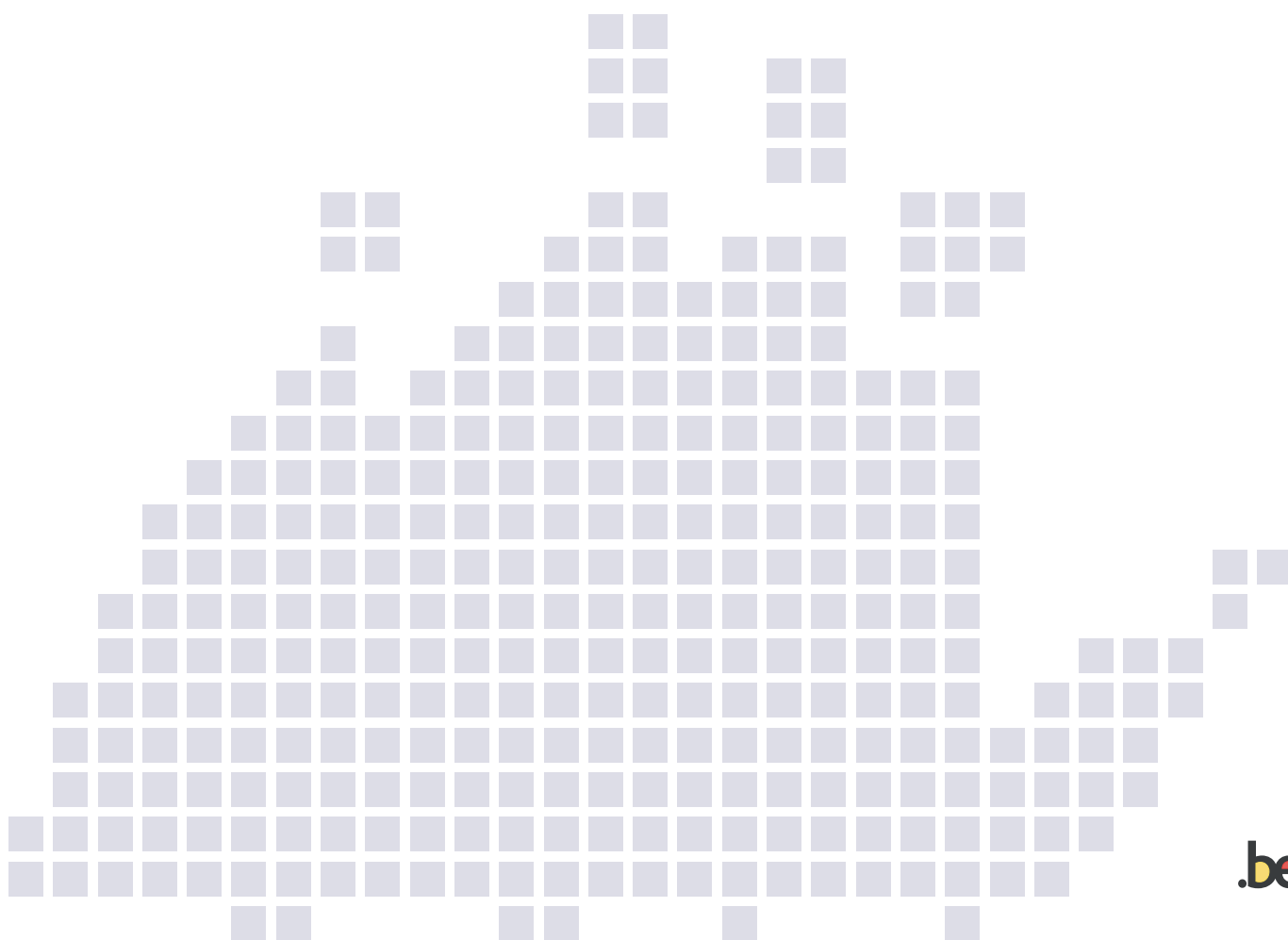




POD | Maatschappelijke Integratie
SPP | Intégration Sociale

FOCUS n° 2 LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME ET L'ABSENCE DE CHEZ SOI



I. INTRODUCTION

Dans le cadre de l'objectif de la Stratégie Europe 2020 visant à réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale, la Belgique entend sortir 380.000 personnes de la précarité d'ici 2020¹.

Les personnes sans-chez-soi constituent un groupe cible dans le cadre de cet objectif. Renforcer la lutte contre le sans-abrisme et le mal logement constitue d'ailleurs un des 6 objectifs stratégiques du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté².

La définition du sans-abrisme, ou 'sans-chez-soi', est bien plus large que le sans-abrisme de rue, plus communément connu. Selon la typologie ETHOS³, il existe quatre formes d'exclusion liée au logement selon que les personnes sont:

- sans-abri (dormant à la rue)
- sans logement (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers d'hébergement)
- en logement précaire (menacé d'exclusion sévère en raison de baux précaires, expulsions, violences domestiques)
- en logement inadéquat (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

Néanmoins, le nombre de personnes sans-chez-soi dans notre pays reste à ce jour une information difficile à mesurer. Selon le '*EU Employment and Social Situation Quarterly Review*' de juin 2012, il y aurait 17.000 personnes sans-abri en Belgique⁴.

Lors de la Conférence européenne de Consensus sur le sans-abrisme, tenue au cours de la Présidence belge de l'Union européenne, et dont l'un des objectifs était de circonscrire la lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez soi, le Jury de la Conférence est arrivée à la conclusion qu'un système de suivi de l'absence de chez-soi basé, sur des systèmes solides de collecte des données au niveau national, était nécessaire pour pouvoir suivre l'évolution de cette problématique.

Nous aborderons dans ce focus les mesures prises en charge par le SPP IS afin de lutter contre le sans-abrisme et de favoriser l'accès au logement des plus démunis.

Est considérée ici comme sans-abri la personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition⁵.

