

# 2010-2012

## Évaluation du dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale

R. Liagre - Centre d'appui au secteur bruxellois de l'aide aux sans-abri  
(La Strada)

**la Strada**

Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri  
Steunpunt thuislozenzorg Brussel

Le présent rapport reprend **les deux évaluations du dispositif d'urgence hivernal de la région de Bruxelles-Capitale**, réalisées par le Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri.

L'évaluation de l'hiver 2010 a donné lieu à une série de recommandations quant à l'amélioration du dispositif d'urgence hivernal en région bruxelloise. Celle de l'hiver 2011 a permis d'effectuer le suivi des précédentes recommandations, ainsi que quelques pistes pour la réalisation d'un dispositif régional de mise à l'abri.

**Éditeur responsable :**

Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri - **la Strada** asbl

Avenue Louise 183 - 1050 Bruxelles

**T: 02/880.86.89 | [www.aideauxsansabri.org](http://www.aideauxsansabri.org)**

Lay-out :

CDCS-CMDC asbl ▶ [www.cdcs-cmdc.be](http://www.cdcs-cmdc.be)

Bruxelles, Septembre 2012

*Toute reproduction autorisée sous réserve de citer la source.  
Dit verslag is beschikbaar in het Nederlands .*

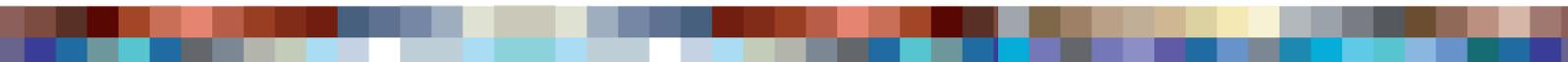
# 2010-2011

## Le dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale.

Évaluation et propositions



Commission communautaire commune



## Table des matières

Introduction - Du colloque du 22 juin 2010 au Groupe de travail sur l'urgence hivernale.....	p.7
1. Eléments de contexte.....	p.10
1.1. La situation socio-économique en région de Bruxelles-Capitale.....	p.10
1.2. Les sans-abri et l'aide aux sans-abri à Bruxelles.....	p.12
2. L'hiver, une période urgente pour les sans-abri ?.....	p.17
2.1. Urgence sociale, urgence hivernale : définir pour agir.....	p.17
2.1.1. Définitions de la notion d'urgence .....	p.17
2.1.2. L'accueil d'urgence à Bruxelles.....	p.19
2.2. En hiver, l'urgence plus urgente encore.....	p.19
2.2.1. Les limites de l'urgence.....	p.20
3. Les dispositifs hivernaux en région de Bruxelles-Capitale et ailleurs.....	p.22
3.1. Retour historique.....	p.22
3.2. Le dispositif hivernal 2010/2011.....	p.28
3.2.1. De l'ouverture à la fermeture, déroulement.....	p.28
3.2.2. Dispositif alternatif ...?.....	p.32
3.2.3 Évaluer l'impact d'un dispositif hivernal sur une commune : quelques mots sur la recherche-action de Diogènes.....	p.33
3.3. Les autres dispositifs hivernaux en Belgique.....	p.34
3.3.1. En Wallonie.....	p.34
3.3.2. En Flandre.....	p.35
4. Enseignements et recommandations pour un vrai Dispositif d'Urgence Hivernal Bruxellois (DUHB).....	p.37
4.1. Principales conclusions du colloque du 22 juin 2010.....	p.37
4.2. Des mesures structurelles : personnel, bâtiments, etc.....	p.40
4.3. Une remise en cause de certains principes ?.....	p.46
4.4. L'information et la communication.....	p.47
4.4.1. Le développement de la Plate-forme Informatrice de La Strada (PILS).....	p.47
4.4.2. L'information des usagers et travailleurs sur la question sans-papier.....	p.51
4.5. Coordination, organigramme et agenda.....	p.52
Conclusion - Les 17 recommandations pour le Dispositif d'Urgence Hivernal Bruxellois (DUHB).....	p.53
Bibliographie.....	p.58

## Table des illustrations

Tableau n°1	Dépenses et nuitées du DHD entre 2002 et 2005.....	p.23
Tableau n°2	Évolution du nombre de places ouvertes pour les dispositifs d'urgence hivernaux à Bruxelles-Capitale.....	p.24
Graphique n°1	Le coût du dispositif hivernal (Pierre d'Angle, Samusocial) de l'hiver 2000 à l'hiver 2010.....	p.26
Graphique n°2	Évolution du pourcentage de financement de la CoCom pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné).....	p.27
Graphique n°3	Évolution du financement de la CoCom et de la COCOF pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné).....	p.27
Graphique n°4	Évolution du financement de la CoCom et de la COCOF pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné)/ base 100.....	p.28
Graphique n°5	Comparaison de l'évolution du nombre de places d'urgence (hiver/hors-saison).....	p.31
Tableau n°3	L'accueil hivernal dans quelques villes flamandes.....	p.35
Tableau n°4	Comparaison des aspects positifs/négatifs de petites et grandes structures pour le DUHB.....	p.41
Capture n°1	La page actualités.....	p.48
Captures n°2 et 3	Les places dans les maisons d'accueil (écran test).....	p.50

## Liste des abréviations

AMA	Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri
AMO	Aide en Milieu Ouvert
BAPN	Belgisch Netwerk Armoedebestrijding
BIT	Bureau International du Travail
BWR	Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad
CAP	Centre d'Aide aux Personnes
CASG	Centre d'Action Sociale Généraliste
CASU	Cellule d'Action Sociale Urgente
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
CCN	Centre de Communication Nord de Bruxelles
CIRÉ	Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Étrangers
COCOF	Commission Communautaire française
COCOM	Commission Communautaire commune
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
CR	Compte-Rendu
DH	Dispositif Hivernal
DHD	Dispositifs d'Hiver Divers
DIREMI	Dispositif REgional de MIse à l'abri
DUHB	Dispositif d'Urgence Hivernal Bruxellois
EP	Espace de Parole
ETHOS	European Typology on Homelessness and housing exclusion
FEANTSA	Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
FEDASIL	Agence Fédérale pour l'accueil des Demandeurs d'Asile
GT	Groupe de Travail
IBGE	Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, l'administration de l'environnement de la région de Bruxelles-Capitale
IRM	Institut Royal de Météorologie
LDC	Lokaal dienstencentrum
MDM	Médecins du Monde
MENA	Mineur Etranger Non Accompagné
ONEM	Office National de l'Emploi
PILS	Plate-Forme Informative de La Strada
RTBF	Radio Télévision Belge Francophone
SAMU Social	Service Ambulatoire d'Urgence Sociale / Samusocial de Bruxelles
SDRB	Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale
SLRB	Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale
SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges
STIB	Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
SWEP	Severe Weather Emergency Protocol
UABC	Unité d'Appui de Bruxelles-Capitale
UE	Union Européenne
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees



## **Introduction – Du colloque du 22 juin 2010 au groupe de travail sur l’urgence hivernale.**

### *Genèse*

Le 22 juin 2010, à l’initiative des cabinets des deux Ministres en charge de la politique de l’aide aux personnes, Mesdames Grouwels et Huytebroeck, plusieurs représentants du secteur de l’aide aux sans-abri ainsi que des chercheurs et les cabinets politiques se sont réunis pour réfléchir autour du thème « *L’urgence de l’urgence sociale* ». L’objectif initial était double : évaluer le dispositif hivernal existant et, à partir de l’expérience et l’expertise de chacun, poser des jalons pour la préparation et l’organisation des prochains hivers. Plusieurs réflexions générales autour du concept d’urgence sociale et de son organisation ont été proposées. Puis, lors d’ateliers, la question plus pragmatique de l’évaluation du dispositif hivernal et de sa coordination a été abordée. Cette journée d’étude, réunissant autant de participants de différents niveaux et secteurs, était unique. Elle s’est clôturée par une « promesse » de se retrouver en septembre, afin de ne pas laisser ces conclusions comme lettre morte, et d’organiser une rencontre entre les mêmes acteurs pour définir le plan hivernal 2010/2011 voire les suivants. La rentrée scolaire passée, aucune réunion n’avait été organisée. Afin de réfléchir à, définir, évaluer et émettre des propositions concernant l’organisation des plans hivernaux, le Centre d’appui au secteur bruxellois de l’aide aux sans-abri (La Strada) nous a alors recruté pour six mois à partir d’octobre 2010. Notre mission comportait quatre axes principaux :

1. Préparer et animer un groupe de travail consacré à l’urgence, dans le cadre de la concertation bruxelloise de l’aide aux sans-abri ;
2. Centraliser et diffuser régulièrement, aux différents partenaires, l’information concernant le dispositif hivernal ;
3. Communiquer en matière de gestion de l’urgence hivernale envers les partenaires, la presse, le grand public ;
4. Développer des recommandations à court, moyen et long terme en matière de gestion de l’urgence hivernale, à partir des conclusions du 22 juin 2010, des rencontres de terrain avec les acteurs, des conclusions émises par le groupe de travail, et de certains *Espaces de parole* animés par la Strada.

Le rapport présenté ici consiste donc en un double exercice d’évaluation du dispositif d’urgence hivernal bruxellois (DUHB), et de recommandations émises sur la base de rencontres avec les acteurs de terrain (travailleurs de rue, maisons d’accueil, centres d’hébergement, usagers de ces services, etc.), et des conclusions du groupe de travail sur l’urgence hivernale.

### *Méthodologie et étapes du travail*

Dans un premier temps, nous nous sommes consacrés à plusieurs visites individuelles auprès de certains acteurs de terrain (SNCB/Hope In Station, Médecins du Monde, Croix-Rouge, Diogènes, Jamais Sans Toit, Home Baudouin, Pierre d’Angle, Samusocial, Bij Ons, CAW Archipel, Infirmiers de Rue, FEDASIL, Centre Ariane, Fédération des

Centres de Services Sociaux). Comme l'expliquent Rea et alii<sup>1</sup>, « *les acteurs de terrain (...) disposent d'une expertise professionnelle et personnelle à exploiter.* » De plus, « *par la communication collective, ils peuvent mettre à distance leurs représentations et leurs pratiques professionnelles.* » C'est dans ce sens que nous avons collaboré avec eux, même si proposer une vision globale avec un recul suffisant pour émettre des propositions concrètes restait pour eux un exercice difficile.

Lors de ces rencontres les questions étaient :

*Que représente pour vous le dispositif d'hiver ?*

*Quelles en sont ses qualités, ses défauts ?*

*Etes-vous prêt à participer activement à un groupe de travail ?*

*Quelles propositions auriez-vous déjà à faire concernant l'amélioration du dispositif existant ?*

Nous avons également consulté les archives disponibles concernant les précédents plans hivernaux pour une perspective historique (de Pierre d'Angle, de la concertation, ainsi que les rapports d'activité du Samusocial jusque 2008).

Par la suite, nous avons animé cinq séances du groupe de travail sur l'urgence hivernale, toujours dans cette optique de faire émerger des propositions de la part des professionnels du secteur. Chaque séance fut abordée avec différents thèmes tels que :

- l'ouverture du dispositif hivernal : où, comment, qui, combien ?
- la question de l'information/communication entre le Samusocial et le reste du secteur ?
- des réflexions autour du nombre de places à ouvrir (ou non), des bâtiments (lesquels, combien, où, comment ?).
- la proposition d'un outil informatif interactif par La Strada.
- la fermeture du dispositif hivernal : comment et quand ?
- la coordination et l'organisation des prochains dispositifs hivernaux.
- le nombre de participants varia entre 8 et 20 personnes (voir les comptes-rendus en annexe), réunissant des acteurs des différentes « lignes », et de différents secteurs.

La difficulté essentielle fut de s'extraire de « l'urgence » de l'hiver 2010, pour tenter de réfléchir au futur des dispositifs hivernaux. Malgré tout, la présence à la plupart des réunions du principal opérateur du dispositif hivernal, le Samusocial, a permis non seulement d'informer le reste du secteur de son fonctionnement mais également de désamorcer une certaine tension propre à la période hivernale.

Nous avons également collaboré avec deux travailleurs sociaux/chercheurs engagés par l'Asbl Diogènes, Lucie Martin et Quentin Dardenne. L'association a en effet été choisie pour mener une recherche-action autour de la question de l'impact de la présence d'un dispositif hivernal sur une commune, à partir de l'exemple d'Etterbeek où le Samusocial a ouvert une structure de 300 places pour l'hiver 2010/2011. Avec cette équipe, deux *Espaces de Parole* ont également été co-animés avec Jean-Louis Linchamps de La Strada. L'un sur la question de l'hiver pour les sans-abri à Bruxelles en général ; et l'autre à la gare centrale, concernant les sans-abri qui choisissent de (ne pas) se rendre dans un centre d'urgence pendant l'hiver. Ces deux *Espaces de parole* ont permis de recueillir plus spécifiquement la parole des usagers, peu présents lors des groupes de travail « officiels ». Depuis septembre

---

<sup>1</sup> REA A., GIANNONI D., MONDELAERS N., SCHMITZ P., La problématique des personnes sans-abri en région de Bruxelles-Capitale. Rapport final. Janvier 2001, ULB/ Institut de Sociologie/GERME, p.4

2009, nous avons également participé à plusieurs de ces rencontres<sup>2</sup> (dont un au CCN à la gare du nord) sur différentes thématiques (alcool, arrivée en centre d'accueil, gare, etc.), qui ont permis d'alimenter notre réflexion sur l'hiver. Enfin, notre expérience précédente sur le terrain (2009/10), pendant laquelle nous avons réalisé un travail sur les territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-Capitale<sup>3</sup> nous a également été utile pour ce rapport.

### *Plan du rapport*

Dans un premier temps, nous replacerons certains éléments contextuels concernant la situation socio-économique bruxelloise (pauvreté, emploi, logements), afin de présenter les éléments utiles à la réflexion sur le « sans-abrisme » en général, et plus précisément sur l'urgence hivernale.

Ensuite, une seconde partie sera consacrée à un retour réflexif autour de la notion d'urgence, et de celle d'urgence hivernale : quelles définitions ? Quels en sont les acteurs ? Quels sont ses avantages et ses limites ? Cette partie reprend notamment une partie des conclusions présentées lors du colloque du 22 juin.

Dans une troisième partie, nous tenterons de dresser un historique des dispositifs d'hiver divers (DHD), à partir des ressources qu'il nous a été permis de consulter et d'utiliser. Nous reviendrons plus en détails sur le dernier dispositif 2010/2011, avec le déroulement de sa mise en place (de l'ouverture à la fermeture), la cartographie des différents dispositifs, ainsi qu'une évaluation critique de son fonctionnement. Nous présenterons également d'autres expériences de dispositifs hivernaux en Belgique.

Enfin, à partir de tout ce matériel qualitatif et quantitatif, nous proposerons dans une dernière partie, et de manière synthétique les enseignements tirés de ces expériences et de notre propre évaluation, afin d'établir des recommandations pour un prochain dispositif hivernal structuré et coordonné.

---

2 Voir le rapport de Jean-Louis LINCHAMPS sur les *Espaces de Parole*

3 R.LIAGRE, Territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-Capitale, GERME/ULB/IRSIB, 139 p.+ annexes

## 1. Eléments de contexte

Il est important de poser quelques éléments du contexte démographique, social et économique bruxellois, avant d'examiner plus avant la question de « l'urgence hivernale » pour les sans-abri.

En effet, la problématique du sans-abrisme est intimement liée aux questions de chômage, de précarité, de difficultés d'accès au logement, d'intégration des populations étrangères et immigrées, etc. Nous ne reviendrons pas en détails sur tous ces points, qui sont comme autant de facteurs favorisant l'émergence d'une classe sous-prolétaire, puisqu'ils ont déjà largement été abordé dans le Rapport bruxellois (2010) sur l'état de la pauvreté par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles. Une bonne partie des données reprises ici en est d'ailleurs issue.

### 1.1. La situation socio-économique en région de Bruxelles-Capitale

Malgré son classement parmi les trois premières régions européennes les plus riches, Bruxelles-Capitale est paradoxalement confrontée à de sérieux problèmes de pauvreté sur son territoire. Ainsi, en 2007 (on peut estimer que ce classement n'a guère changé en 2010), la région bruxelloise affiche le troisième PIB des régions européennes (en Standard de Pouvoir d'Achat, UE à 27), derrière Londres et Luxembourg. Alors que parallèlement, la région connaît un taux de chômage administratif<sup>4</sup> d'environ 20% de la population active en 2009<sup>5</sup>, avec certains taux par communes qui atteignent quasiment les 30%. Comparativement aux autres régions belges et malgré sa richesse donc, Bruxelles-Capitale détient le plus fort taux de chômage (environ 15% selon le calcul du Bureau International du Travail, Flandre : environ 5% ; Wallonie : environ 11%; moyenne Belgique : environ 8%). La population de la région bruxelloise, tellement attractive pour les capitaux, les entreprises, les élites, ne profite pas de la production de richesses puisque, par exemple, un peu plus de la moitié des emplois qui y sont créés sont occupés par des navetteurs belges ou des étrangers (européens essentiellement).

Il faut également noter que ce ne sont pas tant les chiffres socio-économiques globaux qui sont importants à prendre en considération, que les écarts entre les catégories de population, qui s'élargissent de plus en plus.

En plus du taux de chômage et des écarts de richesses, le deuxième point qui nous semble important dans cette rapide analyse socio-économique, concerne la démographie bruxelloise. La population de la région est jeune et multiculturelle. En ce qui concerne les mouvements migratoires, on en note trois principaux. Tout d'abord, une mobilité des populations des quartiers centraux pauvres vers des quartiers périphériques également pauvres, avec comme corollaire un renforcement de la pauvreté de ces quartiers (puisque, comme le note l'Observatoire, « *lorsqu'ils disposent de ressources suffisantes [une partie des personnes pauvres] déménage[nt] vers des quartiers plus favorisés, ou même à l'extérieur de Bruxelles<sup>6</sup>* ». Ensuite, une

---

4 Rapport entre les demandeurs d'emploi inoccupés et la population active totale telle qu'elle a été estimée par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. Il est toujours supérieur au taux de chômage harmonisé, tel que calculé par le BIT par exemple.

5 Selon le Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, Cahier 1, Baromètre Social, p.46

6 Op.cit., p.11

mobilité générale des bruxellois vers le reste du pays, supérieure aux mouvements entrants. Enfin, un solde positif des mouvements avec l'étranger, c'est-à-dire que les étrangers migrent vers Bruxelles, plus que les bruxellois ne partent s'installer à l'étranger. On note un accroissement de la population bruxelloise, et dans le même temps un appauvrissement d'une partie de cette population. Les jeunes (21,9% de moins de 20 ans en 2008) et les étrangers non-européens (plus de 50% de la population non-belge est d'origine européenne) étant parmi eux les plus fragiles<sup>7</sup> (problème d'accès à l'emploi, d'insertion, discriminations, sous-qualification, etc.)

Ces différents facteurs expliquent la progression de la pauvreté en région de Bruxelles-Capitale. Par souci de clarté et de comparaison, nous nous bornons ici à n'évoquer que la pauvreté monétaire (est pauvre celui qui vit sous un certain seuil de pauvreté), même s'il faudrait bien entendu tenir compte d'autres critères pour estimer ce qu'est la pauvreté (les manques mesurables, l'accès à ... des toilettes, une douche, une certaine qualité de nourriture, etc. ; et de critères plus subjectifs, qui relèvent de la perception des individus).

Selon les résultats de l'Observatoire de la Santé et du Social, on estime en moyenne qu'environ 26% de la population de la région bruxelloise se situe sous le seuil de risque de pauvreté (estimé à 966 euros/mois pour une personne isolée, au 01/09/2010), soit 1 bruxellois sur 4. Alors que la Flandre et la Wallonie atteignent respectivement environ 10% et 19% (15% en moyenne pour la Belgique). Chômage, pauvreté, inégalités de revenus, autant de facteurs qui entraînent toute une partie de la population bruxelloise, précaire, à dépendre de différentes aides sociales (Revenu d'Intégration Sociale, Allocation chômage, etc.). On peut noter deux chiffres importants à ce sujet. En janvier 2010, 21.9% de la population d'âge actif vivait avec un revenu d'aide sociale ou de remplacement. En décembre 2009, un peu plus de 3% de la population bruxelloise dépendait d'un revenu d'intégration, « soit près de trois fois plus que dans l'ensemble du pays (1.4% en Wallonie, 0.55% en Flandre), mais aussi considérablement plus que dans les autres régions et grandes villes, à l'exception de Liège » comme le note l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale<sup>8</sup>.

Le dernier point majeur dont il faut tenir compte, et qui sera développé plus avant dans le chapitre des recommandations, concerne la question du logement. Il faut noter que les Belges estiment la place du logement comme importante dans l'explication du sans-abrisme. En effet, d'après un sondage Eurobaromètre de 2007<sup>9</sup>, trois causes du sans-abrisme ressortent parmi les Européens interrogés : l'addiction, l'emploi et le logement. Et c'est concernant le logement que les Belges se situent en tête du panel (alors que pour les deux autres items ils se situent en queue de classement). C'est-à-dire que parmi les Européens, ils comptent parmi les plus nombreux qui considèrent les problèmes de logement comme un facteur de sans-abrisme.

L'une des grandes difficultés, pour certaines classes pauvres et moyennes de la société européenne contemporaine, est de trouver un logement, à un prix correspondant aux

---

7 Rappelons brièvement ici que dans la région bruxelloise, le taux de chômage total des étrangers n'appartenant pas à l'UE27 est de 33% en 2009, contre 14% pour les Européens ; de même, le taux de chômage des moins de 25 ans à Bruxelles-Capitale était de 33.5% en 2009.

8 Op.cit. p.27

9 Eurobaromètre spécial, n°270, "Poverty and exclusion"

aménités offertes. La capitale européenne est également confrontée à cette large « question du logement ». Si l'on s'en tient uniquement au logement social, la situation bruxelloise est préoccupante, étant donné les besoins qui ne cessent d'augmenter. Reprenons ici l'une des conclusions du rapport sur la pauvreté qui rappelle que « *Une personne isolée ayant un revenu d'intégration sociale qui loue un appartement sans chambre à coucher et sans confort de base, devait consacrer en moyenne en 2010 (...) plus de la moitié (53.1%) de son revenu à son loyer.* » Comment alors, nous y reviendrons, s'étonner que d'aucuns « profitent » de l'ouverture de places d'urgence en hiver pour y trouver un lit (on ne peut pas parler de logement), certes dans des conditions précaires, mais au moins gratuitement et avec un strict minimum offert.

## 1.2. Les sans-abri et l'aide aux sans-abri à Bruxelles

Parmi la population pauvre dont nous avons rapidement brossé quelques traits, ceux qui appartiennent à « l'arrière-cour de la mondialisation »<sup>10</sup>, on trouve les sans-abri, qui sont la partie la plus visible de la pauvreté puisque *a priori* installés plus ou moins durablement dans l'espace public, presque sous nos yeux.

Il reste complexe de trouver à la fois une cause unique au sans-abrisme, et *de facto* de définir le sans-abrisme et les personnes sans-abri. La typologie ETHOS (European Typology on Homelessness and housing exclusion) de la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) a tenté de classer les personnes sans-abri, mal-logés, etc. en développant différentes catégories correspondant à des critères plus ou moins précis (personnes vivant dans la rue, personnes en hébergement d'urgence, etc.).

Dans ce rapport on considèrera comme sans-abri les personnes relevant uniquement des catégories opérationnelles 1 et 2 du classement ETHOS, c'est-à-dire les personnes vivant à la rue et celles en hébergement d'urgence<sup>11</sup>.

Combien de personnes sont sans abri à Bruxelles-Capitale ? Cette question semble *a priori* intéressante pour, en termes économiques, tenter d'ajuster l'offre (de lits, de services) à la demande (nombre de personnes qui pourraient solliciter cette aide). D'autre part, connaître de la manière la plus précise possible, le nombre de sans-abri bruxellois permet de tordre le cou à certaines élucubrations concernant des chiffres qui pourraient aller de 2000 à 20 000... Pendant la période hivernale, l'idéal serait également de connaître le nombre de sans-abri en rue. Mais cela est impossible, et faire l'exercice d'estimation de ce chiffre à partir du nombre de lits occupés par les différentes structures est erroné. On sait en effet qu'à partir du moment où les dispositifs d'hiver s'ouvrent, le nombre de « sans-abri » augmente. C'est-à-dire que plus on ouvre de places, plus des personnes dans des situations de logements précaires (squats, insalubres, etc.) profitent de cet « effet d'aubaine » pour venir occuper ces places gratuites. Evidemment, que ces groupes sortent de situations de vie en taudis, squats et autres logements insalubres n'est fondamentalement pas négatif, car ils trouvent dans les dispositifs d'hiver des conditions un peu meilleures en terme de sécurité et d'hygiène.

La réponse à la question du nombre de sans-abri est d'autant plus difficile qu'il faut définir qui est sans-abri parmi une population en rue, en squat, en centre d'hébergement, sociologi-

10 BRUNETEAUX P., TERROLLE D., L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés. Editions du Croquant, Collection Terra, 403 p.

11 Pour le détail, voir <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>

quement hétérogène. Les personnes sans-papiers, les demandeurs d'asile non-désignés, les sans-abri « classiques-belges », ont tous comme point commun de se retrouver un moment donné en rue. Même si, et c'est bien l'une des grandes difficultés pour le secteur de l'aide aux sans-abri, les problématiques sont différentes.

A Bruxelles-Capitale, deux recensements des sans-abri ont été réalisés par La Strada, en novembre 2008 et 2010. Entre les deux années, les chiffres se sont malheureusement montrés constants dans leur répartition. Pour rappel, en 2010<sup>12</sup>, ce sont 1944 personnes sans-abri qui ont été recensées en région de Bruxelles-Capitale (1729 en 2008) : 31% en rue et en centre d'urgence, 40% sans-logement en maison d'accueil, 29% en logement inadéquat (hébergement non agréé, squat).

A Bruxelles, comme ailleurs en Europe, la « question SDF » (Damon, 2002) tient de plus en plus à la problématique de l'évolution « du stock » de demandeurs d'asile. En effet, les demandeurs (aux situations variées : en attente, déboutés du droit d'asile), se retrouvent dans les services d'aide aux sans-abri, « bénéficiaires » ou « profiteurs » aux yeux des uns ou des autres... Tout le problème à Bruxelles est que la question de la demande d'asile relève des compétences de l'Etat fédéral. Mais dans les faits les personnes non-désignées par Fedasil<sup>13</sup>, ou déboutées qui se retrouvent sans-papiers, sont « gérées », et notamment pendant la période hivernale où l'inconditionnalité de l'accueil est de mise, par la région bruxelloise. On sait également que pour ces populations l'attractivité de la capitale par rapport aux autres villes belges (voire européennes), est bien réelle.

A un plus large niveau d'analyse, et contrairement à ce qui est souvent annoncé, la situation concernant l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique est pourtant soutenable pour un pays développé. En effet, en 2009, 17 200 personnes demandaient l'asile en Belgique, ce qui la situait en 9<sup>ème</sup> position des pays d'accueil (8<sup>ème</sup> en 2005). Plus intéressant, si l'on pondère ce chiffre et qu'on le rapporte au nombre d'habitants, la Belgique accueille seulement 6.4 demandeurs d'asile pour 1000 habitants. Quand Chypre en accueille 30, Malte 21 et la Suède 13.7<sup>14</sup>.

En revanche il est vrai que, à une échelle régionale (voire plus fine, celle de la rue où les services et les travailleurs sont quotidiennement confrontés à ces populations aux problématiques différentes), la situation est difficilement gérable.

