

## **AVIS n°1528**

---

### **Avis d'initiative concernant la stratégie wallonne de sortie du sans-abrisme**

Avis adopté le 20/02/2023

## RÉSUMÉ

La stratégie wallonne de sortie du sans-abrisme constitue un axe majeur du Plan wallon de sortie de la pauvreté 2020-2024. A la lumière de différentes auditions et des débats menés au sein de la Commission de l'Action et de l'Intégration sociale élargie aux sections « Action sociale et « Intégration des personnes étrangères », le CESE entend apporter sa contribution à la réflexion par un avis d'initiative sur ce thème.

Le CESE souligne :

- Le caractère complexe et multifactoriel du sans-abrisme.
- La nécessité d'une approche préventive en amont sur l'ensemble des politiques structurelles.

Le CESE demande que le GW :

- Adopte une définition harmonisée du sans-abrisme à intégrer dans le CWASS et dans les différentes réglementations afférentes aux matières sociales.
- S'appuie sur les typologies ETHOS/ETHOS Light qui font référence en la matière et permettent un échange de données comparables au niveau national et européen.<sup>1</sup>

Le CESE recommande que le GW prenne les dispositions nécessaires pour :

- Poursuivre les actions de dénombrement des personnes sans-abri ou sans logement adapté.
- Permettre à l'Observatoire wallon du sans-abrisme (OWSA) d'exercer l'ensemble des missions qui lui sont confiées (moyens structurels et pérennes), y compris dans la réflexion sur la dimension préventive.
- Adapter les politiques d'intervention à l'égard des publics cibles, en accordant une attention particulière aux problématiques spécifiques (assuétudes, santé mentale, violences conjugales et familiales, jeunesse en déshérence, aînés en isolement social, personnes migrantes, travailleurs pauvres, accès au logement, sorties pénitentiaires, etc.) ainsi qu'aux publics « oubliés ».

Le CESE insiste sur la nécessité de :

- Développer une approche globale et différenciée centrée sur la personne.
- Récolter et analyser les données quantitatives et qualitatives, avec une centralisation régionale.
- Prévoir un subventionnement à la hauteur de l'ambition, en ce compris le soutien aux projets innovants.
- Favoriser l'amélioration de la coordination intersectorielle et l'évolution des métiers.

Le CESE formule ses commentaires sur les projets en cours dans le cadre du Plan de relance pour la Wallonie (observatoire wallon du sans-abrisme, housing first, structures d'accueil, territoire « zéro sans-abri », etc.).

---

<sup>1</sup> ETHOS : European Typology on Homelessness and housing exclusion.

## Table des matières

	<b>PRÉAMBULE</b>	p.4
	Phénomène multifactoriel	p.4
	Action préventive du sans-abrisme	p.4
<b>1.</b>	<b>CONTEXTE</b>	p.5
<b>2.</b>	<b>DÉFINITIONS</b>	p.5
<b>3.</b>	<b>DÉNOMBREMENT</b>	p.7
	Objectifs	p.6
	Méthodologie	p.8
	Zones et publics cibles	p.8
	Publics « oubliés »	p.9
<b>4.</b>	<b>STRATÉGIE WALLONNE DU SANS-ABRISME</b>	p.10
<b>4.1</b>	<b>LE CADRE ACTUEL</b>	p.10
<b>4.2</b>	<b>LES PERSPECTIVES</b>	p.11
<b>4.2.1</b>	<b>Considérations générales</b>	p.11
	Approche globale et différenciée, centrée sur la personne	p.11
	Données quantitatives et qualitatives et centralisation régionale	p.11
	Subventionnement à la hauteur de l'ambition	p.12
	Soutien aux projets innovants et à l'évolution des métiers	p.12
	Amélioration de la coordination intersectorielle	p.12
<b>4.2.2</b>	<b>Considérations particulières sur des thématiques spécifiques</b>	p.13
	Focus sur le logement décent et abordable	p.13
	Focus sur la santé mentale	p.13
	Focus sur les violences conjugales et intrafamiliales	p.14
	Focus sur les travailleurs pauvres	p.15
<b>4.2.3</b>	<b>Considérations particulières sur les mesures du Plan de relance pour la Wallonie</b>	p.15
	Observatoire wallon du sans-abrisme	p.16
	Housing first/housing led	p.17
	Structures d'accueil	p.19
	Territoire "zéro sans-abri"	p.20

## PRÉAMBULE

Le CESE a approuvé avec satisfaction l'adoption d'un Plan wallon de sortie de la pauvreté 2020-2024. Dans son avis d'initiative rendu sur ce plan, il a rappelé que la réduction du taux de pauvreté constituait un des trois objectifs fondamentaux du GW annoncés dans la DPR pour la présente législature.<sup>2</sup>

Le Conseil souligne que, parmi les diverses mesures déployées pour atteindre cet objectif, l'élaboration d'une **stratégie wallonne coordonnée de sortie du sans-abrisme** doit faire l'objet d'une attention prioritaire. Lors de sa séance du 5 octobre 2022, la Commission Action et Intégration sociale du CESE a consacré ses travaux à cette importante thématique. Elle a auditionné de multiples experts venus présenter le résultat de leurs études, évoquer les projets en cours ou partager leur expérience de terrain.<sup>3</sup> Les échanges qui ont eu lieu ont permis d'enrichir la réflexion des membres de la Commission, membres qui ont également contribué au débat par leur apport spécifique. A la lumière de ces différents éléments d'information et à l'heure de la mise en place de l'Observatoire wallon du sans-abrisme, le CESE juge opportun de formuler plusieurs constats et recommandations.<sup>4</sup>

### *Phénomène multifactoriel*

Le CESE souligne d'emblée le fait qu'au-delà de la question du logement, le sans-abrisme doit se comprendre comme un processus complexe et multifactoriel. Cette réalité mêle, en effet, des problématiques d'ordre structurel (conditions socio-économiques, accès au logement, à la santé,...) et individuel propre à chaque situation, chaque ménage, chaque personne en fonction de ses besoins et de ses demandes. En ce sens, dans une perspective à la fois globale et centrée sur la/les personnes, le sans-abrisme suppose de mettre en œuvre une diversité de solutions appropriées.

### *Action préventive du sans-abrisme*

**Le CESE insiste sur la nécessité d'agir en amont sur les politiques structurelles, relevant d'autres compétences, voire d'autres niveaux de pouvoir, susceptibles d'engendrer du sans-abrisme.** Il existe en effet une interconnexion évidente entre les diverses politiques menées. Il convient de mener des recherches ciblées sur la nécessaire complémentarité dans les politiques existantes. Les pistes de réflexion sur les liens à établir sont nombreuses : sortie de détention pénitentiaire, suivi de la procédure demande d'asile, ROMs, aide à la jeunesse, statut de co-habitant, logement de transit, assouplissement des règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire concernant l'habitat léger et alternatif, renforcement du budget de l'action sociale et notamment de la politique d'intégration, impact de la précarisation du travail, prévention en matière de surendettement (ex. limitation de l'incitation aux jeux de hasard et d'argent), etc.

<sup>2</sup> Cf. Avis d'initiative n°1490 sur le Plan wallon de sortie de la pauvreté 2022-2024, adopté le 23 mai 2022, disponible sur [www.cesewallonnie.be](http://www.cesewallonnie.be).

<sup>3</sup> La CAIS a entendu notamment :

- Mme Caroline GEORGE (senior coordinatrice de programme au sein de la Fondation Roi Baudouin) et M. Martin WAGENER (Professeur de sociologie au CIRTES – UClouvain) pour une présentation des résultats d'une initiative de dénombrement du sans-abrisme dans différentes villes wallonnes en 2020 et 2021.
- M. J-P BONJEAN (Président) et M. Geoffrey FRANCOIS (Département des urgences sociales du CPAS) ainsi que M. Eric DOSIMONT, Directeur général du service social central et M. François LEMAIRE, secrétaire de Cabinet adjoint du Président du CPAS de Charleroi, pour un éclairage particulier du CPAS de leur ville respective.
- Mme Isabelle CARLES (chargée de recherche à l'ULB - Institut de sociologie) pour une présentation de l'étude réalisée pour l'AMA (Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri), sur l'impact de la crise sanitaire sur les femmes sans-abri et victimes de violences conjugales et intra familiales.
- Plusieurs représentants du SPW-IAS, Mmes Kristel KARLER et Isabelle BARTHOLOME et M. Valentin EGON, ont donné un aperçu de l'état d'avancement de la stratégie de sortie du sans-abrisme en Wallonie, au travers notamment des différents projets prévus dans le Plan de relance pour la Wallonie (observatoire du sans-abrisme, housing first, territoire zéro sans-abri, renforcement de l'offre d'accueil et d'hébergement en faveur des personnes les plus vulnérables).
- M. Renaud DE BACKER, référent « pauvreté » pour le Haut Conseil stratégique du GW, a également été invité à participer à la séance.

