



HAL
open science

La problématique du sans-abrisme à Bruxelles -limite de la gouvernance multiniveau dans l'application du principe de justice spatiale

Alain Malherbe, Jacques Moriau, Elisabetta Rosa, Martin Wagener

► To cite this version:

Alain Malherbe, Jacques Moriau, Elisabetta Rosa, Martin Wagener. La problématique du sans-abrisme à Bruxelles -limite de la gouvernance multiniveau dans l'application du principe de justice spatiale. *Justice spatiale = Spatial justice*, 2019, 13. halshs-02390742

HAL Id: halshs-02390742

<https://shs.hal.science/halshs-02390742>

Submitted on 3 Dec 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La problématique du sans-abrisme à Bruxelles – limite de la gouvernance multiniveau dans l’application du principe de justice spatiale

Alain Malherbe¹ | Jacques Moriau² | Elisabetta Rosa³ | Martin Wagener⁴

RÉSUMÉ

Les transformations de l’État belge à travers ses multiples transferts de compétences entre l’État central et les entités fédérées ont eu des conséquences territoriales fondamentales sur la gestion de la question sociale. L’article propose d’étudier la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté (LCP) à destination des personnes sans-abri sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à partir des transformations successives des rapports entre acteurs publics et secteur associatif.

Nous plaçons au cœur de l’analyse la manière dont les transformations spatiales et territoriales ont participé à reconfigurer la gestion de la pauvreté par l’acceptation du pauvre local et le rejet du pauvre venu d’ailleurs. Pour ce faire, nous nous focalisons sur les jeux de coopération ou d’éviction entre acteurs dans la prise en charge de la très grande précarité urbaine. En croisant les apports de la sociologie et de l’urbanisme, il s’agit à la fois de mieux comprendre les enjeux de gouvernance multi-niveaux dans des espaces métropolitains, et aussi, de mieux saisir et comprendre comment (essayer de) contrer les injustices spatiales.

Mots-clefs : sans-abrisme, justice spatiale, gouvernance multi-niveaux, urbanisme, politique sociale

1. Contact : alain.malherbe@uclouvain.be. Alain Malherbe est coordinateur scientifique et chercheur en aménagement du territoire et urbanisme à l’UCLouvain (UCLouvain – CREAT ; Place du Levant 1, 1348 Louvain-la-Neuve).

2. Contact : jmoriau@ulb.ac.be. Jacques Moriau est chercheur en sociologie au sein du laboratoire METICES de l’Université Libre de Bruxelles (ULB – METICES ; CP124, avenue F.D. Roosevelt 50, 1050 Bruxelles).

3. Contact : elisabetta.rosa@uclouvain.be. Elisabetta Rosa est chercheuse post-doctorante titulaire du programme Brumarg, Innoviris/Attract à UCLouvain. Ils sont tous les deux membres du Centre de recherches et d’études pour l’action territoriale (UCLouvain – CREAT ; Place du Levant 1, 1348 Louvain-la-Neuve).

4. Contact : martin.wagener@uclouvain.be. Martin Wagener est Professeur de Sociologie et membre du CIRTES à l’UCLouvain (UCLouvain – IACS-CIRTES ; Rue de la Lanterne Magique 32, 1348 Louvain-La-Neuve).

Depuis 1970, les six réformes successives de l'État belge⁵, ont transféré des compétences du niveau fédéral vers les entités fédérées (voir encadré). Ces réformes ont donné aux Régions une grande autonomie tant au niveau des politiques de développement territorial que des politiques sociales, notamment en ce qui concerne l'offre de services d'aide et de soins de première ligne. Ces compétences régionales⁶ s'enchaînent néanmoins dans un montage complexe avec celles exercées par les communes ou par l'État fédéral.

Notre hypothèse est qu'une analyse de l'action publique menée dans ce cadre à destination des populations les plus fragilisées (i.e. les « sans-abri ») permet de montrer, d'une part l'acceptation des phénomènes croissants de précarisation des populations urbaines et, d'autre part, l'incapacité des réponses qui y sont apportées à atteindre un objectif de justice spatiale. On ne peut par ailleurs séparer l'analyse des politiques menées à destination des personnes sans-abri d'une observation plus générale sur la façon dont la gestion de la question sociale s'est fragmentée tout au long des transformations de l'État social belge.

Cette fragmentation, qui a permis le développement d'un jeu de coopération ou d'éviction entre acteurs, agit ainsi comme un des instruments de la néo-libéralisation des politiques publiques en Belgique en installant de fait la concurrence entre les entités territoriales. Ce processus de fragmentation dans la conduite de l'action publique peut se lire au prisme de la notion de gouvernementalité théorisée par Michel Foucault (2004). Ce concept recouvre l'évolution des tactiques dans la conduite des populations notamment par l'amaigrissement du pouvoir de l'État et la redéfinition de ce qui est du ressort de l'action publique et de l'action privée. Le régime de gouvernementalité a pour objectif de garantir entre autres la sécurité d'existence des populations tout en laissant un maximum de latitude à l'initiative privée qu'elle soit individuelle ou collective (Foucault, 2004 ; Berns, 2009).

Ce renversement de la hiérarchie entre public et privé (Supiot, 2015) se traduit en Belgique par la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux complexe activant le principe de subsidiarité tant vers les pouvoirs locaux (communes et CPAS) que vers le secteur privé (essentiellement les Association Sans But Lucratif). Ces mécanismes de transfert de pouvoir régulés par diverses formes de contractualisation entre public et privé, décrits notamment par Isin (1998), ont permis la mise en place d'une compétition entre acteurs locaux issus de la privatisation d'une partie des services publics ou de

5. En 1970, 1980, 1988-89, 1993, 2001 et tout récemment en 2015.

6. Ou « communautaires » pour ce qui est des compétences dites « personnalisables », c'est-à-dire liées directement aux personnes (culture, santé, enseignement) et organisées par les « Communautés » sur base de l'appartenance linguistique (francophone ou néerlandophone).

leur rationalisation avec la montée en puissance du concept de management (Brenner et Theodore, 2002). La fragmentation multiscalaire du pouvoir et les nouvelles articulations qui en résultent modifient en profondeur l'organisation de la gouvernance des territoires et dressent les conditions du projet urbain néo-libéral en s'appuyant sur une conception procédurale de la justice.

La question de la bonne échelle de gouvernement à privilégier pour rencontrer les exigences de justice spatiale se joue dans la tension entre une approche micro locale centrée sur les usages et la reconnaissance des personnes comme autant d' « ayant-droits » (notamment à l'inscription spatiale) et une échelle métropolitaine qui exige, elle, une certaine égalité dans la distribution des ressources (Gervais-Lambony et Dufaux, 2009 ; Desjardins, 2009). La gestion de la localisation et de la mise à disposition des ressources pour les personnes sans-abri, comme les abris de nuit ou les restaurants sociaux, fait ainsi pleinement partie des outils du management urbain de la pauvreté (De Vertueil, May et von Mahs, 2009).

Dans cet article, nous proposons d'étudier la conduite des politiques de lutte contre la pauvreté (LCP) sur le territoire de la Région bruxelloise à partir des transformations successives des rapports entre acteurs publics et secteur associatif. Ces transformations doivent elles-mêmes être replacées dans le cadre plus large des réformes de l'État et de leurs conséquences territoriales fondamentales sur la gestion de la question sociale. Pour ce faire, notre approche mobilise les apports de la sociologie et de l'urbanisme, reflet des domaines de recherche de chacun.e des auteur.e.s. Elle s'appuie sur une réflexion commune et interdisciplinaire menée à partir de 2017 au sujet du sans-abrisme à Bruxelles⁷. À partir de ce cadre, l'article développe une approche sociohistorique des textes légaux et des jeux d'acteurs publics et associatifs pour en discerner les effets territoriaux sur la prise en charge de la grande précarité.