Les paroles des sans-abri sur ce sujet reflètent toutes ces tensions :

*« Il y a 10 ans, c'était plus facile de dormir dans un centre. Y avait plus de facilités il y a 10 ans, c'était le paradis. Mais avec la vague d'arrivée d'étrangers, la Belgique elle arrive plus à gérer. Il faut qu'elle fasse le tri. Autrefois, dans les années 1999, 2000, 2001, il était plus facile de dormir dans un centre d'hébergement, moins de personnes venaient de l'étranger. À l'époque le CASU venait te chercher, maintenant ils peuvent plus. » (S., Espace de Paroles du 15/03/2011, Jamais Sans toit)*

*« Le problème c'est que les nouveaux arrivants sont vite reçus et dirigés. Et à côté, t'as des gens*

12 Pour plus d'informations quant à ce dénombrement des sans-abri, voir le site de La Strada

13 On constate un manque de places d'accueil d'urgence pour les personnes non-désignées en Belgique. Le CIRÉ présentait les chiffres suivants pour le mois de décembre 2010 : 19 941 demandes d'asile ; 23 593 personnes à accueillir ; 21 492 places d'accueil (accueil d'urgence et hôtels compris) ; 6 284 non désignation ; 10 719 arriérés de traitement des demandes d'asile

14 UNHCR, Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés 2009. Division du soutien et de la gestion des programmes, 23/03/2010, 37 p.

*qui sont depuis 10 ans dans la rue, et t'as l'impression que rien n'est fait pour eux. » (E. Espace de Paroles du 15/03/2011, Jamais Sans toit)*

La question de l'accueil des demandeurs d'asile, réfugiés, clandestins, est ici cruciale, et elle relève évidemment d'autres secteurs que celui de l'aide aux personnes sans-abri, c'est-à-dire du domaine de l'Intérieur, de l'Immigration et de la politique d'asile notamment. La méconnaissance et la confusion règnent sur le terrain, puisque même au niveau des travailleurs de rue, tous ne connaissent pas clairement les statuts (un réfugié n'est pas un demandeur d'asile, qui n'est pas non plus un sans-papiers). Parmi une majorité des sans-abri « classiques », on peut faire le même constat. Nous avons pu l'observer durant les *Espace de Paroles* auxquels nous avons participé (notamment ceux qui se déroulent à l'Article 23 où sont accueillis une bonne partie de sans-papiers), ainsi que lors de la journée de manifestation du Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN) contre la fermeture du dispositif hivernal le 1<sup>er</sup> avril 2011. Un sans-abri belge, en rue depuis neuf ans, était en train de nous expliquer ce qui, à ses yeux, dysfonctionnait au niveau de l'accueil d'urgence hivernale. Il a ensuite abordé la question du nombre de sans-papiers dans les extensions du Samusocial. Un sans-papier est alors intervenu de manière assez virulente pour lui expliquer les différences entre demandeurs d'asile et sans-papiers, et surtout pour relativiser les différents mythes qui circulent les concernant (notamment concernant l'argent qui leur est donné). Il est notable qu'en rue ou dans les associations, on trouve trop peu d'informations destinées à déconstruire les idées reçues sur l'accueil des demandeurs d'asile et la question des sans-papiers à Bruxelles (sur cette dernière question, il reste toutefois difficile d'établir des vérités étant donné la volatilité et l'invisibilité de la population). Voici quelques thématiques récurrentes entendues dans la bouche de sans-abri, en rue ou durant les *Espace de Paroles*<sup>15</sup> :

- on assiste à un afflux massif de réfugiés et clandestins
- la Belgique est trop attractive, il y a un appel d'air
- les demandeurs d'asile sont des profiteurs :

*« Pourquoi les étrangers ils ont des droits et pas moi. C'est dégueulasse, moi je suis Belge, je suis chez moi, et eux ils ont tout, moi je n'ai rien. Je vais crever sur ma terre. Je suis abandonnée, personne ne m'aide » (C., Espace de Paroles, 15/12/2009, Article 23)*

- ils sont logés dans des hôtels, alors qu'on ne trouve aucune solution pour les sans-abri belges :

*« Je me souviens quand on était à la gare du Nord il y a quelques années. On galérait là-bas. Il y avait plusieurs familles Roms qui ont débarqué. Avec des enfants, des femmes, etc. Et eux, en même pas une semaine, ils avaient trouvé à les loger dans des hôtels. Je dis pas qu'il ne faut pas les loger ou les aider, mais quand même, pendant ce temps nous on était toujours à la gare. »*  
Là, on note la confusion avec les Roms (qui peuvent être européens ou extra-européens...) (M. 01/04/2011, lors d'une manifestation du BAPN)

Toutes ces incompréhensions et cette méconnaissance<sup>16</sup> engendrent énormément de tensions et de frustration en rue comme à l'intérieur des services d'aide, notamment pour certains

15 Dans ces propos il est toujours difficile de savoir de qui l'on parle étant donné que la plupart ne connaît pas la différence réfugié/demandeur d'asile/clandestin, et que la confusion avec le terme général d'étranger se fait également.

16 Pour plus d'informations sur cette question de la demande d'asile, lire le rapport « Politique d'asile et de séjour en Belgique. Déconstruction d'une manipulation de l'information », CIRÉ, 2011, 20 p. [Disponible sur [www.cire.be](http://www.cire.be)]

d'entre ceux qui se veulent inconditionnels et anonymes.

Il faut rappeler que la question de la « confrontation » sur le terrain entre sans-papiers / sans-abri à Bruxelles n'est pas récente. La lecture des procès-verbaux de la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri nous apprend que la problématique est prégnante dans le secteur depuis 1999 (voir les extraits dans la conclusion générale). Les tensions internationales engendrent des flux migratoires, et on peut connaître à distance les guerres qui ont lieu, à travers l'origine des demandeurs d'asile et réfugiés qui arrivent dans les pays sûrs européens. En 1999, l'asile de nuit Pierre d'Angle, le centre Ariane et le Samusocial recevaient déjà des candidats réfugiés kosovars. Quatre ans après, en 2003, on lit que 50% des hébergés durant l'hiver sont illégaux (procès-verbal du 28 février). Un peu plus tard, en 2005, on peut lire dans un des PV (25/02/2005), que 80% des usagers du dispositif hivernal étaient des sans-papiers. En 2008, il est repris (PV du 11/04) que 20 à 30% des personnes accueillies pendant le dispositif hivernal étaient sans-papiers. Si les pourcentages sont variables et imprécis, on constate cependant la récurrence du problème.

Plusieurs personnes dans le secteur de l'aide aux sans-abri estiment que les problématiques sont différentes. Leur point commun est certes de se retrouver à la rue, mais ils ne possèdent pas les mêmes caractéristiques ni les mêmes objectifs/ambitions. Enfin, il faut rappeler qu'une sorte de glissement s'opère chez certains sans-papiers qui, subissant un lent processus de désocialisation, se retrouvent comme les sans-abri dits classiques.

Toute la difficulté du secteur de l'aide aux sans-abri réside alors dans cette transversalité des problématiques, et de l'hétérogénéité des populations.

La transversalité du secteur de l'aide aux sans-abri peut également poser problème. C'est ce que note L. Van Hoorebeke lorsqu'il explique :

*« Pour être aidé par le secteur de l'aide aux personnes handicapées, il faut avoir un handicap. Le secteur « tox » vous aidera si vous êtes toxicomane. La psychiatrie si vous avez des problèmes psy. etc. Ces secteurs définissent en même temps une problématique et un public cible. Le secteur de l'aide aux sans-abri est par définition un secteur qui s'occupe de personnes qui ne sont PAS, pas assez ou trop à la fois. Ce qui les rassemble est « l'absence d'abri » mais cela ne les différencie pas pour autant des personnes aidées par d'autres secteurs. Pour le formuler de manière positive : le secteur de l'aide aux sans-abri est un secteur transversal. Exprimé de manière négative, ce secteur se sent parfois la poubelle des autres secteurs.*

*Certes, les secteurs tox, handicap, demandeurs d'asile, psychiatrie, aide aux justiciables, aide à la jeunesse, ... offrent en leur sein une série de possibilités d'hébergement mais pour tous ceux qui n'y rentrent pas ou plus, il reste le secteur - en grande partie très généraliste (même si on le dit spécialisé) - de l'aide aux sans-abri. On y retrouvera donc plein de gens qui ont e.a l'étiquette de tox, handicapé,... Il s'agit parfois de personnes qui cumulent des problématiques mais aussi des personnes qui ne sont pas assez handicapées, psychiatriques etc. Tout au bout de la chaîne de l'exclusion, pour ne pas dire maillon isolé, se retrouvent les personnes dites sans papiers qui ne peuvent prétendre à aucune aide, si ce n'est l'aide médicale urgente.*

*Au sein même du secteur de l'aide aux personnes sans abri, on retrouve cette même dichotomie où certains estiment travailler avec ceux qui n'ont pas accès aux autres structures : les déchets, les laissés pour compte, ... On peut même aller plus loin, en constatant qu'au sein même d'une grosse structure il peut exister des différences de vue entre les équipes qui travaillent en journée et en interne et celles qui font des maraudes en soirée ou la nuit.*

*Une autre lecture au contraire, consiste à voir (plutôt qu'une opposition des structures et des*

*publics) une complémentarité dans ces structures et prône donc plutôt une encore plus grande diversification/spécialisation.» (Document interne de La Strada)*

Le contexte est ainsi posé. Nous avons une partie de la population bruxelloise qui, au plan économique et social est en voie de fragilisation ou déjà fragilisée (jeunes, immigrés, allocataires sociaux) et qui se trouve également confrontée à des difficultés d'accès au logement. Cette population est, selon différents indicateurs, comptables ou plus subjectifs, pauvre. Parmi cette population touchée à différents niveaux par le « précaire » (R. Castel), une frange, et non une marge si l'on considère qu'ils sont également inscrits dans ce système et qu'ils y participent bon gré mal gré, se retrouve vivant à la rue. Les raisons de cette arrivée en rue sont multiples et il n'est pas question ici d'en dresser le triste inventaire.

Le secteur « transversal » de l'aide aux sans-abri essaie quant à lui de répondre aux problématiques multiples des personnes en rue, mais les profils de plus en plus diversifiés ne simplifient pas la tâche.

### **CE QU'IL FAUT RETENIR**

- La pauvreté progresse en région de Bruxelles-Capitale
- La région est confrontée au manque de logements à prix décents, et de logements sociaux
- L'arrivée en rue est un phénomène multi-factoriel
- Le nombre de sans-abri est en progression, toutes problématiques confondues
- La population des sans-abri n'est pas sociologiquement homogène (clandestins, demandeurs d'asile, sans-abri « classiques », etc.) › la région de Bruxelles gère des populations qui ne relèvent pas de ses compétences
- La « confrontation » sans-papiers / sans-abri n'est pas un phénomène récent à Bruxelles
- La corrélation entre le nombre de places occupées en hiver et le nombre de sans-abri n'est pas juste. Si le nombre de places augmente, celles-ci sont toutes occupées, ce n'est pas pour autant que le nombre de sans-abri *stricto sensu*, lui, augmente.
- L'ouverture du dispositif hivernal est un effet d'aubaine pour nombre de mal-logés
- A tous les niveaux (travailleurs, gens de la rue, autorités, médias), le manque d'information et la confusion entretenues autour des différents statuts des étrangers (sans-papiers, demandeurs d'asile, réfugiés) engendre un climat de tension, exacerbé pendant la période hivernale

## 2. L'hiver, une période urgente pour les sans-abri ?

Dans le secteur de l'aide aux sans-abri et même au-delà, l'hiver cristallise toutes les tensions entre travailleurs sociaux des différentes « lignes », entre les élus ou décideurs politiques, entre les sans-abri et les travailleurs sociaux, entre les sans-abri et les demandeurs d'asile et sans-papiers, entre les différentes branches du secteur de l'aide aux sans-abri, etc. Ces tensions, visibles ou non, sont également entretenues et parfois créées par les media. L'hiver en effet, on estime que pour les sans-abri, tout devient plus urgent, tout doit se faire plus rapidement, les efforts doivent être démultipliés que ce soit en terme de nombre de places d'urgence, de personnels, de financements. Le reste de l'année importe moins, généralement dès que le mercure du thermomètre dépasse le zéro. En hiver, il est urgent de « rattraper » les personnes qui se trouvent à la rue par des températures où le risque vital est élevé. C'est un fait, personne ne peut décemment s'exprimer contre ce principe. Seulement, il est important de réfléchir au fonctionnement de ce qu'on appelle, pour faire court, « l'urgence » et particulièrement ici « l'urgence hivernale ». Quels sont ses principes ? Quelles sont ses limites ? Quelle place lui accorder et pourquoi ? L'urgence hivernale n'est pas nécessairement évidente, en tous cas telle qu'elle est présentée, nous le verrons.

### 2.1. Urgence sociale, urgence hivernale : définir pour agir

#### 2.1.1. Définitions de la notion d'urgence

La réflexion autour de la notion d'urgence suscite beaucoup de réactions et de controverses au sein du secteur de l'aide aux sans-abri, prenant une part conséquente dans les débats. La « rhétorique de l'urgence » (Damon, 2002) a largement été débattue et critiquée par différents chercheurs<sup>17</sup>.

La notion d'urgence reste difficile à cerner, tant elle est subjective. Si l'on s'en tient à la stricte définition du dictionnaire, est défini comme urgent « *ce qui doit être traité sans retard*<sup>18</sup> ». N'est-il pas déjà (trop) tard lorsqu'un service d'urgence recueille une personne à la rue ? Cette notion peut alors avoir le mérite de poser d'autres questions, plus larges, comme « Pourquoi ces personnes se retrouvent à la rue ? »

Rappelons quelques éléments fondamentaux concernant cette notion. Comme on peut le lire dans le rapport rendu par Rea et alii<sup>19</sup>, il existe schématiquement deux conceptions de l'urgence à Bruxelles. « *Dans la première, (...), l'urgence est un dispositif d'intervention (importé du modèle médical) qui vise à répondre en urgence à toute situation de souffrance et de détresse sociale pour des personnes qui sont passées à travers toutes les mailles du système de protection sociale et de sécurité sociale et à leur offrir un abri, la sécurité et les services (médicaux, sanitaires, sociaux) qui leur permettent de s'inscrire dans un processus de réinsertion.* » (p.143). Ce

17 Entre autres articles et ouvrages, on pourra lire sur le sujet ; FRANCQ B., Sans-abrisme et urgence sociale à Bruxelles : l'échec d'une expérience, in *Espaces et sociétés*, 2004/1-2, p.159-174 ; VIDAL-NAQUET P.-A., Le paradoxe de l'urgence sociale, in *Projet* 284, 2005, p.10-17 ; BRUNETEAUX P., L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance, in *Sociétés Contemporaines*, 2006/3, n°63, p.105-125 ; RULLAC S., L'urgence de la misère, SDF et SAMU social. Paris : éditions Les Quatre Chemins, 2004, 220 p.

18 Dictionnaire Le Robert

19 REA A., et alii, op.cit.

type d'urgence fonctionne en théorie selon trois principes : une mise à l'abri immédiate, une durée d'hébergement courte, une orientation vers des prestations d'insertion plus durable.

L'autre conception correspond plutôt à celle de l'immédiateté : on répond immédiatement à une demande immédiate (soins, hébergement, repas). Pour les partisans de cette deuxième conception, l'urgence est une notion subjective. Ce qui peut sembler urgent pour un travailleur social ne l'est pas forcément pour la personne qui serait, pour d'autres, dans l'urgence. De plus, si l'urgence tient sa place dans le cadre d'une gestion de l'immédiateté d'une demande, beaucoup d'experts de terrain considèrent que le type d'action sociale incluse dans une perspective de l'urgence sociale ne permet pas le travail en profondeur, à long terme, nécessaire à la réinsertion et à la création de lien des personnes à la rue.

Qu'en disent les acteurs de l'aide aux sans-abri ? Nombre de ceux que nous avons rencontré sur le terrain et en groupe de travail ont réagi quant à la notion d'urgence. Pour l'un d'entre eux : « *L'urgence sociale n'a une raison d'être qu'en lien avec le reste* ». Il estime que l'on pense trop le fonctionnement de l'urgence sociale, « ce nouveau paradigme de l'action sociale » (Francq, 2004), comme quelque chose qui aurait du sens en soi, alors qu'il devrait avoir un sens limité c'est-à-dire répondre ponctuellement aux besoins des gens. Derrière ces propos c'est le fonctionnement du Samusocial, reposant précisément sur ce principe d'urgence sociale, qui est critiqué. L'un des objectifs de l'urgence sociale est d'effectuer un relais vers la deuxième ligne (les maisons d'accueil notamment), elle doit assurer un rôle de sas temporaire. Or, dans les faits, il est avéré que des personnes sont installées pour plusieurs mois voire plusieurs années au Samusocial. La fonction même de ce service (relais, sas, transition, orientation) est alors remise en cause ; l'urgence telle qu'elle est envisagée transforme le temporaire et le provisoire en un état durable. La directrice du Samusocial ne valide pas cette analyse, puisque selon elle, le travail de suivi longitudinal « psycho-médico-social » est parfaitement réalisé :

*« je répète et j'affirme, au Samusocial, il y a un accompagnement psycho-médico-social de sens, avec beaucoup de contenu. Nous ne travaillons pas l'urgence en nous disant on donne une place, à manger, à boire, on soigne les gens et les gens sortent. Il faut arrêter. C'est un travail de qualité, qui est fait quotidiennement et un accompagnement dans le temps. On ne doit pas se mettre en rivalité dans l'urgence sociale et la deuxième ligne comme l'urgence sociale ne rendant pas ce travail »*

(Colloque du 22 juin 2010)

Ce sont les personnes sans abri qui pâtissent de ce renversement. Dire et penser l'urgence hivernale comme justifiée en tant que telle, est aussi erronée que de penser uniquement le sans-abrisme comme un phénomène qui ne serait pas lié à toutes les autres problématiques sociales (exclusion, logement, formation, politique migratoire, santé mentale, etc.).

Notons qu'en groupe de travail et pendant les rencontres de terrain, la plupart des personnes entendues, à l'exception du Samusocial, sont pour une réflexion plus aboutie sur l'urgence, sinon explicitement pour sa remise en cause dans l'aide aux sans-abri (voir plus loin les conclusions du colloque du 22 juin 2010).

## 2.1.2. L'accueil d'urgence à Bruxelles

A Bruxelles, deux modèles cohabitent actuellement. Pour faire simple, nous parlerons d'un modèle intégré et d'un modèle externalisé. Le Samusocial a tendance à démultiplier les services offerts en interne de leur institution (hébergement, repas, accompagnement social et psy, soins infirmiers et médicaux,...) L'argument principal est que les personnes sont dans un tel état de décrochage social qu'elles ne sont plus capables de se rendre ou de faire appel à des structures officielles dont le seuil d'accès est trop élevé<sup>20</sup>. L'asile de nuit Pierre d'Angle préfère quant à lui ne fournir que le strict minimum en terme d'infrastructure et de services, argumentant qu'ils préfèrent au contraire promouvoir l'accès aux structures extérieures qui ont le mandat et les moyens d'offrir ces services pour rétablir l'accès aux droits et combattre la ghettoïsation d'une population déjà trop exclue.

## 2.2. En hiver, l'urgence plus urgente encore

Nous le disions plus haut, pour les media, les cabinets politiques, les citoyens, et même le principal opérateur du dispositif d'hiver qu'est le Samusocial de Bruxelles, tout, en hiver doit être multiplié, exacerbé : les moyens, le nombre de personnels, l'urgence de la situation des sans-abri en rue, etc. Or, sur ce dernier point, on sait bien que ce n'est pas réellement le cas. Ainsi, même s'il manque de données objectives sur cette question il est convenu par les médecins et les travailleurs sociaux (pas uniquement à Bruxelles, mais dans de nombreuses villes européennes), que le nombre de décès de sans-abri n'est pas plus important en été qu'en hiver : on meurt en janvier ET en juin. Et le froid n'est pas la cause (même si on meurt évidemment de froid en rue), c'est la vie en rue en général, qui est faite de froid, d'ennui, d'angoisse, de bagarres, d'alcool, etc<sup>21</sup>. Car c'est surtout à partir de l'idée de n'avoir aucun mort à la rue, déployée par les politiques et relayée par les media, que le fonctionnement de l'urgence puise sa force. L'équation est simple : « Température inférieure à 0°C = priorité sans-abri = moyens débloqués = action humanitaire immédiate de mise à l'abri ».

Tous ces problèmes de la rue ne sont pas exclusifs à l'hiver, ils ne sont pas plus (ni moins) urgents en hiver<sup>22</sup>. Partant de là, quelle légitimité à ce concept « d'urgence hivernale » ?

L'urgence hivernale pourrait trouver sa légitimité dès lors que l'opérateur du dispositif hivernal, le Samusocial, établirait clairement que son travail est uniquement humanitaire, une action de mise à l'abri temporaire, nocturne, liée à une orientation vers des structures plus adaptées aux problématiques des personnes accueillies et surtout permettant un travail psychologique, médical ou social dans la durée.

---

20 L'ASBL S.A.M.U. social a notamment pour mission (statuts 04/02/1999) :

« d'organiser l'accueil, l'écoute, l'aide, l'hébergement de nuit, de toute personne se trouvant dans des situations de détresse ; d'organiser les relais nécessaires pour diriger ces personnes vers les structures adaptées à leur situation entre autres, vers les services médicaux ou sociaux »

« d'organiser la coordination entre les différents opérateurs (médicaux, sociaux, etc.) intervenant en amont et en aval de situations qu'il aura à traiter»

21 Sur ces questions, se référer au Collectif Les morts de la rue qui a notamment pour objectif de recenser les morts de la rue, et qui montre bien que mensuellement, le nombre de décès n'est pas supérieur en décembre qu'en juillet : <http://www.dipity.com/Mediapart/personal/?mode=embed#tl>

22 Même s'il est évident que l'accueil de 300 ou 400 personnes dans les dispositifs hivernaux évite la mise en danger de ces populations.

### 2.2.1. Les limites de l'urgence

Les critiques négatives à l'égard de l'urgence sont nombreuses. Il ne faut cependant pas oublier qu'elles concernent plutôt son fonctionnement institutionnel que la qualité et la bonne volonté des travailleurs. D'autre part, elles visent uniquement à améliorer son fonctionnement, en tentant de ne pas entrer dans le conflit idéologique stérile.

Voici quelques-unes des critiques posées contre l'urgence, relevées lors de nos entretiens sur le terrain, de notre expérience personnelle, de nos lectures, et également issues des conclusions du groupe de travail sur l'hiver.

Nous avons repris trois grands items qui nous semblent majeurs :

#### **1. Le traitement politico-médiatique de l'urgence et ses conséquences**

Le fonctionnement du dispositif d'hiver sur l'urgence à Bruxelles implique que l'on travaille essentiellement sur la partie visible du sans-abrisme. L'objectif est très vite réduit à : «il ne faut personne dans la rue cet hiver, et évidemment aucun mort». C'est une porte ouverte à un traitement systématique médiatique de l'urgence. Dès lors, les politiques suivent le mouvement médiatique, et l'on concentre l'action et les fonds presque exclusivement sur la partie « urgence » de l'action publique d'aide aux sans-abri.

#### **2. Un modèle de l'urgence à redéfinir**

En lien avec ce traitement médiatique, on assiste de plus en plus à une normalisation de l'urgence, avec pour objectif de l'étendre à toute l'année. D'une exception, l'urgence (à certaines périodes, pour certaines situations), tend à devenir la règle (toute l'année, 24h/24h). Les moyens sont donc dirigés vers ce qui fait le plus de bruit, de publicité. Or, on sait que l'urgence ne permet pas une insertion durable des populations sans abri, mais une installation dans un «cercle vicieux de l'urgence» (téléphoner le soir pour trouver une place, en avoir ou pas, dormir dans un asile de nuit, être sorti tôt le matin, et recommencer l'errance la journée en attendant le soir). Ce sont les sans-abri qui ont vécu cette situation qui sont le mieux à même d'en parler. Voici ce que dit C. à ce sujet, lors d'un *Espace de Parole* sur le thème de l'hiver :

*« Toute la journée, c'est l'angoisse du téléphone. De 7h à 18h. Tu te demandes toute la journée, « où est-ce que je vais dormir ce soir ? » Les cartes, le téléphone, ou alors trouver une solution dehors. Et tous les matins tu recommences. »*

(Jamais Sans Toit, 15/03/2011)

Dès lors, le coût d'un tel dispositif peut paraître élevé pour une seule mise à l'abri et un travail sur le long terme peu probant sur l'orientation rapide et de toute façon impossible en urgence. Il ne faut pas penser que la prise en charge de l'urgence permet un travail social approfondi. Celui-ci n'est possible et envisageable uniquement que lorsque l'urgence est dépassée. Il semble donc difficile pour le Samusocial de poursuivre ces deux logiques : d'une part la prise en charge d'urgence et d'autre un travail de «suivi psycho-médico-social». Etant donné que, comme le soulignait Bernard Horenbeek lors du colloque du 22 juin, « la politique d'urgence a produit des effets non voulus. La fonction de dispatching est devenue dominante sans que l'on sache très bien ce qu'est devenue la personne accompagnée ni quelles solutions étaient ou pouvaient être envisagées », il faut conserver cette voie d'urgence comme sas. Il ne faut pas non plus uniquement avoir comme objectif, dans une stricte logique

comptable et médiatico-politique, le «zéro personne dans la rue» en hiver. Au contraire, il faut pouvoir ajouter à cela un travail plus complet, plus profond, qui nécessite évidemment plus de temps, et qui n'est possible que grâce à d'autres structures vers lesquelles le Samusocial saura réorienter les populations qu'il accueille en urgence.

### **3. Garder une certaine place à l'urgence**

Il ne faut pas rejeter complètement le principe de l'urgence, et lui conserver une place, car certaines situations nécessitent une prise en charge immédiate. En effet, comme le souligne le président du CPAS de Bruxelles, Yvan Mayeur, l'urgence existe bel et bien et certaines personnes, notablement en hiver, doivent être prises en charge rapidement :

*« Dire, il faut éviter l'urgence comme si on pouvait éviter la réalité, ça me paraît une approche qui n'est pas adéquate. L'urgence, elle est là (...) je crois que c'est un problème de fond. Ne pas admettre que l'urgence existe aussi en matière sociale et qu'elle est un état social d'une personne, je crois que c'est nier la réalité. Je crois qu'il faut d'abord admettre cette réalité (...) admettre que c'est une réalité sociale qui est vécue par des êtres humains qui n'ont pas le temps d'attendre des élucubrations sur le nombre de logements, des choses qu'on doit mettre en aval, en amont... ils ont besoin d'une réponse immédiate. Il faut donc donner cette réponse immédiate. »*  
(Colloque du 22 juin 2010)

#### **L'urgence permet ainsi :**

- de traiter des situations urgentes ;
- « d'inscrire le problème sur l'agenda politique<sup>23</sup> » ;
- l'ouverture de nouveaux dispositifs, la mise à disposition de moyens supplémentaires (financiers, personnels) qui sont en certaines situations nécessaires. Cela ne doit cependant pas être un prétexte à ouvrir toujours plus de bâtiments, à augmenter sans cesse le nombre de lits d'urgence disponibles, etc.