1 Programme national de réforme 2012 : http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/pnr_2012.pdf

2 Plan fédéral de lutte contre la pauvreté : http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_fr.pdf

3 Voir à ce sujet les recommandations du Jury de la Conférence européenne de Consensus sur le sans-abrisme http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/2011_03_10_final_report_jury_recommandations_fr_revu.pdf

4 Ce chiffre ne tient pas compte des personnes en situation illégale. EU Employment and Social Situation Quarterly Review. June 2012.

5 Voir circulaire du 07 mai 2007 : http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/circulaire_du_7_mai_2007.pdf

2. DONNEES DU SPP IS EN RELATION AVEC LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME ET L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

Le SPP IS dispose de plusieurs instruments pour améliorer la situation du logement de personnes en situation d'absence de chez-soi et pour lutter contre le sans-abrisme :

- Un revenu d'intégration sociale (RIS) pris en charge à 100% par le fédéral
- Les primes d'installation et l'intervention dans les frais d'installation
- Les garanties locatives
- Les logements d'urgence
- Les adresses de référence

2.1 Les bénéficiaires du RIS remboursé aux CPAS à 100%

Lorsque qu'une personne perd sa qualité de sans-abri et si elle satisfait aux obligations légales (i.e. ne pas avoir de ressources suffisantes, séjourner légalement en Belgique, ...), le CPAS reçoit un remboursement du revenu d'intégration sociale à 100 % durant deux années.

Tableau I : ex-sans-abri avec un RIS remboursé à 100%

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre annuel	1.898	2.773	2.960	3.416	3.719	4.508	5.570	6.051	5.423
En pourcentage du nombre de bénéficiaires du RIS	1,6%	2,3%	2,5%	2,8%	2,9%	3,4%	3,9%	4,0%	3,7%

En 2011, ce n'est pas moins de 5.423 personnes qui ont bénéficié de cette mesure. Cela ne signifie pas pour autant que 5.423 personnes ont quitté une situation de sans-abrisme en 2011. En effet, parmi les bénéficiaires d'un RIS au taux de 100% en 2011 on retrouve :

- ceux qui débutent leur droit dans l'année
- ceux qui terminent leur droit dans l'année
- ceux qui perçoivent leur RIS de manière interrompue sur plusieurs années.

Ainsi, 1.531 ex-sans-abri ont débuté leur droit en 2011, contre 339 qui l'ont terminé tandis que 3.553 autres ont perçu leur RIS de manière interrompue sur plusieurs années.

Exprimé en pourcentage du nombre annuel de bénéficiaires d'un RIS, le nombre d'ex-sans-abri reste encore élevé 2011 malgré une légère diminution par rapport aux deux années précédentes. Il s'agit en effet de 3,7% des bénéficiaires d'un RIS.

Parmi ces bénéficiaires, 57,6% étaient des femmes, 33% étaient âgés de 18 à 24 ans et 47,1% de 25 à 44 ans, 77,8% étaient de nationalité belge contre 17,2% de ressortissants hors UE. Il est à noter que les répartitions des hommes et des femmes selon l'âge sont fortement similaires.

2.2 Les primes d'installation et l'intervention dans les frais d'installation

2.2.1 Introduction

Les sans-abri et les habitants d'un camping qui sont d'accord d'emménager dans un logement, et qui perdent ainsi leur qualité de sans-abri ou d'habitant de camping, peuvent faire appel une fois au cours de leur vie à la prime d'installation via le CPAS. Cette prime, ainsi que la prise en charge par l'Etat fédéral de l'intervention dans les frais d'installation dans un logement pour les demandeurs d'asile indigents, sont des outils de prévention du sans-abrisme et contribuent au droit fondamental au logement.

2.2.2 Base légale

Trois réglementations sont à la base de ces outils :

- *Les primes d'installation accordées selon le droit à l'intégration sociale (DIS)* : il s'agit d'une prime accordée une seule fois dans la vie d'un bénéficiaire du revenu d'intégration sociale qui perd sa qualité de sans-abri.
- *Les primes d'installation accordées en vertu de la loi organique (Loi. Org.)* : ces primes sont destinées aux personnes soit à charge du système de sécurité sociale ou de l'aide sociale, soit dont les revenus sont inférieurs à une certaine limite. Ils ne peuvent avoir bénéficié d'une prime d'installation en vertu d'une autre réglementation.
- *Les frais d'installation selon le droit à l'aide sociale (DAS)* : il s'agit d'une intervention dans les coûts d'installation pour le logement des demandeurs d'asile indigents qui reçoivent pour la première fois l'aide sociale d'un CPAS.

Dans la suite du document, nous parlerons de primes d'installation pour aborder ces trois instruments.

2.2.3 Evolution du nombre de bénéficiaires

Il est important de noter que le nombre de primes correspond plus à des sorties, même provisoires, d'une situation de sans-abrisme – la personne ayant retrouvé un logement. Elle ne permet pas de se faire une idée quant au nombre de personnes effectivement touchées par le sans-abrisme dans notre pays.

Il ressort des données du SPP IS que le nombre annuel total de personnes ayant bénéficié d'une prime d'installation ou d'une intervention dans ses frais d'installation est en forte augmentation depuis 2003. On passe en effet de 1.682 personnes en 2003 à 9.431 en 2011, soit près de six fois plus.