<sup>4</sup> Avis préparé par la Commission AIS élargie aux sections « Action sociale » et « Intégration des personnes étrangères ».

L'Observatoire wallon du sans-abrisme doit pouvoir intégrer cette réflexion sur l'action préventive du sans-abrisme, prenant en compte les dynamiques sociales, individuelles et collectives. Le cas échéant, en diligentant les études nécessaires auprès d'experts appropriés. A défaut, la stratégie wallonne du sans-abrisme pourra difficilement contrer les effets collatéraux des phénomènes d'exclusion générés par d'autres politiques. Les investissements structurels mis en place pour prévenir le basculement dans la grande précarité et pour répondre aux besoins primordiaux de la population, limiteraient de facto le curatif et la création de mesures correctives qui s'avèrent onéreuses et peu efficaces d'un point de vue structurel. Ces actions du Gouvernement visant à enrayer le phénomène en amont, constitueraient un message fort permettant de soulager la situation de ces personnes en profond désarroi et le climat anxieux que cela suscite au sein de la population (banalisation d'une réalité inhumaine).

Le CESE recommande la tenue d'une conférence interministérielle sur ce thème qui permettrait d'enregistrer des résultats en ce sens.

## 1. CONTEXTE

---

Le CESE relève tout d'abord que le contexte s'avère particulièrement opportun pour œuvrer au développement d'une stratégie volontariste de sortie du sans-abrisme en Wallonie et ce, à différents niveaux :

- **Au niveau international** : l'agenda 2030 des Nations-Unies comportant les 17 objectifs de développement durable dont l'objectif 1 (éliminer la pauvreté) et l'objectif 11 (villes et établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables).
- **Au niveau européen** : le sommet social de Porto de 2021 (plate-forme de lutte contre le sans-abrisme, politiques basées sur la personne, statistiques fiables,...) et la résolution du Parlement européen du 24 novembre 2020 (réduction du taux de sans-abrisme dans l'UE) et du 21 janvier 2021 (accès à un logement décent pour tous).
- **Au niveau belge** : l'accord de coopération du 12 mai 2014 concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi (rôle des différents gouvernements et coordination des politiques). Une actualisation de l'accord de coopération est envisagée, notamment par une augmentation du nombre de trajectoires selon le principe du « Housing first ».
- **Au niveau intra-francophone** : le Plan intra-francophone de lutte contre les violences faites aux femmes 2020-2024 (augmentation du volume de places d'accueil, accessibilité géographique et financière).
- **Au niveau wallon** : le Plan wallon de sortie de la pauvreté 2020-2024 (stratégie coordonnée de sortie du sans-abrisme, approche préventive, Observatoire wallon du sans-abrisme,...).

## 2. DÉFINITIONS

---

Le CESE estime essentiel, en vue d'élaborer une stratégie coordonnée établie sur une base commune, de s'entendre sur une définition de référence concernant la notion de sans-abrisme en Wallonie. En effet, il semblerait utile de pouvoir s'appuyer sur une définition harmonisée à intégrer dans le CWASS et dans les différentes réglementations afférentes aux matières sociales.

Pour ce faire, plusieurs possibilités existent, en lien avec des textes qui font référence, tant au niveau international que national ou régional, ainsi que dans le secteur de l'aide aux personnes sans-abri.

### Au niveau européen

La Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) a élaboré une typologie dite **ETHOS** (European Typology on Homelessness and housing exclusion) qui classe les personnes sans-abri selon leur situation par rapport au logement. Cette approche confirme que l'exclusion liée au logement est un processus (et non pas un phénomène statique) qui concerne beaucoup de ménages à différents moments de leur vie. Elle intègre également les personnes « en risque » de sans-abrisme.

La typologie ETHOS définit 13 situations de vie classées en 4 catégories :

- **Sans-abrisme** : personnes vivant à la rue ou en hébergement d'urgence, de crise ou de nuit.
- **Sans logement** : personnes vivant dans des structures d'hébergement (pour SDF, pour femmes, pour immigrés, pour sortant d'institution, pour bénéficiaires d'un accompagnement au logement à long terme).
- **Logement précaire** : personnes en habitat précaire, menacées d'expulsion ou de violences domestiques.
- **Logement inadéquat** : personnes vivant dans des structures provisoires/ non conventionnelles, en logement indigne ou dans des conditions de surpeuplement sévère.

En outre, une volonté d'harmoniser la définition du sans-abrisme se manifeste peu à peu au travers des opérations de dénombrement effectuées en Belgique. Cette définition s'appuie sur les catégories de la typologie dite **ETHOS Light**, une version simplifiée à des fins statistiques compatibles au niveau européen. Cette typologie, incluant également le sans-abrisme « caché », se décline au travers de 7 catégories : être dans l'espace public ; être en hébergement d'urgence ; être en centre d'hébergement ou en séjour temporaire ; être en institution ; être en logement non-conventionnel ; être chez des amis/familles ; être menacé d'expulsion.

### Au niveau belge

En Belgique, la définition utilisée dès 2004 et inscrite dans l'AR visant l'octroi d'une prime d'installation par le CPAS <sup>5</sup>, a été reprise dans l'Accord de coopération intra-belge de 2014 dans les termes suivants <sup>6</sup> :

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

### Au niveau wallon

Le Code wallon de l'action sociale et de la santé (partie décrétales) définit les

*« **Personnes en difficultés sociales** : les majeurs, les mineurs émancipés, les pères mineurs, les mères mineures et les mineures enceintes, caractérisés par une fragilité psychosociale ou matérielle, et se trouvant dans l'incapacité de vivre de manière autonome, ainsi que les enfants qui les accompagnent ».*<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri, M.B. du 05.10.2004.

<sup>6</sup> Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi du 12 mai 2014 (M.B. 10.11.2014), signé par l'ensemble des niveaux de pouvoirs belges (Fédéral, Communauté flamande, Communauté germanophone, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale, Commission communautaire française et commission communautaire commune).

<sup>7</sup> CWASS (partie décrétales), Titre II – Accueil, hébergement et accompagnement des personnes en difficultés sociales, chapitre 1er – Définitions et missions, Section 1<sup>ère</sup> – Définitions, art.66, 5° intégrant le Décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des adultes en difficultés sociales - MB. 26.04.2004.

**Le CESE demande que le GW :**

- adopte une définition harmonisée du sans-abrisme à intégrer dans le CWASS et dans les différentes réglementations afférentes aux matières sociales ;
- s'appuie sur la typologie ETHOS Light qui fait référence en la matière et permet un échange de données comparables au niveau national et européen.<sup>8</sup>

### 3. DÉNOMBREMENT

#### *Les initiatives en cours*

Depuis 2020, des opérations de dénombrement du sans-abrisme et de l'absence de chez soi, ont été menées à l'initiative de la Fondation Roi Baudouin, dans les 3 régions du pays, en y associant de multiples partenaires, dont les acteurs associatifs. Partant du constat qu'il n'existait pas de chiffres comparables à ce jour en Belgique sur le sans-abrisme et le mal logement, l'étude MEHOBEL a pour objectif de donner une impulsion à l'organisation de dénombrements récurrents et uniformes dans tout le pays, qui aboutissent à des données compatibles. Mais également de mettre ce matériel scientifique à disposition de l'élaboration de politiques effectives de lutte contre le sans-abrisme, dans le cadre d'une stratégie inclusive, globale, intégrée et coordonnée en la matière. Les parties signataires s'appuient sur la typologie ETHOS Light comme instrument d'identification des catégories de personnes visées (incluant le sans-abrisme caché). Elles reconnaissent également la plus-value d'un échange et d'une meilleure harmonisation des données collectées.<sup>9</sup>

La méthodologie définie a pour ambition de faire apparaître la diversité et la complexité de la population concernée et pour principe éthique d'exclure tout impact négatif pour les personnes sans-abri et sans chez-soi. La récolte de données porte non seulement sur des chiffres mais aussi sur des récits de vie. Le travail est coordonné par un réseau de chercheurs d'instituts de recherche ou d'expertise en collaboration avec le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.<sup>10</sup>

En Wallonie, les villes de Arlon, Liège, Charleroi et Namur ont été choisies durant la phase expérimentale en 2020 et 2021. L'opération se poursuit en 2022 à Tournai et dans 9 communes du Brabant wallon ainsi qu'en Communauté germanophone. Les résultats détaillés sont disponibles en ligne : <http://www.sansabrismeabsencedechezsoi.be/>

#### *Le point de vue du CESE*

Ce processus de dénombrement et les premiers résultats qui en découlent, inspirent au CESE quelques commentaires sur les objectifs, la méthodologie, les zones couvertes ainsi que les publics visés.