#### **CE QU'IL FAUT RETENIR**

- Le Samusocial s'occupe des plus vulnérables, ceux dont on ne veut pas ailleurs, ou qu'on ne peut plus accueillir
- Il n'y a pas plus d'urgence en hiver pour les sans-abri, ce n'est pas un phénomène saisonnier
- Il faut éviter la surenchère médiatique autour de l'urgence pendant l'hiver
- Il faut redéfinir l'urgence sur ses fondamentaux.  
URGENCE = ACCUEIL PROVISOIRE + ORIENTATION
- L'urgence NE PEUT SE SUBSTITUER au travail social de long terme
- Éviter l'urgence

### 3. Les dispositifs hivernaux en région de Bruxelles-Capitale et ailleurs

#### 3.1. Retour historique

Nous devons notamment à l'asile de nuit Pierre d'Angle les documents historiques concernant les précédents dispositifs hivernaux à Bruxelles-Capitale. Un entretien avec sa directrice, ainsi que des données précises issues de deux rapports évaluatifs concernant deux dispositifs (2003/04 et 2004/05), permettent de tracer, de manière partielle, un historique des différents Dispositifs d'Hiver Divers (DHD) depuis quelques années<sup>24</sup>. Le reste des données a été complété grâce aux différents procès-verbaux de la Concertation régionale de l'aide aux sans-abri. Cette brève mise en perspective permet d'éclairer les évolutions des DHD qui ont pu avoir lieu ces dernières années. Ce recul historique offre également la possibilité de tirer des enseignements, positifs ou négatifs, de ce qui s'est passé.

Concernant les derniers « plans hivernaux » gérés par le Samusocial, les données proviennent de leurs rapports d'activité, sous format papier ou diffusés en ligne sur le site du service. Seuls les rapports 2007 et 2008 sont consultables en ligne. Le dernier rapport pour l'hiver 2009/2010 n'était, à l'heure de la rédaction (mars 2011) toujours pas disponible, malgré nos requêtes auprès du Samusocial. Il faut remarquer qu'à l'exception des chiffres qui diffèrent, la quasi-totalité des deux rapports d'activité est identique dans les termes (voir notamment les pages sur le dispositif hivernal<sup>25</sup>).

Seuls trois hivers ont été réellement évalués (2003/04-2004/05-2005-06), lorsqu'un groupe de travail composé de plusieurs représentants d'ASBL et de fédérations (AMA, Centre Ariane, Article 23, BICO, CASU, CAW Archipel, BWR, Diogènes, Pierre d'Angle, Regio Overleg) se concertait et préparait un dispositif d'hiver comportant un projet, des objectifs, et laissant place à une évaluation quantitative et qualitative de manière à envisager un meilleur dispositif l'année suivante.

Il est intéressant de remarquer à quel point, à l'époque, l'exercice de préparation du dispositif hivernal était réalisé en concertation, coopération avec le reste du secteur, tout en restant transparent et en communiquant les informations de manière régulière aux principaux intéressés et à la presse. Le partage des tâches fut à ce titre bénéfique, puisque chaque partenaire, ayant des tâches spécifiques définies à l'avance, pouvait s'en charger pleinement.

Les difficultés rencontrées par le groupe étaient celles que rencontre encore aujourd'hui l'opérateur du dispositif hivernal : la recherche de local, l'engagement du personnel. Nous synthétisons les difficultés, enseignements à retenir dans l'encadré ci-dessous, en distinguant la période pendant laquelle le dispositif hivernal était concerté et l'actuelle qui est réalisé par un unique opérateur, le Samusocial.

---

24 Avant 1988, l'accueil d'urgence se faisait dans les maisons d'accueil. L'asile de nuit Pierre d'Angle fut créé en 1988, avec 24 places à l'année (passée à 48 durant l'hiver, places par la suite pérennisées). En 1999, le Samusocial est créé.

25 [http://www.samusocial.be/images/stories/pdf/rapport\\_activite\\_2008.pdf](http://www.samusocial.be/images/stories/pdf/rapport_activite_2008.pdf)

**Tableau n°1 - Dépenses et nuitées du DHD entre 2002 et 2005**

	2002/2003	2003/2004	2004/2005
<b>Sécurité</b>	Armée	1550	4854.33
<b>Nettoyage</b>	3720.66	2570	3141.99
<b>Linge</b>	4269.38	6200	6051.82
<b>Téléphone</b>	Casu	260	1183.68
<b>Loyer et gardiennage matériel</b>	Néant	3500	2280
<b>Divers</b>	587.96	6906.3	6154.17
<b>Frais de personnel</b>	50242	58822.7	68334.01
<b>Divers</b>	3366.7	0	0
<b>TOTAL</b>	62 186.70	79809	92000
<b>Nb nuits d'ouverture</b>	67	91	98
<b>Nb lits offerts</b>	48	41	45-50
<b>Nb nuitées</b>	3248	3676	4376
<b>Coût moyen nuitée</b>	19.75	21.71	21.02

Source.: DHD - Dispositif Hivernal 2004-2005 « Comité de concertation en matière de politique d'insertion des sans-abri de Bruxelles-Capitale »

Les documents du Samusocial contiennent quelques chiffres concernant le nombre de nuitées, etc. mais restent assez imprécis dans l'ensemble<sup>26</sup>. En ce qui concerne les questions de fonds (obstacles à l'orientation, type d'orientation, type de population accueillie, etc.), c'est également très peu détaillé. La recherche d'informations concernant les différents dispositifs hivernaux, et le flou autour du nombre de places, du coût, du personnel, est tout à fait symptomatique non seulement de l'inexistence de réel plan hivernal à Bruxelles-Capitale<sup>27</sup>, mais également du manque de transparence quant à son fonctionnement notamment ces dernières années.

26 Voir : [http://www.samusocial.be/images/stories/pdf/rapport\\_activite\\_2008.pdf](http://www.samusocial.be/images/stories/pdf/rapport_activite_2008.pdf)

27 De manière anecdotique, on peut également faire remarquer que lorsque nous avons contacté Charleroi pour obtenir leur bilan du précédent DH (particulièrement clair et détaillé tant dans les objectifs que dans la forme), nous n'avons pu en revanche leur transmettre celui de Bruxelles-Capitale qu'ils nous demandaient ...

**Tableau n°2 – Évolution du nombre de places ouvertes pour le dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale**

Hiver	Lieux	Nombre de places*
1998	Pierre d'Angle	24 lits suppl. nov.-mai
1999	Samusocial Pierre d'Angle	30 p. 24 lits suppl. nov.-mai 20 lits suppl. La Rencontre déc.-fév.
1999-00	Samusocial Yser Pierre d'Angle	60 p. 30 p. 24 lits suppl. nov.-mai 20 lits suppl. La Rencontre déc.-fév.
2000-01	Samusocial	Total 85 à 105 p.
2001-02	Pas d'informations	?
2002-03	Pas d'informations	?
2003-04	Pierre d'Angle	48
	Ariane	23
	Casu	
	Ixelles ?	
2004-05	Pierre d'Angle	48
	Ariane	23
	Casu	100
	DH Schaerbeek	49
	<b>TOTAL</b>	<b>220</b>
2005-06	Pierre d'Angle	48
	Casu	125
	DH Schaerbeek	45
	DH Ste-Catherine	40
	DH caserne Evere	50
	Ariane	23
<b>TOTAL</b>	<b>331</b>	
2006-07	Pierre d'Angle	48
	Ariane	23
	Samu petit rempart	110
	DH Madou	150
	<b>TOTAL</b>	<b>331</b>
2007-08	Pierre d'Angle	48
	Ariane	23
	Samu petit rempart	110
	DH Masui	100
	<b>TOTAL</b>	<b>281</b>
2008-09	Pierre d'Angle	48
	Ariane	23
	Samu petit rempart	150
	DH Masui	100
	<b>TOTAL</b>	<b>321</b>
2009-10	Pierre d'Angle	48
	Ariane	35
	Samu petit rempart	170
	DH C. de Paepe	37
	DH Masui	190
	DH Minimés (app.)	30
	DH Rue des fleuristes	80
<b>TOTAL</b>	<b>578</b>	
2010/11	Pierre d'Angle	48
	Ariane	35
	Samu petit rempart	160
	DH Forest	50
	DH Etterbeek	350
	DH Schaerbeek	20
<b>TOTAL</b>	<b>628</b>	

\* en fonction des données disponibles, nous avons mis soit la capacité normale du Samusocial, soit sa capacité maximale. Au petit rempart, la capacité normale est de 110/120 places.

Sources : Samusocial, COCOM, Pierre d'Angle

## **CE QU'IL FAUT RETENIR** (le DHD avant le Samusocial)

- le dispositif hivernal s'est élaboré en COLLABORATION et en CONCERTATION avec différentes associations du secteur de l'aide aux sans-abri
- les tâches (personnels, recherche de locaux, gestion comptable, conférence de presse, etc.) ont été PARTAGEES
- le DH s'est STRUCTURE dès le printemps, de manière à être opérationnel dès les premiers froids
- l'équipe du DH a tenu compte de l'avis des populations accueillies
- la COMMUNICATION a été effectuée en direction de toutes les parties : terrain, media, voisinage
- l'ÉVALUATION par l'équipe du DH révèle l'importance de la CONNAISSANCE des populations accueillies (▸ des statistiques quotidiennes)
- l'importance de la FORMATION du personnel, d'où l'intérêt d'échanger des professionnels du secteur
- besoin d'un COORDINATEUR à plein temps

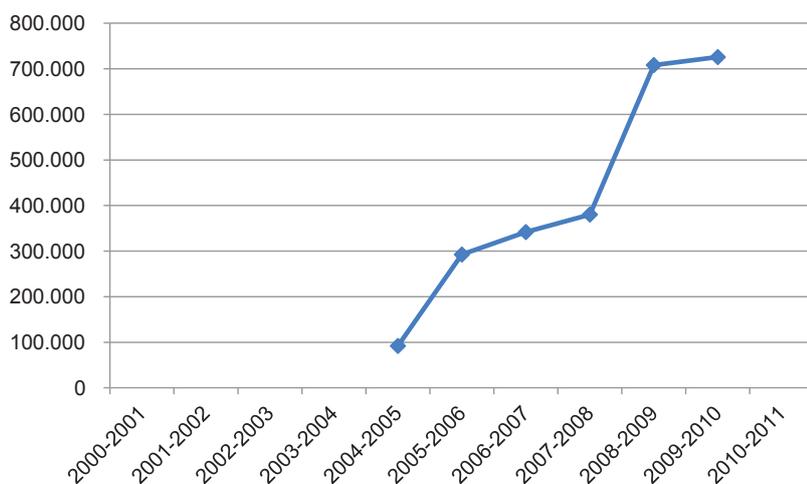
## **CE QU'IL FAUT RETENIR** (depuis que le Samusocial est le principal opérateur du DH)

- manque de COMMUNICATION et de TRANSPARENCE avec le reste du secteur. Si sur le terrain, la collaboration entre les travailleurs du Samusocial et certains autres du secteur, s'effectue *de facto*, ce n'est pas le cas au niveau de la direction qui travaille en autarcie
- le Samusocial ambitionne de réaliser un travail total « psycho-médico-social »
- le NOMBRE DE PLACES ouvertes pour l'hiver ne cesse d'augmenter, et elles ne cessent d'être remplies. Cela ne signifie pas pour autant une augmentation claire du nombre de personnes à mettre à l'abri, toute une population mal-logée, des clandestins, etc. « profitent » de cette « rêve hivernale ».
- le MANQUE D'INFORMATIONS concernant les populations qui occupent les dispositifs ▸ difficulté à objectiver la réalité ▸ difficulté à traiter le problème correctement

L'une des critiques régulièrement entendue dans le secteur de l'aide aux sans-abri concerne la somme des fonds consacrés à l'urgence, et notamment au dispositif hivernal dont le Samusocial est à présent l'opérateur principal. Il est important de faire un point sur cette question, à partir de quelques chiffres que nous avons pu récolter.

Le graphique n°1 ci-dessous présente l'évolution du coût du dispositif hivernal, en euros. Il faut bien considérer que l'asile de nuit Pierre d'Angle n'a reçu de l'argent de la Commission Communautaire Commune que pour les dispositifs hivernaux de 2003/04, 2004/05, 2005/06. A partir de l'hiver 2005/2006, le Casu (futur Samusocial) a commencé à recevoir de l'argent spécifiquement pour l'hiver. L'augmentation du budget consacré à l'urgence hivernal s'est faite en trois temps depuis 2004/05 : une première phase d'augmentation de 218% entre l'hiver 2004/05 et l'hiver 2005/06 ; puis une phase de stagnation entre 2005/06 et 2007/08 (+30%) ; et une forte période d'accroissement les deux derniers hivers (+ 91% entre 2007/08 et 2009/10). Entre l'hiver 2004/05 et le dernier hiver 2009/10, le budget consacré au dispositif hivernal a donc explosé de 689%. Mais attention, ces chiffres bruts recouvrent des réalités différentes en terme d'opérateur (à partir de 2006/07, les subsides allaient uniquement au Samusocial) et de nombre de lits (donc de coûts d'infrastructures, de personnel, etc.).

### Graphique n°1 – Le coût du dispositif hivernal (Pierre d'Angle/Samusocial) de l'hiver 2000 à l'hiver 2010



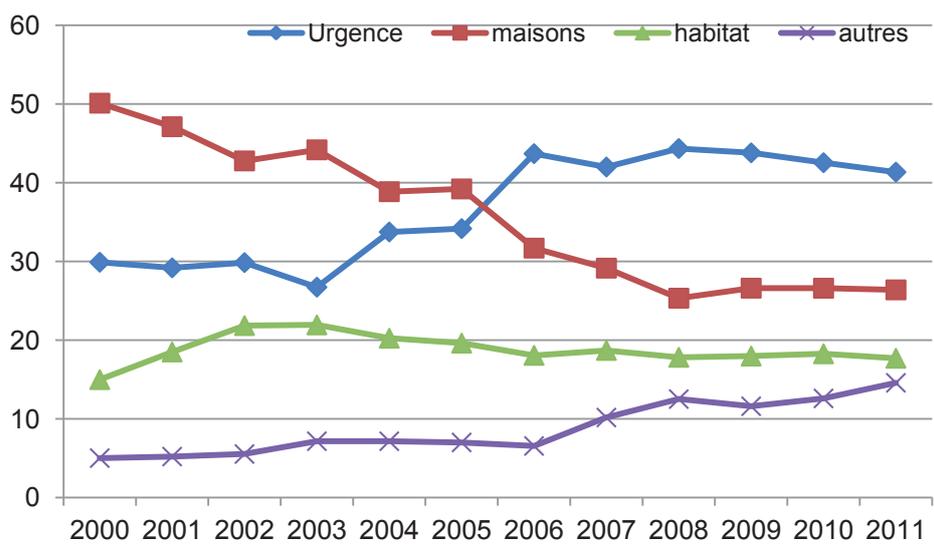
Source : COCOM

L'argent consacré au dispositif hivernal est certainement justifié (coût du personnel, nombre de places supplémentaires, loyer et coût des bâtiments, entretien, repas, etc.). Mais uniquement 1/ si l'on conserve un nombre aussi important de places 2/ si les subsides injectés dans les maisons d'accueil, saturées depuis 10 ans et où la durée de séjour des occupants a doublé (rénovation, création) et les dispositifs alternatifs tels que l'habitat accompagné sont également augmenté, dans un objectif de ré-équilibre entre les secteurs. Or ce n'est pas le cas, comme nous le montre notamment le graphique n°2 suivant, qui concerne le secteur plus général de l'urgence<sup>28</sup>. Celui-ci montre bien le changement de tendance opéré à partir de

<sup>28</sup> Sont intégrés dans ce secteur « Urgence », les financements de Ariane, Pierre d'Angle, Samusocial de Bruxelles, plan hivernal, bons d'hôtel

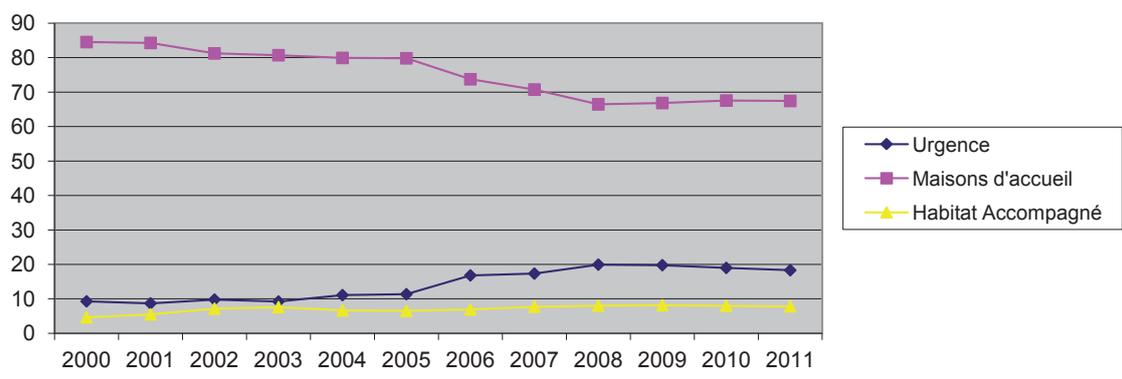
2005, au profit de l'urgence. Le secteur de l'habitat accompagné<sup>29</sup>, lui, reste relativement stable depuis 2000, sous les 10% du total, alors que c'est une des revendications historique du secteur (plus de places en habitat accompagné) depuis près de 10 ans, comme l'attestent les PV de la Concertation. Ainsi, déjà en 2000 (PV du 08/09/2000 de la Concertation), on pouvait lire les interrogations des membres sur le manque de logements accompagnés

**Graphique n°2 – Évolution du pourcentage du financement de la COCOM pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné)**



Source : COCOM

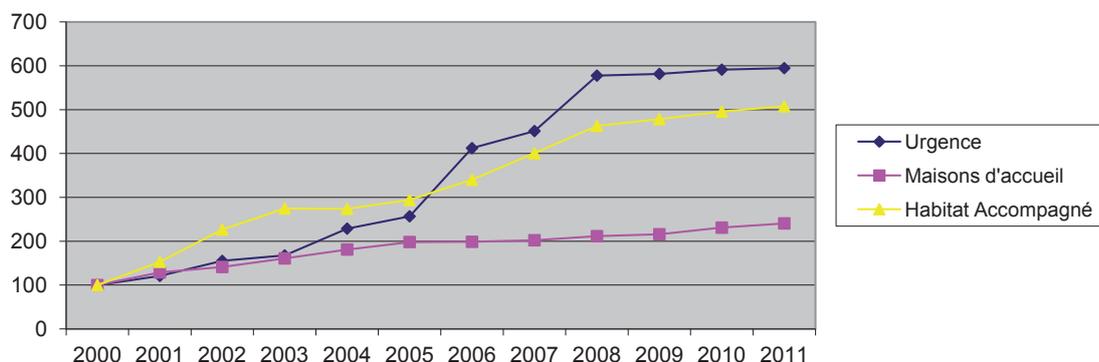
**Graphique n°3 – Évolution du pourcentage de financement de la COCOM et de la COCOF pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné)**



Source : COCOM

29 Sont intégrés dans ce secteur « Habitat », les financements de Un toit à soi, Fami-Home, l'Armée du Salut, Le nouveau 150, Lhiving, Pag-Asa, Huis van Vrede, CPAS Bruxelles, CPAS Saint-Gilles.

## Graphique n°4 – Évolution du financement de la COCOM et de la COCOF pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné)/ base 100



Source : COCOM

### CE QU'IL FAUT RETENIR

- Une évaluation des derniers dispositifs en termes quantitatifs uniquement (nombre de lits, de nuitées, de personnes, de familles, etc.) au détriment d'une analyse plus fine
- Une augmentation substantielle du financement secteur de l'urgence, au détriment de projets dans l'habitat accompagné notamment, depuis plus de 10 ans
- Un dispositif hivernal de plus en plus coûteux

## 3.2. Le dispositif hivernal 2010/2011

### 3.2.1. De l'ouverture à la fermeture, déroulement

Cette année, nous étions en première ligne en ce qui concerne les informations relatives à l'organisation du dispositif hivernal 2010/2011. Revenons sur quelques étapes importantes. C'est le 24 novembre 2010 que le Samusocial réalise son opération de communication pour signaler que le dispositif hivernal est ouvert. Cela se passe dans ses locaux, rue du petit rempart. Les journalistes tv, radio, presse, les partenaires du Samusocial (Dexia, Belgacom, Recticel), ainsi que La Strada, sont invités à écouter la conférence de presse tenue par Yvan Mayeur et la directrice du Samusocial, Pascale Peraita.

Cette année encore, la problématique des demandeurs d'asile est telle que deux bâtiments distincts sont ouverts pendant la période hivernale. L'un concerne les sans-abri « classiques » de la région bruxelloise. L'autre, les demandeurs d'asile, sous mandat du Secrétaire d'Etat à l'Intégration Sociale, Philippe Courard.

Avant d'entrer dans le détail du fonctionnement des différents bâtiments ouverts, il est

important de revenir sur la manière dont s'est déroulée l'ouverture du dispositif hivernal. C'est un moment généralement sous tension pour une partie des travailleurs du secteur, car chaque année inmanquablement l'hiver arrive et personne ne sait quand le dispositif va ouvrir, et selon quelles conditions. Cette information est pourtant primordiale pour que les travailleurs du secteur puissent *a minima* informer les éventuels bénéficiaires de ce service. Or cela n'est pas fait. Une anecdote est à ce titre tout à fait symptomatique du manque de communication de la part du Samusocial envers le reste du secteur de l'aide aux sans-abri. La première réunion du groupe de travail sur l'hiver a eu lieu le 16 novembre 2010, au Centre Ariane (voir compte-rendu en annexe). Deux représentants du Samusocial s'y trouvaient. Etant donnée l'« urgence » de la situation, les représentants du reste du secteur les ont vivement sollicités quant à la préparation du dispositif : comment ? Pour quoi ? Combien de temps, etc. ? Autant de questions légitimes, auxquels notamment le coordinateur du Samusocial n'était pas en mesure de répondre précisément, si ce n'est d'avancer que les recherches étaient en cours :

*« Les deux représentants du SAMU répondent aux nombreuses questions autour de l'ouverture des bâtiments.*

*- deux bâtiments devraient être ouverts sous peu, l'un à Ixelles (caserne, de 200 à 400 places), il n'est pas donné de lieu pour l'autre. Dans les deux cas les négociations sont en cours, sans que l'on puisse avoir aucune certitude. Le bâtiment d'Ixelles serait consacré à l'accueil des populations de demandeurs d'asile.*

*- si un seul bâtiment vient à ouvrir, la priorité serait donnée aux sans-abri « classiques », soit ceux qui ne sont pas demandeurs d'asile. »*

(Extrait du compte-rendu du groupe de travail hiver, 16/11/2010)

On pouvait alors penser « Rien n'est fait, rien n'est prêt, rien ne se fait » (à l'époque le pire était imaginé : rien n'allait ouvrir, que faire alors ?). Ce qui n'était évidemment pas le cas, puisque par la suite, le Samusocial assurait qu'il était en recherche de bâtiments depuis le mois d'août. Il est clair que la difficulté de trouver un ou plusieurs bâtiments de grande taille pour accueillir des sans-abri chaque hiver n'est pas une tâche aisée. La question qui se pose ici n'est pas celle-là, c'est la communication avec le secteur qui est en jeu. Il a été demandé durant le groupe de travail que le Samusocial communique plus clairement sur sa recherche de bâtiments, et qu'il demande éventuellement de l'aide à d'autres associations du secteur.

Ce à quoi il s'est engagé, un peu tard, notamment sur les avancées de ses prospections de bâtiments :

*« Le SAMU s'engage à communiquer l'état des lieux de sa prospection. Une liste informelle avait déjà été communiquée à La Strada, sans détails : « CPAS, Communes, SDRB, SLRB et autres logements sociaux, compagnies immobilières, promoteurs immobiliers, SNCB, Régies des bâtiments, Compagnies d'assurances AXA, AG, ING, etc. »*

(Extrait du compte-rendu du groupe de travail hiver, 16/11/2010).

Le lendemain du groupe de travail, le 17 novembre, on apprenait par voie de presse<sup>30</sup> l'ouverture d'un bâtiment pour demandeurs d'asile à Ixelles. Ni le secteur, ni les habitants

<sup>30</sup> Voir l'article de Francis Dubois, Un lieu d'accueil pour l'hiver, mercredi 17 novembre 2010, Le Soir, p.21 (disponible en archive sur [http://archives.lesoir.be/un-lieu-d-8217-accueil-pour-l-8217-hiver\\_t-20101117-014RY5.html](http://archives.lesoir.be/un-lieu-d-8217-accueil-pour-l-8217-hiver_t-20101117-014RY5.html))

du quartier n'avaient été prévenus, alors qu'une réunion sur le sujet avait eu lieu la veille.

Tout au long de l'ouverture du dispositif hivernal, il a sans cesse fallu relancer le Samusocial pour obtenir les seuls chiffres concernant le nombre de personnes accueillies par jour. De la même manière, chacune des réunions du groupe de travail sur l'hiver, au lieu d'envisager les modalités des prochains dispositifs, a du débuter par un briefing (avec ou sans le Samusocial) concernant les bâtiments, les nouvelles installations, la communication sur les procédures, etc.

Fin novembre donc, le dispositif hivernal disposait d'un bâtiment situé rue des champs à Etterbeek, pour 200-300 personnes initialement<sup>31</sup> (hébergement, repas chauds le soir, petit-déjeuner, sanitaires, permanence psychosociale, permanence médicale et infirmière), uniquement pour un accueil nocturne (réservation d'une place par le numéro vert 0800/99 340 à partir de 18h > puis sortie à partir de 8h).

D'autre part, un bâtiment exclusivement réservé aux demandeurs d'asile devait abriter jusque 350/400 personnes, en majorité des familles avec des enfants. Ces hébergés étaient uniquement des personnes référencées par Fedasil, accueillies 24h/24h jusqu'au 31 mai 2011. Le 09 décembre 2011, un centre pour les familles a ensuite été ouvert à Schaerbeek (d'une capacité de 20 places). Le 06 janvier, un centre est ouvert à Forest, rue Berthelot (d'une capacité de 50 places), uniquement pour les hommes, « extraits » des listes du Samusocial. Les personnes accueillies sont considérées comme fragiles mais malgré tout mobiles. A cela s'ajoute quelques places dans les hôtels pour les situations d'urgence en nuit (« sas » famille). Le bâtiment de la rue du petit rempart a également augmenté sa capacité d'accueil, portée jusqu'à 160 places (période du 24/10/2010 au 14/02/2011, selon le Samusocial, moyenne de nuitée/jour : 138 places), avec également un sas d'accueil pour les femmes.

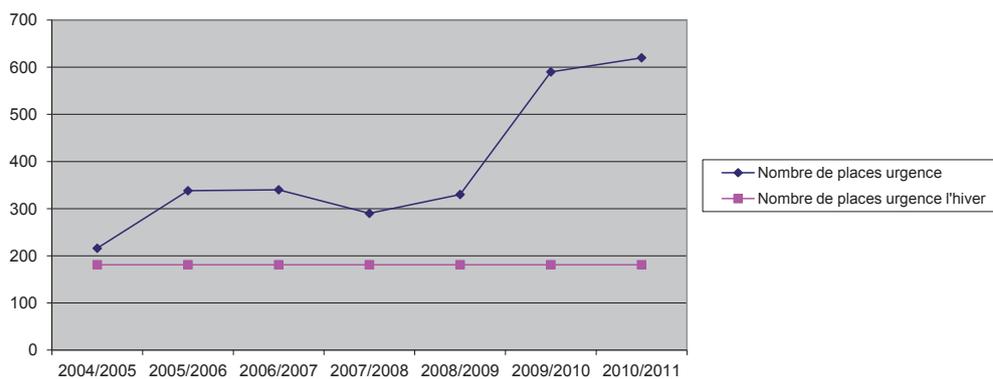
Parallèlement, une annexe du bâtiment de la rue Fritz Toussaint a par la suite été ouverte à Trône (06/01) pour les demandeurs d'asile, étant donné quelques problèmes d'installation et d'insalubrité dans le premier centre d'Ixelles. Au total, on compte donc pour le seul dispositif du Samusocial (capacité maximum), hors personnes concernées par la demande d'asile :

› 160 places au Samusocial + 300 à Etterbeek + 18 à Schaerbeek + 50 à Forest + 20 places dans les hôtels = environ **550 places** d'urgence cet hiver, sans oublier Pierre d'Angle qui a toujours une capacité de 48 lits, et le Centre Ariane de 23 lits.