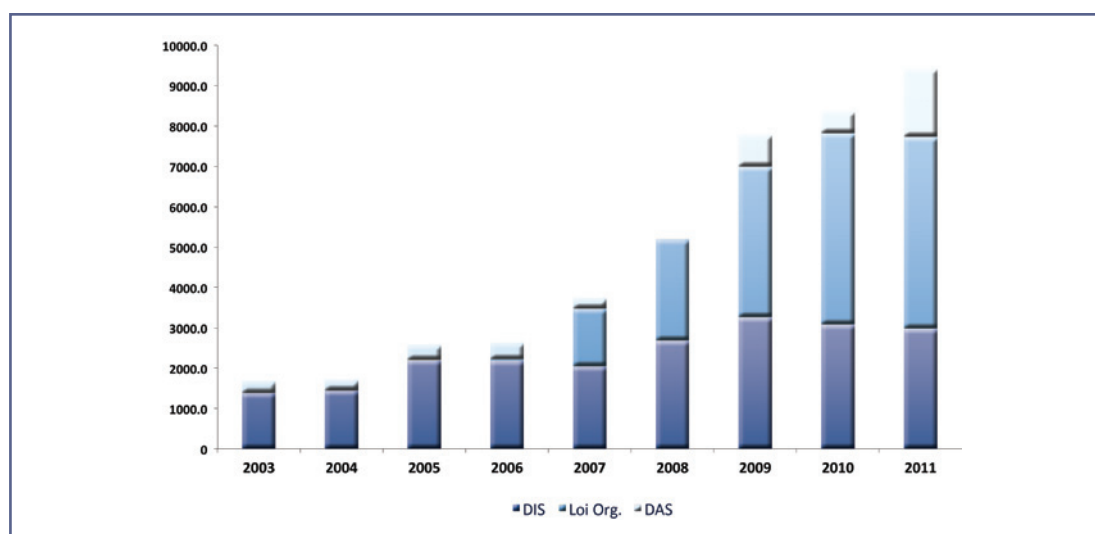
Tableau 2 : nombre annuel de primes d'installation

	DIS	Loi Org.	DAS	Total
2003	1.387	0	295	1.682
2004	1.450	0	266	1.716
2005	2.202	5	370	2.577
2006	2.189	31	414	2.634
2007	2.050	1.426	264	3.740
2008	2.689	2.504	7	5.200
2009	3.269	3.727	798	7.794
2010	3.083	4.743	535	8.361
2011	2.983	4.757	1.691	9.431

Cette augmentation rapide du nombre de primes montre qu'un nombre toujours plus important de personnes sans-abri sont intégrées dans un logement.

L'évolution du nombre de primes diffère néanmoins d'une loi à l'autre. Les primes accordées sur base de la loi organique représentaient 50,4% du total en 2011 contre 1,2% en 2006. Ces primes ont en effet connu une croissance rapide depuis 2007.

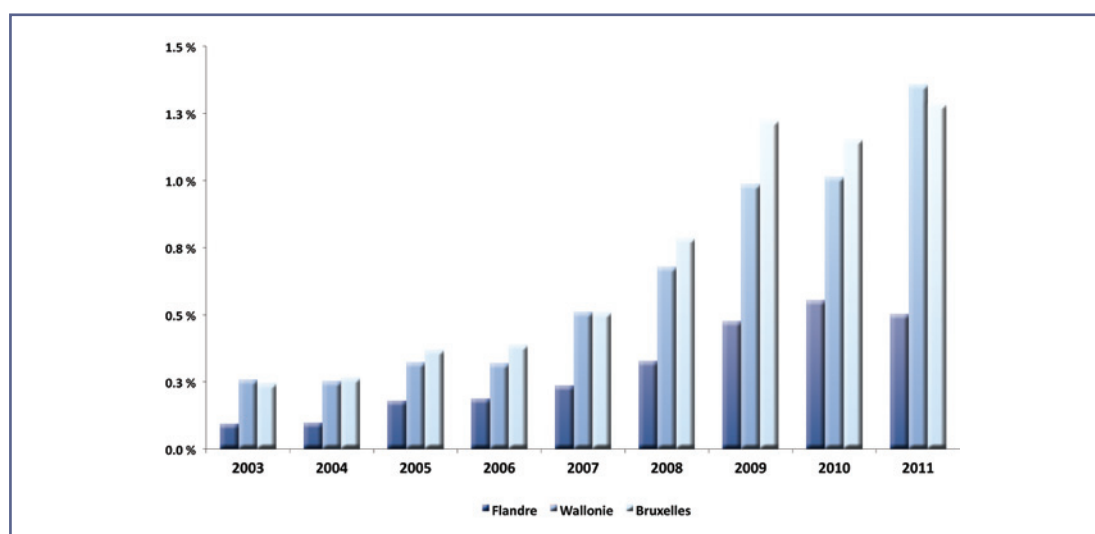
Graphique 1 : évolution du nombre de primes d'installation selon le type de loi



Le nombre de primes d'installation accordées en vertu du DIS a évolué de manière plus modérée sur la période 2006-2011, si bien qu'elles ne représentaient plus que 31,6% du total en 2011. Quant aux interventions dans les frais d'installation, leur évolution a été plus erratique. Lors du pic de 2011, elles représentaient 17,9% du nombre de primes accordées. Ce pic est à mettre en parallèle avec la saturation des centres d'accueil en 2011 qui a eu pour conséquence qu'un certain nombre de demandeurs d'asile primo-arrivants ont eu la possibilité de quitter sur base volontaire leur centre d'accueil et ont également pu solliciter une aide financière des CPAS⁶.