Dans sa première partie l'article, recontextualise l'impact des réformes institutionnelles sur la gestion du sans-abrisme : la réforme en profondeur des principes d'action publique et l'affaiblissement de la puissance de l'État par une redistribution des rôles entre les acteurs publics et privés. La deuxième partie présente les évolutions majeures des politiques visant le sans-abrisme dans leur contexte historique afin d'éclairer la complexité institutionnelle belgo-bruxelloise. La troisième partie analyse l'aboutissement de ces restructurations et comment elles sont traduites dans

7. Deux programmes de recherche sont à la base de nos échanges : BRUMARG-Bruxelles à travers ses marges. Les sans-abri entre transformations urbaines et pratiques de la ville (programme Innoviris-Attract, financé par la Région de Bruxelles Capitale, 2017-2020) et MEASINB-Measuring Invisibility in Brussels, Innoviris-Anticipate, financé par la Région de Bruxelles Capitale, 2018-2020)

l'Ordonnance⁸ *relative à l'aide d'urgence et l'insertion des personnes sans-abri* adoptée le 25 mai 2018 par la Commission Communautaire Commune de la Région Bruxelles-Capitale. Celle-ci illustre l'évolution des relations contractualisées entre acteurs publics et privés et leurs effets entre autres sur l'organisation de la localisation des services à destination des sans-abri. À travers l'examen de ces deux moments forts, la quatrième partie explore les transformations spatiales et territoriales en cours dans la prise en charge de la très grande précarité urbaine au sein de la Région Bruxelles-Capitale. Elle s'attache à montrer les répartitions inégales des services d'aide aux plus démunis et les stratégies d'éviction, voire de non-accueil, mises en place par certaines communes de la Région. En conclusion, nous mettons en évidence la manière dont la fragmentation des compétences et la délégation au secteur associatif des services d'aide aux plus démunis relèvent d'un management néo-libéral qui se matérialise dans la mise en compétition des niveaux locaux, dans la distribution inégale des services et par conséquent, dans une prise en charge partielle, voire ségréguée, des personnes sans-abri.

Entre réformes de l'État et une complexe réarticulation multi-niveaux

Si l'extrême précarité et le sans-abrisme sont des questions vives dans toute zone urbaine, la réalité institutionnelle bruxelloise en fait un enjeu d'une complexité majeure.

Cela fait maintenant quatre décennies que le système institutionnel belge est engagé dans un processus de décentralisation des mécanismes de solidarité territoriale s'appuyant sur le principe de subsidiarité. Entamé au départ pour répondre aux exigences flamandes de respect des identités culturelles et à la demande wallonne d'assumer son destin économique, celui-ci a progressivement concerné une grande partie des politiques publiques.

La logique de « fédéralisation » de l'État belge est longtemps restée ambiguë par rapport au territoire bruxellois du fait de son statut de capitale nationale, de sa localisation enclavée en territoire flamand et de la composition de sa population à la fois francophone et néerlandophone. On peut néanmoins remarquer dès la première réforme de l'État une reconnaissance de la spécificité urbaine, voire métropolitaine, de Bruxelles par la constitution de l'Agglomération de Bruxelles, entité administrative

8. Les textes de loi pris par le Collège réuni de la Région de Bruxelles-Capitale, c'est-à-dire le gouvernement en charge des compétences propres à la Commission communautaire commune s'appellent des « ordonnances ».

chargée de coordonner certaines politiques (aménagement du territoire, déchets, santé, transports) sur le territoire des 19 communes de l'actuelle Région.

À la même époque, la spécificité bruxelloise s'est également rapidement incarnée dans un mouvement social qui a pris en main les problématiques spécifiquement urbaines délaissées par les formes bureaucratiques et largement fonctionnalistes de l'État-providence. Cette mobilisation a engendré un nombre important d'acteurs associatifs qui entendaient intervenir en dehors du cadre établi des piliers (Genard, 2002 ; Moriau, 2017). Est apparue une première vague de « vraies ASBL », selon les mots de Goldman (2015), reconnues par un État qui accepte de les voir se charger de problèmes qu'il renonce à traiter lui-même.

En ce qui concerne les politiques sociales, le résultat issu de cette logique de fragmentation des pouvoirs publics est un agencement plutôt hétéroclite. La centralisation propre à l'organisation d'un État-nation laisse place à une gouvernance multi-niveaux (Hooghe et Marks, 2001). Celle-ci prend la forme d'un entremêlement de compétences communales, régionales et fédérales agrémenté, au niveau du terrain, d'un secteur associatif puissant à qui est accordé une large autonomie dans la poursuite de ses objectifs (voir encadré).

Niveau		Compétences	Domaines d'actions	Opérateurs	Organisations représentatives sectorielles ou thématiques liées au sans-abrisme
Fédéral		Tutelle sur les CPAS	Aide sociale	Service Public Fédéral (SPF) Intégration sociale	Front Commun des SDF Fédérations de CPAS (une par Région)
		Lutte contre la pauvreté	LCP Financement des dispositifs hivernaux	Service de lutte contre la pauvreté	Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté Forum Bruxelles contre les inégalités Verenigingen waar armen het woord nemen
		Santé Asile et Migration	Santé Accueil	SPF Santé publique Fedasil	
Régional		Logement		Associations d'insertion par le logement <i>Housing First</i>	Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat Réseau Habitat
			Accueil	Hub humanitaire Porte d'Ulysse	Plateforme Citoyenne (+ associations humanitaires comme Médecins du Monde)
Communautaire	Commission Communautaire Francophone (COCOF)	Aide aux personnes	Action sociale	Maisons d'accueil Services d'aide aux sans-abris	AMA (Fédération des maisons d'accueil)
	Commission Communautaire comMune (COCOM)	Aide aux personnes (dont sans-abrisme)	Action sociale	Maisons d'accueil Services d'aide aux sans-abris	BICO/AMA La Strada
	Vlaamse Gemeenschapscommissie VGC/VG	Aide aux personnes Politique sociale locale	Action sociale		SAW
Communal		CPAS	Aide sociale	CPAS	

Répartition des compétences en matière d'aide sociale sur le territoire de la Région bruxelloise selon les niveaux de pouvoirs.

Le passage d'un système politique centré et à vocation sociale (De Decker, 2004) à un système « acentré » qui voit se multiplier acteurs et niveaux de pouvoir ravive les enjeux propres aux relations entre action publique, territoire et inégalités. La division du pays en entités politiques régionales dotées de moyens inégaux et, à Bruxelles, la structuration du territoire sous la forme d'un ensemble de communes, reposent à nouveaux frais « la question centrale de l'échelle de gouvernement pour toute tentative de définition d'une action publique *juste* sur l'espace » (Dufaux et Philifert, 2013 : 2). La multiplication d'acteurs locaux, si elle permet en théorie une conduite de politiques plus proches des réalités locales et donc plus efficaces, donne aussi de plus grandes possibilités d'évitement et de défection vis-à-vis de problématiques particulières et peut accentuer les inégalités au sein d'un espace pourtant relativement petit.

Se pose ainsi pratiquement la question de l'égalité de l'action publique en faveur des populations précarisées sur l'ensemble du territoire régional. Le niveau communal est-il le niveau adéquat pour prendre en charge la question du sans-abrisme ? La délégation d'une partie de ses pouvoirs d'intervention de la part de l'acteur public aux acteurs associatifs est-elle en mesure de garantir un traitement équitable des situations de précarité ? La gouvernance multi-niveaux est-elle un pari réaliste quand il s'agit de s'attaquer à l'extrême pauvreté qui requiert un minimum de solidarité territoriale dans sa prise en charge (Fraser, Marlier et Nicaise, 2010) ?

De l'enfermement des vagabonds à la gestion du sans-abrisme

L'instauration d'une politique sociale

Afin de comprendre cette complexité institutionnelle belgo-bruxelloise entre le local, le régional, le fédéral et d'autres tendances internationales, il est important de situer les évolutions majeures des politiques publiques par rapport au sans-abrisme dans leur contexte historique.

La première réforme de l'État (1970) déjà évoquée plus haut s'ancre dans un contexte de crise économique qui n'est pas sans influence sur la perception de la pauvreté par les acteurs publics. L'explosion du chômage de masse change profondément la donne. Considérés comme des victimes de la crise parmi d'autres, les pauvres sont, pour un moment, moins stigmatisés (Pichon *et al.*, 2008). C'est dans ce contexte que sont créés, par la loi du 7 août de 1974, les Centres publics d'assistance sociale (dénommés depuis 2001 Centre public d'action sociale : CPAS) et qu'est instauré le droit à un minimum de moyens d'existence (Deschamps, 1998). Ajoutons qu'au-delà de l'octroi de ce

minimum d'existence, les CPAS ont la mission de développer toutes sortes de services: guidance, réinsertion, maisons de repos, établissements de soins, logements, désintoxication, etc. (Pichon *et al.*, 2008, p. 35-36). Ils peuvent par ailleurs exercer la coordination des services locaux.