---

31 Plus un « sas » de 20 places pour l'extrême urgence.

## Graphique n°5 – Comparaison de l'évolution du nombre de places d'urgence (hiver/hors-saison)



Source : Samusocial, COCOM, Pierre d'Angle

On est donc passé en 7 ans, comme le montre le graphique ci-dessus, de 220 places d'urgence pendant la période hivernale, à plus de 600, soit une augmentation de 180% environ. Il est également intéressant de comparer ce nombre de places avec la population estimée de sans-abri à Bruxelles. Pour cela, nous possédons uniquement les chiffres des deux seuls dénombrements des sans-abri qui ont eu lieu en novembre 2008 et novembre 2010<sup>32</sup>. La progression entre les deux exercices est relativement faible (+12.6%), alors que dans le même temps, le nombre de lits d'urgence en hiver double presque (augmentation de 96%). En terme de travailleurs exerçant sur les différents sites, le Samusocial ne précise pas réellement (voir annexe), mais donne l'indication suivante : « *une quarantaine sur le site d'Etterbeek, une dizaine sur le site de Forest et une permanence sociale sur le site de Schaerbeek.* »

Dès le mois de février, la fermeture du dispositif hivernal est déjà évoquée. Le Samusocial annonce en groupe de travail (18/02) qu'il préviendra les usagers ainsi que le secteur de l'imminence de la fermeture. Durant l'*Espace de paroles* du 15/03, quelques usagers présents savaient en effet que le 31/03 le dispositif fermerait :

« *Moi je dois trouver une solution pour le 31 mars, je ne dois plus être à la rue, je n'ai pas le choix* » (R., EP du 15/03/2011, Jamais Sans Toit)

L'asile de nuit Pierre d'Angle affichait également l'information. Pendant la période de la pré-fermeture, les travailleurs annonçaient aux sans-abri qu'il leur faudrait bientôt trouver une solution. Théoriquement, la date de fermeture du dispositif hivernal est prévue dès son ouverture. En pratique, tout dépend de la météo, et il peut être prolongé d'une ou deux semaines selon la température. Mais, là encore, il n'y a rien d'objectif, c'est le Samusocial qui décide qu'il fait froid et qu'il faut prolonger le dispositif hivernal. Il faut noter que le Samusocial aimerait prolonger le dispositif toute l'année :

« *Pascale P. dit que la fin de l'hiver est une vraie question et qu'il est dommage de « virer » des gens qu'on accueille, à partir du 31 mars.* »  
(Extrait CR du GT du 18/02)

Finalement, c'est à partir du 18/03, que le dispositif hivernal commence à fermer progressivement ses portes, avec une réduction d'une vingtaine de places au centre d'Etterbeek (pour des

32 Voir résultats du dénombrement 2010 sur le site de La Strada.

raisons de vandalisme<sup>33</sup>). A cette date, il était prévu de fermer la nuit du 31 mars au 01 avril les centres d'Etterbeek et de Forest, celui de Schaerbeek devant rester ouvert pour une durée supplémentaire non précisée à l'époque.

Finalement, les dispositifs d'Etterbeek et de Forest ont fermé définitivement leurs portes dans la nuit du 31/03. Selon le Samusocial, chaque centre bénéficiait de mesures particulières pendant cette période de fermeture du dispositif hivernal :

*« présence de certains travailleurs, passages des équipes mobiles. Particulièrement, sur le centre d'Etterbeek des équipes seront présentes et auront pour tâche d'intervenir si des usagers se présentent à la porte. Ils devront rappeler que le dispositif d'hiver est fermé et réorienter les demandes.*

*Les équipes sociales restent très vigilantes en ce qui concerne le public le plus en faiblesse selon les critères d'âge, de santé... »*

(Extrait d'un mail du coordinateur, 01/04/2011)

Très rapidement, la fermeture des 350 places des extensions du Samusocial a été ressentie par l'asile de nuit Pierre d'Angle. Les équipes de l'asbl ont rapidement constaté la présence de nouvelles têtes à l'entrée, des personnes qui avaient probablement passé l'hiver au sein du dispositif d'hiver du Samusocial. De plus, comme l'atteste l'extrait du mail qui suit, l'asile de nuit a été confronté à un afflux important de personnes devant ses portes, ce qui a généré quelques soucis :

*« Depuis la fermeture des places d'hiver, le nombre de personnes à l'entrée devant la porte de Pierre d'Angle à 20 heures oscille entre 80 et 100 personnes. Les premiers soirs les entrées sont restées calmes. Mais nous avons désormais de la violence dans le groupe à l'entrée. Cette violence est liée à la taille du groupe. »*

(Extrait d'un mail de G. Eeckhout, directrice de Pierre d'Angle)

### 3.2.2. Dispositif alternatif ...?

Au mois de décembre 2010, le cabinet De Lille réunissait plusieurs acteurs (police, cabinets, La Strada, Samusocial, Croix-Rouge, CPAS), pour discuter de la situation des sans-abri «installés» sur le territoire du Centre de Communication Nord (CCN) à la gare du Nord.

Entre 50 et 100 personnes (demandeurs d'asile et sans-abri) se sont retrouvées, dès le début de l'hiver, dans le hall d'entrée de la gare du Nord. Ils furent dépannés grâce à diverses initiatives personnelles ou associatives (nourriture, couverture, etc.). Rapidement, la sécurité et la salubrité firent défaut (insuffisance de sanitaires), ce qui amena la bourgmestre faisant fonction de Schaerbeek à demander un arrêté pour inciter les propriétaires du CCN à faire cesser cette situation. Les températures négatives ne permettaient pourtant pas d'expulser les gens et de les laisser à la rue. Il fut ensuite prévu par le Secrétaire d'Etat bruxellois à la Fonction Publique et à l'Égalité des Chances, Bruno De Lille, d'ouvrir une salle pour accueillir ces personnes. Ce ne fut finalement qu'un espace délimité par des barrières qui fit office de salle, au niveau 0 du CCN. L'ouverture de places dans les casernes en Belgique fit « disparaître » une partie des personnes présentes. Restaient alors entre 30 et 50 personnes dans ce squat « inorganisé », en partie sans-papiers, en partie sans-abri «classiques» (ne souhaitant pas se rendre dans les hébergements de nuit et profitant de l'ouverture de cet espace).

---

33 Au départ, la réduction annoncée était de 50 places ; les équipes de nuit du Samusocial ont par la suite estimé que la situation était gérable en retirant seulement 20 places.

La situation ne fit que dégénérer, étant donné qu'aucun encadrement social coordonné ne fut mis en place. Les tensions internes au groupe, ainsi qu'avec d'autres groupes venant de l'extérieur (toxicomanes notamment), s'amplifièrent. Au point que plusieurs réunions de crise eurent lieu au cabinet De Lille pour tenter de trouver une solution. Les températures restant négatives, il n'était une fois encore pas envisageable de pousser les gens dehors. Finalement, cette « extension » hivernale fut définitivement fermée le 15/02/2011, en toute discrétion et sans information envers le secteur de l'aide aux sans-abri, et une partie des gens fut prise en charge par la maraude du Samusocial. Le bilan financier de cette « extension » du dispositif hivernal s'est élevé à 68 500 euros selon le cabinet De Lille (chauffage, nettoyage, etc.), sans compter le coût humain...

À la fin de l'année 2010, suite aux différentes réunions de crise concernant le CCN, La Strada a sondé le secteur et a tenté de susciter une réaction. Il fut impossible d'obtenir une action coordonnée pour tenter de gérer un peu mieux la situation du CCN. Si donc, une grande partie du secteur de l'aide aux sans-abri se plaint du fonctionnement de l'urgence, et notamment du Samusocial, il reste quant à lui incapable de se mobiliser concrètement pour ce genre de situation d'urgence, et/ou de s'engager pour une alternative<sup>34</sup>. Les raisons avancées furent diverses : cette situation n'entrait pas dans le cadre de leur travail, ni dans leur mode de fonctionnement, et cela ne correspondait pas à leur pédagogie. Il est vrai que les cabinets, face au manque d'encadrement, auraient souhaité que des équipes de travailleurs sociaux, en lien avec des bénévoles, se retrouvent à encadrer *a minima* les populations du CCN. À la décharge du secteur, aucun cabinet n'a proposé de moyens humains ou financiers aux associations susceptibles de supporter cette charge. Hors, il est évident que la plupart des associations sont déjà confrontées à des problèmes d'effectifs et que débaucher un travailleur pour une autre mission de ce type impose d'offrir des compensations.

### **3.2.3 Evaluer l'impact d'un dispositif hivernal sur une commune : quelques mots sur la recherche-action de Diogènes**

Au mois de décembre 2010, un projet-pilote a été confié à l'ASBL Diogènes, temporairement renforcée de deux chercheurs/travailleurs de rue pour mener cette expérience. L'objectif de ce projet fut de soutenir l'insertion dans le quartier d'implantation du dispositif d'Etterbeek et d'y reconstruire du lien social jusqu'à la fermeture du bâtiment.

Ce projet comportait quatre axes de travail :

- un travail de rue avec les personnes sans-abri dans le quartier
- du soutien et de l'information aux citoyens et aux habitants du quartier
- de la liaison, de la formation et de la coordination des services d'aide du secteur et du quartier
- une recherche-action analysant l'impact d'un dispositif hivernal sur le quartier et ses habitants.

En ce qui nous concerne, ce sont les résultats de la recherche-action qui nous intéressent au premier chef. Nous ne pouvons ici dévoiler les résultats de ce travail. La présentation de l'évaluation de l'équipe de Diogènes complètera parfaitement le présent rapport. En effet,

---

<sup>34</sup> L'Espace de Parole organisé au CCN le 14/12/2010 fut également symptomatique de cette (im)mobilisation, puisque du secteur seule la représentante du programme Hope In Station était présente.

leur approche autour du dispositif d'Etterbeek fut particulièrement qualitative (observation et entretiens avec des usagers, des habitants, des travailleurs sociaux, certaines autorités) afin d'apporter des éclaircissements au sujet du vécu et du ressenti à la fois des usagers et des habitants du quartier, sur la présence d'un tel centre d'hébergement de sans-abri pendant l'hiver.

Les recommandations que Diogènes produira seront à prendre en compte pour les organisations futures, étant donné qu'elles s'appuient 1/ sur l'étude des effets de l'implantation d'un centre à grande capacité d'accueil sur les relations entre acteurs (habitants de la rue, travailleurs sociaux, police, commerçants, etc.), 2/ sur les représentations qu'ils se forgent mutuellement, 3/ sur les modalités d'appropriation de l'espace par les usagers du centre. Ces analyses viendront enrichir nos propres recommandations, notamment en ce qui concerne l'intérêt d'ouvrir un centre à grande capacité d'accueil (>300 places), ou plusieurs petites structures (en terme structurels, mais également de perception par les habitants, les travailleurs du centre, etc.)

### **3.3. Les autres dispositifs hivernaux en Belgique**

Nous proposons dans cette partie quelques éléments concernant les dispositifs hivernaux en Wallonie et en Flandre, l'expérience des autres régions en la matière pouvant être riche d'enseignements.

#### **3.3.1. En Wallonie**

En contactant les 6 Relais sociaux wallons<sup>35</sup> (Charleroi, Liège, Mons, Verviers, La Louvière, Namur), nous avons pu obtenir les cahiers des charges et les évaluations de leurs dispositifs hivernaux. À l'inverse, lorsque l'un d'entre eux nous demanda le plan objectif du dispositif hivernal bruxellois, il nous été impossible de le produire. Cette anecdote est symptomatique de l'absence d'un plan hivernal à Bruxelles.

Si les situations des grandes villes wallonnes ne sont pas comparables avec celle de Bruxelles, en termes de quantité de sans-abri ou de moyens mis en œuvre, il est néanmoins intéressant de voir la manière dont leurs dispositifs hivernaux fonctionnent.

La première chose qui interpelle est l'organisation générale, le caractère très structuré dans la présentation du dispositif hivernal. Prenons l'exemple de Charleroi (voir détail en annexe), où existe une cellule hivernale qui a pour objectif de coordonner et de gérer le fonctionnement du dispositif hivernal. Elle centralise l'action et l'information et soutient les services. Elle est composée de représentants de différents services et secteurs : Relais social, CPAS, associations, etc. Pour la préparation, l'organisation et l'évaluation du plan hivernal, la coordinatrice générale Suzanne Huygens rappelle au colloque du 22 juin 2010, que la cellule s'est réunie quatorze fois au total. Il existe trois niveaux d'actions dans le pôle hivernal Carolo : des actions annuelles qui se renforcent, des actions spécifiques (abri de nuit et accueil de soirée), ainsi que des actions qui se mettent en place en cas de crise (abri de nuit, grand froid).

---

35 Voir le décret relatif à l'insertion sociale du 17 juillet 2003, ainsi que l'arrêté du gouvernement wallon relatif à la reconnaissance et aux subventionnements des relais sociaux (Respectivement disponibles sur <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=498&rev=485-6444> et <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=493&rev=480-1851>)

### 3.3.2. En Flandre

À la différence de la Wallonie, il n'y a pas de cellule hivernale qui coordonnerait un dispositif hiver pour la région flamande. Les quelques données que nous avons recueillies proviennent à la fois du BAPN (Réseau Belge de lutte contre la pauvreté), et du rapport final sur l'aide aux sans-abri en région flamande<sup>36</sup>.

L'accueil hivernal dans les villes flamandes, lorsqu'il existe, s'organise selon des modalités différentes (date d'ouverture et de fermeture différentes, nombre de places, etc.). Ce sont les provinces flamandes qui coordonnent cet accueil hivernal supplémentaire, sans aide de la part du gouvernement flamand. Ainsi, selon nos sources, la Flandre occidentale aide financièrement l'accueil de nuit à Ostende et Courtrai.

Généralement, les villes flamandes proposent quelques lits supplémentaires pendant l'hiver, dans les centres d'urgence existants ou dans d'autres locaux d'accueil. Le principe général qui sous-tend ces actions est celui du Bed - Bad - Brood (un lit, un bain, du pain), sans autre forme d'accompagnement supplémentaire, à quelques exceptions.

**Tableau n°3 - L'accueil hivernal dans quelques villes flamandes**

Villes	Accueil de nuit - Nombre de places	Accueil hivernal - Nombre de places
Aalst	6	7
Antwerpen	51	26
Brugge	/	6
Genk	6	6
Hasselt		
Gent	56	30
Kortrijk	/	10
Leuven	1	/
Mechelen	/	/
Oostende	/	20?
Roeselare	2	/
Sint-Niklaas	/	/
Turnhout	/	/

Source : « Aanbodverheldering Vlaamse thuislozenzorg »

36 DEMAERSCHALK E., HERMANS K., « Aanbodverheldering vlaamse thuislozenzorg », Leuven, juillet 2010, pp.45 et 49 notamment

## CE QU'IL FAUT RETENIR

- un point important pose PROBLÈME : le manque de COMMUNICATION de la part du Samusocial envers le reste du secteur de l'aide aux sans-abri
- une mise en place du Dispositif hivernal dans l'URGENCE, la TENSION et la NON-TRANSPARENCE
- une augmentation significative du nombre de places en urgence, toujours comblées, et malgré tout des situations de gens en rue (refus d'entrer dans les centres d'urgence, etc.)
- l'« organisation » des ouvertures telle que celle du CCN revient à ouvrir un squat, où la loi du plus fort sera de mise => ÉCHEC
- des situations telles que celles du CCN génèrent un COÛT FINANCIER, MATÉRIEL et HUMAIN
- l'incapacité du secteur à réagir et à se coordonner face aux situations de crise telles que celle du CCN
- un DOUBLEMENT du nombre de lits d'urgence pendant l'hiver entre 2008 et 2010. Entre ces deux dates, les DÉNOMBREMENTS du nombre de sans-abri à Bruxelles montrent une augmentation de « seulement » 13%
- la fermeture du Dispositif Hivernal s'est effectuée de manière calme selon le Samusocial et la commune d'Etterbeek
- une organisation détaillée du dispositif hivernal wallon, géré par une cellule hivernale qui prépare, coordonne et évalue son fonctionnement
- trois niveaux d'action dans le dispositif hivernal wallon : les actions qui se renforcent, les actions spécifiques, les actions de crise
- en Wallonie, un plan d'action très détaillé et évalué, qui fonctionne fortement en réseau
- il n'y a pas de dispositif hivernal coordonné en Flandre.

## **4. Enseignements et recommandations pour un vrai Dispositif d'Urgence Hivernal Bruxellois (DUHB)**

Cette dernière partie a pour objectif d'émettre des propositions utiles à la préparation, la coordination et le fonctionnement des dispositifs hivernaux à venir. Elles sont fondées sur les entretiens individuels et collectifs avec les travailleurs du secteur et certains sans-abri, les conclusions du colloque du 22 juin 2010, ainsi que les conclusions des différents groupes de travail que nous avons animé.

Il n'est pas évident d'être neuf et original dans les propositions concernant le plan hivernal. La plupart des acteurs sont conscients des limites et des possibilités offertes. Il reste néanmoins important d'écrire et d'objectiver tout ce que nous avons compilé et analysé au long de cette mission, de façon à ce que ces propositions soient efficacement relayées et proposées à de plus hautes instances politiques et décisionnaires.

Ce sont toujours plus ou moins les mêmes éléments qu'il faut prendre en compte dans l'organisation d'un dispositif d'hiver : la météo, le personnel, les bâtiments, etc. Au-delà de ces questions pragmatiques et structurelles, il y a également certains principes dont il faut discuter (le zéro refus ? les alternatives ?), ainsi qu'une réflexion plus générale sur les pouvoirs décisionnaires et organisationnels d'un dispositif d'urgence hivernal à Bruxelles-Capitale.

Enfin, ces propositions méritent évidemment d'être discutées et ne se veulent pas être la solution miracle à l'hébergement des sans-abri durant l'hiver. Néanmoins, il est impératif, suite à l'année européenne de lutte contre la pauvreté, que la région bruxelloise dispose d'un dispositif hivernal d'urgence clairement défini. En effet, comme le soulignait Patricia Schmitz lors du colloque sur l'urgence sociale :

« en terme d'évaluation, ce qui est apparu, selon la réalité des personnes qui travaillent sur le terrain, c'est qu'il y avait finalement un grand flou autour de la définition de ce dispositif hivernal, de ses objectifs, de ses critères, de son évaluation. Par ailleurs, qui assurait la coordination, de quelle manière, à la fois au niveau politique mais aussi au niveau pratique, sur le terrain, restait quand même assez flou. » (nous soulignons) (22/06/2010)

### **4.1. Principales conclusions du colloque du 22 juin 2010**

Nous reprenons ici les grandes conclusions du colloque sur «l'urgence de l'urgence sociale». Il est prévu qu'un document reprenant son contenu *in extenso* soit publié sous forme d'Ikebana par le Centre de Documentation et de Coordination Sociales (CDCS-CMDC asbl).

La première partie du colloque revenait sur la notion d'urgence sociale, son organisation, ses acteurs. Les éléments de débat sur la question se trouvent dans ce rapport (partie 2). Ce sont surtout les ateliers et leurs conclusions sur lesquelles nous revenons dans les lignes suivantes.

Le constat unanime concernant l'organisation du dispositif hivernal bruxellois rejoint celui qui est ressorti lors des entretiens et des groupes de travail que nous avons pu mener, c'est-à-dire que l'on ne sait pas précisément comment il fonctionne, qui le coordonne, quel est le mandat. Par exemple, il est impossible d'obtenir un document cadré sur le fonctionne-

ment du dispositif hivernal en terme de localisation, de personnel, de moyens de fonctionnement, ni même pour avoir une idée de l'objectif général et des objectifs particuliers du Samusocial dans ce cadre. Le chantier est donc vaste, mais clair : il est temps d'organiser un vrai Dispositif d'Urgence Hivernal à Bruxelles (DUHB).

Si le Samusocial développe une stratégie de communication envers les politiques, les media et les bailleurs, ce n'est pas le cas envers le reste du secteur (dont les différents acteurs doivent être les principaux partenaires, ne l'oublions pas). Celui-ci déplore que durant toute la durée du dispositif hivernal, en amont, pendant et en aval, il ne soit pas informé du minimum concernant l'organisation de l'hiver pour les sans-abri.

De manière générale et au-delà de la critique de l'opérateur hivernal, plusieurs participants du colloque observent que c'est le fonctionnement général de « l'hiver » qui doit être repensé. Ce qui signifie :

Durant ce colloque, le Samusocial a clairement présenté la priorité de ses revendications, que nous reprenons ici :

- garantir des places d'hébergement d'urgence en quantité et en qualité, pour un besoin qui est déjà déterminé depuis des années et qui ne fait que croître. Sur ce point, nous savons déjà que les besoins ne sont pas clairs, étant donné qu'on ne connaît pas précisément quelle population est accueillie par le Samusocial ou par l'asile de nuit pendant l'hiver, et que le nombre de lits occupés n'est pas un critère suffisant.
- un ou plusieurs bâtiments pour un projet spécifique
- le renforcement des équipes mobiles d'aide (en hiver et le reste de l'année). En effet, le renforcement des maraudes peut se justifier, dès lors que le travail de l'urgence sociale se cantonne à ce qu'il sait faire, c'est-à-dire de l'urgence / sas / orientation
- développer une politique de logement diversifiée. Sur ce point, le Samusocial admet qu'il est parfois contraint de garder des personnes dans l'urgence beaucoup plus longtemps qu'elles ne devraient<sup>37</sup>. La prévention et la sortie par le logement sont évidemment deux des grands points à développer pour une politique régionale de l'aide aux sans-abri cohérente. Encore faut-il réfléchir à quel type de logement il est cohérent de développer<sup>38</sup>.
- la mise en place d'un réseau inter-hôpital et centres d'urgence. Lorsqu'une personne sort d'une hospitalisation, elle est envoyée en rue ou dans un centre d'urgence : il faut augmenter le nombre de lits de revalidation.
- des collaborations intersectorielles, avec les prisons, avec la psychiatrie, etc.

---

37 Ce que la conférence européenne de consensus demande précisément de corriger. Les personnes en Maisons d'accueil ont quant à elles doublé le temps moyen de séjour entre 2000 et 2010 du fait du coût élevé du logement.

38 Le groupe de travail de la concertation relatif aux Services d'Hébergement Non Agréés a mis en lumière les carences en terme d'accueil des populations marginales.

## CE QU'IL FAUT RETENIR du colloque

- les missions, les actions, les moyens mis en œuvre pour le Dispositif hivernal doivent être éclaircis
- le manque de communication de la part du Samusocial
- le manque de concertation entre l'opérateur hivernal et le reste du secteur
- un débat sans issue sur l'idée de limiter l'ouverture du nombre de places
- un Dispositif hivernal qui n'est pas évalué, sauf par le Samu lui-même
- le Samu ne doit pas être l'acteur principal du dispositif hivernal, des partenariats avec le reste du secteur doivent être officialisés
- il faut interpeller le Fédéral et le mettre face à ses responsabilités en ce qui concerne les demandeurs d'asile et les clandestins présents sur le territoire de Bruxelles-Capitale
- le Samusocial revendique plus de places en hébergement d'urgence, des bâtiments structurels, etc. Il est lui aussi en demande d'un plan organisé
- l'urgence n'est qu'une partie de la problématique de l'aide aux sans-abri, il faut tenir compte de l'amont (prévention de tous les mécanismes d'exclusion) et de l'aval (des réponses à moyen et long terme : logement, accès aux soins de santé, etc.)
- l'incapacité des acteurs du secteur et des élus à parler des populations sans droit de séjour et dès lors hors des circuits vertueux de la réinsertion sociale
- il faut développer et renforcer le travail en réseau, pour optimiser ce qui existe
- aucune décision n'a été prise à l'issue du colloque

### *Les conclusions du colloque pour les prochains hivers :*

**Anticiper, Communiquer, Connaître, Décloisonner, Établir des priorités, Objectiver, Planifier, Travailler en réseau et en concertation**

## 4.2. Des mesures structurelles : personnel, bâtiments, etc.

### Le(s) bâtiment(s)

Il ne faut pas oublier que la question du bâtiment, dans l'organisation d'un dispositif hivernal, reste primordiale. Si cette question n'est pas réglée au plus tôt, il est très difficile d'organiser le service, la répartition du personnel, etc. autrement que dans l'urgence, quelques semaines avant l'ouverture fin novembre ou début décembre. Les différents opérateurs de ces dernières années, Samusocial, Pierre d'Angle, sont tous d'accord sur ce sujet.

Tous les acteurs du secteur de l'aide aux sans-abri sont également unanimes sur l'importance d'avoir une structure pérenne, en terme de bâtiment, pour envisager sereinement le dispositif hivernal. C'est une perte de temps et d'argent, que de chaque année devoir rechercher un bâtiment à l'approche de l'hiver. Le rapport d'évaluation du DHD 2004/2005 stipulait déjà :

*« Bâtiment : ne pas avoir à changer de bâtiment chaque année, cela permettrait de rentabiliser le matériel investi (serrures, éclairage de sécurité, signalisation, etc.) »*

En revanche, la question de la taille du bâtiment se pose. Faut-il avoir, comme le demande le Samusocial, un grand bâtiment de plus de 200 ou 300 personnes ? Ou, au contraire, comme il a été proposé en groupe de travail, plusieurs petits bâtiments de 30-50 personnes ? Ou encore une solution intermédiaire ? Nous développons ci-dessous, sous forme de tableau les arguments pour et contre chaque proposition.

**Tableau n°4 - Comparaison des aspects positifs/négatifs de petites et grandes structures pour le DUHB**

Grande structure		Petites structures	
+	-	+	-
Théorie de l'économie d'échelle : plus la structure serait grande, plus on économiserait en termes de coûts d'entretien, de personnels, de consommation d'énergie, etc.	Théorie qui ne tient plus dès lors que dans un bâtiment de grosses chaudières tombent en panne par exemple : dispatching de grande quantité de population Lourdeur et manque de souplesse		
		Souplesse si incident/accident	
	Phénomène NIMBY (voisins, commerçants)	Insertion dans le quartier plus facile (« appropriation » du public sans-abri par le voisinage)	
	Travail en quantité > qualité	Travail social de meilleure qualité	
		Dispersion sur le territoire	Dispersion sur le territoire
Un seul lieu > gens habitués	Un seul lieu avec beaucoup de monde > voisinage lassé		Transport des usagers
	Problème de la fermeture brusque > 300 personnes dehors en une seule fois	La fermeture petit-à-petit permet d'éviter de mettre 300 personnes d'un coup « dehors » à la fin de l'hiver	
	Grande structure = nombre importants de travail => Difficultés et contraintes de travail pour les travailleurs sociaux		
	La fermeture en une seule fois d'un seul grand bâtiment > nombre important de personnes à la rue	Possibilité de procéder par vagues successives de fermeture en informant les hébergés très en avance	
	Utilisation le reste de l'année		Utilisation le reste de l'année

Source : auteur

À la lecture du tableau, on voit se dessiner deux visions. D'un côté, une logique comptable, et de l'autre, une logique qui privilégie l'aspect qualitatif, une approche plus fine du travail avec les usagers du service.