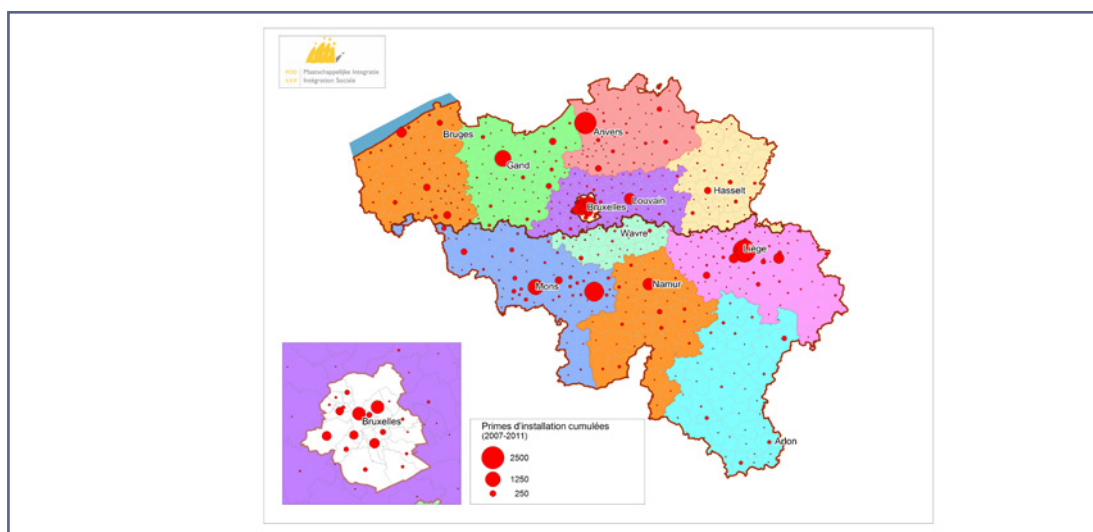
Le graphique ci-dessous montre la répartition des primes d'installation en fonction de la population des régions (i.e. ratio du nombre de primes d'installation par rapport à la population). En 2011, la Wallonie a dépassé la région de Bruxelles-Capitale. Ces deux régions ont toujours montré des ratios de primes plus élevés qu'en Flandre.

Graphique 2 : ratio de primes d'installation selon la région



⁶ Les demandeurs d'asile reçoivent une aide matérielle dans des structures d'accueil gérées par l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) ou par ses partenaires (dont les CPAS). A défaut d'une solution structurée en aide matérielle, les demandeurs d'asile primo-arrivants peuvent solliciter une aide financière des CPAS.

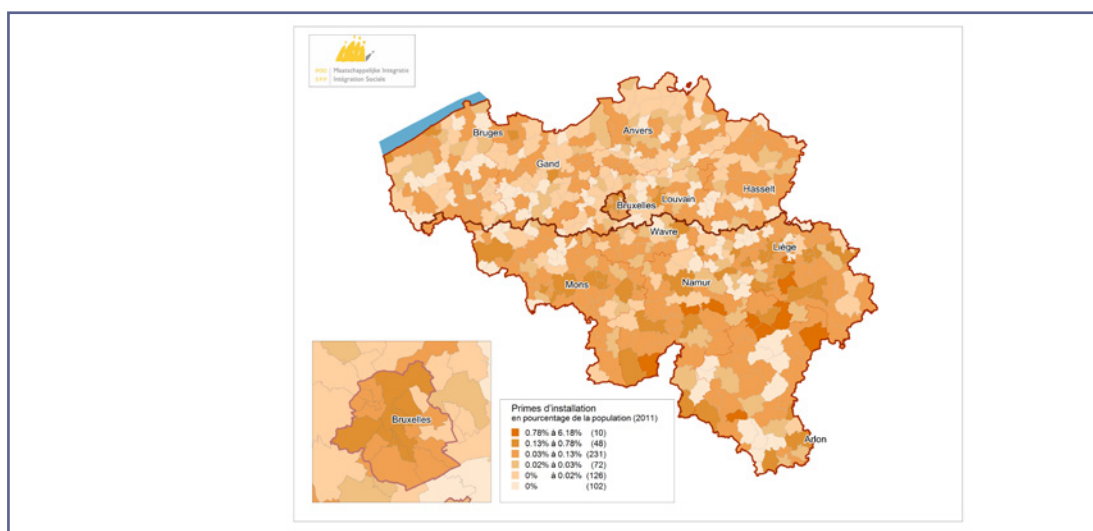
La carte⁷ ci-dessous permet de visualiser les communes en fonction du nombre cumulé de primes accordées sur la période 2007-2011.



Il ressort que ce sont les grandes villes qui ont accordé le plus de primes d'installation sur la période 2007-2011. Parmi celles-ci, on retrouve par ordre d'importance les villes de Liège, Anvers, Charleroi, Gand, Mons, Bruxelles, Schaerbeek, Namur et Louvain.

Parmi ces neuf grandes villes, Mons et Liège sont les deux villes où les ratios de primes d'installation par rapport à la population ont été les plus élevés en 2011.

Il faut néanmoins noter que les communes où les ratios de primes sont les plus élevés sur l'ensemble du royaume ne sont pas des grandes villes mais des communes de petite taille telles Herbeumont, Gouvy, Trooz, Yvoir et Rendeux. Dans ces cinq communes, plus de 10 interventions dans les frais d'installation pour 1.000 habitants ont été accordées en 2011 contre moins de 1 intervention pour 1.000 habitants au niveau national⁸. A noter que ces cinq communes se situent à moins de 50 km d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile.

