

8. RELOGER DURABLEMENT LES PERSONNES SANS-ABRI

Cette analyse a été écrite grâce aux éclairages de l'asbl l'îlot et de la Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri (AMA)

CONTEXTE

Fin de l'année 2020, Bruxelles comptait 5 313 personnes sans-abri, d'après les données recueillies lors du dernier dénombrement (comptage en rue, chiffres d'occupation du secteur et partenaires)¹. Une augmentation de près de 30 % par rapport à la version précédente (2018). Les chiffres ont triplé depuis 2008. La méthodologie de recherche a certes été affinée avec le temps, mettant progressivement en lumière des réalités peu prises en compte lors des premières éditions (squat notamment), mais les indicateurs sont globalement à la hausse.

La tendance est particulièrement marquée au niveau de l'extrême précarité. En 2008, 262 personnes avaient été identifiées en rue. Elles étaient 719 en 2020, alors même que des mesures de mises à l'abri étaient adoptées en pleine crise sanitaire (plusieurs centaines de places d'accueil ouvertes dans des hôtels)². Le recours à des solutions d'hébergement d'urgence s'est intensifié ces dernières années, avant les confinements successifs déjà et malgré la volonté affichée des élu.es de privilégier des politiques dites d'insertion : en 2020, « *près d'une personne comptabilisée sur trois (32,3 %) passait la nuit dans l'espace public ou dans un squat. Un peu plus d'un tiers des personnes (36,3 %) étaient prises en charge dans les structures d'hébergement d'urgence ou dans les dispositifs mis en place dans le cadre de la crise sanitaire [...] Entre 2008 et 2018, le nombre de prises en charge dans les centres d'hébergement d'urgence a augmenté de 457,7 %.* »³

1. Le dénombrement est une photographie du sans-abrisme et du mal-logement à Bruxelles. Il existe depuis 2008 et a lieu tous les deux ans. Sa récurrence permet de dégager des enseignements dans le temps. Les situations recensées sont celles qui correspondent à la [typologie du sans-abrisme](#) (ETHOS) établie par la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les personnes sans-abri).

- Sans-abri : en rue, hébergement dans des centres d'urgence et de crise ;
- Sans logement : maisons d'accueil, logements de transit, post-hébergement ;
- En logement précaire : hébergement chez des proches, risque d'expulsion, violences conjugales.

- En logement inadéquat : structures non-agrées, occupations négociées, squats.

L'exercice présente des limites. Il existe des formes de précarité difficiles à mettre en lumière (logement précaire par ex.). Une pauvreté cachée qui échappe au comptage.

2. En novembre 2020, au moment du dénombrement, 622 personnes occupaient les dispositifs de crise ; cinq structures hôtelières et une ancienne maison de repos convertie en lieu d'accueil pour femmes. Ces solutions temporaires ont été déployées dès avril 2020, eu égard à la situation sanitaire, pour protéger les personnes en rue et compenser la réduction des places d'accueil dans les structures existantes. Pour en savoir plus, voir [l'évaluation réalisée par Bruss'help sur les dispositifs hôtels](#).

3. Bruss'help, [dénombrement des personnes sans-abri et mal logées en région de Bruxelles-Capitale, 6e édition](#), 9 novembre 2020, p. 71

Ces sombres résultats témoignent d'une précarisation croissante d'une partie de la population bruxelloise. Le cout exorbitant du logement fragilise. Les dettes locatives sont la cause principale des expulsions, risque majeur de sans-abrisme. Des personnes sont bloquées dans des structures d'accueil, de transit, faute de logements abordables plus pérennes. Le durcissement de la politique d'asile joue aussi un rôle majeur dans l'évolution du sans-abrisme à Bruxelles, en précipitant des milliers de personnes dans des situations de grande pauvreté. À noter que les dispositifs d'urgence dont l'accès est inconditionnel et les occupations, sont une des seules alternatives à la rue pour les sans-papiers.

Faute de mesures politiques volontaristes en faveur du logement social et d'une baisse des loyers privés, le secteur associatif de l'aide aux sans-abri a dû rivaliser de créativité pour trouver des logements bon marché et sortir d'une forme de fatalisme et cela, sans reconnaissance et sans subside dans un premier temps pour le travail accompli.