À la lumière de ce que nous avons entendu et observé, il nous semble clair que tant pour les usagers que pour les travailleurs sociaux, les grandes structures ne sont pas souhaitables. Sans dévoiler ce que la recherche de Diogènes montre sur l'impact d'un centre de grande capacité sur une commune, nous pouvons déjà dire, suite à des entretiens avec les chercheurs, qu'ils ont observé que, pour les usagers, comme pour les travailleurs ou les habitants du quartier, un tel dispositif n'est pas souhaitable.

En revanche, il est clair que multiplier les structures de 30-40 personnes reste un défi à relever, non seulement pour trouver le nombre de bâtiments suffisants (même si l'on ne cherche pas à ouvrir 300 places, soit 10 centres, cela reste compliqué), mais également en terme de mise à disposition d'équipes, de transports des usagers, etc.

L'économie d'échelle est le premier argument avancé par le Samusocial en faveur des grandes structures (personnel, entretien, fonctionnement général). Pourtant, l'argument est peu probant dès lors que des problèmes surviennent à l'intérieur des centres et qu'il faut trouver de nouvelles solutions, coûteuses également (panne, insalubrité, etc.). Plus les centres sont grands, plus l'ampleur des dégâts peut être importante, et le devenir des usagers difficile à envisager, s'il faut par exemple les re-dispatcher (manque de souplesse).

On peut également postuler que des petits centres s'intègrent plus facilement au paysage que de grosses structures.

La question de la fermeture d'un grand centre pose question lorsque, comme cette année, un dispositif hivernal de plus de 300 places ferme et laisse les gens à la rue le 31 mars. Postulons que plusieurs centres de taille réduite permettraient de gérer plus facilement cette fermeture, en fermant petit à petit et en informant dès le début du mois de mars les hébergés afin qu'ils trouvent une solution alternative le plus vite possible.

Les travailleurs sociaux sont confrontés à une masse d'hébergés, nécessairement plus difficiles à approcher, orienter et suivre, que dans de petits centres. A cela s'ajoute le fait que les occupants ne restent qu'une seule nuit et qu'ils doivent repartir le matin. Emmanuel Nicolas, coordinateur à l'abri de nuit de Charleroi, met bien en évidence ce phénomène dans son étude ethnographique<sup>39</sup> sur les souffrances des travailleurs sociaux de proximité (à Bruxelles, Charleroi, Liège). Il reprend ainsi dans un de ses carnets de terrain les propos d'une travailleuse qui souligne bien cette difficulté à s'occuper des gens dans le court terme, et à se retrouver face à des masses importantes d'usagers (p.12) :

*« Anne : Tu sais, cela devient difficile de faire un bon travail social à l'abri de nuit ... Avant, les gars, ils restaient 4 nuits sur la semaine et on savait voir avec eux comment leur situation évoluait, à leur rythme. Maintenant, ils sont le double ou le triple devant l'institution, on refuse deux fois plus de monde qu'on ne sait héberger et cela va en augmentant. ... »*

*Je ne vois plus le gars que une ou deux fois par semaine à cause des ordres de priorité et quand je vois un gars que je connais ... un jour, on a une discussion et quand je le revois, fin de semaine, ses projets sont complètement passés à autre chose.*

*Est-ce que si cela continue, vu qu'on a de plus en plus de monde et de perpètes, nos employeurs vont pas remplacer les travailleurs sociaux par des gardiens ou des vigiles ? »*

On comprend bien à travers ces propos l'importance du travail de long terme, avec de petits groupes.

---

39 NICOLAS E., « Expérience ethnographique auprès de travailleurs sociaux de proximité en souffrance. L'auberge espagnole », 2006, 31 p.

La question de la situation et de l'éclatement (ou non) géographique n'est pas si nette. Une seule grande structure à un même endroit tous les ans, permettrait au voisinage de s'habituer à la situation. Dans ce cas en revanche, une même commune devrait supporter le centre. La dispersion de plusieurs centres sur différentes communes de Bruxelles présente également avantages et inconvénients. D'un côté le « poids » des centres est porté par plusieurs communes ; d'un autre peut se poser la question éventuelle du transport des hébergés dans les centres (voir plus bas).

Enfin, dans les deux cas, la question de l'utilisation du bâtiment pendant le reste de l'année reste problématique.

Quelle que soit la solution choisie, des tensions, violences, bagarres, problèmes de comportements, à l'intérieur comme aux abords immédiats du centre, pourront avoir lieu. Les centres d'urgence, tels qu'ils sont conçus, pour faire de l'humanitaire pendant l'hiver font d'ailleurs fuir un certain nombre de sans-abri pour toutes ces raisons, et d'autres ... :

*« Et pour ceux qui ne dorment pas dans les centres ? Bah on est dans la rue. C'est le bordel tout le temps dans les centres. Y a des bagarres, des bousculades, pas de respect, y a plus de 350 personnes là-dedans. (...) Les gens se comportent comme des animaux, c'est tout. Le problème c'est pas le bâtiment, c'est grand, c'est propre, c'est les gens le problème (...) Les gens n'ont pas de respect pour eux-mêmes. Y a des insultes. Si tu réagis, c'est la bagarre. Si bagarre, t'es expulsé. Et dehors, il y a pas de sécurité. C'est un cycle. »*

(S. Espace de Parole du 15/03/2011 à Jamais Sans Toit)

On peut s'interroger sur la facilité de gestion d'une bagarre dans un centre de 300 personnes et dans une plus petite structure. En général, les usagers entendus préféreraient plutôt des petites structures, moins sujettes aux tensions (entre usagers, avec les travailleurs sociaux).

La question du bâtiment nécessite également de réfléchir au transport. Là encore, l'éloignement ne pose pas nécessairement un problème dès lors qu'il est prévu en amont. Si le bâtiment n'est pas situé au centre, ou plus difficilement accessible, il faut prévoir avant l'ouverture un mode de locomotion pour les hébergés. On peut imaginer un accord avec la Stib par exemple, qui pourrait organiser le transport des personnes en effectuant un ramassage à un endroit fixe connu (une gare), à deux horaires en fin de matinée. Le matin, les gens pourraient être ramenés au centre de Bruxelles, puisqu'on sait que c'est là que la plupart ont leur espace de vie de référence. Pour cela, il faut que des travailleurs sociaux encadrent les transports, et que les conducteurs de la Stib n'aient qu'à s'occuper du voyage, pas des personnes transportées. L'éloignement ne pose pas forcément problème, comme le souligne l'évaluation 2004/2005 du DHD :

*« L'éloignement du lieu fait qu'il faut quelques jours pour que les personnes sachent comment atteindre le lieu. Mais une fois le chemin connu, ces personnes n'ont plus de problèmes pour y venir.*

*Nous ne voyons pas, dans notre expérience que l'éloignement pose un problème en soi. Ce qui pose bien un problème, c'est l'orientation de personnes sous influence, ou psychologiquement déficientes. Surtout celles qui appellent tard, lorsqu'il n'y a plus de transport. Mais ces personnes ne constituent pas non plus la masse des hébergés. »*

## **Le(s) personnel(s)**

Lors de nos entretiens avec certains sans-abri, il est apparu un réel sentiment de malaise

quant au personnel du Samusocial, notamment ceux du dispositif hiver. Voici deux extraits qui illustrent cela :

*« Le problème dans le dispositif d'hiver, c'est les article 60. Tu connais les article 60. Je te fais pas un dessin. Ici, j'ai l'impression qu'il y a un manque de formation des travailleurs sociaux. Ils font ce travail comme un autre pour gagner du fric et c'est tout. »*

(M., entretien en rue, 01/04/2011, 9 ans à la rue [ne se rend plus au Samu])

*« Oui, j'y suis allé l'hiver au Samu. Masui et tout. J'étais l'acteur d'un jeu stupide. Les travailleurs sociaux ils ont moins d'éducation, de culture, que toi. Ils traitent les gens avec mépris. Même si certains sont très corrects. Mais souvent ils sont brusques, menaçants. Et il y a trop de monde là-bas. Et tout ce fric qui coule pour ça... »*

(A., entretien en rue, février 2010, 2 ans au Samu.)

La question de la qualité du recrutement des travailleurs sociaux pour le dispositif hivernal mérite d'être posée. Le Samusocial, comme opérateur du dispositif hivernal, doit trouver très rapidement et dans l'urgence, du personnel pour encadrer les hébergés dans les extensions hivernales (étant données les difficultés annuelles à trouver un bâtiment, ils l'obtiennent tard...). Dans ces conditions il peut être compliqué d'être difficile quant à la qualité des candidats. Il faudrait pour remédier au manque d'expérience et de formation de certains encadrants du dispositif hivernal, qu'ils soient eux-mêmes encadrés par des professionnels expérimentés.

L'expérience d'échange de travailleurs a déjà été faite, notamment lors du DHD 2004/05. L'évaluation de ce DHD a permis de dégager des aspects positifs et négatifs, que nous reprenons ici *in extenso* :

#### **« Les désavantages du partage de travailleurs :**

- le travailleur vient avec sa propre pratique de travail, qu'il applique spontanément au « nouveau » contexte, même si ce n'est pas la meilleure méthode à appliquer. Un échange de vue avant le démarrage du dispositif et une clarification des objectifs à atteindre auprès de la population accueillie, permettrait de compenser facilement ce désavantage.

- le travailleur doit aussi garder de la distance et sauvegarder l'image qu'il veut pouvoir continuer à donner à la population accueillie quand il reviendra dans son job d'origine. Pour cela, la bonne compréhension des limites de l'implication et des conséquences que peut avoir cette implication doit être bien perçue par les autres travailleurs, afin d'harmoniser leurs manières d'agir pour « compenser » ou au contraire « soutenir » cette implication.

- l'équipe d'appartenance doit pouvoir compenser le départ du travailleur et la charge de travail qu'il laisse derrière lui (remplacement, etc.)

- il faut préparer certaines personnes du public de l'institution d'origine au départ du travailleur. »

#### **Les avantages du partage de travailleurs :**

- le travailleur vient avec sa pratique de travail. Il a déjà eu des contacts avec la population accueillie ou une population similaire, dans des contextes différents. Il apporte à ses collègues des questionnements et des méthodes différentes de celles usuellement pratiquées. Ceci profite à tous, même s'il est important de dire cette expérience aux usagers, afin qu'ils la respectent, car ils ne la perçoivent pas automatiquement.

- le travailleur met immédiatement son expérience passée au service du nouveau contexte. Moyennant une définition claire du contexte de sécurité dans lequel on travaille ceci est un gros avantage en cas de situation délicate (il peut mieux se consacrer à la situation elle-même, ayant déjà une expérience de cas similaire)

- le travailleur vient avec l'image qu'a de lui la population accueillie. La confiance qui existe entre eux est un argument solide sur lequel peut se construire une structure par essence temporaire. Il est nécessaire de dire cette expérience aux usagers, afin qu'il la respecte.

- le fait de rencontrer son public dans un autre contexte permet au travailleur d'acquérir une meilleure compréhension des personnes et de leur réalité de vie ; il peut ramener ses réflexions dans l'équipe d'appartenance. De même peut-il amener des questions par rapport à la partie du public qu'il ne rencontre pas dans son institution d'origine.

- le fait d'être confronté à d'autres missions et pratiques de travail renforce le savoir-faire du travailleur ... et de son équipe d'appartenance. »

### **Le nombre de places**

Concernant le nombre de places en urgence pendant l'hiver, il y a clairement un conflit entre la vision du Samusocial et celle du reste du secteur. D'un côté, on s'interroge sur l'intérêt d'une augmentation croissante des places d'urgence en hiver, du nombre de lits, etc. De l'autre, le Samusocial estime qu'il faut non seulement augmenter le nombre de lits, mais en plus les pérenniser. Le rapport de Rea et alii en 2001 évoquait déjà ces interrogations dans ses recommandations au sujet du dispositif hivernal :

« La recherche montre que, si l'augmentation du nombre de lits peut avoir un sens en hiver, la détermination du nombre structurel de lits ne peut se fonder sur un critère saisonnier (la demande ne fluctue pas nécessairement en fonction de facteurs saisonniers et le nombre de refus peut être important également en été). Par ailleurs, s'il est vrai qu'il est plus facile pour les usagers de trouver un endroit pour dormir en été qu'en hiver (squats, parkings, parcs, etc.), ces propositions n'agissent pas dans un sens d'amélioration de leur situation. Enfin, certaines maisons d'accueil ont pointé, à la fin du dispositif hivernal, l'arrivée d'usagers qui programment leur départ en automne lorsqu'ils auront à nouveau accès à un hébergement gratuit. Le maintien du dispositif hivernal produit donc des effets contre-productifs car il rompt le travail tant d'insertion que de prévention. »

Proposition 13 : « L'augmentation du nombre de lits doit être discutée et décidée dans le cadre du Comité de Concertation. » (nous soulignons)

Ce rapport soulignait déjà, comme nous l'avons vu plusieurs fois ici, que l'augmentation du nombre de lits en hiver chaque année, n'est sûrement pas une réponse aux besoins des sans-abri en termes d'insertion et de travail social.

Lors du colloque du 22 juin 2010, la même question a été posée par l'animateur de la journée :

« Peut-on tenir d'augmenter chaque année le nombre d'hébergement de nuit et d'urgence ? Il faut peut être mieux et plus efficacement se focaliser sur un hébergement ou sur un accueil structuré et autre, mais plus spécifiquement adapté aux publics, et laisser travailler les secteurs là qui sont en place et les renforcer (...) On ne peut pas uniquement investir dans l'urgence mais aussi dans la diversification de l'offre » (nous soulignons)

Une autre piste proposée en groupe de travail (16/11/2010) est, plutôt que d'ouvrir de

nouvelles structures, de partir de celles qui existent déjà (les maisons d'accueil) et d'en augmenter légèrement les capacités<sup>40</sup> (+ 5 à 10%). Ceci suppose de connaître les maisons d'accueil qui disposent de places libres, et également de réfléchir au cadre juridique permettant d'augmenter légèrement les capacités actuelles.

#### **CE QU'IL FAUT RETENIR** (en terme de bâtiments)

- un besoin de plusieurs bâtiments pérennes (nombre de place limité à 100)
- un besoin de bâtiments accessibles et excentrés
- il faut équilibrer l'effort en matière d'accueil d'urgence hivernale entre les 19 communes de la région
- il faut créer une équipe spéciale avec la Stib (ou la Snbc) pour le transport
- il faut prévoir l'ouverture et la fermeture des bâtiments (informer le public, le voisinage, le reste du secteur)
- il faut tenter d'exploiter au maximum les structures existantes pendant l'hiver

#### **CE QU'IL FAUT RETENIR** (en terme de personnel)

- il faut favoriser l'échange de travailleurs professionnels qualifiés (notamment engager des réflexions autour du cadre juridique possible)

### **4.3. Une remise en cause de certains principes ?**

Peut-on remettre en question certains principes sur lesquels est fondé l'accueil d'urgence à Bruxelles, et notamment pendant l'hiver ? C'est ce qu'a proposé le coordinateur du CAW Archipel, Edwin Vanhollebeke, en juin 2010. Etant donné que l'accueil d'urgence repose sur quatre principes qui sont l'anonymat, l'inconditionnalité, le « zéro refus » et la gratuité, il a proposé, dans un document diffusé au secteur et soutenu par toutes les organisations d'Archipel, de remettre en cause ces concepts (voir document en annexe). Ces organisations plaident pour :

- 1/ la connaissance de l'identité des sans-abri, afin de distinguer les droits potentiels des personnes (sans-papiers, demandeurs d'asile, demandeur d'emploi belge, etc.)
- 2/ la révision du principe d'inconditionnalité, avec une priorité aux sans-abri bruxellois
- 3/ l'égalité de prise en charge des sans-abri entre toutes les régions belges, afin que ce ne soit pas Bruxelles qui en supporte la majorité, ainsi qu'une coopération entre secteurs

---

40 C'est ce que propose également le Relais social du Pays de Liège dans son cahier de charges du plan grand froid 2010-2011 : «Il conviendrait aussi d'optimiser l'hébergement dans les Maisons d'Accueil»

4/ l'aide gratuite uniquement aux personnes qui ne disposent pas de revenus.

Ces pistes sont intéressantes pour repenser l'urgence dans sa globalité. En revanche, pendant la période hivernale en particulier, il paraît difficile de dépasser les principes d'anonymat, d'inconditionnalité et de «zéro refus». En revanche, même dans le cadre de l'hiver, on pourrait envisager de réviser la gratuité de l'aide pour tous.

### **CE QU'IL FAUT RETENIR**

- l'inconditionnalité et l'anonymat doivent perdurer, mais il faut presser les Ministères compétents sur les questions des sans-papiers, des demandeurs d'asile pour qu'ils prennent leurs responsabilités
- hors de la période hivernale, il faut probablement discuter de certains principes qui fondent l'urgence : inconditionnalité, refus zéro, anonymat. La fin de la gratuité pourrait en revanche être envisagée même pendant l'hiver.

## **4.4. L'information et la communication**

### **4.4.1. Le développement de la Plate-forme Informatrice de La Strada (PILS)**

On l'a vu tout au long de ce rapport, l'une des clés du bon fonctionnement d'un plan hivernal réside en partie dans la bonne diffusion d'information et la communication, entre partenaires du secteur et entre secteurs. L'asbl Pierre d'Angle le faisait déjà remarquer lors de l'évaluation du DHD 2004/2005, et la remarque reste valable cinq ans après :

*« Faire circuler l'information, voilà bien un élément essentiel des relations entre associations. Loin d'être seulement un enjeu de pouvoir, cacher, retenir ou simplement oublier de transmettre de l'information est dommageable, pas seulement aux associations partageant le même champ d'action, mais surtout aux personnes qui bénéficient du travail des associations. »*

Nous proposons ici un outil informatique visant à améliorer la gestion quotidienne des informations autour du fonctionnement du Dispositif d'Urgence Hivernal de Bruxelles (DUHB). Cet outil n'est pas proposé *ex nihilo*. Il a en effet été présenté et discuté à différents niveaux : acteurs de terrain, fédérations, cabinets, groupe de travail « hiver » (voir notamment les critiques à l'égard de l'outil dans le compte-rendu de la réunion du 19/01/2011). Sa mise en place impose de réfléchir à différentes notions, notamment celle de l'urgence en hiver. Les partenaires rencontrés durant la mission se sont généralement montrés intéressés par la Plate-forme. La Strada sera en mesure de la mettre en place, de l'alimenter, et de l'entretenir, à partir de la rentrée 2011. Auparavant il restera pour cela à rencontrer les acteurs parties prenantes, individuellement et collectivement, de manière plus précise, afin de définir des degrés d'accès et quelques principes fondamentaux. Nous reprenons dans les lignes suivantes les modalités de fonctionnement de la plate-forme informative.

L'idée principale de la plate-forme est de collecter/diffuser deux types d'informations :

- 1/ une information « chaude » (e.g. les expulsions d'Afghans qui se retrouvent dans un parc de Bruxelles, ouverture d'un accueil d'urgence dans une salle de sport...)
- 2/ une information plus structurelle (e.g. nombre de refus quotidiens au Samusocial, le nombre et qualité des places dans les maisons d'accueil, etc.). Cet instrument se veut favoriser une communication claire et cohérente entre tous les acteurs bruxellois de l'aide aux sans-abri.

L'outil tel que nous le proposons comporte deux volets.

### 1. Le premier volet concerne les « actualités » (voir capture d'écran n°1).

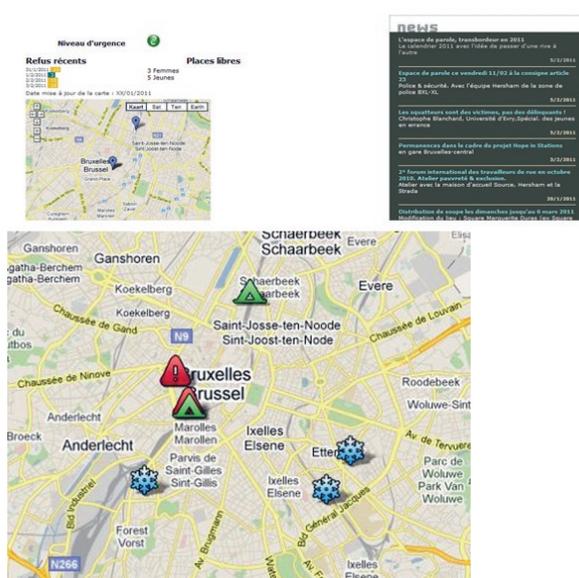
Autour d'un plan de Bruxelles qui permettra de visualiser rapidement où ont lieu les évènements, plusieurs types d'informations seront proposés :

- la météo quotidienne (T°C, hygrométrie, vent + évènements climatiques exceptionnels type fort gel, fortes chutes de neige)<sup>41</sup>. Cette information conditionnera en partie le ...
- ... niveau d'urgence. Les niveaux sont ici proposés à titre indicatif. Le contenu et la définition de chaque niveau devra être réfléchi avec les partenaires<sup>42</sup>. A titre d'exemple, le niveau 1 (températures faibles mais pas négatives) couplé à un fort vent et/ou une forte humidité pourrait par exemple déclencher une action/information/décision, partant du principe que la T° ressentie est plus importante que la T° réelle).

#### *Les niveaux d'urgence envisagés.*

Lors de la présentation de la plate-forme au groupe de travail hiver, il a été proposé que l'on mette en place deux niveaux : la période « novembre > mars », c'est-à-dire une période d'»urgence» hivernale normale, que le secteur sait prendre en charge classiquement. Et un autre niveau qui ne concernerait que les situations exceptionnelles, et qui permettraient de faire appel à d'autres personnels (armée, ...).

### Capture n°1 : la page « actualités »



Source : La Strada

41 Également utilisable en été (en cas de forte chaleur, de pic de pollution)

42 Avec notamment les experts de terrain comme Médecins du Monde, etc.

La signification des niveaux pourra être découverte en cliquant sur l'un d'entre eux par exemple. Chaque niveau pourrait déclencher :

- une alerte aux différents professionnels du secteur
- une alerte aux cabinets concernés

Ces niveaux pourront être un outil d'aide à la décision. Ainsi, le déclenchement d'un niveau pourrait mettre en place x équipes, y personnels, z moyens financiers. Ceci permettrait de « dispatcher » les moyens en fonction des urgences « réelles », de manière à ce que les subsides ne soient pas distribués également pendant tout une période, mais au contraire soient équilibrés en fonction des niveaux. Sur cette page, l'utilisateur pourra également trouver une rubrique « news », qui permettra d'aller au-delà d'une simple géolocalisation d'évènement, en détaillant en quelques lignes la source et le contenu de l'information. Ces informations, nombreuses et régulières pendant l'hiver, pourront être de tous ordres (e.g. présence d'Indiens dans un parc, fermeture des parcs pour cause de tempête annoncée par l'IBGE, etc.). L'information sera vérifiée et mise à jour le plus régulièrement possible par La Strada.

Plusieurs niveaux de confidentialité seront développés : public<sup>43</sup>, confidentiel secteur, confidentiel Strada. Là encore, ce sera l'objet de discussion avec les partenaires du secteur.

2. La plate-forme permettra l'accès à une seconde partie, cette fois réservée à certains services du secteur. La confidentialité des données sera garantie par La Strada. Cette partie permettra de recueillir et de diffuser des informations concernant notamment les services d'hébergement d'urgence et les maisons d'accueil.

L'idée générale de cette partie est d'établir et/ou de renforcer le lien entre une offre (de places dans les maisons d'accueil) et une demande (de placer des personnes sans-abri qui ne peuvent être accueillies dans le cadre du dispositif hivernal). Concrètement, cela signifie de recevoir chaque jour les informations concernant les places libres de la part du Centre Ariane, tâche qu'il effectue déjà. Une fois ces places connues, et notamment leur qualité (pour homme/femme, femmes battues, hommes seuls, etc.), la Strada s'engage à créer le lien avec le Samusocial afin de placer les quelques personnes qui n'y trouvent pas de place. Ainsi, en pratique, l'offre sera diffusée et consultable par certains acteurs du secteur (Samusocial) (nombre de places libres). Si le Samusocial est demandeur, il contacte la Strada qui connaît la demande, c'est-à-dire à la fois le type de places libres et le type de public concerné (ex. : 1 homme seul, alcoolique / 1 place dans un home pour femmes battues). La Strada reste l'intermédiaire et contactera dans ce cadre la maison d'accueil pour connaître la disponibilité, les conditions, puis proposera la personne à placer afin de confronter offre/demande et voir dans quelle mesure les deux sont compatibles. La Strada « garantira » les orientations, afin d'éviter les orientations « inutiles » (personnes qui seraient refusées car ne correspondant pas à la demande des maisons d'accueil)

L'outil permettra de faciliter les liens entre ce qu'on appelle la 1<sup>ère</sup> et la 2<sup>ème</sup> ligne. Sur cette question, deux positions s'affrontent dans le secteur. D'un côté, le Samusocial explique

---

43 Ceux qui se rendent sur le site de La Strada, cette partie n'a rien de confidentiel, c'est un « tableau de bord » sur la situation à un moment T, que quiconque peut connaître soit via les medias, soit en téléphonant de-ci de-là.

que la plupart des gens qui sont pris en charge par leur dispositif n'entrent pas dans les critères trop restrictifs des maisons d'accueil. Le Samusocial aurait fait une étude (voir 5<sup>ème</sup> compte-rendu du Groupe de travail hiver en annexe), pour le moment non diffusée auprès du secteur, montrant que, à partir d'un panel et d'une temporalité très réduite, sur 267 personnes plus de 200 n'entrent pas dans les critères des maisons d'accueil. Lors d'un entretien, la directrice du Samusocial nous expliquait au sujet de la difficulté d'orientation vers les maisons d'accueil :

« il y a des gens qui ne peuvent rentrer dans la deuxième ligne parce qu'ils sont un peu trop alcooliques, un peu trop psychiatriques, parce qu'ils ne sont pas peut-être respectueux de certaines règles ou incapables de répondre à certaines règles de gestion quotidienne »  
(P. Peraita, Samusocial, 08/02/2011)

D'un autre côté, les maisons d'accueil expliquent que même lorsqu'elles contactent le Samusocial pour leur signifier qu'ils ont de la place, celui-ci ne les contacte jamais. C'est le cas du Directeur du Foyer d'Accueil qui, lors du colloque du 22 juin signalait qu'il avait contacté le Samusocial pour l'informer que 15 places pour les familles étaient libres, et qu'il n'avait jamais reçu de réponse de leur part.