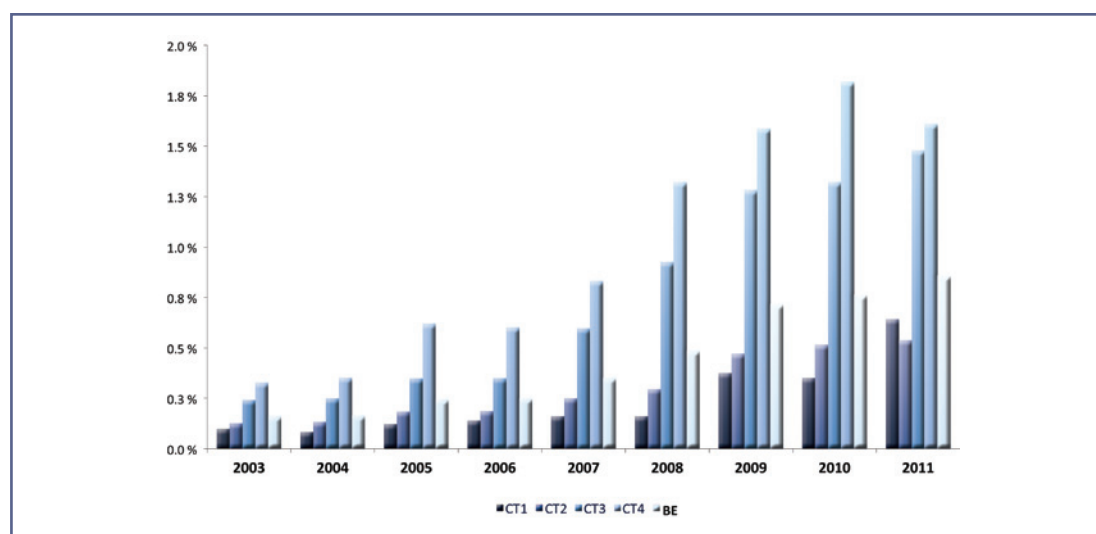


⁷ Des cartes interactives sont disponibles sur le site Internet du SPP IS : <http://sppis.geosolutions.be/geodashboard/mainFrameset.jsp?profile=1>

⁸ En 2011, la commune de Herbeumont est intervenue dans 93 dossiers de frais d'installation pour une population de 1.554 habitants. Avec un taux de 60 interventions pour 1.000 habitants, cette commune dépasse de loin le taux moyen de la Belgique qui est de 0,16‰.

On peut néanmoins remarquer dans le graphique suivant un effet de taille de la population de la commune sur le nombre de primes d'installation accordées. En effet, les cinq grandes villes et le cluster⁹ de communes de grande taille ont les ratios de primes les plus élevés.

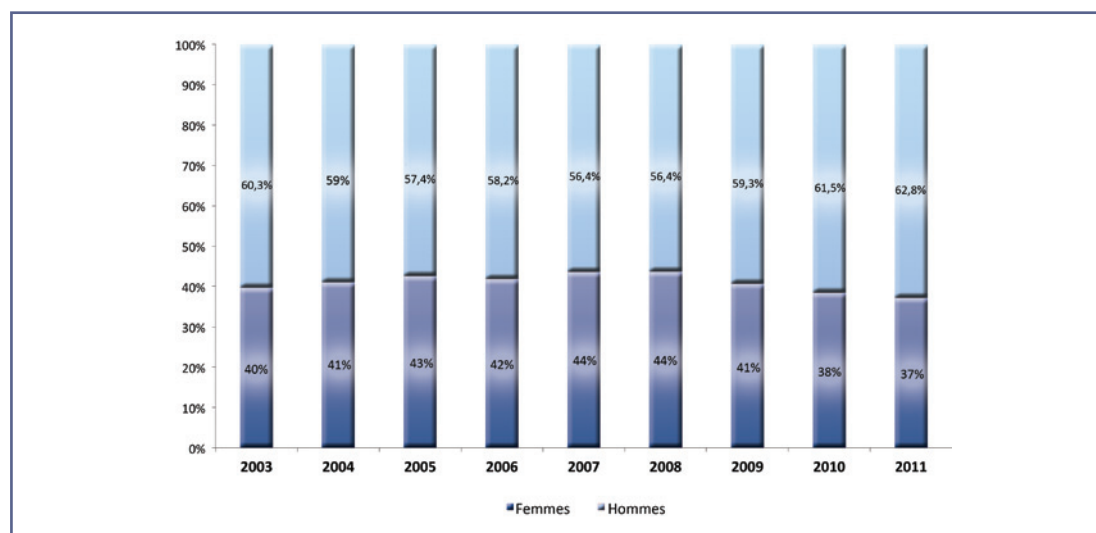
Graphique 3 : ratios de primes d'installation selon le cluster de taille



2.2.4 Profil des bénéficiaires

Les bénéficiaires des primes d'installation sont majoritairement des hommes et ce quel que soit le type de primes¹⁰. Globalement, plus de 6 bénéficiaires sur 10 étaient de sexe masculin en 2011. La part des femmes est en constante diminution depuis 2009.

Graphique 4 : répartition des primes d'installation selon le sexe

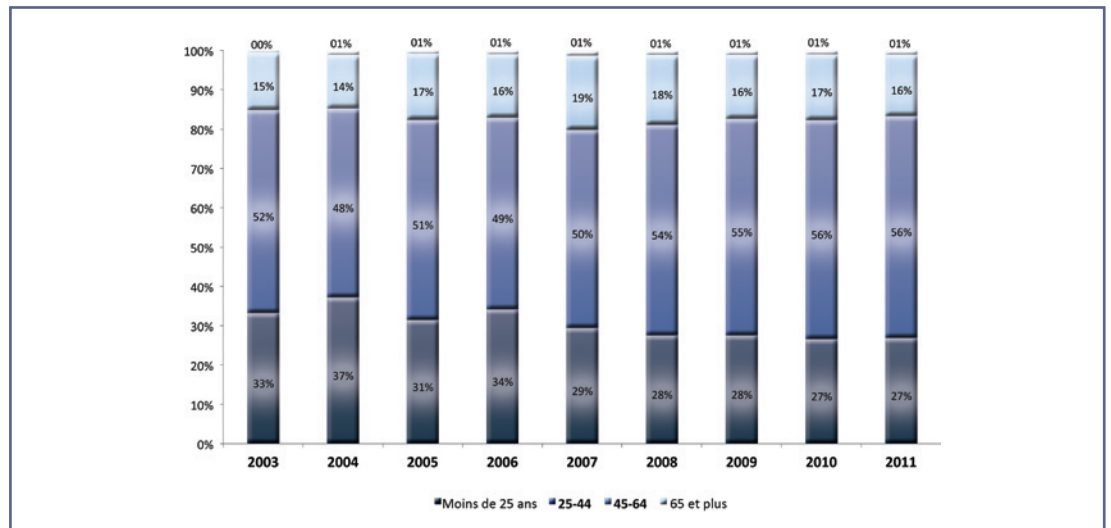


La part des bénéficiaires de primes âgés de 25-44 ans est en constante augmentation depuis 2007. En 2011, ces bénéficiaires représentaient 56,4% du total. Alors que les jeunes bénéficiaires de moins de 25 ans comptaient pour 37,2% du total en 2004, ils n'en représentaient plus que 26,9% en 2011. Il n'y a pas de différence notable de répartition selon l'âge entre les hommes et les femmes.