#### **Objectifs**

Le CESE partage l'objectif de l'étude visant à impulser une dynamique de dénombrements récurrents et uniformes dans tout le pays. Il souligne que la démarche scientifique entamée doit trouver un prolongement administratif et politique, au-delà de la phase expérimentale menée jusqu'ici. Il semble en effet évident que l'identification objective des publics-cibles constitue un préalable indispensable au déploiement d'une politique ambitieuse permettant d'éradiquer durablement le phénomène du sans-abrisme en Wallonie.

<sup>8</sup> ETHOS : European Typology on Homelessness and housing exclusion.

<sup>9</sup> Extrait PPT Présentation FRB 05.10.2022.

<sup>10</sup> CIRTES, UCLouvain, LUCAS, KU LEUVEN, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Fondation Roi Baudouin.

### **Méthodologie**

- La question du seuil permettant d'effectuer une extrapolation à l'ensemble de la région wallonne est posée. La Wallonie semble avoir accumulé un certain retard dans le recueil de données auprès d'un échantillonnage suffisamment représentatif permettant une telle extrapolation (couverture de 35% de la population en Flandre). La situation étant plus hétérogène en Wallonie qu'en Flandre, il faut veiller à constituer un échantillonnage comportant des villes de différentes tailles, des communes diversifiées, prenant en compte différents territoires (ex. botte du Hainaut, certaines zones du Luxembourg ou du Brabant wallon). Dès janvier/février 2023, près de 200 communes seront impliquées dans la démarche ce qui devrait permettre d'aboutir à une analyse fine et approfondie pour l'ensemble de la Belgique. Le CESE recommande que la Wallonie prenne les dispositions qui s'imposent pour s'impliquer durablement dans le processus entamé.
- En effet, l'étude constitue une impulsion initiée sur le plan scientifique, le suivi devra être assuré par les acteurs institutionnels et politiques. L'Observatoire wallon du sans-abrisme (OWSA) sera amené à jouer un rôle essentiel à cet égard, pour contribuer à créer une dynamique collective entre les différents partenaires. L'idée est de parvenir à enclencher une logique commune dans les différentes actions menées, pas seulement dans le cadre du dénombrement.
- Par ailleurs, l'OWSA devra veiller à préserver la neutralité scientifique. Les majorités politiques sont diverses au sein des villes et la thématique est extrêmement sensible. Il s'agit de construire un modèle cohérent, permettant d'établir des constats et des comparaisons mais surtout des politiques efficaces et adaptées.
- Il convient aussi d'accorder une attention toute particulière à la communication publique des résultats des actions de dénombrement. Il s'agit d'éviter la récupération médiatique de l'interprétation des données, mettant en exergue certains éléments stigmatisants ou distribuant de bons ou mauvais points aux différentes villes. Il s'agit au contraire de mettre en évidence les particularités de territoires différents avec leurs enjeux multiples (logement social, rôle du CPAS, accompagnement spécifique, etc.).
- Des analyses plus approfondies (approche macro) pourraient être réalisées afin de vérifier s'il existe des corrélations entre le sans-abrisme et certains autres facteurs (ex. niveau de paupérisation des communes, nombre de logements ou de services sociaux disponibles, présence ou non d'un hôpital psychiatrique sur le territoire, mobilité de ce public, nombre de séparations et de familles monoparentales, etc.).

### **Zones et publics cibles**

- Les premiers résultats de l'étude font apparaître des situations beaucoup plus diversifiées et nuancées que ce que l'on pourrait penser a priori. Cela permet de lever certains préjugés sur les zones concernées par le sans-abrisme ou sur le profil des personnes touchées par le phénomène. L'image stéréotypée souvent associée à la personne vivant à la rue, à savoir celle d'un homme isolé avec des problèmes d'assuétude en milieu urbain, s'avère manifestement trop restrictive. Il convient dès lors de brosser un aperçu complet des situations qui révèlent des facettes variées et parfois inattendues, sans se focaliser uniquement sur certaines villes ou certains publics.
- Cette multiplicité des situations appelle une diversité des réponses à y apporter. Le fait d'élargir le champ d'investigation en y incluant la notion de sans-abrisme mais également le « sans chez-soiisme », présente l'avantage de faire émerger des situations ignorées jusqu'ici (ex. hébergement chez des proches). Il est essentiel de disposer d'une photographie représentative et objective de la situation en Wallonie, afin de définir les investissements - existants ou ultérieurs - indispensables pour couvrir l'ensemble des besoins, y compris ceux peu connus à ce jour. Le Conseil



mentionne, par exemple, la situation des femmes victimes d'agression, des jeunes relevant de l'aide à la jeunesse, des migrants en séjour irrégulier, qui alimente une pauvreté « cachée ». Cet état des lieux s'avère d'autant plus nécessaire dans les situations de crise (COVID, énergétique, inondations).

- Toutefois, il semble important de ne pas amalgamer des publics fort différents. Les personnes qui vivent dans la rue requièrent un accompagnement psychologique et social très spécifique, d'autant que l'on sait qu'une grande partie de ce public est confrontée à une problématique psychiatrique, d'assuétudes ou de santé mentale. De même, la proportion de femmes ayant subi des violences conjugales et familiales est très interpellante, ce qui souligne l'importance d'un travail de prévention ciblé par les dispositifs ad hoc. Enfin, une meilleure articulation avec les politiques d'aide à la jeunesse relevant de la FWBxl paraît indispensable tant la période particulièrement vulnérable du passage à l'âge adulte nécessite une vigilance accrue pour ces jeunes en difficulté.

### **Publics « oubliés »**

- En dépit des dispositifs déployés sur le territoire, certains publics semblent échapper au filet de sécurité. Mentionnons, par exemple :
  - les personnes étrangères (en ce compris des étudiant.e.s), en situation irrégulière, en attente de titre de séjour, en campements de migrants qui peuvent se retrouver dans des situations très préoccupantes (en carence de soins, d'accompagnement, de biens de première nécessité, de logement) ;
  - les personnes victimes de préjugés telles que les gens du voyage, les Roms, les personnes sortant du circuit pénitentiaire ou de la santé mentale ;
  - les « VAJA » (Vieux ados-jeunes adultes) en rébellion dont les comportements nécessitent des interventions intenses et rapides ainsi que certains cas de jeunes mineur.e.s ;
  - les personnes âgées fragilisées financièrement qui se retrouvent à la rue ;
  - les personnes en perte de logement suite à une expulsion ;
  - les travailleurs pauvres ;
  - les habitants dans les logements précaires permanents ;
  - les personnes victimes de la situation de « co-habitant » ;
  - les personnes exerçant un métier engendrant de l'exclusion (personnes prostituées) ;
  - les personnes confrontées à un surendettement sévère qui risquent d'être exposées à des poursuites judiciaires en cas de retour à un domicile fixe, etc.