### Capture n° 2 et 3 : les places dans les maisons d'accueil / Ecran test

PLAATSEN				Date: 12/10/2010				Heure: 12:48:09 PM						
Menu														
1161-38	H	F	E	J	Café La Paix	H	F	E	J	Foyer Bodeghem	H	F	E	J
Vrienden van het Hazak	H	F	E	J	Foyer Georges Matto	H	F	E	J	Petits riens	H	F	E	J
Home Baudouin	H	F	E	J	Violences conjugales	H	F	E	J	Châvrelle	H	F	E	J
Vigeland	H	F	E	J	Home Du Pré	H	F	E	J	rue Verte	H	F	E	J
Maison de la mère et de l'enfant	H	F	E	J	Talica	H	F	E	J	3 Pompiers	H	F	E	J
Centre d'urgence	H	F	E	J	Centre d'urgence	H	F	E	J	Centre d'urgence	H	F	E	J
Albarro	H	F	E	J	Source - La Rive	H	F	E	J	HOME ARIANE, ARIANE, CENTRE ARIANE	H	F	E	J
Pierre d'Angle, Asile de Nuit	H	F	E	J	Foyer d'accueil	H	F	E	J	Accueil Montfort	H	F	E	J
Le Relais	H	F	E	J	Transit	H	F	E	J	samusocial	H	F	E	J
Mozziak	H	F	E	J	SOS Jeunes	H	F	E	J		H	F	E	J

Capture rectangulaire

PLAATSEN

Dernier enregistrement le 8/12/2010 à 3:33:00 PM

Menu

Institution    Hommes    Femmes    Enfants    Jeunes

**Home Baudouin**    2

inadapté pour personnes à mobilité réduite (escaliers...)  
niet geschikt voor pers. met een handicap (trappen...)  
02/512.64.95

**Centre de prévention des violences conjugales et familiales**    4

Hébergement pour femmes avec ou sans enfant(s) (sans limite d'âge); Hébergement après 1 entretien; Accueil: 9-17; Permanence téléph. 8h30-19. Consultation et suivi sur RV gratuit  
Voor vrouwen met of zonder kind(eren) (voor alle leeftijden); Opvang na 1 kennismakingsgesprek; Onthaal: 9-17 - Telef. permanente van 8u30-19.  
02/539.27.44

Source : La Strada

À l'heure de la rédaction de ce rapport (fin mars), la plate-forme n'a pas été mise en route. Tous les acteurs n'ont pas encore été consultés sur cette question. De plus, notons que l'opérateur principal du dispositif hivernal, le Samusocial, a donné son accord pour participer à la première partie informative de la plate-forme, mais pas pour la seconde. Tout reste

encore à construire dans les mois suivants avec les différents partenaires, particulièrement lors des prochaines discussions autour de l'organisation du prochain dispositif hivernal.

#### **4.4.2. L'information des usagers et travailleurs sur la question sans-papier**

À tous les niveaux, nous l'avons déjà évoqué, la problématique des sans-papiers et demandeurs d'asile suscite beaucoup de remous. C'est pourquoi nous estimons qu'il est important d'informer à la fois les travailleurs concernés par ces populations, mais également les populations entre elles (sans-papiers, sans-abri classiques). Il faudrait alors envisager d'organiser :

- des sessions régulières d'informations à l'usage des travailleurs du secteur de l'aide aux sans-abri, de la part de professionnels des questions migratoires (le CIRÉ, Vluchtelingenwerk Vlaanderen) ; voire l'intégration de courtes sessions obligatoires pour les travailleurs engagés pour le dispositif hivernal notamment, puisque la question est particulièrement délicate à cette période ;
- des sessions d'informations en direction du public des sans-abri, afin d'éviter d'entretenir la confusion en expliquant clairement qui sont les sans-papiers, la distinction entre les différents statuts (réfugiés, demandeurs d'asile, clandestins), quels sont leurs droits, à quoi ils ont accès, etc.
- des rencontres entre sans-papiers et sans-abri classiques, afin que chacune des parties puisse présenter son point de vue, son vécu quotidien, ses espaces de vie, ses problématiques.

#### **CE QU'IL FAUT RETENIR**

- réfléchir à la mise en place un plan hiver fondé sur deux types d'urgence : normale (le Dispositif d'hiver classique, mais avec un nombre de places limité), et exceptionnel (type plan catastrophe), avec une mise en place de moyens supplémentaires
- mise en place de plate-forme informatique (mise à jour, entretien, fonctionnement général) par La Strada dès la rentrée 2011 : pour l'information dans un premier temps (le reste est à discuter plus avant)
- évaluation de la plate-forme à la fin du Dispositif hivernal 2011/2012 pour améliorations et/ou changements
- à terme, utiliser la plate-forme toute l'année (au moins pour l'information)
- à terme, utiliser la plate-forme également pour l'articulation offre / demande
- mettre en place des sessions d'informations/formations usagers et professionnels autour des questions sans-abri Vs sans-papiers

#### 4.5. Coordination, organigramme et agenda

Il y a unanimité parmi les acteurs du secteur, il est impératif qu'un dispositif structuré soit mis en place. La directrice du Samusocial disait lors colloque du 22 juin :

« Il est temps de mettre en place un plan régional pour la gestion du plan hivernal. Il nous faut évidemment définir des critères globaux mais des critères précis, de déploiement de différents sas à activer selon les problématiques, les besoins, les lieux et les publics » « l'accueil dans le fond a été beaucoup plus qualitatif (...) même si difficilement avec les moyens du bord (...) c'est important aussi durant cette période hivernale la possibilité de continuer à travailler de manière qualitative »

Cela nécessite la mise en place d'une coordination du plan hivernal. Pour cela, il est possible de s'appuyer sur une proposition d'agenda que voici :

▸ juin 2011 : les différentes évaluations du dispositif hivernal discutées, il sera alors possible de commencer la mise en place d'une équipe coordinatrice du Dispositif hivernal. Plusieurs partenaires doivent en faire partie, de manière à ce que chacun apporte ses compétences, tout en conservant sa spécificité et ses réseaux (Samusocial, travail de rue, Ariane, Croix-Rouge, CPAS, etc.). Plusieurs équipes doivent se former autour des différentes actions à mener : recherche du bâtiment, coordination des équipes de travailleurs, évaluation, comm-unication et mise à disposition de l'information, etc.

La période avant l'été doit permettre de prévoir des réunions de coordination avec les autres secteurs, mais également avec les représentants de la politique fédérale d'immigration.

▸ septembre 2011 : l'équipe de coordination, menée par un coordinateur, doit être constituée définitivement. Les objectifs du dispositif hivernal doivent être établis et validés par le secteur.

▸ novembre à mars 2011 : fonctionnement du dispositif hivernal

▸ mai 2011 : présentation de l'évaluation du nouveau dispositif d'urgence hivernal de la région de Bruxelles (DUHB).

#### CE QU'IL FAUT RETENIR

- forte demande de toutes les parties du secteur en faveur d'un dispositif structuré
- besoin d'anticipation
- besoin d'une équipe de coordination du Dispositif hivernal, et d'un coordinateur extérieur (préparation du Dispositif, suivi, évaluation)

## **Conclusion générale – Les 17 recommandations pour le Dispositif d’Urgence Hivernal Bruxellois (DUHB)**

La conclusion de ce rapport consiste en une présentation des 17 recommandations retenues pour organiser les prochains dispositifs hivernaux à Bruxelles-Capitale. D’une part, nous présentons celles qui concernent spécifiquement la période hivernale, et d’autre part celles plus larges autour de la gestion de l’urgence en général, et dont on ne peut faire l’économie, l’hiver n’étant pas « déconnecté » du reste.

Le fonctionnement du dispositif hivernal dépend de la capacité de chaque acteur du secteur et des politiques à considérer la question de manière globale et décloisonnée, que ce soit entre partenaires du même secteur, mais également avec les autres secteurs (santé mentale, immigration, logement, etc.).

Les propositions/recommandations émises ici sont discutables. Elles ne sont pas excessivement ambitieuses, étant donnée la complexité du secteur et la difficulté à transformer les recommandations en action. Certaines sont des pistes de réflexion à creuser. L’objectif de ces recommandations n’est pas non plus d’obtenir un consensus général, mais d’ouvrir des débats, de remettre en question certaines situations a priori justifiées.

Avant de présenter les principales recommandations issues de ce rapport, nous reprenons ci-après quelques extraits de procès-verbaux de la concertation régionale de l’aide aux sans-abri. L’objectif est simplement 1/ de rappeler que depuis 10 ans, ce sont plus ou moins les mêmes obstacles qui se présentent en hiver et que 2/ il faut absolument activer les leviers politiques à la mise en place cohérente et concertée des prochains dispositifs hivernaux, de manière à éviter d’avoir à ajouter ce rapport à une longue liste de recommandations qui n’auront même pas été discutées.

### **Sur la question des « réfugiés », sans-papiers**

#### **PV Concertation 17/09/1999**

*« Le problème de l’afflux des candidats réfugiés s’aggrave de jour en jour et perturbe la politique d’accueil des « clients classiques » qui ne trouvent plus de places. »*

#### **PV Concertation 10/11/2000**

*« Pierre d’Angle constate, en comparant avec un PV de 1996, que la situation a peu évolué, notamment quant à la situation des réfugiés, toujours aussi nombreux. »*

#### **PV Concertation 09/03/2001**

*« ... la problématique des candidats réfugiés ... devrait être prise en charge par les instances fédérales et non par les autorités concernées par les sans-abri « classiques »*

*« Les 1200 lits actuels semblent suffire, pour peu que l’on s’en tienne à notre problématique spécifique des sans-abri et que l’on ne tienne pas compte des demandes des candidats réfugiés, relevant d’un autre pouvoir public. Il est rappelé que plus on augmente la capacité d’hébergement, plus la demande d’hébergement augmente. »*

### **PV Concertation 28/03/03**

*« Thuislozenorg se demande si le dispositif n'a pas principalement servi à l'accueil d'un public de sans-papiers, ce qui n'était pas son but initial. Cela démontre, une fois de plus, la nécessité de structures adaptées aux différents publics demandeurs d'hébergement. D'autre part, le surplus de demandes en centre d'accueil d'urgence est lié à la problématique du logement à Bruxelles. Les personnes qui attendent de pouvoir être hébergées en maisons d'accueil se rabattent sur les centres d'accueil d'urgence. Il faudrait augmenter le nombre de maisons d'accueil, afin de répondre aux problèmes structurels. »*

### **Sur la place de l'urgence, l'offre qui crée la demande**

#### **PV Concertation 10/11/1999**

*« Il faut veiller à ne pas créer de demande en ouvrant trop de places supplémentaires. »*  
*« On ne peut, cependant, se limiter à un accueil d'urgence »*

#### **PV Concertation 12/05/2000**

*« La question récurrente est posée : le fait d'assurer toujours plus d'hébergement d'urgence n'entraîne-t-il pas l'accroissement de la demande ? »*

#### **PV Concertation 20/04/2001**

*« Alors qu'au départ l'hébergement n'était pas inclus dans les missions du Samusocial, celui-ci a rapidement commencé à héberger des sans-abri : 30, puis 60, puis davantage encore, pour arriver à la dérive que l'on connaît aujourd'hui (accueil inconditionnel : illégaux, demandeurs d'asile, etc.). Or, il n'appartient pas au Samusocial de combler les lacunes du Gouvernement fédéral. »*

### **Sur le manque d'information de la part du samusocial**

#### **PV Concertation 24/10/2008**

*« Il avait été demandé au Casu de présenter le sujet aujourd'hui. Le Casu s'est excusé, aucune information n'a été transmise. Ceci est regretté. La situation sur le terrain rend d'ailleurs d'autant plus important de connaître la date du début du dispositif, l'ouverture des locaux qui seront utilisés, les modalités d'accueil, etc. »*

## RECOMMANDATIONS

### RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES À L'HIVER

#### ■ Recommandation n°1

§ Reconnaître la place de l'urgence hivernale, c'est-à-dire la recentrer sur ce qu'elle doit être : un accueil provisoire et un sas d'orientation. L'urgence est en contradiction avec le travail dans la durée, et ne peut se substituer à ce type de travail social de long terme. Le dispositif d'urgence hivernal doit être conçu dans l'esprit d'un abri de nuit saisonnier.

#### ■ Recommandation n°2

§ Procéder à une évaluation claire et détaillée du dernier dispositif hivernal, le présenter et en discuter avec le reste du secteur. Il faut arriver à dresser des profils des populations accueillies dans le dispositif hivernal (sans-papiers, sans-abri «classiques», touristes, etc.), de manière à pouvoir les inventorier dans une base de données. L'objectif est de pouvoir faciliter la prise de décision et d'offrir un meilleur service en fonction des profils concernés.

#### ■ Recommandation n°3

§ Maîtriser l'accroissement annuel du volume de places d'urgence en hiver.

#### ■ Recommandation n°4

§ Informer régulièrement, correctement et de manière transparente, le secteur de l'aide aux sans-abri du fonctionnement du dispositif hivernal. Et dans le même temps limiter la médiatisation de l'aide humanitaire d'urgence pendant l'hiver.

#### ■ Recommandation n°5

§ Lors de l'ouverture de dispositifs d'urgence extrême précaires et dangereux tels que celui du CCN cette année, garantir un minimum d'encadrement professionnel, ainsi qu'une date limite de fonctionnement annoncée dès le départ aux usagers.

#### ■ Recommandation n°6

§ Organiser une table-ronde entre les représentants des autorités fédérales et régionales autour de la question de la gestion des sans-papiers, et des conflits sans-papiers Vs sans-abri «classiques» sur le terrain.

#### ■ Recommandation n°7

§ Anticiper l'organisation des prochains hivers en :

- réunissant chaque année les différents protagonistes dès le mois de juin, afin de répartir les tâches en fonction de l'expertise et des compétences de chacun et d'éviter que toute l'organisation ne revienne à un unique protagoniste
- créant rapidement une équipe de coordination pour le prochain dispositif hivernal (cabinets politiques, représentants des associations francophones et néerlandophones du secteur de l'aide aux sans-abri, Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri, Fédération Bico, CPAS, etc.)
- prévoyant le recrutement d'un coordinateur permanent et à temps plein pour le dispositif hivernal, en poste à la Strada.

### ■ **Recommandation n°8**

§ Ne pas ouvrir un seul centre de grande capacité, mais plusieurs centres aux capacités limitées à 100 places maximum. Les bâtiments devront être décentralisés mais accessibles. La question du nombre de centres doit être discutée entre les différents partenaires, mais les chiffres de 100 places par bâtiment, et de 300 au total ne doivent pas être dépassés.

### ■ **Recommandation n°9**

§ Rédiger une charte de fonctionnement du Dispositif d'Urgence Hivernal de Bruxelles-Capitale (DUHB), avec les objectifs principaux et secondaires, les moyens mis en place, les structures utilisées, le personnel. L'application de cette charte devra être suivie avec rigueur, et évaluée à chaque fin de dispositif hivernal. Des sanctions pourront être prises pour non-application.

### ■ **Recommandation n°10**

§ En plus de l'équipe de coordination du dispositif hivernal, il faut favoriser au plan juridique et administratif l'échange de travailleurs entre les services.

Il faut également réfléchir à la mise en place d'une équipe de réserve mobilisable pour les situations de crise comme celle rencontrée dans Bruxelles depuis plusieurs années (porte de Hal, CCN, Querelle, etc.)

### ■ **Recommandation n°11**

§ Mettre en place la Plate-forme Informatrice de la Strada (PILS) à partir de l'été 2011, suite aux rencontres avec les partenaires. Ceci de manière à régler les détails et à la rendre opérationnelle dès l'ouverture du dispositif hivernal.

### ■ **Recommandation n°12**

§ Mettre en débat les trois principes sur lesquels se fondent en partie l'urgence hivernale : « Gratuité, Anonymat, Inconditionnalité ».

### ■ **Recommandation n°13**

§ Le dispositif hivernal doit être évalué chaque année, puis discuté en table-ronde avec tous les acteurs impliqués, qu'ils soient ou non du secteur de l'aide aux sans-abri.

Il faut également que le dispositif soit évalué de la part des hébergés eux-mêmes, sous quelque forme que ce soit.

## **RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES**

### ■ **Recommandation n°14**

§ Ré-équilibrer l'apport budgétaire au profit des Maisons d'accueil et des projets d'habitat accompagné, en maîtrisant le budget alloué à l'urgence.

### ■ **Recommandation n°15**

§ Les projets d'habitat accompagné, de logements de transit, d'housing first, etc. doivent être plus substantiellement financés, de manière à multiplier et à diversifier les solutions de logements pour les personnes en précarité. Ainsi, on peut déjà envisager d'ouvrir 500 places

d'accompagnement supplémentaires en habitat accompagné dans les 5 prochaines années.  
Il faut également veiller à encourager et à aider financièrement toutes les initiatives plus originales (construction bâtiment, etc.)

■ **Recommandation n°16**

§ Organiser des rencontres entre usagers et professionnels autour de la question des sans-papiers à Bruxelles (Quelle place ? Quels droits ? Quels problèmes ?)

■ **Recommandation n°17**

§ Élargir le fonctionnement de la plate-forme informative et de l'équipe de coordination du dispositif hivernal à la période estivale qui peut également poser des problèmes aux personnes sans-abri (épuiement, manque de services en été, amélioration eau potable, hygiène, déshydratation, isolement social).

## BIBLIOGRAPHIE

Association Chapitre XII du Relais Social du Pays de Charleroi, « *Rapport d'activités. Le pôle hivernal 2009-2010 du réseau Relais Social de Charleroi* », 29 p.

BRUNETEAUX P., « *L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance* », in *Sociétés Contemporaines*, 2006/3, n°63

BRUNETEAUX P., TERROLLE D., *L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés*. Editions du Croquant, Collection Terra, 403 p.

CIRÉ, « *Politique d'asile et de séjour en Belgique. Déconstruction d'une manipulation de l'information* », CIRÉ, 2011, 20 p. [Disponible sur [www.cire.be](http://www.cire.be)]

DAMON J., *La question SDF. Critique d'une action publique*, Paris : PUF, 2002, 288 p.  
*Eurobaromètre spécial*, n°270, «Poverty and exclusion»

DEMAERSCHALK E., HERMANS K., « *Aanbodverheldering vlaamse thuislozenzorg* », Leuven, juillet 2010, 125 p. + annexes.

FRANCQ B., *Sans-abrisme et urgence sociale à Bruxelles : l'échec d'une expérience*, in *Espaces et sociétés*, 2004/1-2, p.159-174

LIAGRE R., « *Territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-Capitale* », rapport, GERME/ULB/IRSIB, 139 p.+ annexes

NICOLAS E., « *Expérience ethnographique auprès de travailleurs sociaux de proximité en souffrance. L'auberge espagnole* », 2006, 31 p.

REA A., GIANNONI D., MONDELAERS N., SCHMITZ P., « *La problématique des personnes sans-abri en région de Bruxelles-Capitale* ». Rapport final. Janvier 2001, ULB/ Institut de Sociologie/GERME

RULLAC S., *L'urgence de la misère, SDF et SAMU social*. Paris : éditions Les Quatre Chemins, 2004, 220 p.

VIDAL-NAQUET P.-A., *Le paradoxe de l'urgence sociale*, in *Projet 284*, 2005

ZENEIDI-HENRY D., *Les SDF et la ville. Géographie du savoir-survivre*, 2002, 288 p.





**2011-2012**

## **Le dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale.**

Suivi de Éléments de propositions pour un  
dispositif régional de mise à l'abri et un plan  
régional d'aide aux sans-abri





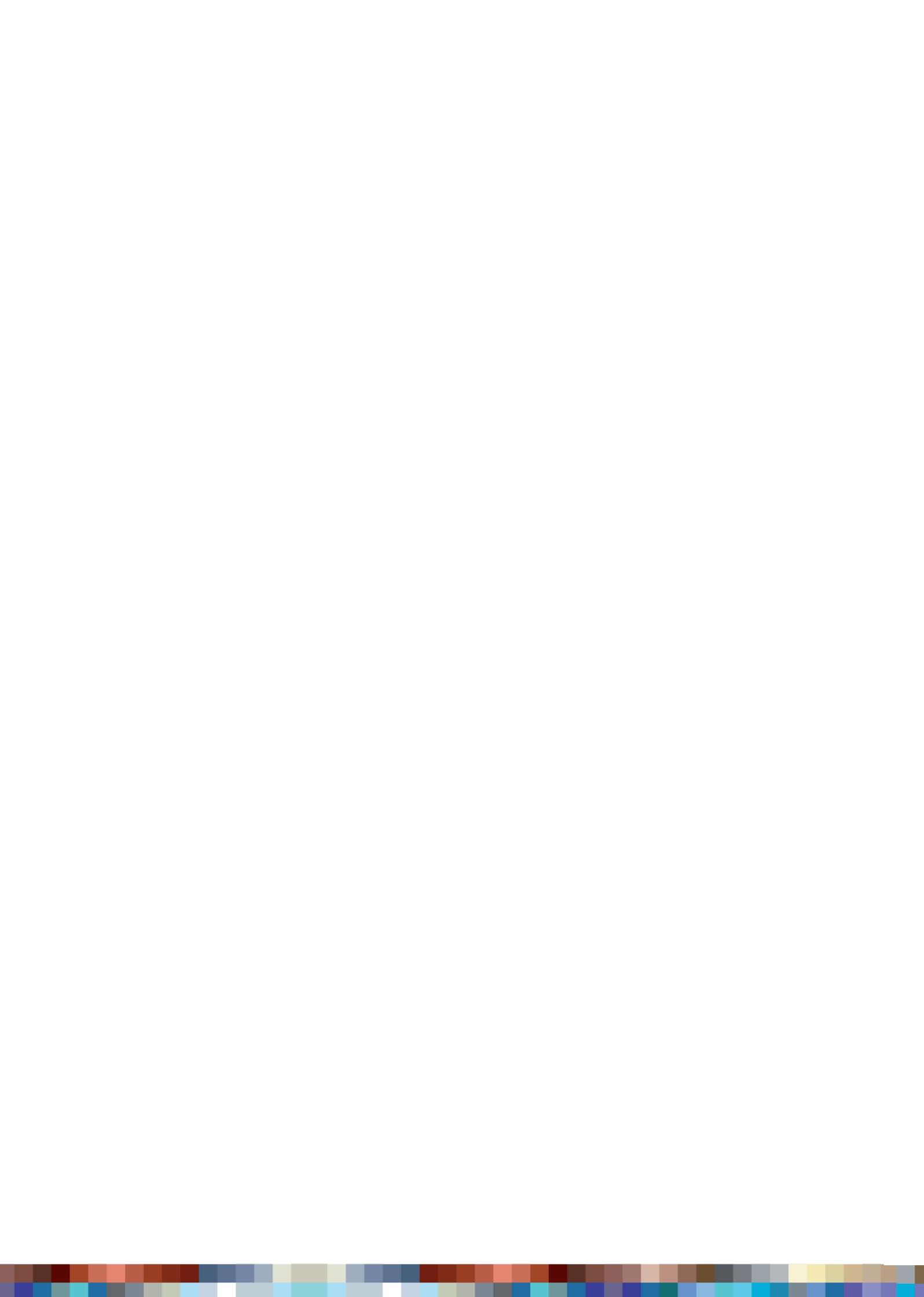
## Table des matières

Introduction.....	p.67
1. Que s'est-il passé en région de Bruxelles-Capitale cet hiver 2011/2012, dans le cadre du dispositif hivernal d'aide aux sans-abri ?.....	p.69
2. L'accueil de jour des sans-abri en hiver.....	p.80
2.1 Déroulement de la mission.....	p.80
2.2 Ce qui a été relevé lors des rencontres individuelles.....	p.81
2.3 Ce qui a été relevé lors de la réunion collective.....	p.83
2.4 Des pistes.....	p.83
3. Quel suivi des recommandations 2010/2011 concernant l'organisation et le fonctionnement du dispositif hivernal d'aide aux sans-abri à Bruxelles ?.....	p.85
3.1. Les évolutions positives.....	p.85
3.1.1 L'information.....	p.85
3.1.2 Évaluation.....	p.88
3.1.3 Événements exceptionnels.....	p.88
3.2. Les évolutions négatives.....	p.89
3.2.1 Bâtiments et nombre de places.....	p.90
3.2.2 Anticipation et Organisation.....	p.90
3.2.3 Médiatisation.....	p.90
3.3 Les « stagnations ».....	p.91
4. Éléments pour une politique d'aide aux sans-abri coordonnée.....	p.93
4.1. Le dispositif hivernal : aujourd'hui et demain.....	p.93
4.1.1 Le dispositif d'urgence hivernal actuel.....	p.93
4.1.2. Demain, une redéfinition du dispositif hivernal bruxellois : un Dispositif REgional de MIse (DIREMI) à l'abri est-il envisageable ?.....	p.93
4.1.2.1 Fonctionnement du DIREMI.....	p.93
4.2. Éléments pour une stratégie régionale bruxelloise d'aide aux sans-abri.....	p.101
Bibliographie.....	p.106
Annexe n°1a: le questionnaire d'évaluation « visiteurs » de la Plate-Forme Informativ de la Strada (en français).....	p.108
Annexe n°1b: le questionnaire d'évaluation « contributeurs » de la Plate-Forme Informativ de la Strada (en français).....	p.110
Annexe n°2: tableau réalisé à notre attention par un sans-abri, dans le cadre de l'étude « Territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-Capitale » (R. Liagre, 2010).....	p.113
Annexe n°3: texte publié sur le site de Médecins du Monde pour la fin du dispositif hivernal (28/03/2012).....	p.114
Annexe n°4: conférence de presse du Samusocial (29/03/2012) .....	p.116

## Table des illustrations

Tableau n°1	Synthèse des places disponibles accueil de nuit / centre de crise (exemple du 30 janvier au 03 mars 2012).....	p.76
Tableau n°2	Synthèse des places disponibles après l'ouverture du bâtiment de l'ONEM, chaussée de Charleroi (exemple des 08 et 09 février 2012).....	p.77
Graphique n°1	Nombre de refus à l'asile de nuit Pierre d'Angle entre le 05/03/2012 et le 29/03/2012.....	p.78
Graphique n°2	Évolution du nombre de visites de la PILS entre le 25 janvier 2011 et le 28 mars 2012 (source : Google analytics).....	p.86
Graphique n°3	Comparaison des niveaux de températures «ressenties» (windchill) des hivers 2009-10, 2010-11, 2011-12 (source IRM).....	p.97
Schéma n°1	Hiver 2011/2012, le dispositif d'urgence hivernal bruxellois d'aide aux sans-abri.....	p.94
Schéma n°2	Proposition de schéma pour un DIspositif REgional de MIse à l'abri (DIREMI).....	p.95
Tableau n°3	Quelques exemples européens de stratégies de lutte contre le sans-abrisme.....	p.105





## Introduction

L'hiver 2010-2011 a marqué l'apparition d'une démarche évaluative du dispositif hivernal<sup>1</sup> d'aide aux sans-abri en région de Bruxelles-Capitale. Des évaluations à différents niveaux d'analyse ont ainsi été produites et présentées au secteur en 2011 (à l'échelle régionale : rapport du Centre d'appui *la Strada* ; à l'échelle interne du dispositif hivernal : rapport du Samusocial et de Médecins du Monde ; à l'échelle communale : rapport de Diogènes et de la commune d'Etterbeek<sup>2</sup>).

Cette année encore, les cabinets de la Commission communautaire commune (COCOM) pour l'aide aux personnes ont mandaté *la Strada* pour travailler sur le dispositif hivernal bruxellois, et l'évaluer une nouvelle fois.

Dans ce cadre, les trois missions principales de la Strada étaient, selon la convention signée entre le Collège réuni de la Commission communautaire commune et le Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, de :

- 1. favoriser la bonne communication entre les différents acteurs du dispositif hivernal, notamment via la mise en place de la Plateforme Informatrice de La Strada (PILS) ;*
- 2. participer aux réunions du comité de direction du dispositif hivernal organisé par les cabinets, avec le Samusocial, au moins une fois par mois ;*
- 3. évaluer l'évolution du dispositif hivernal : développer une méthode/une grille d'évaluation en collaboration avec le secteur.*

L'idée générale étant à la fois de participer à l'organisation globale du dispositif hivernal (phase de concertation, de communication), et d'évaluer si les recommandations produites l'année dernière étaient suivies ou non, et de quelle manière.