⁹ Pour rappel, les clusters de taille ont été constitués à partir du nombre d'habitant des communes. Pour plus de détails, voir l'annexe méthodologique du Bulletin statistique associé à ce focus.

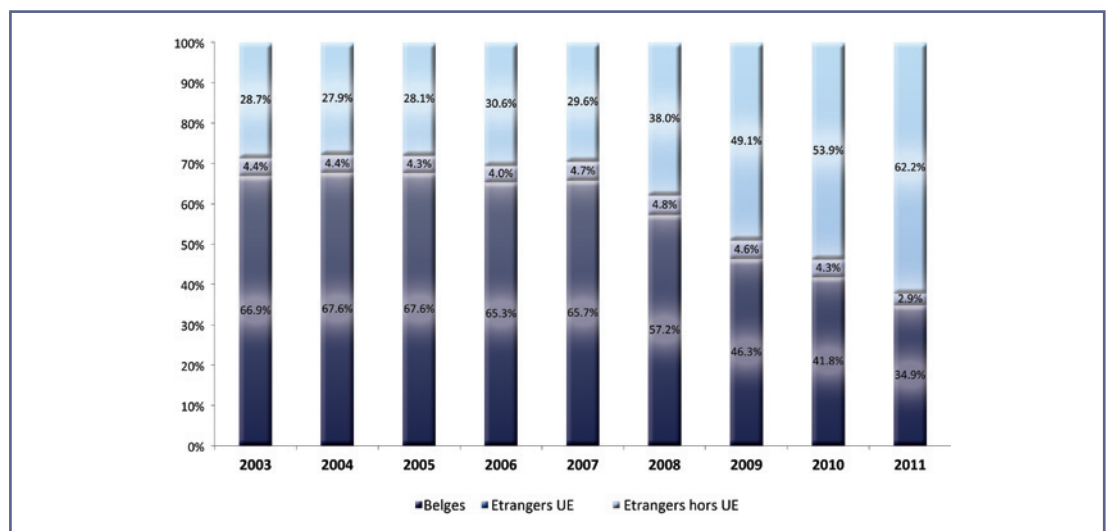
¹⁰ En 2011, les primes accordées à des hommes ont représenté 54,9% du total pour la Loi DIS ; 64,5% pour la Loi Organique et 72% pour la Loi DAS.

Graphique 5 : répartition des primes d'installation selon l'âge



La répartition des bénéficiaires selon le groupe de nationalités (belges, ressortissants de l'UE et étrangers hors UE) a évolué d'une majorité de bénéficiaires belges sur la période 2003-2008 vers une majorité de bénéficiaires issus de pays hors UE depuis 2009.

Graphique 6 : répartition des primes d'installation selon le groupe de nationalités



2.3 Les garanties locatives

Une mesure d'aide des CPAS pour faciliter l'accès au logement des personnes en situation de pauvreté vise à les aider dans la constitution d'une garantie locative. Cette aide contribue à lutter contre le sans-abrisme, de manière préventive ou comme partie de la solution dans le cadre de situations où les personnes se réinsèrent socialement via le logement.

Via cette mesure, les CPAS reçoivent un soutien de 25 euros par dossier établis. Pour l'année 2011, 662.100 euros ont été prévu à cet effet, ce qui correspond à 26.484 dossiers de garantie locative. Ceci est légèrement moins que l'année précédente.

Tableau 3 : montants initiaux et déclarés pour les garanties locatives

	2008	2009	2010	2011
Montant initial	553.475 €	625.325 €	668.300 €	662.100 €
Montant déclaré	469.625 €	694.000 €	523.050 €	514.075 €

Sur base des données collectées auprès des CPAS à l'occasion du rapport unique 2012, il ressort que les CPAS ont ouvert 20.563 dossiers de garantie locative en 2011. Sur les 555 CPAS qui ont ouvert des dossiers de garantie locative en 2011, 337 ont dépassé le contingent qui leur avait été attribué initialement contre 176 qui ne l'ont utilisé que partiellement.

Tableau 4 : contingents initiaux et déclarés pour les garanties locatives

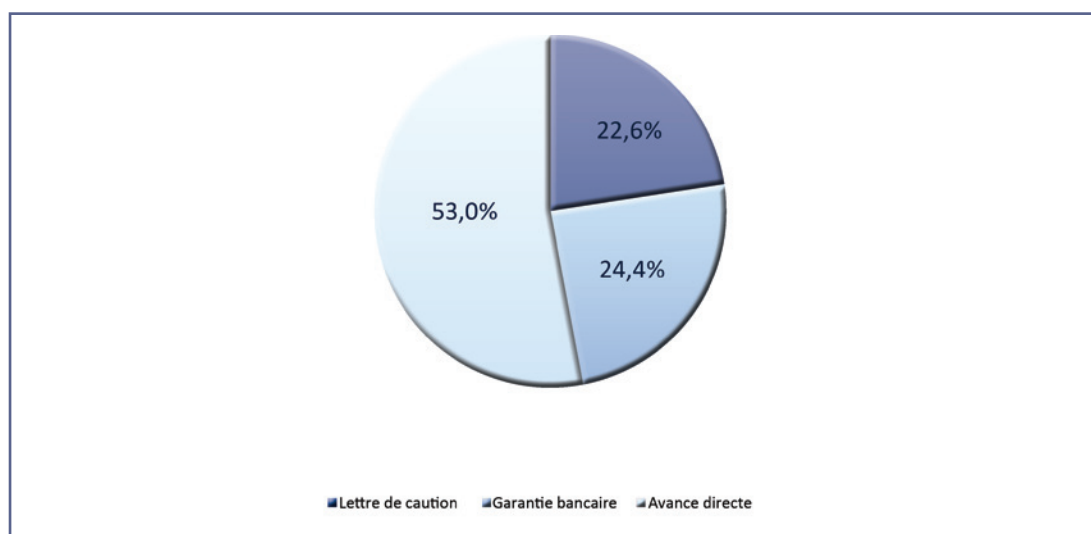
	2008	2009	2010	2011
Contingent initial	22.139	25.013	26.732	26.484
Nombre déclaré	18.785	27.760	20.922	20.563

Le CPAS peut intervenir de trois façons¹¹:

- l'avance directe du montant de la garantie sur un compte bloqué ;
- la garantie bancaire : la banque du CPAS s'engage auprès du bailleur pour le montant de la garantie ;
- la lettre de caution : le CPAS promet au loueur de payer la garantie locative.

