le Premier Ministre et préparée en collaboration avec le Ministre ou Secrétaire d'Etat qui a l'Intégration sociale dans ses attributions. Ils en assurent également le suivi. A cet effet, ils font appel à la compétence de la Cellule Pauvreté au sein de l'Administration de l'Intégration sociale et du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

ART. 10

Dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, les parties signataires évalueront annuellement le fonctionnement du Service de lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale et la bonne exécution du présent accord de coopération.

ART. 11

Le présent accord de coopération vise à renforcer la mission du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, telle que définie à l'article 2 de la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, en particulier dans le domaine de la lutte contre toute forme d'exclusion. C'est pourquoi, à l'occasion du renouvellement du Conseil d'administration du Centre, le Gouvernement fédéral invitera le Parlement à tenir compte de ce renforcement sur la base de l'évaluation prévue à l'article 10.

Fait à Bruxelles, le 5 mai 1998, en 7 exemplaires.

- Pour l'Etat fédéral : J.-L. DEHAENE, Premier Ministre ; M. COLLA, Ministre de la Santé publique ; M. DE GALAN, Ministre des Affaires sociales ; M. SMET, Ministre de l'Emploi et du Travail ; J. PEETERS, Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale ;
- Pour la Communauté flamande et la Région flamande : L. VAN DEN BRANDE, Ministre-Président ; L. PEETERS, Ministre des Affaires intérieures, de la Politique urbaine et du Logement ; L. MARTENS, Ministre de la Culture, de la Famille et de l'Aide sociale ;
- Pour la Communauté française : L. ONKELINX, Ministre-Présidente ;
- Pour la Communauté germanophone: J.MARAITE, Ministre-Président ; K.-H. LAMBERTZ, Ministre de la Jeunesse, de la Formation, des Médias et des Affaires sociales ;
- Pour la Région wallonne : R. COLLIGNON, Ministre-Président ; W. TAMINIAUX, Ministre de l'Action sociale ; Pour la Région de Bruxelles-Capitale : CH. PICQUE, Ministre-Président ;
- Pour la Commission communautaire commune : R. GRIJP, D. GOSUIN, Membres du Collège réuni chargés de l'Aide aux Personnes.

Colophon

Lutte contre la pauvreté Rapport 2008-2009 – Partie 2

Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté

Bruxelles, mars 2010

Rédacteur en chef : Françoise De Boe

Coordination générale : Marilène De Mol et Henk Termote

Ont contribué à cette publication : Ghislaine Adriaensens, Alexis Andries, Najoua Batis, Virginie Bosquet, Emmanuelle Devillé, Sophie Galand, Veerle Stroobants, Henk Van Hootegem, Freya Versluys.

Editeur responsable : Jozef De Witte, rue Royale 138, 1000 Bruxelles

Comment obtenir cette publication ?

Ce rapport est disponible en français, en néerlandais et en allemand.

Le prix est de 8,86 euros (+ 3,10 euros de frais de port, sauf augmentation des tarifs postaux).

Vous pouvez commander cette publication à l'Infoshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre :

- en effectuant un versement anticipé au CCP 679-2003650-18 ;
- en envoyant un courrier électronique à shop@belgium.fgov.be.

Indiquez clairement : "Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009-Partie 2", la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.

Vous pouvez également l'obtenir auprès de l'Infoshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre, ouvert du lundi au vendredi, de 9h à 11h30 et de 12h à 16h.

Infoshop du SPF Chancellerie du Premier Ministre

Bd du Régent, 54

1000 Bruxelles

Tél. : 02/514 08 00

Vous pouvez aussi consulter cette publication sur le site web du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale à l'adresse suivante : www.luttepauvrete.be

CETTE PUBLICATION EST IMPRIMÉE SUR PAPIER RECYCLÉ