A cela s'est ajoutée une mission supplémentaire, concernant l'accueil en journée des personnes sans abri à Bruxelles dans le cadre du dispositif hivernal, et impliquant :

- 1. de réaliser un état des lieux des centres, services et organisations qui offrent/pourraient offrir un accueil en journée, de leur fonctionnement, du type de population accueillie, des difficultés rencontrées, les besoins/lattentes éventuels en termes de personnel, de locaux, de coordination jour/nuit, etc. ;*
- 2. si des conditions exceptionnelles exigent d'augmenter l'offre d'accueil en journée, de coordonner ce renforcement c'est-à-dire contacter et mobiliser les centres, services et organisations concernés et de veiller à l'articulation de leurs actions ;*
- 3. d'informer le secteur sur le fonctionnement de ces différents services via notamment le site de la Strada et la PILS.*

Le présent rapport n'est ni une évaluation participative du dispositif hivernal, ni le produit de réflexions émises en groupe de travail afin d'améliorer ce qui existe, contrairement à celui de l'année passée. Nous y décrivons dans un premier temps l'historique des événements qui

---

1 Nous employons ce terme de dispositif hivernal par facilité de langage, parce que le secteur de l'aide aux sans-abri l'emploie communément pour désigner la période hivernale pendant laquelle des places supplémentaires sont offertes aux sans-abri la nuit. Nous critiquerons cette dénomination dans la dernière partie du rapport.

2 Voir bibliographie

ont eu lieu durant la période du dispositif hivernal allant d'octobre 2011 à fin mars 2012.

Cette première partie servira de mémoire pour l'organisation des prochains hivers. En effet, l'expérience montre que ce type de données factuelles et historiques demeure toujours complexes à retrouver même si elles s'avèrent être particulièrement riches d'enseignement (exemple du rapport d'évaluation 2010/2011 reprenant certains extraits de procès-verbaux des concertations du début des années 2000, et relevant les mêmes problèmes que dix ans plus tard).

Dans un second temps, nous présenterons le bilan de la mission supplémentaire dévolue à la Strada concernant l'accueil de jour des sans-abri.

Ensuite, nous reviendrons sur les recommandations du rapport 2010/2011 de la Strada, afin de voir, de la manière la plus objective possible quelles ont été les suivis, les évolutions, les stagnations.

Enfin, avec une touche d'ambition pour le secteur bruxellois de l'aide aux sans-abri, nous proposerons quelques pistes visant à l'élaboration d'une stratégie régionale d'aide aux sans-abri, en y intégrant un dispositif ponctuel de mise à l'abri.

## 1. Que s'est-il passé en région de Bruxelles-Capitale cet hiver 2011/2012 dans le cadre du dispositif hivernal d'aide aux sans-abri ?

Quels ont été les grands moments qui ont marqué l'hiver 2011/2012, en terme de mise en place et de gestion du dispositif hivernal, en terme d'événements importants survenus pendant cette période, etc. ?

Avant d'entrer dans les détails, on peut d'ores et déjà retenir deux moments-clés de cet hiver. Tout d'abord, l'achat d'un bâtiment par le CPAS de Bruxelles dont une partie a été attribuée au Samusocial pour un usage hivernal. D'autre part, la mise en place au niveau fédéral, d'une cellule de crise hivernale qui avait notamment pour objectif d'établir un état des lieux des possibilités offertes aux sans-abri en cas de « crise hivernale » (grand froid, important flux de migrants, etc.).

Tout ceci se déroule dans un contexte de crise de l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique, et notamment à Bruxelles où Fedasil n'arrive pas à octroyer de places à de nombreux demandeurs d'asile y ayant droit pendant leur procédure d'asile, et où le nombre de non-désignés par Fedasil (demandeurs d'asile sans structure d'accueil) demeure très important.

Parmi les recommandations de l'année précédente, il était préconisé d'anticiper les prochains hivers dès le début de l'été, en créant un comité de coordination et en réunissant les principaux protagonistes de l'organisation de ce qui est appelé « dispositif hivernal ». A partir du mois d'août, les cabinets de l'aide aux personnes, tout comme le Samusocial, ont entamé leurs investigations pour trouver des bâtiments susceptibles d'accueillir les sans-abri pendant l'hiver. Comme de bien entendu, en cette période estivale, les « bonnes volontés » ne se bousculèrent pas. Ainsi, sur les 19 communes contactées par les cabinets, seules 3 réponses leurs sont parvenues, dont une positive de la commune d'Uccle prête à mettre une salle à disposition. Ainsi, jusqu'au mois de septembre, peu d'actions communes ont eu lieu autour de la préparation concrète du dispositif hivernal.

Le 22 septembre 2011, il faut toutefois noter que le Collège réuni de la COCOM marque son accord pour octroyer une subvention à l'asbl Samusocial pour sa mission d'organisation du dispositif hivernal d'aide aux sans-abri 2011-2012 (montant de 1 million d'euros suite à l'ajustement du budget 2011 et l'établissement du budget initial de 2012).

Voyons à présent, mois après mois, entre octobre 2011 et mars 2012, les principaux événements du dispositif hivernal.

### Octobre 2011

- Les cabinets de l'aide aux personnes se réunissent le 21 octobre avec le Samusocial autour de la convention pour le dispositif hivernal, sans la Strada. Comme l'année dernière, on observe des retards à la signature de la convention, ce qui avait déjà provoqué des soucis au Samusocial pour l'occupation du bâtiment d'Etterbeek (extrait du rapport de Diogènes 2011, p.2 : « *Bien que le Samusocial s'était encore une fois lancé au début de l'été sur le front de la recherche d'un bâtiment pour l'hiver, et qu'il avait pu envisager la possibilité de s'installer rue des Champs en septembre, ce n'est que le 22 novembre, deux jours seulement avant l'ouverture,*

*pourtant encore imprévue à cette date, que les accords ministériels tant attendus tombèrent et que les conventions furent signées »)*

- Le 20 octobre, lors d'une réunion avec la Croix-Rouge de Bruxelles-Capitale, nous sommes informés de leurs dispositions dans le cadre du plan hivernal 2011-2012. Ceci ne sera validé dans les deux langues que début février. La Croix-Rouge y expose précisément l'aide qu'elle est capable de soutenir pendant le dispositif hivernal, ceci pour éviter les désagréments rencontrés l'hiver précédent lors de l'épisode du Centre de Communication Nord (CCN). Il est par exemple stipulé que « *La Croix-Rouge, mouvement constitué de volontaires, ne peut en aucun cas être requise pour mettre en place un dispositif nécessitant des compétences professionnelles. Pour cette raison, elle ne peut mettre en place de dispositifs d'hébergement. Elle peut éventuellement et à titre tout à fait exceptionnel, considérer une demande dont les perspectives ne dépasseraient pas les 7 jours.* ». Dans le document officiel, la Croix-Rouge présente également le formulaire ad hoc à remplir pour toute demande d'intervention de la Croix-Rouge.

- Le 26 octobre, on apprend par la voie médiatique que le président du CPAS de Bruxelles a acquis un bâtiment pour la somme de cinq millions d'euros, au 139-141 de la rue Royale, pour accueillir le dispositif hivernal du Samusocial entre novembre et mars, et comme logements de transit ou pour l'accueil de victimes de catastrophes à Bruxelles pendant le reste de l'année. Le service de médiation de dettes et la cellule énergie du CPAS doivent également y être intégrés. Le bâtiment, central et accessible, est susceptible d'accueillir 400 personnes sur cinq étages, mais différents travaux de rénovation sont à effectuer. Cette acquisition est un fait majeur dans l'histoire du dispositif hivernal bruxellois, puisque les années précédentes, les opérateurs devaient chaque année partir en quête d'un nouveau bâtiment, relancer des rénovations ... et déplorer le manque de bâtiment structurel<sup>3</sup>. Même si la taille du bâtiment laisse à désirer et va à l'encontre des recommandations des rapports 2010/2011 (l'asbl Diogènes et la Strada prônaient, comme une partie du secteur, plusieurs bâtiments de taille moindre), l'acquisition de ce bâtiment pour le dispositif hivernal semble représenter pour les organisateurs une économie d'argent, d'énergie et de temps.

Le même jour, les deux ministres de l'aide aux personnes, Mesdames Grouwels et Huytebroeck présentent leurs objectifs pour l'hiver 2011/2012 lors d'une conférence de presse organisée par le CPAS de Bruxelles-ville au bâtiment de la rue Royale.

Les ministres y brossent à grands traits le fonctionnement du dispositif hivernal : un montant d'un million d'euros, 400 places, un accueil de nuit, un travail en concertation avec les acteurs de terrain. C'est également pendant cette conférence de presse que le Centre d'appui apprend qu'une nouvelle mission lui sera confiée pendant l'hiver. La mission est vaguement définie au départ : coordination de l'accueil de jour, mobilisation du secteur et des autres secteurs plus ou moins liés, articulation avec l'accueil de nuit.

Il est également prévu qu'un comité de coordination avec les cabinets, le Samusocial et la Strada se réunisse pour organiser, de manière déjà tardive, le dispositif hivernal.

---

<sup>3</sup> Là encore, c'est un terme employé par une partie du secteur et des media, mais qui n'a pas réellement de sens. C'est une façon de dire qu'il faut posséder un bâtiment pour y installer année après année un dispositif hivernal (≠ d'éphémère)

- La Strada essaie pendant ce temps de rencontrer la directrice du Samusocial pour « débrief » autour des recommandations 2010/2011 et de la journée du 22 juin 2011, ce qu'elle ne souhaite pas faire.
- Une première version de la Plate-forme informative de la Strada (PILS) est mise en route, de manière simplifiée, afin de respecter les délais annoncés dans le rapport 2010/2011.
- C'est également à partir du mois d'octobre que le Vluchtelingenwerk Vlaanderen mène une réflexion autour de l'accueil des non-désignés. Il organise plusieurs réunions, avec différents partenaires de la sphère humanitaire, auxquelles le Centre d'appui est convié.
- Le 31 octobre, nous recevons une information du Samusocial, indiquant que le bâtiment de la rue Royale devrait ouvrir à partir du 15 novembre, par palier, comme l'année dernière.

### **Novembre 2011**

- Une réunion est organisée le 07 novembre au Samusocial à la demande du Centre d'appui, avec la directrice du Samusocial, le coordinateur général et le coordinateur de leur dispositif hivernal. Le fonctionnement détaillé du dispositif hivernal est présenté, les dates des différents paliers d'ouverture, la présentation du bâtiment au secteur, etc.
- Le 14 novembre, la directrice du Samusocial et ses coordinateurs présentent leur dispositif hivernal au secteur, à leur siège rue du Petit Rempart. Quinze représentants du secteur sont présents. L'effort de communication du Samusocial est réel et apprécié. Une réunion par mois sera organisée sur le lieu même de l'accueil hivernal. Par ailleurs, une visite du bâtiment de la rue Royale est organisée pour le secteur le 25 novembre, réunissant une trentaine de partenaires. Ce même mois, ce sont deux «paliers» de 80 places qui sont ouverts rue Royale. La centaine de premières places est consacrée à des personnes sélectionnées selon des critères de faiblesse (physique, âge, psychologique, etc.). A ce sujet le Samusocial a rencontré une série d'opérateurs de rue pour identifier ces personnes.
- Ce même 14 novembre, nous rencontrons le comité de quartier Notre-Dame aux Neiges. Il nous avait contacté afin de faire part de ses craintes concernant l'ouverture du centre de la rue Royale. A la lecture du rapport de Diogènes concernant le dispositif d'hébergement d'Etterbeek de 2010/2011, les porte-parole de ce comité se montraient un peu inquiets, de la présence et des mouvements de sans-abri ainsi que des désagréments éventuels pour leur quartier. Le courrier toute-boîte envoyé par le président du CPAS de Bruxelles, annonçant l'ouverture du centre, ne leur suffit pas. Nous tentons de déconstruire quelques idées reçues et les mettons alors en contact avec le coordinateur du Samusocial, qui les rencontrera plus tard pour préciser les détails du fonctionnement du dispositif hivernal.
- C'est également durant le mois de novembre que le conseil des ministres (fédéral) décide « *d'augmenter la capacité d'accueil de nuit et de créer une cellule de crise qui se réunira au centre de crise afin d'assurer la coordination de cet accueil de nuit entre offre et demande, de rechercher un renforcement des initiatives, notamment si l'offre de nuitées et la demande ne correspondent plus* » (compte-rendu de la réunion du 30 novembre 2011, centre de crise,

Accueil des personnes sans-abri pendant l'hiver - dispositif exceptionnel). Le centre de crise se met alors en place pour l'urgence hivernale « suite à la décision du gouvernement et à la demande du Premier ministre, de la ministre de l'Intérieur Turtelboom et du Secrétaire d'État à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté Courard » (extrait de l'invitation au centre de crise pour le 30/11/2011). A partir de la fin novembre, plusieurs réunions ont ainsi lieu, pour évaluer l'offre proposée pour les sans-abri en région de Bruxelles-Capitale et le nombre potentiel de gens en rue pendant l'hiver.

- La cellule de crise fédérale comprend : les représentants des cabinets fédéraux (du Premier ministre, du secrétariat d'État à l'asile et à la migration, à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, à l'intégration sociale, défense) ; le président de la conférence des bourgmestres de la Région de Bruxelles-Capitale ; le président du CPAS de Bruxelles ; un représentant de Fedasil ; le délégué aux places d'accueil de Fedasil ; le gouverneur administratif de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale ; les deux représentants des cabinets de la COCOM pour l'aide aux personnes (cabinets Grouwels et Huytebroeck) ; le commissaire provincial de la Croix-Rouge ; la directrice du Samusocial ; la référente sociale Hope In Stations pour la SNCB ; un représentant du Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri ; pour le gouvernement flamand het Kabinet Minister Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Van Deurzen ; un représentant de la police fédérale ; pour le gouvernement de la fédération Wallonie-Bruxelles, un représentant du cabinet de la Ministre de la Santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances Tillieux.

La population à accueillir est définie ainsi : toute personne à la rue, quel que soit son statut sur le territoire. Le fonctionnement de cette cellule de crise hivernale est prévu du 1<sup>er</sup> décembre au 31 mars.

### **Décembre 2011**

- Durant le mois de décembre, les réunions au centre de crise se poursuivent sans avancées concrètes. Le responsable du centre de crise s'adresse aux bonnes volontés pour trouver et proposer des bâtiments pouvant accueillir les sans-abri en cas de grand froid notamment. La question de l'encadrement est peu abordée.

- À la mi-décembre, un troisième « sas » de 80 places supplémentaires est ouvert rue Royale.

- La fondation Prince Laurent organise le 6 décembre une conférence de presse pour présenter l'action qu'elle organise en collaboration avec l'asbl Bij Ons/Chez nous pour l'encadrement (et d'autres partenaires logistiques tels que le Ministère de la Défense, Royal Canin, etc.). Quatre containers ont en effet été installés rue des Sols, à proximité de la gare centrale, pour y accueillir des sans-abri, accompagnés de leurs chiens uniquement. Dans deux de ces containers, 16 personnes et leurs chiens peuvent y dormir, de 20h à 8h du matin, l'encadrement étant assuré par un « expert de vécu ».

- Au centre de crise, une liste de bâtiments vides produites par la régie des bâtiments est présentée par le cabinet de la ministre Grouwels.

- Le mois de décembre voit également naître SOS accueil<sup>4</sup>, un consortium de huit ONG<sup>5</sup> qui, face à la crise de l'accueil, s'organise pour mettre en place une aide d'urgence pour les non-désignés de FEDASIL.

- Ce n'est que début décembre que la convention entre la Cocom et la Strada pour définir les missions du Centre d'appui pour l'hiver 2011/2012 est signée, alors qu'elle a effectivement commencé début octobre.

## Janvier 2012

- La deuxième réunion du Samusocial a lieu le 06 janvier, n'amenant que deux auditeurs hors Samusocial (dont un n'appartenant pas au secteur) malgré le rappel d'information au secteur par le Centre d'appui. La grève générale ce même jour est susceptible d'expliquer le faible nombre de participants.

- Concrètement, au début du fonctionnement du centre de crise pour l'accueil d'urgence, seul le représentant de la Défense propose 237 places dans huit provinces. Ces places se trouvent dans des casernes, dont aucune ne se situe sur le territoire de Bruxelles-Capitale. Elles concernent des quartiers en activité, il faut donc que les arrivées des sans-abri se fassent entre 20h et 22h, et leur départ entre 6h et 8h le matin. La Défense met à disposition la literie et offre une collation. Le problème du transport vers ces lieux, ainsi que l'accompagnement indispensable restent encore en suspens.

- Durant cette période, aucun des bâtiments visités ne semble correspondre, pour des questions matérielles (travaux) ou juridiques. Quelques pistes précaires sont proposées, heureusement sans suite : tentes, train-couchettes de la SNCB.

- L'asile de nuit Pierre d'Angle et le Samusocial refusent des gens par manque de places.

- Fin janvier, le Centre d'appui organise une réunion entre les services d'accueil de jour et ceux de nuit. C'est l'occasion de s'apercevoir que les informations déjà communiquées à de nombreux acteurs (exemple des containers) ne sont pas correctement diffusées au sein des structures (pour les détails concernant l'accueil de jour, voir la partie 2 ci-après).

- À partir du mois de janvier également, la SNCB diffuse via la PILS les procédures relatives à l'application du plan hiver dans les gares. Plusieurs conditions à respecter sont détaillées dans la procédure des chemins de fer : température égale ou inférieure à 0°C, volonté manifeste des personnes de rester en gare<sup>6</sup>, etc.

- La fin du mois de janvier marque également le début d'une période de froid plus intense, après un début d'hiver particulièrement doux.

---

4 <http://www.sosaccueil.be>

5 11.11.11, Médecins du Monde, Oxfam, Unicef Belgique, Caritas International, CIRÉ, Convivial, Vluchtelingenwerk Vlaanderen

6 Voir détails ici : <http://www.lstb.be/pdf/procedurescnb.pdf>

- Le 25 janvier les cabinets COCOM pour l'aide aux personnes envoient un e-mail pour réunir une première fois le comité de coordination du dispositif hivernal 2011/2012.

## Février 2012

- Aux premiers jours de février, suite aux premiers flocons et aux premières températures négatives<sup>7</sup>, le centre de crise se réunit quasi quotidiennement en urgence. Preuve de la « politique du mercure », les propositions de bâtiments vides et exploitables se font plus nombreuses. A partir de ce moment, les informations concernant ces locaux vont circuler à grande vitesse. Lors des réunions au centre de crise, on assiste alors aux enchères de places proposées, tout le monde souhaitant d'un seul coup participer à cette action humanitaire ponctuelle. Les propositions d'un jour n'étant plus celles du lendemain, il devient parfois difficile d'avoir un aperçu clair de la situation des places et bâtiments disponibles. Pour exemple, le site de la caserne de Beauvechain, qui ouvre dans l'urgence le 30 janvier, ferme aussitôt après le 01 février, car trop éloigné de Bruxelles.

L'extrait du texte informatif du Samusocial sur la PILS, concernant la caserne de Beauvechain, en atteste (02/02/2012) :

*« Ce site a été ouvert hier soir sur décision de la Secrétaire d'État à l'Intégration, la migration et l'asile.*

*Ce site était prévu pour un hébergement de 60 personnes mais dans un premier temps la mise en place a permis l'ouverture d'une trentaine de places.*

*L'enregistrement s'est effectué via la ligne téléphonique (18h) et le rendez-vous a été fixé au Samusocial ;*

*Les personnes ont été accueillies dans notre structure permanente de Bruxelles-ville avant de monter dans le bus de la police fédérale parti aux environs de 19h15 du boulevard du Midi (Musée des égouts) à destination de Beauvechain*

*32 personnes ont été enregistrées ce mardi soir mais 11 d'entre-elles ne se sont pas présentées. 20 personnes seulement ont donc dormi à Beauvechain dans la nuit du 31/1 au 1/2, les autres personnes appelant pour un hébergement ayant fait leur demande après le départ du bus. »*

L'extrait suivant de la PILS, toujours rédigé par le Samusocial, est tout à fait symptomatique de la rapidité des ouvertures/fermetures de bâtiments en un laps de temps très court :

*« Topo ouverture plan humanitaire :*

*Casernes de Beauvechain le 31/1/2011, accueil durant 1 nuit, avec une capacité de 60 personnes maximum, toutes les places n'ayant pu être occupées vu la distance et l'impossibilité d'assurer un transport vers ce centre après 20h.*

*120 places ont pu être ouvertes durant 5 nuits le 1/2012 dans un bâtiment de la rue Ulens à Molenbeek.*

*50 places ont été ouvertes 5 nuits le 2/1 dans un bâtiment Belgacom de la rue Blockx à Schaerbeek*

*50 autres places ont été utilisées durant 4 nuits le 3/1/2012 dans un autre bâtiment Belgacom à la rue Borrens à Ixelles.*

<sup>7</sup> Dans la presse, le 02 février, l'IRM communique que ces conditions météorologiques marquent un retour à « des conditions hivernales typiques ». C'est la douceur précédente qui était « très anormalement élevée ». Selon les données de l'IRM, le 01/02/2012 : moyenne de température = -5.39° (la veille, -2.02) ; moyenne température « ressentie » = -11.9 (la veille, -6.1)

*De 65 places à 102 places ont pu être offertes par différents hôtels bruxellois. »*

- Le 06 février, un ancien bâtiment de l'Office National de l'Emploi (ONEM) ouvre ses portes chaussée de Charleroi à Saint-Gilles. Ceci permet d'éviter l'éparpillement des différents bâtiments ouverts ça et là sur le territoire de Bruxelles.
- Rapidement, on assiste à une surmédiation de l'urgence humanitaire, tout le monde y allant de sa proposition, de son aide. Certaines communes et CPAS mettent en place et dévoilent leur plan hiver, alors que ces mêmes acteurs avaient été contactés plus de six mois auparavant pour prévoir un dispositif plus structuré et concerté. Le nombre de places pour les nuits froides explose, les lieux se multiplient, les initiatives publiques ou privées également (mosquées, appartements individuels, hôtels, etc.), le tout sans concertation. Une opération « Hiver 2012 » se met en place, en lien avec un centre d'appel de la RTBF qui fonctionnera du 07/02 au 15/02. Sur le site de la RTBF, une liste de services d'aide aux sans-abri est diffusée, on peut faire des dons en nature ou monétaires au centre d'appel, etc. Le Centre d'appui reçoit de nombreux appels de citoyens souhaitant faire des dons d'habits, de couvertures, de nourriture. Le bilan du centre d'appel, diffusé par la RTBF, est le suivant : 410 000 euros récoltés pour le chauffage, 12 000 appels au call center, 4000 dossiers ou demandes de dossiers ouverts aux CPAS.
- La réunion du comité de coordination du dispositif hivernal du 07 février est annulée, pour cause de réunion du centre de crise. A la demande des cabinets, une autre réunion est demandée la semaine suivante, qui n'aura pas lieu, faute de réponse de la part du Samusocial.
- Le 07 février également, le service d'aide en milieu ouvert (AMO) SOS jeunes-quartier libre organise une conférence de presse sur la situation des Mineurs Etrangers Non Accompagnés (MENA) qui dorment à la rue.
- Le 10 février, l'équipe du Samusocial présente son bilan mensuel rue Royale (16 participants).
- Au nombre des initiatives personnelles, soulignons celle de l'Athénée Royale de Bruxelles. Le Centre d'appui a été informé de cette action par la Croix-Rouge. A partir du 13 février, l'Athénée Royal de Bruxelles 2 ouvre son réfectoire pour les personnes précarisées et sans-abri, rue de Molenbeek 72, à Laeken. Cette distribution fonctionnera entre le 13 et le 17 février, de 17h à 19h30. Quinze jours plus tard, le responsable de cette initiative présentera un bilan relativement mitigé eu égard au faible nombre de personnes présentes, et au manque d'accueil positif de la part associations offrant déjà ce type de service depuis longtemps sur Bruxelles.
- À partir du 20 février le Samusocial dispose d'un immeuble avec 6 appartements à Woluwé-Saint-Pierre pour l'accueil des 6 familles les plus autonomes qui y ont été déménagées du centre permanent.

- C'est également à partir du début du mois de février que le cabinet De Block commence à parler de *draaiboek* (feuille de route) à établir pour gérer au mieux un dispositif hivernal d'aide aux sans-abri au niveau fédéral.

- Les réunions du centre de crise fédéral n'ont plus lieu.

- Mi-février la Croix-Rouge informe la Strada qu'ils recueillent des dons (vêtements, couverture, denrées alimentaires non périssables), et que les organisations qui le souhaitent peuvent les retirer sur trois sites (rue de Stalle, rue Rempart des Moines, à l'Unité d'Appui de Bruxelles-Capitale (UABC) rue Lefèvre. L'information est diffusée sur la PILS, et directement au Samusocial ainsi qu'aux responsables des trois fédérations (AMA, BICO, CAW)

- Le 24 février, le Samusocial signale au Centre d'appui l'arrivée d'une trentaine de Roms de Tchéquie sur Bruxelles, d'autres arrivées étant selon la rumeur prévues les semaines suivantes.

- Le 29 février, l'abri de nuit de SOS accueil ferme (rappel : accueil, repas, lit pour la nuit pour 100 personnes qualifiées de vulnérables)

- Il faut enfin noter que tout au long du mois de février, même si les températures remontent, tant que le dispositif humanitaire reste en place, aucun refus n'est à signaler. On peut également remarquer que pendant cette période l'asile de nuit Pierre d'Angle affiche, de manière exceptionnelle, un nombre assez important de lits libres à 21h (du 04/02 au 04/03 selon Pierre d'Angle, avec un pic de 42 lits le 10/02).

**Tableau n° 1 - Synthèse des places disponibles accueil de nuit / centre de crise (exemple du 30 janvier au 03 février 2012)**

	Nuit du 31 au 1/02	Nuit du 01 au 02/02	Nuit du 02 au 03/02
Samusocial « hors agrément » (rue du Petit Rempart)	42	35	31
Dispositif hivernal rue Royale	360	342	331
Caserne de Beauvechain	21	FIN	/
Hôtels	7h. seuls + 25 pl. familles	25	100
Rue Ullens, 40	/	104	161
Rue Jan Blockx	/	/	48
TOTAL hébergement crise hiver	455	506	671
<i>Refus</i>	40	0	0

NB : à ceci s'ajoutent 48 places de l'asile de nuit Pierre d'Angle, 35 places du Centre d'urgence Ariane et les 110 places agréées du Samusocial

**Tableau n° 2 - Synthèse des places disponibles après l'ouverture du bâtiment de l'ONEM, chaussée de Charleroi (exemple des 08 et 09 février 2012)**

	Topo du Samusocial pour le 08 février	Topo du Samusocial pour le 09 février
Samusocial (rue du Petit Rempart)	37	35
Dispositif hivernal rue Royale	370	368
Chaussée de Charleroi	263	266
Hôtels	61	65
<b>TOTAL hébergement crise hiver</b>	<b>731</b>	<b>734</b>

### **Mars 2012**

C'est le mois durant lequel plusieurs « dispositifs hivernaux » se terminent.

- Le 05 mars, les containers de la Fondation Prince Laurent sont définitivement enlevés.

- Le 09 mars, le Samusocial présente son bilan mensuel (11 participants)

- Le 14 mars, la première réunion du comité de coordination du dispositif hivernal doit enfin avoir lieu. Finalement, celle-ci se tient le 23 mars, soit la veille du début de la fermeture de ce dispositif.