### **Le CESE demande que le GW prenne les dispositions nécessaires pour :**

- Poursuivre les actions de dénombrement des personnes sans-abri ou sans logement adapté.
- Permettre à l'Observatoire wallon du sans-abrisme (OWSA) d'exercer l'ensemble des missions qui lui sont confiées (moyens structurels et pérennes) y compris dans le champ de la réflexion préventive.
- Adapter les politiques d'intervention à l'égard des publics cibles, en accordant une attention particulière aux problématiques spécifiques (assuétudes, santé mentale, violences conjugales et familiales, jeunesse en déshérence, aînés en isolement social, personnes migrantes, etc.).
- Prendre en compte la situation de personnes susceptibles d'échapper au filet de sécurité (publics « oubliés »).

## 4. STRATÉGIE WALLONNE DE SORTIE DU SANS-ABRISME

---

Les multiples constats relevés ci-dessus, impliquent de mener des actions diversifiées dans le cadre d'une stratégie globale et coordonnée de sortie du sans-abrisme. La finalité d'une telle stratégie est d'orienter la prise de décisions des politiques publiques dans une approche globale répondant aux besoins et attentes des publics concernés et des opérateurs spécifiques.

### 4.1 LE CADRE ACTUEL

La politique de lutte contre la pauvreté en Wallonie se caractérise par différents pôles d'action insérés dans le Code wallon de l'action sociale et de la santé.<sup>11</sup>

Parmi les opérateurs intervenant en première ligne auprès des personnes sans-abri, figurent les dispositifs suivants :

- l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales (maisons d'accueil, maisons de vie communautaire, abris de nuit, maisons d'hébergement de type familial) ;
- les relais sociaux et relais santé ;
- les plans Grand Froid ;
- les projets « Housing First » ;
- les dispositifs d'urgences sociales.

D'autres outils sont également impliqués dans la lutte contre la pauvreté et l'aide aux personnes précarisées au niveau régional :

- La lutte contre le surendettement (services de médiation de dettes, observatoire du crédit et de l'endettement).
- L'insertion et l'aide sociale (services d'insertion sociale, centres de service social, services d'aide aux personnes prostituées, épiceries sociales et restaurants sociaux, opérateurs d'insertion socio-professionnelle,...).
- L'égalité des chances (services et dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences fondées sur le genre, centre d'appui et ligne d'écoute Violences Conjugales, aide aux familles monoparentales, services Art. 27 pour l'accès à l'offre culturelle, ...).
- L'intégration des personnes étrangères (centres régionaux d'intégration, initiatives locales d'intégration) et l'aide aux gens du voyage.
- La petite enfance (infrastructures) en lien avec les compétences communautaires (ONE, SAJ, SPJ, crèches, écoles, PMS...).

Le financement de ces différents dispositifs relève du SPW Intérieur et Action sociale, soit de manière directe lorsqu'il s'agit d'une subvention structurelle fixée dans le CWASS, soit de manière indirecte via des sources de financement multiples (relais sociaux, ville, province, plan de cohésion sociale...).

Parallèlement à ces interventions régionales, il existe de nombreuses institutions, associations, services publics ou parapublics et initiatives citoyennes qui s'adressent aux personnes précarisées. Ces projets sont portés et soutenus par différents niveaux de pouvoir (provincial, fédéral ou communal). Il faut noter également que les opérateurs de l'aide sociale généraliste jouent un rôle important dans la prise en charge et l'accompagnement du public sans-abri relevant de profils et problématiques diverses. Parmi eux, les CPAS figurent en première place. En effet, en tant qu'acteurs publics locaux assurant l'aide sociale (en plus d'une aide matérielle ou financière), le président d'un CPAS doit accorder une aide urgente et une adresse de référence aux personnes sans-

---

<sup>11</sup> CWASS – version décrétable – Deuxième partie-dispositions sectorielles, Livre Ier-Action sociale, art.48 et suivants.

abri qui sollicitent l'aide sociale du CPAS. Il faut également citer les centres de service social, les services d'insertion sociale, de médiation de dettes, de prévention, les hôpitaux, les maisons médicales, sans oublier les initiatives liées au logement (AIS, APL, SLSP, capteurs logement) qui sont des partenaires privilégiés de la lutte contre la grande précarité et l'absence de chez soi.

Outre l'absence de logement, les personnes sans abri connaissent bien souvent des problématiques cumulées de santé, de santé mentale, d'assuétudes mais également de handicap, d'isolement social, d'illettrisme... Ces personnes sont donc également accompagnées par des services spécialisés qui leur proposent une aide et un suivi spécifique.

## 4.2 LES PERSPECTIVES

Dans le contexte décrit ci-avant, il paraît indispensable de définir un cadre objectif permettant d'identifier précisément : les besoins des personnes en difficultés sociales et sans-abri, l'offre de services et les moyens mis à disposition par les réglementations existantes ainsi que les articulations à prévoir entre les différents opérateurs. Cette clarification doit contribuer à limiter le nombre de personnes sans-abri et mal logées en Wallonie, avec pour objectif final de viser à ce qu'aucun.e citoyen.e ne se retrouve à la rue.

Un pas important a été franchi, depuis 2015, avec la volonté d'inscrire la lutte contre la pauvreté comme mission transversale impactant toutes les compétences de la région (logement, emploi, santé, environnement, énergie, mobilité, ...). Le Ministre-Président est ainsi chargé de la coordination de la lutte contre la pauvreté au sein de son Gouvernement et de la mise en œuvre du plan de lutte contre la pauvreté 2020-2024 adopté dans l'intervalle. L'élaboration d'une stratégie de sortie du sans-abrisme en Wallonie constitue une étape majeure en ce sens. Le CESE formule quelques points d'attention à ce propos :

### 4.2.1 CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

#### ***Approche globale et différenciée centrée sur la personne***

Le sans-abrisme résulte le plus souvent de difficultés cumulées d'ordre structurel et individuel. Une lutte efficiente contre le sans-abrisme doit dès lors porter sur des solutions structurelles (accès au logement décent, revenu d'intégration individualisé, automatisation des droits, suppression du statut cohabitant, etc.) mais également prendre en compte la spécificité et les particularités de chaque personne (besoins, demandes, temporalité).

#### ***Données quantitatives et qualitatives et centralisation régionale***

Une récolte de données quantitatives et qualitatives auprès des opérateurs de terrain paraît indispensable afin de mieux comprendre la diversité des phénomènes liés au sans-abrisme. Certaines récoltes de données sont requises sur le plan réglementaire dans le chef des opérateurs agréés par la Région wallonne (RASH) mais ne sont pas suffisamment précises ou développées pour appréhender la réalité complexe et diversifiée des publics sans-abri. Une analyse plus approfondie devrait permettre de rendre compte des évolutions observées auprès de ces publics et des opérateurs de terrain dans l'accompagnement mis en place.

Une réflexion globale pourrait être entamée avec l'IWEPS, les Fédérations du secteur, les opérateurs de terrain et l'administration wallonne, afin de refléter au mieux la situation du sans-abrisme en Wallonie. Il s'agit de rendre compte des réalités locales (urbaines et rurales) et de centraliser les données au niveau régional. Les projets de dénombrements entamés depuis 2020 offrent une base solide sur le plan méthodologique. Les Relais sociaux disposent, pour leur part, de données statistiques

récoltées depuis près de 20 ans dans le cadre de leurs missions. Cette base de données pourrait utilement compléter les informations dont disposent l'administration et le RWLP.

In fine, l'objectif est d'alimenter les pouvoirs publics par un aperçu des réalités de terrain et d'orienter les prises de décisions des politiques publiques relatives à la stratégie de sortie du sans-abrisme.

### ***Subventionnement à la hauteur de l'ambition***

L'objectif annoncé de sortie du sans-abrisme doit s'appuyer sur un subventionnement adéquat, à la hauteur de l'ambition. Cela suppose un renforcement global du secteur en fonction des différentes missions liées à l'accueil, l'accompagnement et l'hébergement qui relèvent tant du volet préventif (facteurs de risque de basculer dans le sans-abrisme) que curatif.