Le recours à l'avance directe du montant de la garantie locative est de loin la méthode la plus utilisée par les CPAS en 2011.

Graphique 7 : répartition des garanties locatives selon le mode d'intervention



2.4 Les logements d'urgence

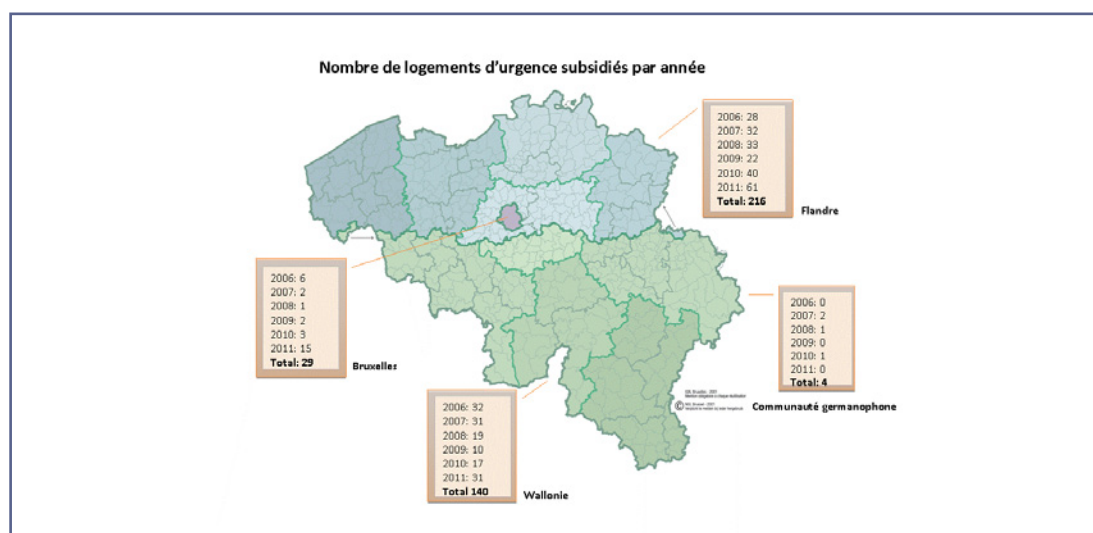
Un logement d'urgence est un logement que le CPAS loue pour une courte période à des personnes qui se trouvent dans une situation de besoin. Le contrat de location est conclu pour un maximum de 4 mois, et peut être prolongé une fois. Le séjour dans le logement d'urgence offre une période temporaire de sécurité de logement pour trouver une solution durable au problème de logement. Cela permet d'éviter aux personnes d'être entraînée dans une spirale descendante de précarité d'existence.

¹¹ Plus de détails sur les conditions et les modes d'intervention, voir <http://www.mi-is.be/be-fr/cpas/garantie-locative>.

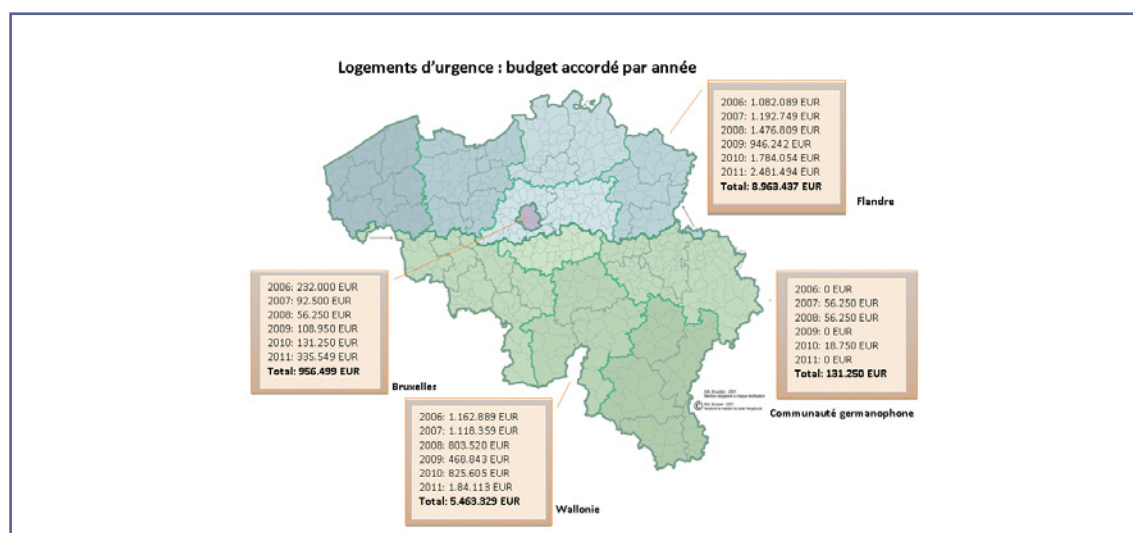
Un logement d'urgence offre une réponse à la situation de personnes qui se trouvent en difficulté, suite par exemple à une expulsion, une déclaration d'incapacité, un conflit familial, une catastrophe telle un incendie, une explosion ou une inondation, soit simplement parce qu'elles sont sans-abri. Afin de soutenir l'offre de logements d'urgence, le SPP IS peut leur octroyer aux CPAS un subside Loterie nationale¹². Le montant du subside peut atteindre 56.250 euros par an réparti comme suit :

- maximum 37.500 euros pour des travaux de rénovation, de réhabilitation ou de transformation ayant pour but d'augmenter le nombre de logement(s) d'urgence ;
- maximum 18.750 euros pour l'aménagement et l'équipement de ce(s) logement(s) d'urgence.