Ce nouveau service public s'impose rapidement comme un outil important de l'arsenal de lutte contre la pauvreté. Régi par une loi nationale, il doit être le garant d'un traitement égal sur l'ensemble du territoire et symbolise l'autorité de la puissance publique à côté de la disparité de l'offre organisée par le secteur associatif.

Les grands bouleversements des années 1990

Les années sont marquées à la fois par la reconnaissance de la Région bruxelloise comme entité politique à part entière et par de profonds bouleversements qui vont influencer la structuration du secteur de l'aide aux sans-abri jusqu'à aujourd'hui.

Pendant ces années, une large gamme de mobilisations se manifeste contre l'exclusion des CPAS d'une grande partie des personnes sans domiciliation fixe. Il s'agissait pour ce mouvement de réclamer la possibilité d'une aide sociale y compris pour les personnes sans domiciliation. Ces revendications autour du « minimex⁹ de rue », se conjuguent avec celles réclamant l'application de la « Loi Onkelinx » (Pichon *et al.*, 2008 ; Peeters, 2018). Cette loi du 12 janvier 1993 traitant d'un « programme d'urgence pour une société plus solidaire » prévoyait plusieurs mesures importantes à l'égard des sans-abri en ce qu'il instaurait l'obligation légale d'accorder une aide aux personnes sans-abri et fixait un cadre quant à la compétence territoriale des CPAS (Rea *et al.*, 2001). Cette loi abolissait l'ancienne loi de 1891 sur le vagabondage et la mendicité en donnant la compétence aux communes de mettre en œuvre une politique sans-abri.

À Bruxelles, face aux difficultés rencontrées par les CPAS à mettre en place à leur niveau d'action des structures adéquates pour répondre aux besoins des personnes à la rue et à l'impossibilité d'élaborer une vision commune aux 19 CPAS de la Région, six d'entre eux appuyés par des représentants des milieux laïques (socialistes et libéraux) créent une structure supplémentaire : le Samusocial. Celle-ci doit apporter une solution au vide existant dans la prise en charge des individus entre la rue et les autres services d'aide (De Backer, 2008). Des services à « bas seuil » d'accès pour rencontrer une population particulièrement exclue de l'offre classique d'aide et de soins devaient

9. Le minimex désigne le revenu de minimum d'existence prévue dans la protection sociale belge à l'époque (c'est actuellement le Revenu d'Intégration Sociale- RIS). Quand on parle de minimex de rue, on fait référence à des personnes sans domiciliation officielle qui reçoivent un minimex (complet ou partiel) tout en étant sans adresse. Les CPAS (et d'autres organismes) peuvent donner une adresse de référence aux personnes sans domicile. Cela permet l'accès à la protection sociale et la récupération de son courrier.

remédier à ce manque. De manière plus critique on peut également dire avec Francq (2004) qu'il s'agissait d'une réponse de communication politique à la problématique grandissante des morts de la rue.

Cette nouvelle structure n'est que l'exemple le plus visible de la diversification des services qui se manifeste à l'époque : logement accompagné, création d'un abri de nuit en 1988 (Pierre d'Angle), du Samusocial en 1999, travail de rue (Diogènes en 1995), services de jour, douches, services d'hygiène, restaurants sociaux, Centres d'Action Sociale Globale, innovations du secteur de l'aide aux justiciables, de l'aide aux personnes avec problématique d'assuétudes et de l'aide aux personnes en général. Les services se multiplient, se développent et se spécialisent. Notons encore que la plupart de ces nouveaux services s'installent dans les anciens quartiers ouvriers centraux de Bruxelles, c'est-à-dire à proximité des personnes sans-abri. Cette phase de création de services va de pair avec une professionnalisation croissante des salariés du secteur (De Backer, 2008 :35).

Dans le même temps, le secteur d'aide aux sans-abri voit augmenter massivement l'ouverture de places d'accueil d'urgence. Cette évolution parallèle structure un débat essentiel à Bruxelles : le conflit entre la demande immédiate (ou en urgence) et le travail d'insertion à plus long terme qui illustre en fait le conflit entre une politique généraliste et une politique ciblée (Van Regenmortel *et al.*, 2006 ; Gardella, 2014). Les premiers effets territoriaux se dessinent déjà puisque les centres d'urgence vont se localiser dans les quartiers pauvres du centre-ville alors que les maisons d'accueil, souvent organisées par des associations issues du monde chrétien, vont occuper des bâtiments appartenant à des communautés religieuses disséminées dans l'ensemble de la ville.

Ces positions différentes, entre les services associatifs et leurs représentants au sein même du secteur, entre les différents CPAS, comme entre différentes orientations politiques ont résulté en 2000 dans une période de conflit ouvert particulièrement tumultueuse. Précisons qu'une source de conflit a été la mise en place du Samusocial sans réelle concertation préalable dans un secteur qui organise depuis 1993 un « Comité de concertation » entre les acteurs associatifs et politiques (Francq, 2004). En réaction le Collège réuni de la Région de Bruxelles-Capitale charge en 2000 le Prof. Rea de mener une étude évaluative (Rea *et al.*, 2010). Cette commande trouve son origine dans le constat de l'existence d'une situation conflictuelle récurrente et dans la volonté de mettre en place une politique urbaine régionale.

Entre les niveaux de pouvoir et de compétence – vers un secteur cogéré ?

Sur base des constats de la diversification des acteurs au niveau local, de la création d'outils censés remédier aux difficultés des CPAS à offrir des solutions aux personnes sans-abri telles que prévus par la loi « Onkelinx » de 1993, et surtout de la grande difficulté à se coordonner entre les CPAS et les services associatifs, l'étude menée par l'équipe de Rea retient une série de propositions quant au futur pilotage organisationnel et politique de la lutte contre la grande précarité. Elles serviront de base pour une note de politique générale en matière d'aide aux sans-abri (Collège Réuni, 2002 ; COCOM, 2002) qui retient la création d'un réseau intégré permettant le rapprochement institutionnel entre tous les acteurs, quelle que soit la tutelle dont ils dépendent.

Suite au refus du gouvernement flamand de l'avaliser (Alter Echos, 2004) et après de longues négociations une nouvelle note est approuvée par tous les acteurs publics en mai 2007.

La note reprecise qu'il revient aux CPAS d'être l'acteur général de l'aide sociale également pour les sans-abri. La visée générale de la note porte sur une régulation des flux entrants et sortants et sur l'organisation de l'offre avec une définition précise du rôle que doivent prendre les services en y intégrant la notion de l'hébergement diversifié. Mais le point le plus important de la note est celui qui revient sur la création d'un outil public qui porterait plusieurs missions : information, orientation, régulation des places, permanence téléphonique, équipe mobile. Ce qui était communément appelé le « centre de référence » suivant les propositions de l'étude de Rea *et al.* (2002) se retrouve sous une autre forme organisationnelle. Suite aux différents refus, blocages ou impossibilités d'avancer, l'outil « centre de référence » a été divisé en deux parties : le Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri (*La Strada*) et le Service public d'urgence sociale. La notion de « centre de référence » a posé problème surtout à cause de la capacité de réquisition des places et suite au questionnement de la part des services de terrain sur la place qu'ils pourraient y prendre. Ce débat existe depuis l'étude de Rea *et al.* (2002) et est toujours en cours en 2019. Il démontre que la question de la reconnaissance d'une autorité centrale, même à un niveau purement « opérationnel », reste le nœud du problème.

Alors que *la Strada* a été créé en 2008 comme centre d'appui au secteur bruxellois, la création d'un service public d'urgence sociale n'a pas avancé du fait du blocage entre les 19 CPAS bruxellois, de la volonté du Samusocial de se positionner à la fois comme service associatif indépendant tout en étant directement dépendant du CPAS de Bruxelles-ville, et de la relative méfiance des services associatifs à l'égard d'un organe de coordination perçu comme trop politisé (Wagener, 2011 et 2012).