Plusieurs budgets additionnels ont été débloqués par le Gouvernement wallon via des programmes d'action prioritaire du Plan de relance pour la Wallonie (cf. infra). Cela constitue une avancée importante soulignée positivement. Le CESE relaie les préoccupations qui subsistent au sein du secteur quant à l'attribution des moyens pour assurer un service de qualité auprès des personnes sans-abri :

- Nécessité d'un renforcement des équipes de base et d'une diversification des profils de fonctions (équipes pluridisciplinaires), au vu de la complexification des problématiques rencontrées.
- Besoin de renforcement des formations (de base et spécialisées) au profit des équipes.
- Attention particulière accordée au bâti et aux infrastructures : les lieux d'hébergement et/ou d'accueil nécessitent un cadre et un environnement de qualité afin que les travailleurs et les personnes s'y sentent en sécurité (outil de travail au quotidien).

### ***Soutien aux projets innovants et à l'évolution des métiers***

Le sans-abrisme comporte de nombreuses problématiques et couvre une diversité de publics qui formulent des besoins et des demandes variés. En ce sens, une stratégie de sortie de sans-abrisme ne peut négliger la créativité de terrain à mettre en place via des projets innovants et efficaces en réponse aux attentes des personnes. Cela implique que les pouvoirs publics impulsent et soutiennent des projets innovants et qu'ils les pérennisent, le cas échéant, une fois que la preuve de leur efficacité a été démontrée dans les actions de terrain. Il s'agit également d'entrevoir les possibilités d'évolution des métiers consacrés au sans-abrisme, le cas échéant par un glissement vers d'autres fonctions que l'encadrement initial, sachant que les démarches d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement s'avèrent complémentaires.

### ***Amélioration de la coordination intersectorielle***

Une réelle coordination intersectorielle est nécessaire au niveau wallon pour mettre autour de la table les partenaires clés de la lutte contre le sans-abrisme. L'Observatoire wallon du sans-abrisme se voit attribuer une mission centrale à cet égard. La coordination doit faciliter et améliorer les collaborations avec les partenaires privilégiés relevant d'autres secteurs.

Ce besoin de coordination doit se comprendre à l'aune de l'enchevêtrement de problématiques des publics accueillis et hébergés : santé, santé mentale, enfants en bas âge, assuétudes, toxicomanie, surendettement, violences conjugales, logement etc. Des échanges devraient notamment être établis ou renforcés dans les domaines suivants :

- le logement du secteur privé et public (SLSP, AIS, APL).
- l'accessibilité à la santé et surtout à la santé mentale.
- les services administratifs et sociaux : l'ONEM, le CPAS, les communes.
- les acteurs de la formation et de l'insertion socio-professionnelle.
- La mise en lien (reliance) entre les personnes concernées et leur environnement proche (socio-culturel, éducation permanente, associations sportives ou humanitaires, etc.).

Comme mentionné en préambule, une complémentarité entre les compétences des différents niveaux de pouvoir est également souhaitable pour agir en amont des processus d'exclusion (cf. prévention). Mentionnons notamment l'articulation avec les sorties pénitentiaires (Fédéral) et les services d'aide à la jeunesse (Féd. Wallonie-Bxl).<sup>12</sup> Une CIM interfédérale pourrait judicieusement être relancée à ce sujet.

#### 4.2.2 CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES SUR DES THÉMATIQUES SPÉCIFIQUES

##### *Focus sur le logement décent et abordable*

- Le soutien au logement décent et abordable doit constituer un axe prioritaire dans une stratégie de sortie du sans-abrisme. En effet, il est essentiel de considérer le logement à la fois comme un facteur de prévention au sans-abrisme (expulsion) mais également de perspective de stabilisation notamment pour toute une série de publics se trouvant en hébergement (maison d'accueil), en rue (Housing first) ou dans d'autres types de structures temporaires.
- Les difficultés liées à l'accès au logement sont assez connues, notamment pour les publics sans-abri : manque de logements sociaux, liste d'attente de plus en plus longue, inadéquation des logements selon les compositions de ménages (grande famille), réticence du marché locatif privé, etc.
- L'axe logement peut se ventiler en une série de mesures différentes mais relevant d'une approche globale et cohérente : problématique des logements inoccupés<sup>13</sup>, sensibilisation auprès des propriétaires privés, augmentation des logements sociaux (pour des compositions de ménages variés), soutien aux agences immobilières sociales, etc.
- Au-delà de la brique proprement dite, il paraît important d'insister sur les accompagnements en logement (post-hébergement), facteur essentiel de stabilisation durable des ménages une fois installés dans un logement (cf. enquête annuelle auprès des centres d'hébergements).

##### *Focus sur la santé mentale*

- Au vu des données récoltées sur le profil des personnes sans-abri ou sans chez-soi, il paraît particulièrement important d'établir un lien entre les politiques d'action sociale et celles relatives à la santé mentale. En effet, une proportion élevée de ces personnes souffrent de problèmes de santé mentale ou de troubles psychiatriques lourds. Ce constat doit être mis en perspective avec le courant œuvrant à la désinstitutionnalisation au niveau fédéral et régional (cf. suppression des lits hospitaliers psychiatriques, raccourcissement des durées de séjour hospitalier) alors que les dispositifs au niveau wallon dans les secteurs résidentiel et ambulatoire en santé mentale s'avèrent insuffisants et en manque de moyens. Cela peut avoir un effet dramatique sur les personnes concernées qui se retrouvent dans une situation d'abandon. Le souci de désinstitutionnaliser les prises en charge est louable en ce qu'il vise une meilleure inclusion sociale des personnes exclues, au sein de la Cité. Il faut néanmoins souligner qu'un accueil en secteur résidentiel reste la solution la plus opportune pour certaines catégories de personnes. Raison pour laquelle il convient de disposer d'une offre suffisante en ce domaine, particulièrement concernant les initiatives d'habitation protégée et les maisons de soins psychiatriques, en manque chronique de moyens pour faire face à l'explosion des besoins. En outre, les prises en charge d'urgence psychiatrique devraient pouvoir être accessibles dans les services d'urgence des hôpitaux généraux et des conventions être établies entre les hôpitaux généraux et les hôpitaux psychiatriques concernant le transfert pour une prise en charge de seconde ligne.

<sup>12</sup> Une part significative des personnes hébergées sont des enfants parfois placés par le SAJ/SPJ.

<sup>13</sup> Voir à ce propos l'avis d'initiative du Pôle Logement concernant la problématique des logements inoccupés, adopté le 21 octobre 2022, disponible sur [www.cesewallonie.be](http://www.cesewallonie.be).

- Par ailleurs, il paraît essentiel de se préoccuper de la situation des personnes vulnérables qui quittent le secteur résidentiel ou l'hôpital. Il conviendrait notamment d'envisager le développement d'un secteur résidentiel alternatif répondant à un cadre normatif adéquat et disposant de l'encadrement permettant de déployer les services et les conditions de travail de qualité (à la différence des maisons d'hébergement collectif pour personnes en difficultés prolongées, également appelée structures d'hébergement non agréées – SHNA, solutions de substitution qui n'offrent pas toutes les garanties de qualité attendues pour un public particulièrement précarisé). Il a lieu également de se pencher sur la mise en place de lieux de convalescence pour les sans-abri sortant de l'hôpital. Des pistes innovantes pourraient être explorées avec la mise en place de lieux socio-sanitaires résidentiels intégrant également la santé mentale, qui constitueraient des solutions intermédiaires entre les structures d'accueil et les structures hospitalières ;
- En outre, par rapport à la mesure du PlanSOP visant l'amélioration de l'approche globale de la santé des publics les plus vulnérables<sup>14</sup>, le CESE insiste sur le rôle utile que les Relais Santé peuvent exercer à cet égard. La reconnaissance des Relais Santé permettrait de renforcer ceux-ci dans leur mission de service de toute première ligne. Mais également de contribuer à l'amélioration des statistiques de santé de l'IWEPS, en permettant aux RS d'établir une photographie reflétant davantage la réalité socio-sanitaire des publics peu visibles. Dans cet esprit, la reconnaissance et le subventionnement des Relais Santé – notamment lorsque les Relais sociaux en gèrent et en coordonnent plus d'un sur leur territoire – devraient contribuer à cet objectif. Et il paraîtrait également judicieux d'octroyer aux Relais Sociaux Intercommunaux la possibilité de mettre en place un Relais Santé. Il s'agit de prévoir une couverture des Relais Santé sur tout le territoire de Wallonie, notamment dans les zones rurales et semi-rurales.
- Enfin, il serait opportun d'élargir la réflexion sur les rapports entre précarité et assuétudes et, dans cette optique, de favoriser un rapprochement entre les Relais sociaux et les Réseaux d'aide et de soins spécialisés en assuétudes. Le renforcement des synergies entre les Relais sociaux et les acteurs de la réforme du secteur de la psychiatrie constituerait une piste de travail à explorer. (ex. financement des lits d'urgence psychiatrique et en généraliser les possibilités d'accès, coordination avec les équipes mobiles 107, etc.). Une attention particulière doit être accordée sur ce point, aux personnes migrantes ou en demande d'asile, afin que les soins et les services appropriés leur soit rendus accessibles, notamment en renforçant les structures spécialisées à cet effet.