La cellule capteur et créateur de logements (CCL), créée en 2015 par l'asbl l'îlot, est une de ces initiatives. Elle trouve des logements dans le secteur privé, ainsi qu'auprès des AIS et des SISP principalement. Elle mutualise cette offre abordable en faveur de ses partenaires du secteur sans-abri, qui vont tour à tour pouvoir loger les familles qu'ils accompagnent. Depuis sa création, la CCL a capté et créé environ 120 logements (certains de transit). Jusqu'en 2019, la CLL travaillait sur fonds propres.⁴

Le housing first est aussi un projet porté par l'associatif avant d'être reconnu et subsidié par les pouvoirs publics. Le dispositif prévoit un accès direct et inconditionnel au logement (et l'accompagnement) des personnes sans-abri les plus vulnérables, de longue durée et cumulant le plus souvent plusieurs fragilités. En 2021, 193 personnes étaient relogées et suivies par quatre opérateurs, SMES-B, Diogènes, infirmiers de rue et New Samu social. Un cinquième partenaire, le centre de santé mentale Antonin Artaud, a obtenu son agrément en 2022. Entre 2019 et 2022, le budget consacré aux projets housing first est passé de 1,5 millions d'euros à 3,14 millions.

4. La plateforme intersectorielle Bru4home est une initiative similaire. Les partenaires sont pour majorité issus du secteur de la santé mentale. La plateforme existe depuis 2016 et est subsidiée par la COCOM.

Les budgets COCOM restent majoritairement dévolus à l'urgence sociale⁵. Le changement de paradigme souhaité par les ministres en charge de l'action sociale et de la santé à la COCOM – Alain Maron et Elke Van den Brandt – n'est pas pour demain, néanmoins des moyens sont dégagés pour l'insertion et la prévention du sans-abrisme, comme prévu dans l'[ordonnance-cadre de 2018 relative à l'aide urgente et à l'insertion](#).⁶ Outre les projets précités, les services de guidance à domicile⁷ ont reçu des moyens supplémentaires, la mission de post-hébergement en maison d'accueil est aussi mieux prise en compte, du moins dans les structures subsidiées par la COCOM⁸.

Pour que le basculement de l'urgence vers l'insertion puisse un jour opérer, il est nécessaire de rapprocher/croiser les politiques d'aide aux sans-abri à celles du logement. Sous la législature précédente, Céline Fremault, alors ministre du logement et ministre à la COCOM et à la COCOF, a porté la fixation d'un quota annuel d'attributions prioritaires dans le logement social (3 %) en faveur des victimes de violences conjugales et intrafamiliales. C'est une mesure qui a ouvert de nouvelles perspectives pour un certain public des maisons d'accueil (environ 150 sorties vers le logement social depuis 2016).⁹

Le plan de relance et de redéploiement adopté par le Gouvernement en juillet 2020 pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire prévoit des mesures à la croisée des politiques du logement et de l'aide aux personnes sans-abri. La levée des mesures d'urgence et la fermeture progressive des places dans les hôtels sont les arguments avancés par la majorité pour accélérer

5. 60 % pour les dispositifs d'urgence, 16 % pour les guidances et le housing first, 13 % pour les maisons d'accueil, 7 % pour les centres de jour, 4 % pour le travail de rue et les maraudes. D'après des données recueillies auprès de l'AMA.

6. Ce nouveau cadre légal poursuit en premier lieu, l'objectif d'une meilleure coordination des services du secteur sans-abri (urgence et insertion), ainsi que la mise en place d'un suivi centralisé des personnes aidées. Bruss'help est la nouvelle institution de la COCOM chargé d'assurer ces missions. Voir à ce sujet, ce que nous en disions en 2019 dans notre précédent [baromètre](#).

7. 11 structures sont agréées par la COCOM comme [services de guidance](#) psychosociale, budgétaire ou administrative à domicile. Elles assurent actuellement l'accompagnement de 600 personnes.

8. L'ordonnance de la COCOM du 14 juin 2018 relative à l'aide urgente et à l'insertion des personnes sans-abri consacre le post-hébergement en maison d'accueil comme mission de base, subsidiée à hauteur d'un ½ ETP par structure. Il en va de même pour les maisons d'accueil reconnues par la COCOF. Néanmoins, depuis 2018, le subside COCOM a été revu et évolue désormais en fonction de la taille de la maison d'accueil (plus de moyens pour les grandes structures). Le mouvement n'a pas été suivi au niveau de la COCOF par manque de moyens. Pour rappel, 6 maisons d'accueil sont agréées par la COCOM contre 16 à la COCOF. Alain Maron est ministre de l'action sociale et de la santé dans les deux commissions.