L'Ordonnance du 25 mai 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri

Le paysage institutionnel belge tel que décrit dans la première partie de cet article offre une série de portes dérobées dont les différents acteurs se saisissent, quelle que soit leur échelle territoriale de compétences afin d'éviter de devoir assumer des décisions rencontrant un large consensus, mais pouvant assez vite se heurter à un NIMBY local (De Verteuil, 2011). La rédaction de l'Ordonnance du 25 mai 2018 tente de régler cette coordination complexe entre les acteurs pour trouver les échelles adéquates d'intervention tant institutionnelles que spatiales. Elle vise ainsi à éteindre les conflits évoqués plus haut¹⁰. Elle poursuit un objectif de justice spatiale en répartissant la prise en charge des personnes sans-abri entre les opérateurs agissant sur des territoires superposés ou distincts.

Avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement bruxellois en 2014 la négociation d'une ordonnance a repris dans la suite des notes politiques de 2002 et de 2007. Après une première courte concertation respectant l'accord gouvernemental (Wagener, 2015 ; Mormont, 2017), une note en matière de politique générale est approuvée en novembre 2015. Par rapport aux points non résolus dans les travaux antérieurs, c'est-à-dire l'enjeu de la coordination du secteur, cette note sépare la problématique en deux : d'un côté une coordination de l'urgence (Samusocial) et de l'autre côté une coordination de l'insertion (un bureau d'insertion sociale (BIS) qui est à créer). Par ailleurs, il y apparaît une volonté d'organiser la question de la compétence des CPAS via un contrat de gestion Communes-Région en faisant appel au BIS. Il devra désigner dans chaque situation le CPAS compétent et faire appel à la solidarité d'un point de vue territorial entre les différents CPAS de la Région (et ailleurs en Belgique).

L'articulation entre les flux entrants et sortants se voit dissoute dans la seule fonction de l'accueil d'urgence. Quid alors du travail de prévention ? Les flux entrants sont encore décrits, mais se limitent à la question du statut sur le territoire (est-ce que l'on vient d'une autre Région de la Belgique ou de l'étranger ?) en renvoyant aux compétences des CPAS et de l'État fédéral. Cela peut être compris comme une

10. La partie qui suit s'appuie sur une analyse des documents politiques produits sur la question éclairée par les commentaires dans différents organes de presse, les discussions parlementaires ainsi que par la rencontre des représentants des cabinets des ministres du gouvernement bruxellois (ministre-Président ; ministre de la Mobilité et des Travaux publics en charge de la politique de l'aide aux personnes au sein de la COCOM ; ministre du Logement et en charge de la politique de l'action sociale au sein de la COCOF et de l'action sociale et la lutte contre la pauvreté au sein de la COCOM ; Ministre en charge de la Politique de la Santé au sein de la COCOF) dans le cadre de la recherche BRUMARG financée par INNOVIRIS. Elle est complétée par les avis des représentants du secteur lors des auditions parlementaires.

invitation faite à l'État fédéral de renforcer les dispositifs hivernaux. Mais par rapport au discours du secrétaire d'État pour l'asile et la migration de l'époque, cela peut aussi signifier un encouragement à l'expulsion des personnes sans-papiers... De l'autre côté, les flux sortants font appel à plusieurs mesures concrètes par rapport à l'accès au logement (captation de logements inoccupés, Housing First, quotas par rapport au logement social et/ou aux agences immobilières sociales...).

En somme, le conflit entre différentes approches a donc été « résolu » par la création d'une coordination bicéphale, d'un côté le Samusocial, de l'autre le BIS visant à l'insertion et qui devra coordonner les actions de plusieurs dizaines de services associatifs du secteur et des 19 CPAS.

Pour les acteurs concernés, les objectifs de l'ordonnance sont essentiellement de concilier les interventions d'urgence et une politique d'inclusion sociale ; d'établir un suivi longitudinal mobilisant des services adaptés pour les personnes sans-abri et de stabiliser les structures qui s'occupent du sans-abrisme en les reconnaissant au travers de l'Ordonnance (Jamoulle et Teitelbaum, 2017-2018). Pour atteindre ces trois objectifs, l'Ordonnance doit mettre en place trois outils décrits ci-après.

La coordination est donc au centre de l'attention des rédacteurs du texte pour tenter de régler à l'interne de la Région Bruxelles-Capitale les conflits récurrents qui caractérisent une gouvernance multi-niveaux complexe à l'intérieur d'un système devenu illisible. La réponse à donner à cette complexité institutionnelle belge est une restructuration qui clarifie le rôle de chacun des acteurs qu'il soit public ou privé, et ce quel que soit son échelle d'intervention. L'architecture institutionnelle mise en place se rattache à la gouvernance de type II de la typologie de Hooghe et Marks (2001). Elle se traduit par plusieurs niveaux institutionnels impliqués dans la gestion du sans-abrisme : à l'échelle micro, les CPAS ; à l'échelle méso, la coordination des acteurs à installer à l'échelle de la Région Bruxelles-Capitale ; à l'échelle macro, le gouvernement fédéral compétent en ce qui concerne la politique des demandeurs d'asile. Dans les faits, cela voudra dire qu'une institution régionale est en position de dire aux communes qui doit être accueilli par son CPAS sur base de lois fédérales. Ce fonctionnement est contraire au principe de subsidiarité qui régit les relations entre niveaux de compétence en Belgique.

C'est dans ce contexte instable qu'est approuvé le 25 mai 2018 par l'Assemblée réunie de la COCOM l'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri (Collège réuni, 2018). Elle retient dans les grandes lignes les mêmes catégories figurant dans la dernière version de la note politique. Cependant un changement majeur intervient quant à la place du New Samusocial. Ce dernier a pour

mission à présent de dispatcher les nouvelles personnes qui font une demande d'urgence. Après un premier entretien et séjour de la personne, une nouvelle ASBL de droit public prendra la relève : Bruss'help (Collège réuni, 2018). Les compétences de Bruss'help intègrent les missions du BIS (orientation, dossier électronique pour tous les services et connexion avec les CPAS et le Réseau Santé bruxellois, désignation du CPAS compétent), la fonction de dispatching avec numéro d'appel unique ainsi que celles de *la Strada* (appui à la coordination, organisation de la concertation, appui au secteur grâce à différents outils, point d'information et de sensibilisation, observatoire, participation des personnes sans-abri...). Notons que le terme de coordination ne se limite pas à l'urgence mais s'étend à toutes formes de travail social auprès des personnes sans-abri (comme les maisons d'accueil, centres de jours, guidance à domicile, Housing First, travail de rue et maraude, etc.).

La répartition des sans-abri au sein des structures d'accueil reste le point critique qui est débattu depuis 2001. L'ordonnance précise que les associations sont tenues d'appliquer les décisions du BIS, et que cet acteur central dernier doit respecter leur manière de travailler (Collège réuni, 2018). Les associations peuvent introduire un recours non suspensif contre une décision auprès de Bruss'help et/ou des ministres en charge. Si le ministre ne réagit pas dans les dix jours, le recours est annulé et la décision de Bruss'help confirmée.

L'ordonnance clôt ainsi un débat de 20 ans visant à résoudre les conflits de compétences territoriales en matière de sans-abrisme en imposant une structuration hiérarchique forte du secteur. Celle-ci se fonde donc sur deux piliers, d'une part le New Samusocial qui est chargé de l'urgence et d'autre part Bruss'Help qui est chargé du suivi longitudinal, de l'inclusion ainsi que de l'observation. C'est donc l'approche verticale qui a été privilégiée pour d'une part s'extraire de la complexité de la gouvernance multi-niveaux et d'autre part apaiser les conflits territoriaux endémiques entre les acteurs publics et privés. Ce dispositif devrait permettre de réduire les coûts de coordination par le traitement des conflits en amont, mais, ce faisant, la Région Bruxelles-Capitale reterritorialise les politiques sociales par une intégration à marche forcée.