### ***Focus sur les violences conjugales et intrafamiliales***

Compte tenu de la présence importante du public féminin et des mineur.e.s victimes de violences conjugales et/ou intrafamiliales mais également des obligations internationales qui lient la Belgique à cet égard (Convention d'Istanbul notamment), il paraît essentiel d'insister sur ce public spécifique dans la mise en place d'une stratégie de sortie du sans-abrisme. Ce public requiert un accompagnement particulier sur le plan socio-éducatif échelonné sur plusieurs temporalités (accueil d'urgence - accompagnement à moyen terme – remise en logement), juridique (police, plaintes etc.) et administratif (hôpital, récupération des droits et d'un revenu, accompagnement des enfants etc.).

Une récente étude réalisée par l'Institut de sociologie de l'ULB mesure l'impact de la crise sanitaire sur les femmes sans-abri et victimes de violences et intrafamiliales.<sup>15</sup> Les constats et

<sup>14</sup> « Amélioration de l'approche globale de la santé des publics les plus vulnérables notamment en permettant aux professionnels de mieux prendre en compte et comprendre les réalités de vies précaires » - Plan wallon de sortie de la pauvreté, Volet politiques sociales – Axe 3 : Accès au bien-être pour toutes et tous, page 59.

<sup>15</sup> <https://www.ama.be/lama-dit-stop-femmes-sans-abri-et-victimes-de-violences-conjugales>

recommandations formulés dans le cadre de cette étude pointent la nécessité d'une augmentation du nombre de places d'hébergement à destination de ce public spécifique ainsi que l'importance de qualifications et de formations adéquates dans le chef du personnel destiné à son accompagnement.

### ***Focus sur les travailleurs pauvres***

Le CESE souligne qu'un certain nombre de personnes sont en situation de sans-abri alors qu'elles travaillent. Il est donc important d'examiner l'impact du rapport à l'emploi et au travail comme déterminant collectif de pauvreté. Le CESE recommande d'inclure la thématique des « travailleurs pauvres » dans les focus sur le sans-abrisme.

## **4.2.3 CONSIDÉRATIONS PARTICULIÈRES SUR LES MESURES DU PLAN DE RELANCE POUR LA WALLONIE**

### *Les initiatives en cours*

Le Plan de relance pour la Wallonie prévoit des moyens et consacre plusieurs projets destinés à opérationnaliser la « Stratégie coordonnée de sortie du sans-abrisme ». Différents outils seront mis en place dont l'instauration de l'Observatoire wallon du sans-abrisme (projet 232), comme moteur privilégié de cette dynamique.

La phase de démarrage a été lancée par la note au GW du 17 juin 2022 qui définit l'objectif stratégique visé :

- Passer progressivement d'une approche de gestion du phénomène du sans-abrisme à une approche de résolution, c'est-à-dire :
  - ✓ Identifier les différents parcours de vie amenant une personne à la rue ;
  - ✓ Proposer des pistes de solution adaptées aux attentes et besoins des différents publics ainsi identifiés.
- Ajuster progressivement les pratiques des opérateurs de terrain actifs dans la lutte contre le sans-abrisme en fonction de l'évolution du phénomène et de sa prise en charge et, ce, pour correspondre à cette nouvelle approche.

L'objectif institutionnel visé à travers ce projet :

- Assurer la coopération et le transfert d'informations entre les différents niveaux de pouvoirs compétents dans la lutte contre le sans-abrisme (fédéral, communautaire, régional, supra local et local) ;
- Assurer la coopération et le transfert d'informations entre les différentes institutions de Wallonie actives dans la lutte contre le sans-abrisme, en particulier entre le SPW Intérieur et Action sociale et les acteurs institutionnels du Logement (SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Energie, Fonds, Société Wallonne du Logement, Fonds du Logement de Wallonie, etc.) ;
- Inclure les acteurs de terrain actifs dans la lutte contre le sans-abrisme dans ces réflexions.

Le CESE se réjouit que le Gouvernement wallon ait reconnu l'importance de l'expertise des partenaires sociaux et environnementaux (PSE) en soumettant le suivi des projets 233 et 235 à la concertation. Cependant, au regard des interconnexions et de la complémentarité évidente entre les quatre projets, il recommande de communiquer de manière régulière aux PSE l'ensemble des données et l'état d'avancement concernant également les projets 232 et 234.

## Observatoire wallon du sans-abrisme

### Les initiatives en cours

L'Observatoire wallon du sans-abrisme (OWSA) est destiné à organiser la mise en œuvre de la stratégie globale de sortie du sans-abrisme sur l'ensemble du territoire wallon.

Concrètement, les missions de l'OWSA sont définies comme suit :

- **Evaluation** : évaluer les dispositifs existants et potentiels en matière de lutte contre le sans-abrisme, sur la base d'une recherche de la littérature existante mais également sur la mise en place d'indicateurs d'impact ;
- **Expertise** : disposer d'une expertise pluridisciplinaire (logement, précarité, travail social, etc.) sur la question du sans-abrisme, fondée notamment sur la collecte de données quantitatives et qualitatives sur ce phénomène, en ce compris de données genrées ;
- **Avis** : définir et coordonner les orientations prises et/ou à prendre en matière de lutte contre le sans-abrisme ;
- **Centralisation** : doter la Wallonie d'une instance centralisée en matière de lutte contre le sans-abrisme, associant les différents opérateurs actifs sur le terrain et experts de la question, en constituant un interlocuteur privilégié pour les autorités en la matière.

L'organigramme, le fonctionnement et la composition de l'OWSA (équipe, comité d'accompagnement et comité de concertation des acteurs/experts)<sup>16</sup> sont établis en vue de permettre à cette instance de réaliser les principaux chantiers qui lui sont confiés :

- Concernant la stratégie : développer une expertise, formuler des plans d'action, collaborer à l'actualisation de l'accord de coopération du 12 mai 2014 et aux travaux de la CIM Intégration sociale.
- Mettre en œuvre les expériences pilotes de type « Territoire zéro sans-abri ».
- Assurer le suivi des dispositifs « Housing first/housing led » (monitoring, analyses et évaluation, recommandations).

### Le point de vue du CESE

Le CESE se réjouit de la mise en place d'un Observatoire wallon du sans-abrisme que les acteurs du secteur appellent de leurs vœux depuis longtemps. Les missions confiées à cette instance en matière

<sup>16</sup> L'équipe de l'OWSA sera composée de 3,5 ETP (dont 2,5 ETP sont à engager ou en cours d'engagement).

Le **Comité d'accompagnement** est composé des acteurs institutionnels pertinents, à savoir :

- L'équipe de l'Observatoire ;
- Un(e) représentant(e) du Cabinet du/de la Ministre-Président(e) ;
- Un(e) représentant(e) du Cabinet du/de la Ministre ayant l'Action sociale dans ses attributions ;
- Un(e) représentant(e) du Cabinet du/de la Ministre ayant le Logement dans ses attributions ;
- Un(e) représentant(e) du Haut Conseil Stratégique ;
- Un(e) représentant(e) du SPW Intérieur et Action sociale ;
- Un(e) représentant(e) de l'AViQ ;
- Un(e) représentant(e) du SPW-TLPE (Logement) ;
- Un(e) représentant(e) de l'IWEPS.