9. Cette mesure ne fait pas complètement l'unanimité dans nos rangs dans le sens où elle établit une hiérarchie des priorités entre groupes vulnérables.

la transversalité et proposer des solutions de relogement plus pérennes¹⁰. Le plan d'urgence pour le logement, voté quelques mois plus tard, concrétise cette stratégie commune. Il est question de mobiliser environ 500 nouveaux logements avec l'aide des AIS, des communes et des CPAS pour loger durablement des personnes sans-abri. Deux appels à projet ont été lancés. Ils sont évalués dans les pages qui suivent.

Le PUL engage également des budgets logement (5 millions d'euros) dans la création de nouveaux lieux d'accueil pour les personnes victimes de violences intrafamiliales et les jeunes LGBTQIA+. En 2021, la régie foncière régionale a acquis 3 immeubles. Deux d'entre eux sont destinés aux victimes de violence, pour une capacité d'accueil totale de 44 places. Les bâtiments sont en cours de rénovation. Les premières entrées sont prévues à l'automne 2022.

CAPACITÉ D'ACCUEIL DU SECTEUR SANS-ABRI (2019 – 2021)

	07/2019	05/2021	11/2021
Urgence	673	1 323	1 333
Hôtels	0	239	190
Dispositifs migrants en transit	300	440	440
Dispositifs d'accueil dans le cadre d'occupations temporaires encadrées	0	240	280
Maisons d'accueil	884	917	962
TOTAL	1 857	3 159	3 205
Nombre de personnes relogées durablement	0	36	238

Source du tableau : Alain Maron, CP : [sans-abrisme : basculer progressivement vers le relogement durable](#), 9 juin 2021

Sources :

- [Plan de relance et de redéploiement du Gouvernement bruxellois face à la crise du covid 19](#), 7 juillet 2020.
- [Bruss'help, dénombrement des personnes sans-abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale, 6ème édition](#), 9 novembre 2020.
- [Question écrite n°427 concernant l'avenir des projets housing first](#), session 20/21
- [Bruss'help, évaluation des dispositifs hôtels, 1ère période 04/20 - 04/2021](#)
- [Alain MARON, CP : 1 300 000 € pour soutenir des initiatives d'occupation temporaire à finalité sociale en mobilisant des bâtiments vides](#), 5/04/2022

10. Le Gouvernement soutient par ailleurs, via les moyens du plan de relance, les occupations temporaires à finalité sociale dans les bâtiments vides. Le budget 2022 s'élève à 1 300 000 € (965 000 € en 2021). L'intervention financière de la Région bruxelloise et de la COCOM couvre les frais d'énergie et d'assurance et d'éventuels frais d'aménagement permettant de garantir la sécurité des occupants. L'objectif, à terme, est de loger 700 personnes. L'appel à projets lancé en septembre 2020 a permis de capter 77 logements. Rappelons que les occupations sont des solutions par défaut et qu'elles ne remplaceront jamais un logement durable, de qualité.

MESURE 15 :

Augmenter l'offre de logements pour les personnes sans-abri

Utilité ✓

Adéquation ✗

DESCRIPTION

L'action 27 du plan d'urgence pour le logement s'inscrit dans une logique de partenariat entre les cabinets du logement et de l'action sociale à la COCOM. Des budgets ont été mobilisés de part et d'autre pour capter plusieurs centaines de logements à destination des personnes sans-abri – initialement celles hébergées dans les structures de crise (hôtels) – et assurer l'accompagnement psycho-social une fois dans le logement. La mesure était préconisée dans le plan de relance du Gouvernement (juillet 2020) au moment où la fermeture des dispositifs de crise était envisagée¹¹, ce qui explique l'attention portée à ce public-cible en particulier, attention qui a évolué par la suite vers l'ensemble des publics sans-abri.

L'augmentation du stock de logements, publics et privés, est pensée en partenariat avec les pouvoirs locaux et les agences immobilières sociales pour le parc locatif privé à socialiser.

L'administration régionale du logement a lancé un appel à projets à destination des communes et des CPAS en avril 2021. Les moyens financiers dégagés au niveau régional couvrent les frais de rénovation et/ou d'aménagement des logements. Ces derniers sont mis à disposition pour une période minimale de 10 ans. Rien n'indique qu'il s'agisse de nouveaux logements qui s'ajoutent au parc existant. Il n'y avait pas à notre connaissance d'objectif chiffré.