L'évaluation de cette reconfiguration, une fois la vitesse de croisière atteinte, permettra de voir si ce changement de type de gouvernance a pu rencontrer la volonté du législateur de respecter la diversité des méthodes de travail et l'autonomie des différentes structures d'intervention de première ligne. Les craintes très vives du secteur à ce sujet associées à la difficulté de coordination entre les structures publiques de première ligne, essentiellement communales, restent deux freins à ce retour vers une organisation de la coopération entre acteurs par silos hiérarchiques.

Conséquence de l'ordonnance sur la territorialisation de la prise en charge du sans-abrisme

La gouvernance multi-niveaux construite en Belgique pour répondre aux différentes caractéristiques territoriales (culture, dynamique économique...) a installé des frontières régionales ou communautaires qui se détachent des évolutions de l'usage des espaces. Ce phénomène est particulièrement présent dans le cas de Bruxelles dont l'aire fonctionnelle s'étend au-delà des limites de la Région Bruxelles-Capitale. Le contour de cette aire fonctionnelle, ou aire métropolitaine, fluctue selon les indicateurs mobilisés mais correspond peu ou prou à l'ancienne province du Brabant. La VI^e réforme de l'État qui poursuit le processus de fédéralisation de la Belgique a par ailleurs inscrit un nouveau territoire de coopération, la Communauté métropolitaine bruxelloise, qui reprend les limites de l'ancien Brabant. Le paysage politique actuel n'a cependant pas encore donné corps à ce dispositif. Néanmoins, on constate des rééquilibres économiques et démographiques entre la Région Bruxelles-Capitale et le Brabant wallon (Leclercq, Quadu et Malherbe, 2016).

En ce qui concerne la politique à destination des personnes sans-abri, un accord de coopération entre les entités fédérées belges et l'État fédéral vise à répondre à l'invitation du Conseil européen du 20 et 21 juin 2013 à mettre en place des stratégies globales garantissant les droits fondamentaux dont le droit à un logement décent repris à l'article 23 de la Constitution belge (Service Public Fédéral, 2014). Cet accord reconnaît la nécessité de « poursuivre, coordonner et harmoniser leurs (les entités fédérées et l'État belge) politiques de prévention et de lutte contre le sans-abrisme », et ce à tous les niveaux de compétence. Un des moyens pour atteindre cet objectif est de mettre en place « la plus grande clarté quant à l'offre existante de services et instruments disponibles, ainsi qu'une visibilité maximale de cette offre ». Il convient de « trouver des solutions communes concrètes » lorsqu'il y a superposition de compétence.

Dans ce cadre, la Région wallonne dans laquelle est inclus le Brabant wallon, contribue à la lutte contre le sans-abrisme au travers de « relais sociaux » intercommunaux. La mise en place de « projets collectifs relatifs aux spécificités locales », dont des abris de nuit font partie de ce programme. Force est cependant de constater que le versant wallon de l'aire métropolitaine bruxelloise, soit le Brabant wallon, n'offre aucun abri de nuit pour les personnes sans-abri (De Vogelaere, 2018). Certes, les ressources disponibles pour les personnes en grande précarité n'ont pas une intensité égale sur l'ensemble de l'aire métropolitaine bruxelloise, mais cette absence de ressources sur

une partie importante de cette aire contraint fortement les usages pour les personnes les plus fragiles qui vivent sur ce territoire.

Si l'on se focalise sur le territoire de la Région Bruxelles-Capitale, on constate que les dispositifs d'aide ne couvrent pas de manière équivalente tout le territoire de la région. On a vu qu'une des priorités de l'ordonnance est d'atténuer les frictions entre les acteurs institutionnels (les CPAS) et les associations et entre les associations elles-mêmes par une meilleure coordination des actions pour garantir tant une lisibilité accrue de l'offre d'aide qu'une répartition plus équilibrée des efforts à assumer par les parties. Historiquement, la ségrégation spatiale à Bruxelles est le résultat d'un triple phénomène : la suburbanisation entre la ville et la périphérie à partir des années 1960 et qui continue encore actuellement, un marché du logement qui homogénéise socialement les quartiers de la Région Bruxelles-Capitale, le développement en spirales négatives sociales, environnementales et économiques de certains quartiers (Mistiaen, Meert, Kesteloot, 1995).

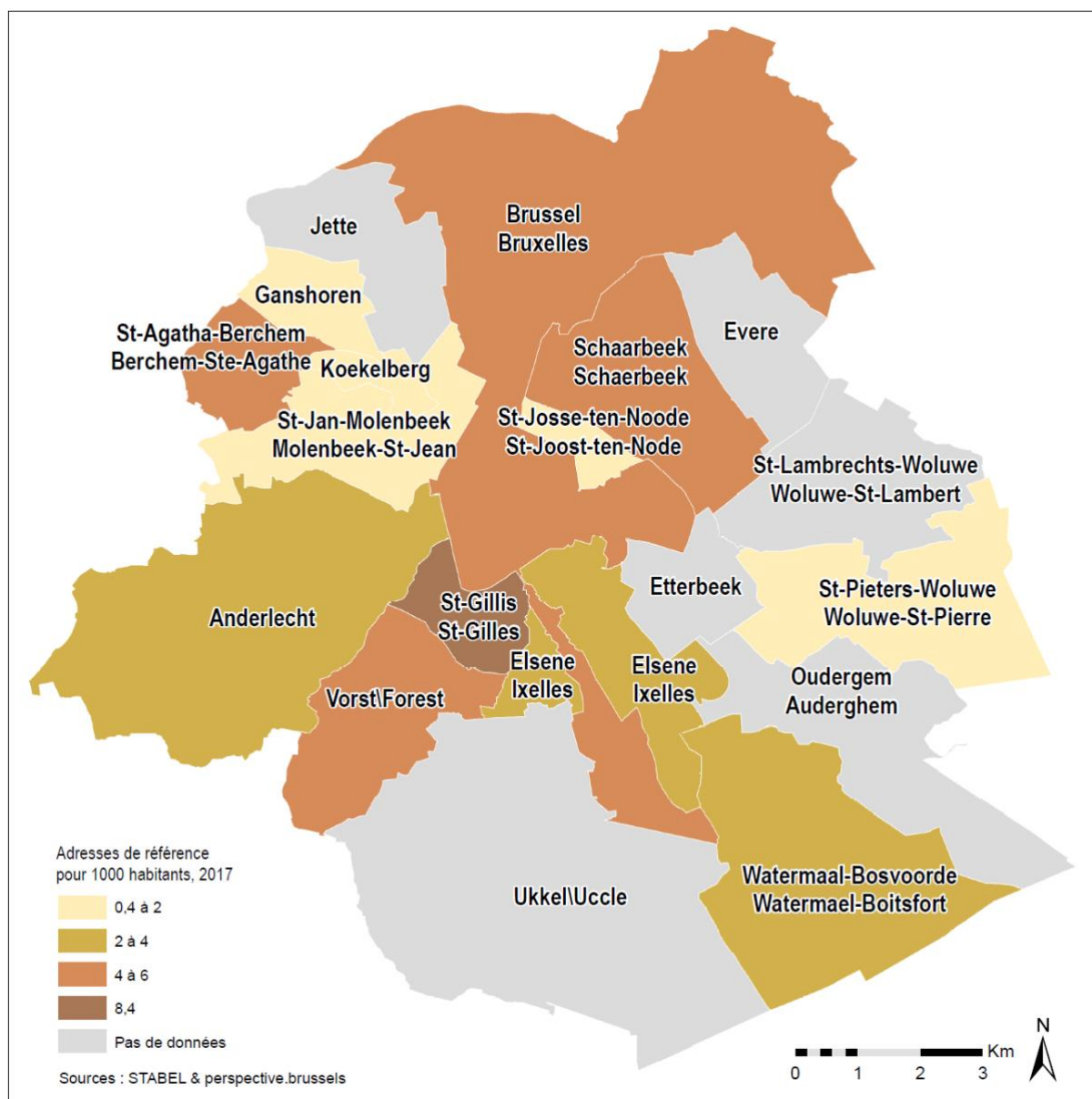
Les tensions entre les CPAS et entre le public et le privé que tentent de régler l'Ordonnance du 14 juin 2018 dans l'accueil des populations sans-abri sont illustrées par la répartition inégale des services d'aide sur le territoire régional. Un relevé à partir du site de Bruxelles Social permet de comptabiliser par commune le nombre de structures offrant des services aux sans-abri. Ces services sont de toutes natures en proposant de l'accueil de jour et de nuit, des repas, des soins... On compte ainsi 130 structures privées et publiques qui proposent un soutien aux personnes vivant dans la grande précarité. Par ailleurs, sur les 19 CPAS que compte la Région Bruxelles-Capitale, 11 ont accepté via le Référent Logement de la Région Bruxelles-Capitale de communiquer leurs données concernant les adresses de référence¹¹. Cela concerne 2 727 personnes qui avaient pris une adresse auprès d'un CPAS bruxellois au 1^{er} août 2017. Il est à relever que selon les acteurs du secteur, certains CPAS rechignent à accorder des adresses de référence aux personnes sans-abri. Mobiliser cette donnée comme indicateur présente donc des biais. Cependant malgré son manque d'exhaustivité, celle-ci est utilisée pour représenter un ordre de grandeur de la répartition de la très grande précarité en Région bruxelloise.