Le **Comité de concertation** des acteurs de la lutte contre le sans-abrisme regroupe l'expertise (aussi bien de terrain que scientifique) nécessaire à l'accomplissement des missions de l'Observatoire. Il est composé de :

- L'équipe de l'Observatoire ;
- Un(e) représentant(e) du SPW-TLPE (Logement) ;
- Un(e) représentant(e) de la Société wallonne du Logement (SWL) ;
- Un(e) représentant(e) de l'AViQ ;
- Un(e) représentant(e) de la Fédération Wallonie-Bruxelles ;
- Un(e) représentant(e) du SPP Intégration sociale ;
- Un(e) expert(e) universitaire spécialisé(e) dans les questions de désaffiliation sociale, sans-abrisme, travail social, etc.
- Deux représentant(e)s du Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP) dont un expert du vécu ;
- Un(e) représentant(e) issu(e) des Relais sociaux ;
- Un(e) représentant(e) de la Fédération des CPAS ;
- Un(e) représentant(e) de l'Association des Maisons d'accueil (AMA) ;
- Un(e) représentant(e) de l'Association Régionale des Centres d'Accueil (ARCA) ;
- Un(e) représentant(e) du Rassemblement des Associations de promotion du Logement (RAPeL).



d'évaluation, d'expertise, d'avis et de centralisation des données, devraient permettre d'objectiver l'adéquation entre l'offre et les besoins. L'enjeu consiste à outiller la Wallonie d'un organe performant et neutre en matière de lutte contre la pauvreté dont le sans-abrisme est la représentation la plus extrême. Cela ne pourra se concrétiser que si l'OWSA peut mener une action pérenne et durable, en lien avec des organes similaires en Belgique (ex : Bruss'help en Région de Bruxelles Capitale). Il conviendra dès lors de s'assurer que cette instance dispose des moyens structurels nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Par ailleurs, le CESE souligne qu'il serait utile qu'une collaboration soit établie entre l'OWSA et la Commission Action et Intégration sociale du CESE qui bénéficie, dans sa composition élargie, de plusieurs experts compétents dans ce domaine. Le Conseil rappelle qu'il dispose de sa propre capacité d'avis sur ce thème. Il souhaite que les contributions des deux instances puissent s'établir sur base d'une complémentarité constructive.

Comme cela a déjà été mentionné ci-dessus, le CESE estime important d'inclure la thématique des « travailleurs pauvres » dans les focus sur le sans-abrisme, l'OWSA ayant un rôle à jouer dans cette réflexion. Le CESE recommande qu'à ce titre, les Organisations syndicales soient associées aux travaux de l'Observatoire.

### ***Housing first/housing led***

#### *Les initiatives en cours*

Le projet 233 du Plan de relance consiste à renforcer et à élargir les dispositifs « Housing first/housing led » sur tout le territoire wallon, par le subventionnement des Relais sociaux urbains et intercommunaux.

Le dispositif « Housing first » a été mis en place dès 2013 et a engrangé des résultats encourageants. Il s'agit d'accompagner (sans préalable) des personnes qui cumulent un long parcours en rue conjugué à diverses problématiques (assuétudes, santé mentale, etc.), afin de concourir au maintien de ces personnes très vulnérables dans leur logement, grâce à un accompagnement adapté et de qualité.<sup>17</sup>

Actuellement, la subvention réglementaire annuelle destinée à couvrir les frais relatifs au fonctionnement du dispositif, ainsi qu'au personnel socio-éducatif et sanitaire, est fixée forfaitairement à 125.000 euros (indexés) pour une période de 12 mois. Le dispositif « Housing first » prévoit au minimum le suivi de vingt personnes issues de la rue. Vingt pour cent du nombre de personnes entrées dans le dispositif doivent être renouvelés tous les trois ans.

Les projets existants au sein des Relais sociaux de Charleroi, Liège, Namur, Mons et Tournai se déclinent différemment suivant leur ancrage local et les spécificités de leur territoire, que ce soit en termes de partenariats, de publics (jeunes, familles, ...) ou encore de méthodologie. En revanche, ils ont en commun le même pourcentage de maintien en logement, soit 90%.

Le projet 233 du Plan de relance consiste en un renforcement des équipes existantes « Housing first » (doublement des équipes) au sein des Relais sociaux de Charleroi, Liège, Namur, Mons et Tournai et une implémentation de nouvelles équipes dans les Relais sociaux qui en sont dépourvus à La Louvière, Verviers, Brabant wallon et Luxembourg. L'implémentation de nouvelles équipes dans les zones non couvertes par des Relais sociaux (cf. Ath, Huy, Dinant et Thuin) fait également partie du projet 233 et

---

<sup>17</sup> CWRASS – art.39 - AGW 13.12.2018 - **Dispositif housing first** : dispositif partenarial coordonné par un relais social dont l'objet est de chercher et de procurer l'accès immédiat à un logement stable à une personne sans abri et de lui proposer un accompagnement psychosocial et sanitaire.

une note distincte a été adoptée par le GW le 9 novembre 2022 pour ce volet (concertation en cours avec les opérateurs du logement et, plus particulièrement, avec les APL - associations de promotion du logement).

Les moyens dévolus à la première partie du projet 233 s'élèvent à 250.000 € pour les nouvelles équipes et à 115.579 € pour le renforcement des équipes existantes, soit un total de 1,577 millions €.

#### *Le point de vue du CESE*

Le CESE relève que le dispositif « Housing first » fait partie de la démarche « Housing led » qui vise, d'une manière générale à « oser le logement ». Cette approche ciblée sur le logement reflète un changement de paradigme. Elle est basée sur l'hypothèse que l'accès au logement « d'abord » constitue, pour les personnes exclues, le point de départ d'un processus de rétablissement, d'autodétermination et d'inclusion sociale. L'optique ne s'arrête donc pas à traiter l'urgence de la personne au jour le jour mais de dégager une solution à plus long terme, à visée structurelle.

Les expériences menées à ce jour démontrent des résultats très concluants : le taux de maintien en logement (80 à 90 % après 2 ans), des coûts moins élevés pour l'autorité publique (réduction des coûts et du stress liés à l'utilisation des urgences hospitalières)<sup>18</sup> mais également un impact positif sur les indicateurs de santé, bien-être, intégration sociale et qualité de vie. Cet accompagnement en logement s'adresse à un certain profil de personnes, s'agissant de celles ayant un long passé de vie en rue (+ de 2 ans) accompagné de troubles de santé mentale et/ou de problématiques liées aux assuétudes.<sup>19</sup> Certains témoignages évoquent des améliorations parfois spectaculaires chez des personnes mises en logement après un parcours de vie pourtant très chaotique (ex. 10 ans de rue). Un accompagnement intense au niveau social, sanitaire, psychologique engendre dans certains cas un changement structurel important chez ces individus.

Le CESE souligne toutefois, que l'outil « Housing first » ne couvre pas toutes les personnes visées car celles-ci doivent répondre à certains critères pour pouvoir en bénéficier (personnes le plus difficilement insérables dans le logement classique). Cependant, le Housing First doit s'envisager comme une pratique d'accompagnement complémentaire aux autres pratiques existantes telles que l'hébergement temporaire<sup>20</sup> qui offre également des solutions à des besoins bien spécifiques auxquels le Housing first ne prétend pas répondre (ex. : les maisons d'accueil sont à l'heure actuelle les seuls services à offrir la possibilité de maintenir la cellule familiale pour des situations où existe une inquiétude de la part des services d'aide à la jeunesse). Une réflexion devra être menée au sein de l'OWSA sur la complémentarité et l'articulation à avoir entre les différentes pratiques. Le Conseil recommande qu'un débat soit mené au sein de l'OWSA sur l'opportunité ou non de revoir la réglementation concernant les conditions d'accès au dispositif pour les bénéficiaires, critères qui, à ce jour, pourraient en limiter l'utilisation.

En outre, le « Housing first » suppose une insertion dans un logement pérenne et durable alors qu'il existe des formes alternatives de logement qui pourraient constituer des étapes intermédiaires. Il convient d'exploiter les différentes initiatives possibles pour favoriser l'intégration par le logement, a fortiori dans le contexte actuel où l'accès à un logement décent pour les personnes précarisées relève du parcours du combattant.