Cette initiative contribue à la réalisation du droit fondamental au logement, dans laquelle la prévention du sans-abrisme est centrale. En 2011, 107 logements ont été subsidiés via le subside Loterie nationale pour un montant total de 3.901.156 euros.



Avec 61 logements subsidiés, la Flandre dépasse largement les deux autres régions du pays.



Afin de connaître le type d'offre et le profil socio-économique des usagers des logements d'urgence, le SPP IS a effectué une mini-enquête¹³ en ligne auprès des CPAS durant le mois de septembre 2012. Il ressort des données de cette enquête que 39,2% des logements sont destinés à accueillir des familles de cohabitants ayant une charge de famille et 22,2% des personnes isolées.

¹² Ce subside a été initié en 2006 par le gouvernement fédéral lors de la répartition des gains de la Loterie nationale de cette année-là. Depuis, à 5 reprises le SPP IS a été chargé de lancer les appels à projets.

¹³ Mini-enquête effectuée durant le mois de septembre 2012. 150 CPAS parmi les 235 ayant obtenu un subside ont répondu à l'enquête, soit un taux de réponse de 64%.

Tableau 5 : répartition des logements d'urgence suivant le type de ménage

Personne isolée	22,2%
Personne avec enfant(s)	21,9%
Cohabitants sans enfant	16,6%
Cohabitants avec enfant(s)	39,2%
Total	100%

Parmi les personnes hébergées au moment de l'enquête, 52,2% étaient des femmes et 47,8% des hommes. La répartition des hommes et des femmes en fonction de l'âge montre une surreprésentation des femmes dans la tranche d'âge 25-44 ans alors qu'elles sont nettement moins présentes dans les tranches d'âge supérieur.

Tableau 6 : répartition des personnes hébergées selon l'âge et le sexe

	Hommes	Femmes
Moins de 18 ans	44,6%	42,1%
[18 – 24 ans]	8,0%	10,1%
[25 – 44 ans]	26,1%	35,2%
[45 – 64 ans]	16,3%	11,3%
65 ans et plus	5,0%	1,4%
Total	100%	100%

Au moment de l'enquête, plus de la moitié des ménages hébergés avaient une charge de famille.

Tableau 7 : répartition des personnes hébergées selon le type de ménage

Personne isolée	35,1%
Personne avec enfant(s)	31,1%
Cohabitants sans enfant	7,8%
Cohabitants avec enfant(s)	26,1%
Total	100%

Quant aux durées de séjour, elles montrent que la limite de maximum 8 mois de séjour est dépassée globalement une fois sur cinq. Pour les cohabitants avec enfants, cela concerne plus d'une famille hébergée sur quatre.

Tableau 8 : répartition des ménages hébergés selon la durée de séjour

	moins de 4 mois	entre 4 et 8 mois	plus de 8 mois	durée inconnue
Personne isolée	57,9%	23,6%	17,9%	0,7%
Personne avec enfant(s)	59,7%	19,4%	18,5%	2,4%
Cohabitants sans enfant	45,2%	22,6%	16,1%	16,1%
Cohabitants avec enfant(s)	46,2%	24,0%	27,9%	1,9%
Total	54,4%	22,3%	20,6%	2,8%

2.5 Les adresses de référence

Afin d'améliorer la situation des personnes sans-abri, il ne peut être exigé d'un demandeur d'une aide auprès d'un CPAS d'avoir un domicile. Un sans-abri peut dès lors être inscrit au registre d'une commune en fournissant une adresse de référence.

Il existe deux possibilités pour le sans-abri :

- l'inscription chez une personne privée qui est inscrite à la commune et qui accepte de recevoir son courrier et de le lui remettre.
- l'inscription au CPAS de la commune où il séjourne de fait.

Il n'est pas possible de dénombrer le nombre de personnes sans-abri ayant une adresse de référence à partir des informations à disposition du SPP IS. Néanmoins, il a été possible d'estimer¹⁴ le nombre annuel de personnes avec un CPAS pour adresse de référence à partir des données du registre national (SPF Intérieur).

Tableau 9 : nombre de personnes ayant un CPAS pour adresse de référence

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre annuel	3.088	3.401	3.835	4.238	4.928	5.281	4.784
En % des bénéficiaires RIS ou AF	1,9%	2,1%	2,4%	2,7%	2,8%	2,8%	2,5%

D'après ces données, 4.784 personnes avaient un CPAS pour adresse de référence en 2011. Ceci est moins qu'en 2010 et 2009. Ce chiffre constitue une sous-estimation du nombre réel et on peut affirmer que plus de 2,5% des bénéficiaires d'un RIS ou d'une AF étaient sans-abri en 2011. Bien qu'en légère diminution, ce pourcentage reste assez stable sur la période de référence.

¹⁴ Estimation effectuée à partir de l'adresse administrative des CPAS. Une comparaison sur base d'une adresse ne donne pas toujours de résultat. D'une part, les adresses utilisées par les CPAS comme référence ne correspondent pas nécessairement aux adresses administratives des CPAS telles que connues par le SPP IS, d'autre part les adresses des CPAS peuvent changer en cours de période. Il n'est pas possible d'effectuer le même type d'interrogation pour les adresses de référence privées puisque cela nécessite de connaître ces adresses au préalable.



POD | Maatschappelijke Integratie
SPP | Intégration Sociale