En outre, les résultats du double dénombrement des sans-abri du 7 novembre 2016 et du 6 mars 2017 mettent en évidence des évolutions importantes concernant la

11. L'adresse de référence est « une adresse qui permet à certaines personnes qui n'habitent pas ou qui n'ont pas de résidence en Belgique d'avoir néanmoins une adresse de contact dans une commune belge. L'adresse de référence est une adresse purement "administrative" » (http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FV_fr/ladresse_de_reference#m2). Cette adresse ouvre notamment pour les sans-abri le droit à l'aide sociale liée à la domiciliation reprise dans le Registre national belge.

répartition spatiale du sans-abrisme à l'intérieur de la Région Bruxelles-Capitale. En effet sur une population sans-abri en très forte croissance, puisqu'elle augmente de 170 % entre 2008 et 2016 passant de 262 à 707 individus dénombrés en 2016, les individus trouvant refuge à l'intérieur des gares diminuent de 14 % entre 2008 et 2016. Par contre la diffusion du sans-abrisme augmente considérablement puisque 41 personnes étaient comptabilisées comme dormant dans la rue en 2008 pour 310 en 2016, soit une augmentation de plus de 656 %. C'est surtout entre 2014 et 2016 que le phénomène explose en passant de 109 individus dénombrés à 310 (Mondalaers *et al.*, 2017).

Enfin, et afin de mieux cerner les services les plus mobilisés par les sans-abri, le rapport de *la Strada* relève que 26,7 % des 191 sans-abri répondants à l'enquête de novembre 2016 utilisent les restaurants sociaux et 18,3 % l'hébergement d'urgence offert par le Samusocial et l'asile de nuit la Pierre d'Angle (Mondalaers *et al.*, 2017). Nous allons donc cibler ces deux services dans leur spatialisation pour cerner les dispositifs mis à la disposition des sans-abri par commune bruxelloise à l'initiative des secteurs publics ou associatifs.

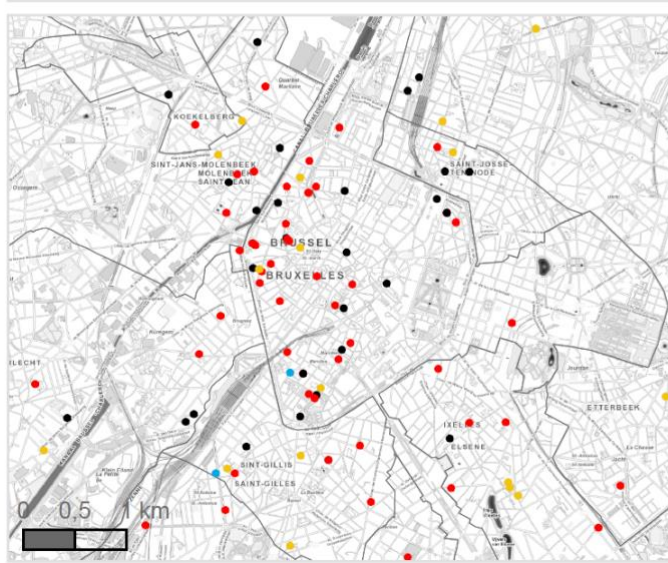
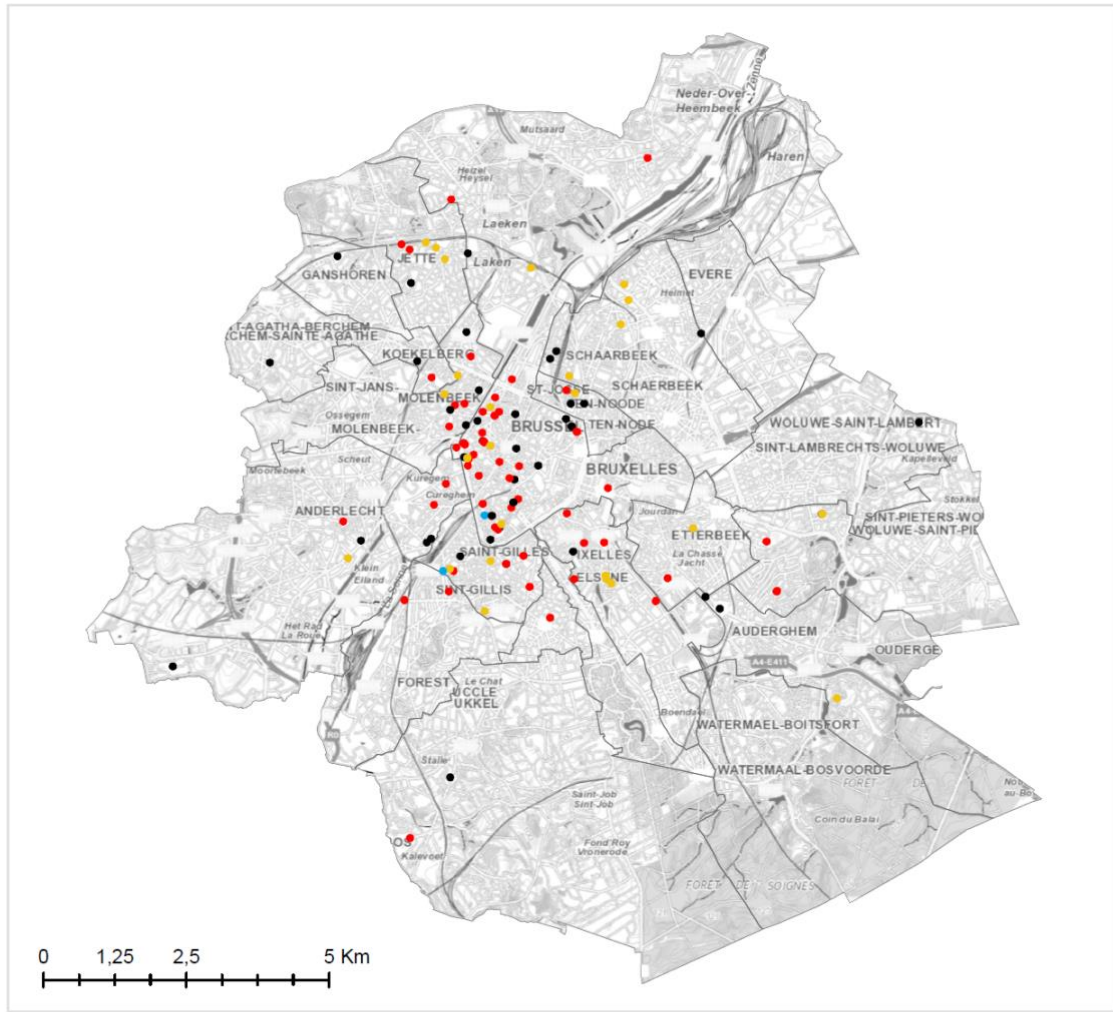


Carte du nombre d'adresses de référence pour 1000 habitants par commune de la Région Bruxelles-Capitale (sources : Statbel et Perspective.brussels).