<sup>18</sup> Selon une étude récente réalisée par DULBEA, reloger les personnes sans-abri ne coûterait pas plus cher que de gérer le sans-abrisme. Étude du Département d'économie appliquée (DULBEA) de l'ULB – « *Le sans-chez-soirisme : suite ou fin ?* » - 18 juillet 2022 – Organisations commanditaires : Droit à un toit/Recht op een dak et le Syndicat des immenses.

Étude FR : <https://syndicatdesimmenses.be/wp-content/uploads/2022/09/Rapport-DULBEA.pdf>

Résumé FR : [https://syndicatdesimmenses.be/wp-content/uploads/2022/09/Rapport-DULBEA\\_resume.pdf](https://syndicatdesimmenses.be/wp-content/uploads/2022/09/Rapport-DULBEA_resume.pdf)

<sup>19</sup> A noter : le dernier appel à projets « Housing first » lancé en septembre 2021 à l'initiative de la Ministre K. LALIEUX, accorde une attention particulière à la situation vulnérable des femmes, souvent sous-représentée dans les recensements du sans-abrisme. Cf. Communiqués de presse de la Ministre K. LALIEUX sur les projets « Housing first ».

<sup>20</sup> Sans oublier également, le « case management », les capteurs logement et toutes les autres solutions qui visent la réinsertion en logement.

Concernant les indicateurs de suivi et de résultat du projet « Housing first », le CESE estime qu'il serait tout aussi important de viser un « accès au logement » qu'un « suivi des personnes ». Compte tenu des caractéristiques spécifiques du dispositif (public et méthodologie), il convient de s'appuyer sur des indicateurs adaptés.<sup>21</sup>

Le CESE souligne, enfin, sur base de certaines informations récoltées, que le dispositif mobilise des moyens humains importants afin de garantir la réussite de l'expérimentation. Il est dès lors difficile, par exemple pour les CPAS, de multiplier ce genre d'initiatives dans le cadre des limites financières auxquelles ils sont confrontés, sans un renfort de moyens de la région wallonne ou du Fédéral. Le CESE approuve dès lors l'augmentation substantielle des moyens décidée par le GW pour renforcer le « Housing first » sur l'ensemble du territoire wallon, en cumulant différentes sources financières (Plan de relance, budget fédéral, portefeuille FSE, etc.).

En tout état de cause, le CESE estime qu'il convient de déployer plusieurs angles d'attaque pour endiguer le phénomène du sans-abrisme, sachant que les situations et les publics sont variés. L'objectif est d'agir le plus possible en amont et d'éviter la chronicisation de la précarité.

## Structures d'accueil

### *Les initiatives en cours*

Le projet 234 du Plan de relance consiste à renforcer le cadre des maisons d'accueil, maisons de vie communautaire et abris de nuit relevant du secteur privé et du secteur public, en vue d'optimiser l'accompagnement des bénéficiaires et de faciliter la sortie vers un logement, de façon durable. Il a été décidé de renforcer deux missions spécifiques déjà prévues par le CWRASS :

- L'article 99 relatif à la mission de post-hébergement (déploiement dans toutes les maisons d'accueil agréées - actuellement 14/57 en bénéficient).
- L'article 97 relatif à la mission de lutte contre les violences conjugales (moyens additionnels à du personnel spécialisé, en fonction de la taille de la structure).
- En outre, une subvention forfaitaire sera octroyée à toutes les structures d'hébergement (abris de nuit, maisons d'accueil et maisons de vie communautaire), à l'exception des maisons de vie communautaire adossées à une maison d'accueil qui n'obtiendront que la moitié du forfait. Cette subvention est destinée à répondre aux besoins prioritaires propres à chaque institution, avec une attention particulière pour la prise en charge du coût du personnel administratif et/ou ouvrier et/ou de soins.

Par ailleurs, le projet 252 du Plan de relance constitue un volet d'une fiche-projet du Plan National pour la Reprise et la Résilience de la Belgique (PNRR), est consacré à des places d'accueil et/ou d'hébergement pour les personnes vulnérables. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la stratégie de sortie du sans-abrisme. Elle vise à augmenter le nombre de places d'accueil et/ou d'hébergement dédiées aux personnes en situation de vulnérabilité mais aussi à rénover le bâti existant pour optimiser la qualité de l'accompagnement et, in fine, la sortie vers un logement durable.

L'objectif de cette mesure est, d'une part, de créer de nouvelles places d'accueil et/ou d'hébergement dédiées aux personnes mal logées ou sans-abri, aux personnes présentant des difficultés de santé mentale et/ou d'assuétudes, ainsi qu'aux personnes victimes de violences conjugales et aux migrants, et, d'autre part, de rénover les infrastructures existantes. La mise en place d'espaces numériques accessibles au public visé représente également un objectif.

---

<sup>21</sup> Les Relais sociaux rappellent que le Housing first ne vise pas le maintien en logement mais bien le rétablissement pour lequel le logement est un outil et le maintien une plus-value.

### *Le point de vue du CESE*

La réflexion sur l'évolution des missions et des métiers ainsi que sur l'amélioration des perspectives pour le secteur des structures d'accueil, doit se poursuivre avec les acteurs du secteur, notamment sur les éventuelles missions complémentaires relatives à l'accompagnement post-hébergement. Cette réflexion doit s'inscrire dans une perspective globale et transversale de sortie du sans-abrisme et dans une dynamique de complémentarité et d'articulation des services.

Concernant l'affectation des moyens relatifs au projet 252, le CESE relève que les 2/3 des projets sélectionnés (19/30) dans le cadre de cette mesure relèvent du secteur public.<sup>22</sup> Le CESE s'interroge sur les raisons qui ont justifié cette sélection, sachant que les opérateurs publics ne représentent que 15% des intervenants dans le secteur de l'hébergement des personnes en difficultés sociales et que les opérateurs privés du secteur souffrent d'un manque crucial de moyens pour rénover leur bâti, outil principal de leur mission. Il est probable que cet appel à projets n'ait pas été accessible pour une grande partie des opérateurs privés : exigences techniques élevées, chronophage, manque de moyens pour faire appel à des experts,... Le CESE considère qu'il aurait été utile de mettre en place une cellule pour accompagner les services dans la conception de leur projet. Par ailleurs, 7 mois se sont écoulés entre la clôture de l'appel à projets et la sélection de ceux-ci. Cette lenteur de réaction met en difficulté les services qui ont réalisé une estimation raisonnable. En effet, entre temps, le prix des matériaux a fortement augmenté et le coût à charge de l'opérateur devient beaucoup plus important au point que certains se voient contraints d'abandonner leurs travaux.

### **Territoire « zéro sans-abri »**

#### *Les initiatives en cours*

Le projet 235 consiste à lancer des expériences pilotes de type « *Territoire zéro sans-abri* » en s'inspirant de l'expérience « *Territoire zéro chômeur de longue durée* ». Les différentes phases du projet sont les suivantes :

- Identifier 2 territoires exploratoires (à déterminer par le comité de concertation de l'OWSA) ;
- Effectuer le dénombrement ;
- Réaliser un état des lieux des opérateurs/services actifs (comparaison offre/demande) ;
- Concevoir un plan d'actions en privilégiant l'interconnexion des services et les partenariats, afin d'éviter le basculement en rue.

Ce projet en est à un stade peu avancé à ce jour et n'est pas destiné à être étendu à l'ensemble du territoire wallon. Il s'agit plutôt d'une sorte de laboratoire d'innovation sociale dont on pourrait dégager des pratiques et enseignements utiles.

#### *Le point de vue du CESE*

Concernant le projet 235 « territoires 0 sans-abri », le CESE souligne le fait que la problématique ne concerne pas que les centres urbains. Des demandes émanent également d'acteurs locaux dans les zones rurales et semi-rurales. Le CESE invite dès lors l'OWSA à prendre en compte l'ensemble du territoire wallon pour la sélection des deux projets pilotes. En outre, le CESE indique que, si après expérimentation, les expériences s'avèrent concluantes, il serait important de prévoir les moyens nécessaires pour en assurer la pérennité et l'essaimage sur l'ensemble du territoire wallon.

\*\*\*\*\*

---

<sup>22</sup> Dans les projets qui n'ont pas été repris, moins de la moitié (16/36) provenait du secteur public.