11. Vu le contexte sanitaire, l'accueil dans les hôtels a été prolongé en 2021 et en partie en 2022.

Dans la foulée, un appel à manifestation d'intérêt a été émis à l'attention des agences immobilières sociales. L'ambition était de dégager, parmi les nouveaux logements pris en gestion (environ 700 par an), 400 unités (200 en 2021 et 200 en 2022) à destination des personnes quittant une situation de sans-abrisme. Il n'y a pas eu de nouvel incitant financier dans la mesure où la Région alloue déjà des subsides majorés aux AIS pour les logements occupés par des publics vulnérables. La majoration vise à couvrir un risque locatif jugé plus aigu. Un deuxième appel à intérêt a été lancé en novembre 2021. Il prévoyait cette fois, en plus des majorations existantes, une allocation forfaitaire de 1 000 €/logement la première année de subventionnement.

L'accompagnement psycho-social des locataires est financé par la COCOM. Bruss'help, la nouvelle asbl de la COCOM (2019) a été chargée d'assurer la coordination de l'accompagnement et de centraliser l'attribution des unités de logement.

Résultats :

- 25 logements mis à disposition dans 6 projets (3 communes et 3 CPAS) ;
- 19 logements dans 3 AIS (elles sont 24)¹².

ÉVALUATION

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Ces appels à projets et à intérêt sont un échec. Le nombre de logements mobilisés est loin des attendus. Les attributions ne devraient pas avoir lieu avant 2023, des travaux sont à prévoir dans les unités des communes et des CPAS. Du côté des AIS qui se sont engagées, plusieurs logements sont encore à capter auprès des propriétaires privés.

La faible participation des AIS est interpellante. Plusieurs éléments sont pointés par la Secrétaire d'État au logement pour expliquer cette défection. Premier argument, le rôle déterminant confié à Bruss'help, nouveau venu dans le paysage institutionnel bruxellois, quant à la sélection des candidats locataires. Les AIS ont craint d'être totalement écartées de la procédure d'attribution. Les CPAS (appel à projets) ont formulé la même remarque, jugeant incohérent « d'imposer » des candidats sans tenir compte des spécificités du suivi social.

12. D'après des données de la FEDAIS et du reporting de la cellule coordination du PUL (juillet 2022).

Certaines agences immobilières sociales ont déjà des collaborations avec des partenaires du secteur sans-abri et des méthodes de travail communes qui portent leurs fruits. L'intervention de Bruss'help dans le processus, jugée par ailleurs très maladroite et très peu au fait des réalités de terrain, a été vécue comme une remise en cause des dynamiques existantes, tant pour les AIS que pour les partenaires accompagnateurs. Le risque de se voir imposer de nouvelles collaborations a constitué un frein à l'engagement des AIS. Les deux fédérations du secteur de l'aide aux sans-abri (AMA et BICO) et la FEDAIS ont co-signé un courrier à l'attention des cabinets pour exprimer leurs craintes de se voir imposer des procédures déconnectées de leur quotidien et de ce qui marche plutôt bien.

Autre argument mobilisé, celui de l'incitant financier estimé insuffisant pour amener à une participation plus large des AIS dans le relogement des sans-abri. Aujourd'hui, entre 2 à 5 % à peine du parc¹³ (+ de 7 000 logements) fait l'objet de conventions avec des associations d'aide aux personnes sans-abri, avec de fortes disparités entre AIS puisque certaines d'entre elles n'ont aucun partenariat là où d'autres ont des partenariats historiques. D'après une interpellation parlementaire de juin 2022, 14 AIS sur 23 (hors AIS étudiante) déclarent des conventions avec une ou plusieurs organisations du secteur sans-abri.

Ce sont ces disparités qui interrogent plutôt que la hauteur des majorations nous semble-t-il. Les AIS sont subsidiées par la Région pour socialiser des logements à destination de locataires pauvres, ne devraient-elles pas toutes participer à l'effort de relogement des personnes sans-abri ? La Région aurait pu aller dans ce sens.

Sources :

- Parlement bruxellois, [Commission du logement, 3/02/2022](#), pp. 27-30
- Parlement bruxellois, [Commission de la santé et de l'aide aux personnes, 23/06/2022](#), pp. 29-30
- Reporting de l'équipe de coordination du plan d'urgence pour le logement, juillet 2022.

13. Pour les subsides, les AIS remettent, à la Région, des bilans chiffrés sur le nombre de logements référencés « sans-abri ». Ils représentaient en 2021, 125 unités. Pour autant, les AIS sont également subsidiées pour des logements de transit parfois occupés par des « ex-sans-abri », sans qu'on puisse établir avec précision dans quelle proportion.