Il est très hasardeux de comparer les services offerts par les différentes structures. Certaines comme le Samusocial sont capables d'héberger un grand nombre de personnes dans la précarité, d'autres sont de petites organisations qui privilégient une réponse et un suivi sur une quantité plus restreinte d'individus. Néanmoins, il ressort des chiffres disponibles que le CPAS de la commune de Bruxelles, qui est la plus peuplée et la plus étendue de la Région Bruxelles-Capitale avec une population de 179.277 habitants au 1^{er} janvier 2017, a enregistré 907 individus sous adresse de référence au 1^{er} août 2017 alors que le CPAS de la commune de Koekelberg qui compte

21 774 habitants a domicilié 9 individus sous ce statut. En d'autre terme, la ville de Bruxelles compte 5,14 personnes sous adresse de référence pour 1 000 habitants alors que Koekelberg n'a enregistré que 0,42 individu pour 1 000 habitants. Le CPAS de Saint-Gilles a accepté le plus d'individus avec un taux de 8,41 personnes pour 1 000 habitants.

En ce qui concerne l'offre de service et avec les réserves reprises ci-dessus, c'est la commune centrale de Bruxelles qui possède le plus de structures venant en aide aux sans-abri puisqu'elle compte une organisation pour 3 260 habitants. A l'opposé deux communes n'ont sur le territoire aucune organisation de ce type. Il s'agit de Watermael-Boitsfort et d'Evere. Ces deux communes sont situées au sud et à l'est de la Région Bruxelles-Capitale. En se basant sur les deux types de services les plus utilisés par les personnes sans-abri en Région bruxelloise (les restaurants sociaux et les abris de nuit) on constate que si le territoire communal de Bruxelles reprend le plus de services offrant des repas aux sans-abri (6), on compte néanmoins 151 personnes sous adresse de référence par service. À l'inverse, le territoire de la commune de Schaerbeek couvre mieux les besoins des résidents les plus précaires car il y a 40 personnes sous adresse de référence pour une structure offrant des repas. En ce qui concerne les structures d'hébergement d'urgence, les quatre recensées sont localisées au centre de la Région Bruxelles-Capitale même si le Samusocial a aussi des infrastructures sur la commune de Woluwe Saint-Lambert.



Légende

Services

- Services avec hébergement et sans repas
- Services avec hébergement et avec repas
- Services sans hébergement et repas
- Services sans hébergement et avec repas

□ Communes

Date: 23/05/2019
 SOURCES :
 IGN-2019
 social.brussels-2019
 Perspective.brussels-2019



Cartes de la répartition des services d'hébergement et de repas pour la population sans-abri (source : social.brussels, 2019).

Ce bref inventaire met en évidence la polarisation au centre de la Région Bruxelles-Capitale des services d'aides au plus démunis. Il illustre l'importance de la politique spatiale des acteurs publics et privés pour ajuster une meilleure prise en charge et accompagnement possible aux sans-abri.

Des stratégies d'éviction ou de non-accueil apparaissent également clairement lorsqu'une partie de l'aire métropolitaine bruxelloise ou des communes intra régionales ne proposent sur leur territoire aucune ressources pour la population sans-abri. Les inégalités socio-spatiales se marquent dans des stratégies d'éviction conduites par les institutions sociales, par une absence d'offre de services et/ou par une non-diffusion des informations concernant le système des adresses de références. La politique d'éviction par l'absence de services et de ressources pour les sans-abri afin d'entraîner leur exclusion des territoires concernés est classique et avait déjà été identifiée aux États-Unis (Snow et Mulcahy, 2001). Ces stratégies se retrouvent également dans les projets d'aménagement urbain suivant les ressources qu'offrent ou non les espaces publics (Malherbe et Rosa, 2018). En ce sens, l'ordonnance tente de répondre à cette difficulté par la centralisation de l'information via la création de Bruss'Help. Il ne faudrait cependant pas que des structures existantes offrant certains services se retrouvent fragilisées par les mécanismes de tutelle instaurés par l'ordonnance.

On notera par ailleurs avec Young (1999) que même s'il importe d'agir au niveau régional pour éviter les replis et les politiques de ségrégation organisées sur une base locale, une meilleure répartition territoriale des ressources ne peut suffire à enrayer les dynamiques de marginalisation et d'exclusion. Comme le font remarquer d'autres auteurs (Harvey, 1992 ; Watson et Cuervo, 2017), la lutte contre les injustices spatiales passe également par des actions qui favorisent l'implication des personnes à qui s'adressent les politiques dans le processus de décision. Même si le système de distribution de ressources doit être la première cible des modifications à porter, les mécanismes institutionnels de domination – comme l'organisation même du secteur sur la base de l'urgence et de « l'abri » – doivent aussi être repensés en privilégiant une politique forte et volontaire d'accompagnement qui permette de réduire les inégalités de traitement au niveau individuel.

Conclusion

L'évolution retraçant les conséquences des différentes réformes de l'État belge sur la gestion du sans-abrisme montre l'extrême complexité qui en est issue. Cette complexité est le résultat d'une double tendance, d'une part une

régionalisation/communautarisation qui fragmente dans une gouvernance multiniveau les compétences et d'autre part une délégation au secteur associatif des missions que l'État dans sa vocation sociale avait assumées. In fine, cette segmentation a produit des points de vue de plus en plus difficilement conciliables entre les parties prenantes avec des cultures d'intervention centrées soit sur l'urgence pour le pouvoir public via des structures comme le Samu Social, ou sur la prévention pour une part significative de l'associatif au travers de différents projets. De plus, outre les 19 CPAS des communes de la Région Bruxelles-Capitale, quatre pouvoirs à l'échelle de la Région sont appelés à dégager une vision commune (Gouvernement régional, COCOF, COCOM, VGC/VG) avec des compétences qui sont encore exercées par le Gouvernement fédéral (tutelles sur les CPAS et politique de l'immigration notamment). L'autre conséquence de cette complexité est la possibilité pour certains acteurs publics de ne pas encourager la mise en place de services sur leur territoire. L'échelle communale se révèle dès lors discriminante dès lors qu'elle permet la défense d'intérêts locaux en évitant soit l'attribution d'adresse de référence, soit l'installation de services d'aides aux populations les plus précaires. Ces tactiques propres à un management urbain néo-libéral sont mobilisées par les différents niveaux de pouvoir. Elles visent à l'éviction des populations les plus précaires de certains quartiers en ne permettant pas la localisation de services pouvant assurer leur sécurité minimale d'existence. En installant des ségrégations spatiales de fait, elles illustrent les mécanismes procéduraux de territorialisation par l'accès aux services théorisés par John Rawls (Rawls, 1972).

De plus, l'extension de l'aire fonctionnelle bruxelloise à l'ensemble de la zone métropolitaine favorise la diffusion de la précarité à cette échelle. Ce qui est constaté sur le territoire de la Région Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la croissance du sans-abrisme doit encore être objectivé sur l'ensemble de l'aire métropolitaine mais, quoiqu'il en soit, on peut penser que l'absence de services incite à un recentrement des usagers sur le cœur de l'aire métropolitaine.

L'Ordonnance du 25 mai 2018 dans son essai de clarification des responsabilités et de coordination des intérêts divergents est une première étape pour répondre à une objectivation de la prise en charge du sans-abrisme. Elle vise également à garantir un traitement équitable tant socialement que spatialement de la grande précarité. En ce sens, la démarche visant à réglementer l'ensemble de la territorialisation du sans-abrisme marque les limites importantes du partage complexe des compétences par une gouvernance multi-niveaux où l'imbrication des dispositifs permettent à certains de se dégager de la prise en charge de la grande précarité et d'installer des stratégies subtiles de rejets de ces populations de leur territoire.

Cette reterritorialisation des politiques sur les Régions et Communautés belges pose également la question de la coordination des politiques divergentes à l'échelle supérieure sur des matières extrêmement sensibles et qui touchent une population très mobile. Cette population recherche des services adaptés au sein d'une aire métropolitaine composée de trois Régions et de deux Communautés appliquant également des politiques différenciées plus ou moins accueillantes envers celles-ci. Le jeu des échelles spatiales reste une constante dans la gestion de la précarité par l'acceptation du pauvre local et du rejet du pauvre venu d'ailleurs, d'où l'importance d'atténuer les effets des frontières institutionnelles entre les Régions composant l'aire métropolitaine et les communes au sein de la Région Bruxelles-Capitale. La garantie d'un accès à des services de survie sur l'ensemble des territoires quelques soient leurs échelles dépend de cette prise en charge coordonnée et accessible.

Pour citer cet article : Alain MALHERBE, Jacques MORIAU, Elisabetta ROSA, Martin WAGENER, « La problématique du sans-abrisme à Bruxelles – limite de la gouvernance multiniveau dans l'application du principe de justice spatiale », [“Homelessness in Brussels – Limits of Multi-Level Governance in the Application of the Principle of Spatial Justice”], *Justice spatiale/Spatial Justice*, 13, octobre 2019 (<http://www.jssj.org>).

Bibliographie

- BRET** Bernard, « La justice spatiale à l'épreuve des échelles géographiques », [“Spatial Justice and Geographic Scales”, traduction : Laurent Chauvet], *Justice spatiale / Spatial Justice*, n° 12, octobre 2018 (<http://www.jssj.org>).
- BERNS** Thomas, *Gouverner sans gouverner*, Paris, PUF, 2009.
- BRENNER** Neil et **THEODORE** Nik, « Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism” », *Antipode*, 33-3, 2002, p. 349-379.
- Collège réuni de la Commission communautaire commune**, *Note de politique générale en matière de politique d'aide aux sans-abri*, 2002.
- Collège réuni de la Commission communautaire commune**, *Note de politique générale en matière de politique d'aide aux sans-abri*, 2007.
- Collège réuni de la Commission communautaire commune**, *Ordonnance de la Cocom du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes*.
- Collège réuni de la Commission communautaire commune**, *Ordonnance de la COCOM du 25 mai 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri*.
- DE BACKER** Bernard, *Les Cent portes de l'accueil. Héberger des adultes et des familles sans-abri*, Charleroi, Couleur Livres, 2008.
- DE DECKER** Pascal, « Dismantling Or Pragmatic Adaptation? On The Restyling Of Welfare And Housing Policies In Belgium », *European Journal of Housing Policy*, 4-3, 2004, p. 261-281.
- DEVERTEUIL** Geoff, « Evidence of Gentrification-induced Displacement among Social Services in London and Los Angeles », *Urban Studies*, 48-8, 2011, p. 1 563-1 580.
- DEVERTEUIL** G., **MAY** Jon et **VON MAHS** Jürgen, « Complexity not Collapse: Recasting the Geographies of Homelessness in a “Punitive” Age », *Progress in Human Geography*, 33-5, 2009, p. 646-666.
- DE VOGELAERE** J.-P., « Et toujours pas d'abri de nuit pour les SDF », *Le Soir*, 08/03/2018.
- DECHAMPS** Ivan, *Droit, pauvreté et exclusion*, Bruxelles, Fondation Roi Baudoin, coll. « Citoyen, Droit et Société », 1998.
- DESJARDINS** Xavier, « Le logement social au temps du néo-libéralisme », *Métropoles*, 4, 2008.

- DUFAUX** Frédéric et **PHILIFERT** Pascale, « Des politiques sous l'éclairage de la Justice spatiale », in **DUFAUX** F. et **PHILIFERT** P., *Justice spatiale et politiques territoriales*, Nanterre, Presses universitaires de Paris Nanterre, 2013, p. 9-20.
- FEANTSA**, *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk Comments on New Legislative Proposal in Belgium*, 2006.
- FOUCAULT** Michel, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Gallimard-Seuil, 2004.
- FRANCQ** B., « Sans-abrisme et urgence sociale à Bruxelles : l'échec d'une expérience », *Espaces et sociétés*, 116-117, 2004, p. 159-174.
- FRASER** H., **MARLIER** E. et **NICAISE** I., *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*, Antwerp, Garant, 2010.
- GARDELLA** Edouard, « L'urgence comme chronopolitique. Le cas de l'hébergement des sans-abri », *Temporalités*, 19, 2014.
- GENARD** Jean-Louis, « Ressources et limites des réseaux », *La Revue Nouvelle*, 10, 2003, p. 42-51.
- GERVAY-LAMBONY** Philippe et **DUFAUX** F., « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie*, 665-666, 2009, p. 3-15.
- GOLDMAN** Henri, « Un militantisme d'État ? », *Politique*, 89, 2015 (<https://www.revuepolitique.be/un-militantisme-detat/>).
- HARVEY** D., « Social Justice, Postmodernism and the City » *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 1992, p. 588-601.
- ISIN** Engin, « Governing Toronto Without Government: Liberalism and Neoliberalism », *Studies in Political Economy*, 56, 1998, p. 169-192.
- JAMOULLE** V. et **TEITELBAUM** V., *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales*, Parlement bruxellois, B-109/2, 2017-2018.
- LECLERCQ** Alexandra, **QUADU** Fiorella et **MALHERBE** A., « Bruxelles : constats des dynamiques actuelles pour la Wallonie », *Notes de recherche CPDT*, 67, 2016.
- LEMAIGRE** Thomas, « Le PS, le Zwarte Piet et Robin des Bois », *La Revue nouvelle*, 5, 2017.
- MALHERBE** A. et **ROSA** E., « Sans-abrisme et projet urbain : inconciliable ? », *Portefolio #2, BSCI.BCO*, 13 novembre 2017, p. 109-116.

- MEERT** Henk, **STRUYCK** Karen, « Homelessness, Post-Fordist Solidarity and Disciplining Urbanism », in **Doherty** J. et **Edgar** B., *In my Caravan, I feel like Superman – Essays in Honour of Henk Meert 1963-2006*, Bruxelles, FEANTSA, 2005, p. 145-170.
- MISTIAEN** Pascale, **MEERT** H. et **KESTELOOT** Christian, « Polarisation socio-spatiale et stratégie de survie dans deux quartiers bruxellois », *Espace. Populations. Sociétés*, 3, 1995, p. 277-290.
- MONDELAERS** Nicole, *Dénombrement des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, La Strada, 2017.
- MORIAU** Jacques, « Les 4 étapes de la gestion publique du secteur associatif à Bruxelles (1945-2015) », *Échos Bruxelles Laïque*, 96, 2016, p. 8-11.
- MORMONT** Marinette, « Sans-abri à Bruxelles : Un projet d'ordonnance qui sème le trouble », Bruxelles, *Alter Échos*, 441-442, 03/04/2017.
- PEETERS** J., *Front Commun des SDF*, Strépy-Bracquegnies, Le Livre en Papier, 2018.
- PICHON** P. et al. (éd.), *SDF, sans-abri, itinérant. Oser la comparaison*, Louvain-la-neuve, Presses Universitaires de Louvain, 2008.
- RAWLS** John, *A Theory of Justice*, Oxford, Clarendon, 1972.
- REA** Andrea et al., *La Problématique des personnes sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale, Rapport Final*, ULB, 2001.
- Service Public Fédéral – Chancellerie du Premier Ministre**, *Accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi*, 12 mai 2014 (MB 2014/206010).
- SNOW** David A. et **MULCAHY** Michael, « Space, Politics, and the Survival Strategies of the Homeless », *American Behavioral Scientist*, 45-1, 2001, p. 149-169.
- SUPIOT** Alain, *La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, Paris, Fayard, 2015.
- VAN REGENMORTEL** Tine et al., « Zonder (t)huis: Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit », Leuven, LannooCampus, 2006.
- WAGENER** Martin, « L'urgence sociale. Vers une politique concertée à Bruxelles ? » *La Revue nouvelle*, 11, 2012, p. 50-58.

WAGENER M., « La figure du réseau : articulation des registres d'action et la question de la responsabilité dans les politiques urbaines », *Bruxelles informations sociales*, 163, 2011, p. 10-15.

WAGENER M., « Towards an Integrated Approach – the Brussels Homeless Assistance Sector Adapting to Recent Challenges », in *Homeless in Europe – Achieving Goals: Strategies to End Homelessness*, Bruxelles, Feantsa, 2015.

WATSON Juliet, **CUERVO** Hernan, « Youth Homelessness: A Social Justice Approach », *Journal of Sociology*, 53-2, 2017, p. 461-475.

YOUNG Iris Marion, « Residential Segregation and Differentiated Citizenship », *Citizenship Studies*, 3-2, 1999, p. 237-252.