- Le 20 mars, le Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN), mène une action devant le cabinet de la Secrétaire d'État Maggie De Block, dans le cadre de la fin du dispositif hivernal. Le Centre d'appui essaye alors de les contacter pour discuter des recommandations faites en 2010/2011, leur interlocuteur principal est le BAPN, à qui le Centre d'appui peut faire part de ses constatations, recommandations, bonnes pratiques.

- Le 23 mars au matin, invité à la concertation régionale d'aide aux sans-abri, le représentant du cabinet De Block présente ses objectifs en termes de stratégie fédérale d'aide aux sans-abri. Le cabinet a constaté le manque de coordination pour l'organisation du dispositif hivernal, et souhaite qu'on lui fasse part des bonnes pratiques concernant l'urgence hivernale. Par la suite, au mois de mai, le Centre d'appui sera reçu par ce même cabinet pour échanger autour des recommandations en matière d'accueil hivernal pour les sans-abri à Bruxelles-Capitale.

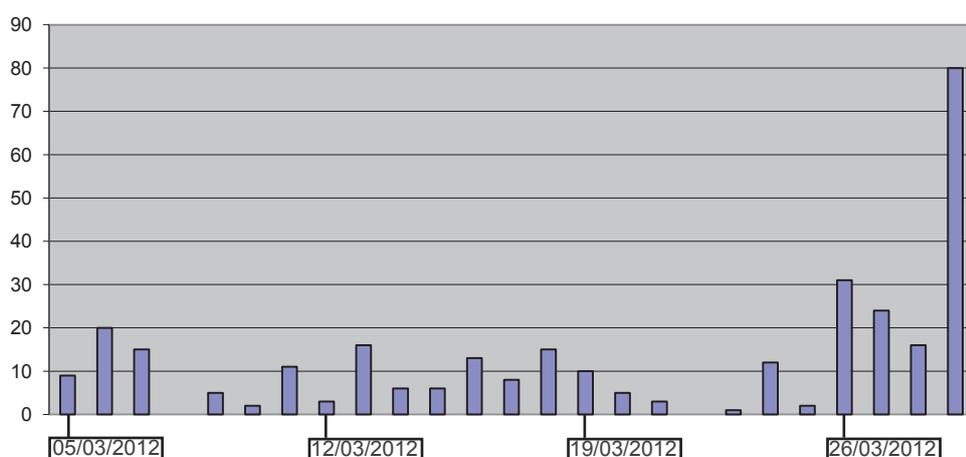
- Le 28 mars, Médecins du Monde présente sa conférence de presse sur le bilan de son activité durant le dispositif hivernal (annexe n°3) : profil des patients, pathologies rencontrées, etc., ainsi qu'un certain nombre de demandes (renforcement de l'offre de soin de première ligne, politique de prévention pour les sans-abri, solutions structurelles de logement, etc.).

- Le 31 mars a lieu une conférence de presse du Samusocial et de Médecins du Monde

autour de la fin du dispositif hivernal. Le Samusocial présente un premier bilan synthétique de son action hivernale (voir texte en annexe n°4), ainsi que quelques revendications (notamment l'augmentation du nombre de places structurelles pour l'urgence sociale, et la création de centres de stabilisation ou de centres d'urgence de revalidation)

- L'asile de nuit Pierre d'Angle informe via la PILS que dès que le dispositif hivernal se termine, en une petite semaine de temps, le nombre de personnes à la porte augmente très rapidement.

**Graphique n° 1 - Nombre de refus à l'asile de nuit Pierre d'Angle entre le 05/03/2012 et le 29/03/2012**



### Conclusion de partie

Cette deuxième partie a permis d'objectiver les différents événements ayant trait au dispositif hivernal. Cette mémoire constitue une base essentielle pour réfléchir à l'organisation non seulement du prochain dispositif hivernal, quelle que soit sa forme, mais également à un plan plus global d'aide aux sans-abri à Bruxelles. Nous savons en effet qu'il est courant, dans ce secteur comme dans d'autres, de discuter autour de faits imaginés, flous ou mal identifiés.

Bien évidemment, nous nous sommes focalisés, dans cette partie et tout au long du rapport (exception faite de la partie sur les services d'accueil de jour), sur ce que l'on peut appeler les actions ponctuelles hivernales pour aider les sans-abri. Il ne faut pas oublier que les services cités, mais également beaucoup d'autres (travailleurs de rue, maisons d'accueil, etc.) accompagnent, aident, accueillent les sans-abri toute l'année. Malheureusement, pour le moment à Bruxelles, les projecteurs se tournent le plus souvent vers l'urgence hivernale.

## CE QU'IL FAUT RETENIR

- un comité de coordination qui ne s'est jamais réuni pendant l'hiver
- un certain nombre d'initiatives éparpillées, aux résultats plus ou moins heureux
- l'intervention du niveau fédéral avec son plan d'urgence humanitaire
- les efforts de communication de la part de l'opérateur du dispositif hivernal
- la classique gestion « au thermomètre » de l'aide aux sans-abri
- le rôle majeur des media dans la mise en place et la publicité de l'urgence humanitaire
- un secteur (maisons d'accueil, services d'accueil de jour, travail en rue, services de santé, aide socio-juridique, etc.) qui, même en hiver, ne se limite pas à l'accueil d'urgence et de nuit

## 2. L'accueil de jour des sans-abri en hiver

Comme nous l'avons vu, la mission concernant l'accueil de jour des sans-abri a été une mission supplémentaire assignée à la Strada, dans le cadre de l'hiver 2011/2012.

Etant donné que dans le cadre du dispositif hivernal, les préoccupations se portent plus régulièrement sur l'accueil d'urgence de nuit, il est important de s'intéresser cette année à ces services de jour. Les difficultés de ceux qui occupent l'espace public la journée, et sensiblement l'hiver, pour trouver un endroit où se (re)poser sont au moins aussi importantes que celles qui consistent à trouver un abri pour la nuit.

Les objectifs de la mission étaient au fond de réfléchir à la continuité des services jour/nuit et de pallier une éventuelle urgence cet hiver. L'effort politique de se pencher concrètement sur cette question est à souligner, car il permet de s'éloigner d'une vision caricaturale de « l'urgence, c'est à partir de 18h en hiver ».

A ceci s'ajoute le fait que certains services d'accueil de jour sont déjà en réflexion depuis 2008 concernant leurs agréments, leurs subventionnements, leurs missions, leurs besoins, mais hors période hivernale spécifique. Les rencontres individuelles ou collectives que nous avons eues avec les responsables de ces services ont dès lors pu apparaître comme redondantes et inutiles par rapport à leurs travaux engagés il y a plus de trois ans.

D'un autre côté, il a fallu réfléchir à tout ce qui était momentanément envisageable en terme d'accueil de jour et d'urgence ; que ce soit dans le secteur de l'aide aux sans-abri stricto sensu ou dans les autres secteurs/services (Centres d'Aide aux Personnes/CAP, Centres d'Action Sociale Généralistes/CASG, etc.).

La convention établissant définitivement les missions du Centre d'appui pour l'hiver 2011/2012 n'a été signée et avalisée qu'à la fin du mois de novembre, alors que le dispositif hivernal du Samusocial était déjà mis en place. Le manque de recul ne nous a pas permis d'investiguer correctement et complètement toutes les possibilités d'accueil de jour pendant la période hivernale.

Finalement, notons que, même durant la courte période de froid intense le Centre d'appui n'a pas été sollicité pour coordonner un éventuel renforcement des services de jour à Bruxelles.

### 2.1 Déroulement de la mission

Nous détaillons ici les activités réalisées dans le cadre de la mission.

- Des rencontres individuelles avec les responsables de services d'accueil de jour à partir de la fin novembre. Les services rencontrés ont été : Bij ons, Consigne Article 23, De Meeting, Jamais Sans Toit, La Fontaine, Nativitas, Nulle part ailleurs, Pigment/Het Anker.

- Une rencontre commune avec les Centres d'Aide aux Personnes, qui a essentiellement permis d'expliquer le fonctionnement et les modalités du dispositif hivernal 2011/2012, ainsi que le rapport d'évaluation de l'hiver 2010/11 et la PILS. D'autres réunions individuelles étaient prévues, elles n'ont jamais pu avoir lieu (reports par manque de participation en fin d'année, puis annulation).

- Une réunion visant à mettre autour de la table les protagonistes du jour et de la nuit

(reportée deux fois). L'objectif était de confronter les difficultés des uns et des autres, de réfléchir aux pistes pour améliorer la coordination jour/nuit. Les présents : Samusocial, Bij Ons, Centre Ariane, Hobo, Pigment/Het Anker, Jamais Sans Toit, Le Clos, Pierre d'angle.

- Les CASG ont également reçu la Strada qui, comme pour les CAP, leur a présenté le fonctionnement du dispositif hivernal et les a entendus sur leurs difficultés durant l'hiver.

- Un courrier bilingue a été envoyé aux 19 CPAS ainsi qu'aux 19 communes, afin de dresser un état des lieux des possibilités en terme de bâtiments libres en cas de grand froid ou d'événement exceptionnel durant l'hiver.

- Les Gemeenschapcentra et Lokale Diensten Centra ont été contactés à la fois par mail et par courrier, dans les deux langues. Aucune réponse n'est parvenue.

- Des contacts auprès des représentants des principaux courants religieux de Bruxelles (mail, courriers) n'ont amené qu'une seule réponse de l'Eglise Protestante Evangélique de Bruxelles, informant de l'existence d'un bâtiment utilisé par une œuvre chrétienne pour distribuer des colis alimentaires, deux fois par semaine, chaussée de Mons.

- Parallèlement, le Samusocial et Médecins du Monde ont été informés des disponibilités en terme d'accueil de jour (MDM cherchait de la place pour 18 personnes malades accueillies à *Sos opvang*)

Il faut également noter que cette année fut exceptionnelle au niveau de l'organisation du dispositif hivernal, puisque suite aux températures négatives, une série de plans « grand froid » se sont mis en place à l'échelle des communes et des CPAS, organisant des actions en journée à leur niveau. Plusieurs initiatives individuelles ont également été prises (mosquées, particuliers, etc.. Voir plus haut).

Il est évident qu'il faudra à l'avenir poursuivre plus avant ces contacts, et creuser les pistes de manière individuelle avec chacun des partenaires potentiels.

## **2.2 Ce qui a été relevé lors des rencontres individuelles**

- Un déficit de personnel (salarié ou bénévole) pour suivre les usagers, leur offrir un accueil décent, notamment lors des premiers froids, ou lors d'arrivées importantes de sans-papiers (Pigment, Het Anker) ;

- L'exiguïté des lieux dans lesquels les équipes travaillent (Consigne, Jamais Sans Toit, Bij Ons) ;

- Le faible nombre de consignes pour que les usagers puissent déposer leurs bagages pendant la journée, ainsi que la question de la taille de ces consignes ;

- Les deux premiers points découlent d'un nombre sans cesse grandissant de personnes à accueillir en journée, sans moyens supplémentaires en hiver (l'exemple de la Consigne article 23 est édifiant : 1995, 152 personnes accueillies par an<sup>8</sup>; ce chiffre est en hiver atteint

---

<sup>8</sup> nb : année incomplète, sur une année complète on peut selon le responsable de l'époque évaluer à 300 pers. par an

- en deux ou trois jours ;
- Une difficile cohabitation entre des publics aux problématiques particulièrement différentes pour certains services (sans-papiers/sans-abri, entre nationalités parmi les sans-papiers) Aussi, certaines personnes qui auraient souhaité un accompagnement, ne se rendent plus dans des services car il s'y trouve selon eux trop de sans-papiers ;
  - Un manque de rencontres, de liens avec les protagonistes du dispositif hivernal, d'informations sur les personnes qui y entrent/sortent. Cette année, les services notent qu'il est intéressant que 150 personnes puissent bénéficier de reports<sup>9</sup> à l'extension hivernale de la rue Royale (travail en profondeur amélioré, calme de la part des usagers, confiance améliorée) ;
  - Une réelle difficulté dans l'emploi du temps quotidien des sans-abri se situe sur la période matinale entre la fermeture du dispositif hivernal du Samusocial, et l'ouverture des services administratifs ou des services d'accueil de jour. De la même manière, la fin de semaine est également difficile à occuper en journée, car peu de services restent ouverts.

!! Il est ici important de rappeler que ces questionnements ne sont pas neufs. En effet, dans le rapport final de Rea et alii de 2001, on pouvait déjà lire, p.45 :

« En général, les plages horaires qui semblent poser problème sont celles entre 8h00 et 11h00 et entre 17h00 et 19h00. » Et plus loin, « Les usagers signalent aussi que, lorsqu'on est à la rue, le véritable cauchemar commence le vendredi après-midi. » (voir également l'annexe n°2 de ce rapport)

Si ces problèmes ne sont pas propres à l'hiver, il est clair que pour certains services, les difficultés augmentent durant cette période, sans augmentation des moyens pour mener à bien leur mission. Comme le note le responsable de la Consigne/article 23, le cumul des difficultés, matérielles et humaines, amène à ce qu' « on ne peut rien proposer à part le minimum. » Ainsi, on voit trop régulièrement des services d'accueil de jour fermer, de manière temporaire, pour des raisons diverses (vol, violence, problème de gestion du nombre d'usagers), afin de se poser, de réfléchir à leurs conditions de travail et à leur éthique. Certains services réduisent parfois leur offre, confrontés à une surpopulation difficilement gérable. Cet hiver, le responsable de La Fontaine expliquait qu'ouvrant son service à 10h, à 10h15 certains jours il était déjà complet et dans l'incapacité d'accueillir plus de personnes. Dans tous les cas, la situation est préjudiciable pour les travailleurs comme pour les usagers.

Certains de ces services s'interrogent ainsi de plus en plus souvent, et à juste titre, sur la population qu'ils sont sensés aider. A titre d'exemple, le 24 février 2012, le Centre d'appui reçoit l'appel d'un travailleur de la Fontaine, qui se demande s'ils s'adressent encore aujourd'hui à ceux qui en ont le plus besoin, quels sont les besoins réels des personnes en rue, qui et combien sont-elles ? (difficulté à saisir la proportion, belge/non-belges notamment, et difficulté à y trouver un équilibre dans le travail fourni).

---

9 « Être en report » pendant la durée de l'hiver, signifie que la personne sans-abri qui bénéficie d'un lit au Samusocial conserve son lit pendant cette période, et ne doit plus téléphoner chaque soir pour tenter d'en obtenir un. Son lit est « conservé » d'une nuit sur l'autre.

### 2.3 Ce qui a été relevé lors de la réunion collective

- Le Samusocial a signalé un problème de présence en journée pour les publics les plus faibles. Le Samusocial compte ainsi une cinquantaine de personnes qu'ils ont de la difficulté à dispatcher dans les différents services de jour (problèmes familiaux, psychiques, de santé, etc.) ;
- Pour le Samusocial, en période hivernale ou non, les deux problèmes majeurs relevés pendant la journée concernent l'hygiène (manque de douches, horaires d'ouverture) et les consignes (nombre, taille adéquate) ;
- La question de l'articulation entre la fermeture des services de jour et l'ouverture du Samusocial est également évoquée, entre 18h et 20h. A noter cette année que les 150 personnes «en report» pouvaient intégrer le dispositif de la rue Royale à partir de 18h. Une fois encore, la problématique des services fermés les week-end, ou un des deux jours, fut également mise en avant ;
- L'information entre les services de jour et ceux de nuit semble ne pas passer efficacement, malgré la mise en place de la PILS et sa publicité régulière. Cette question n'est pas abordée frontalement, mais les questions posées de part et d'autre montrent bien à quel point l'information sur le dispositif du Samusocial ainsi que sur les autres initiatives émanant du secteur (containers pour personnes avec chiens) n'est pas connue de tous.

Nous n'avons pas ici repris les thèmes déjà évoqués lors des rencontres individuelles (personnel, public, violences, etc.)

### 2.4 Des pistes

Certaines pistes ont d'ores et déjà été avancées par les acteurs rencontrés pour pallier les difficultés présentées plus haut.

- Étant donné les difficultés d'accueil de la plupart des services d'accueil inconditionnels et gratuits (ou très abordables), mise à disposition d'une salle commune sur le territoire de Bruxelles-Capitale pour l'accueil en journée, ou uniquement pendant les périodes « compliquées » de la matinée (8h-10h) et du soir (17h-20h). Des travailleurs de différents services pourraient y encadrer les usagers, ce qui permettrait à tous d'échanger (informations, pratiques). Problèmes posés : le lieu, le bâtiment, la taille, l'accessibilité ?
- Une autre piste pourrait être d'ouvrir plus longtemps les services le matin et/ou le soir, à la condition sine qua non qu'ils obtiennent pour ce faire personnels et subsides supplémentaires, au moins pendant la période hivernale (de novembre à mars)  
On pourrait également réfléchir avec le Samusocial pour que son dispositif hivernal se ferme plus tard le matin (certains obstacles sont déjà soulevés : remise en ordre, nettoyage, remise en état, une convention qui couvre la période 20h-8h, etc.). Cette année, le dispositif hivernal ouvre déjà plus tôt (18h) pour les 150 personnes en faiblesse et en report.

- Uniformisation des horaires d'ouverture des services d'accueil de jour (problème d'agrément), au moins pendant l'hiver => problème de mise à disposition de personnel (bénévoles notamment)

### **Conclusion de partie**

Pour conclure, tous les services d'accueil de jour sont prêts à faire preuve de bonne volonté pendant la période hivernale, pour ouvrir plus longtemps, en cas d'hiver particulièrement rigoureux, ou d'arrivées de nouvelles populations sans-abri. Seulement, tous ces services sont unanimes pour demander, à l'instar de ce qui est donné pour l'organisation de l'accueil de nuit entre novembre et mars, des équipes et des moyens financiers supplémentaires pour assurer une éventuelle augmentation de capacité (d'accueil, d'écoute, d'encadrement, etc.).

Quelle que soit l'option choisie pour l'hiver 2012/2013 et pour les suivants, il est indispensable de conserver ces éléments en mémoire, de manière à penser in fine un plan régional d'aide aux sans-abri incluant les acteurs du jour et de la nuit.

### 3. Quel suivi des recommandations 2010/2011 concernant l'organisation et le fonctionnement le dispositif hivernal d'aide aux sans-abri à Bruxelles ?

Cette année, nous n'avons pas réuni de groupe de travail. Nous estimons en effet que les principales recommandations pour un meilleur dispositif hivernal, ainsi que les questionnements sur des thématiques récurrentes ont déjà été posées et plus ou moins débattues, même si du travail reste à faire. Nous avons travaillé à l'étude extérieure du suivi des recommandations à partir de rencontres individuelles et collectives<sup>10</sup>. Cette nouvelle étape dans l'histoire du dispositif hivernal d'aide aux sans-abri de Bruxelles-Capitale permettra, dans une quatrième et dernière partie de ce rapport, d'envisager des pistes de réflexion quant à la mise en place d'un dispositif régional de mise à l'abri, inclus dans une stratégie régionale d'aide aux sans-abri.

À l'issue de notre évaluation, nous avons classé en trois catégories le suivi des recommandations 2010/2011<sup>11</sup>: ce qui selon nous a changé de manière positive ; ce qui selon nous a changé de manière négative ; et enfin ce qui nous semble ne pas avoir évolué (ou peu).

#### 3.1 Les évolutions positives

##### 3.1.1 L'information

###### ■ Recommandation n°4

*§ Informer régulièrement, correctement et de manière transparente, le secteur de l'aide aux sans-abri du fonctionnement du dispositif hivernal.*

###### ■ Recommandation n°11

*§ Mettre en place la Plate-forme Informatrice de la Strada (PILS) à partir de l'été 2011, suite aux rencontres avec les partenaires. Ceci de manière à régler les détails et à la rendre opérationnelle dès l'ouverture du dispositif hivernal.*

Le premier constat que tout le secteur de l'aide aux sans-abri peut faire cette année, est qu'un véritable effort de communication autour du dispositif hivernal a été effectué. Le Centre d'appui a presque respecté les délais de mise en place de la PILS<sup>12</sup>, puisqu'elle était opérationnelle à partir du 25 octobre. Plusieurs acteurs sont devenus contributeurs de cette plate-forme pendant l'hiver (Samusocial, Croix-Rouge, Médecins du Monde, SNCB, Diogènes, Pierre d'Angle, Centre Ariane). Ils ont ainsi pu renseigner la PILS avec des informations sur l'hiver et les usagers des services. Force est de constater que le Samusocial a produit un bel effort de diffusion d'information sur la PILS. On peut de ce fait déplorer le manque d'informations postées par les autres partenaires contributeurs, alors même que l'ensemble du secteur se plaint depuis de nombreuses années du manque d'information de la part du Samusocial autour du fonctionnement de son dispositif hivernal. D'autre part,

10 Également à travers certains Espaces de Parole de la Strada, animés par Jean-Louis Linchamps, ainsi que la presse et les communications des différents protagonistes de « l'hiver » sur la PILS.

11 Voir les recommandations du rapport 2010/2011. Nous ne reprenons pas ici les recommandations d'ordre général émises l'année dernière (n°14 à 17)

12 Pour les détails de la PILS, voir ici : <http://www.lstb.be/index23.asp?hl=f&cat=108&doc=259>

comme on peut le constater à la lecture de l'historique de notre première partie, le Samusocial a non seulement présenté le fonctionnement de son dispositif hivernal avant l'ouverture, mais il a également proposé et expliqué des bilans d'étape mensuels au bâtiment de la rue Royale. Enfin, et même si les chiffres restent imprécis et méritent un réel approfondissement quant au profil de population notamment, le Centre d'appui et les cabinets de l'aide aux personnes ont obtenu régulièrement les bilans chiffrés du dispositif de la rue Royale, puis des autres extensions ouvertes au fil de l'hiver.

En ce qui concerne l'utilisation et l'utilité de la PILS, nous présentons ici les résultats des taux et origines de fréquentation de la plate-forme entre le 25 janvier 2011 et le 28 mars 2012 ainsi que les résultats d'un questionnaire en ligne envoyé à 200 personnes (voir annexe n°1a et 1b).

C'est grâce au programme *Google Analytics* que nous avons pu suivre l'évolution de la fréquentation de la PILS tout au long de cet hiver.

Du 25 janvier 2011 au 25 mars 2012, 3172 visites ont été observées sur la PILS, dont 2015 visiteurs uniques. Environ 37% des visiteurs (1170) sont des personnes qui retournent fréquenter le site. La durée moyenne de la visite est d'environ trois minutes. 94% des visites se sont faites depuis la Belgique (60.5% de Bruxelles-ville), 3.3% depuis la France, le reste ne représente que des poussières de nationalités. Bien évidemment, ces chiffres bruts sont difficiles à interpréter et ne représentent que des indications et des tendances. Nous avons cependant des efforts à faire en terme de visibilité. L'autre donnée significative est celle concernant l'évolution de la fréquentation sur la période (graphique n°1). On constate par exemple un pic de visites dès les premiers froids de la fin janvier/début février, qui correspond également avec la présentation publique du Recueil central de données par le Centre d'appui.

## Graphique n° 2 - Évolution du nombre de visites de la PILS entre le 25 janvier 2011 et le 28 mars 2012



Source : Google analytics

Voilà pourquoi nous avons, en parallèle de ces statistiques, rédigé et envoyé au secteur (*lato sensu*) un questionnaire d'évaluation de la PILS dans les deux langues, afin de mieux comprendre l'utilisation par les acteurs bruxellois de l'aide aux sans-abri, son utilité et les éventuelles propositions d'amélioration à lui apporter.

Le taux de réponse est très faible, puisque sur 200 envois à la fin du dispositif hivernal (+ une relance mi-avril), seules 13 personnes ont répondu au questionnaire, soit 11 visiteurs et 2 contributeurs. Voici tout de même quelques éléments à retenir qui, plus que des résultats représentatifs, constituent une série de remarques que nous pourrions prendre en compte dans le développement de la PILS. Sur 13 réponses donc :

- 7 personnes ont connu la PILS via l'information par l'équipe de la Strada, 4 via son site Internet
- 9 personnes estiment que la PILS a pu leur être utile pendant cet hiver 2012
- 10 personnes visitent la PILS une fois par semaine
- 11 personnes estiment que la PILS a répondu à leurs attentes
- 10 personnes estiment que la qualité des informations diffusées sur la PILS était suffisante
- 7 personnes estiment que la quantité d'informations étaient suffisantes, 5 estiment le contraire
- 11 personnes estiment que la vitesse des informations était suffisante
- 11 personnes pensent que la PILS serait utile hors de la période hivernale
- 10 personnes estiment que la PILS peut être utilisable dans le cadre d'un prochain dispositif hivernal
- 7 personnes pensent que la PILS pourrait être reliée à d'autres plates-formes

Des aspects plutôt positifs donc pour les quelques personnes qui ont répondu à notre questionnaire, même si cela ne reflète pas l'avis de l'ensemble des visiteurs et contributeurs de cette plate-forme. Nous remarquons ainsi que des efforts sont probablement à produire en ce qui concerne la quantité d'informations diffusées sur la PILS.

Voici également quelques éléments plus qualitatifs issus des réponses libres des participants au questionnaire :

- généralement, les gens visitent la PILS pour obtenir de l'information sur le dispositif hivernal : « *pour être au courant de ce qui se passe dans le secteur* », « *Pour les diverses informations concernant les lieux, horaires d'ouverture des dispositifs. Les informations provenant des différents partenaires* », pour une « *Information des centres de jours ouverts durant la période de grand froid* » « *pour obtenir des informations concernant les initiatives mises en place pour les personnes sans-abri pendant l'hiver et suivre les évolutions et l'actualité des dispositifs* ».
- la PILS mérite selon les contributeurs d'être conservée hors du dispositif hivernal, notamment comme le note l'un d'entre eux « *Pour diffuser et partager des informations sur l'actualité et l'évolution des projets (hors dispositifs hivernaux) du secteur sans-abri bruxellois et pour créer un espace d'échanges et de débats* ».
- parmi les autres réseaux auxquels la PILS pourrait être connectée, sont cités : Via-B, réseau santé mental en exil, AMA, maisons médicales, planning familial
- enfin, on voit que cette PILS interroge également sur le devenir et le fonctionnement du site principal de la Strada (doublons entre les news et la PILS, hiérarchisation des informations, etc.). Voici quelques améliorations proposées par les répondants : « *Meilleure agencement des informations (plus de liens entre elles, liens avec les autres parties du site et/ou autres sites, classement thématique plutôt que chronologique, moteur de recherche). Informations plus variées (mise en perspective des informations, les contextualiser : articles de fond, espace de réactions, de débats et d'échanges...) Egayer la présentation (photo, vidéo, audio). Newsletter pour informer les visiteurs de l'ajout de nouvelles informations* », mais également « *des cartes et des tableaux avec des chiffres. Une présentation simple et actualisée de manière hebdomadaire.* »

### 3.1.2 Évaluation

#### ■ Recommandation n°2

§ *Procéder à une évaluation claire et détaillée du dernier dispositif hivernal, le présenter et en discuter avec le reste du secteur. Il faut arriver à dresser des profils des populations accueillies dans le dispositif hivernal (sans-papiers, sans-abri «classiques», touristes, etc.), de manière à pouvoir les inventorier dans une base de données. L'objectif est de pouvoir faciliter la prise de décision et d'offrir un meilleur service en fonction des profils concernés.*

#### ■ Recommandation n°13

§ *Le dispositif hivernal doit être évalué chaque année, puis discuté en table-ronde avec tous les acteurs impliqués, qu'ils soient ou non du secteur de l'aide aux sans-abri.*

*Il faut également que le dispositif soit évalué de la part des hébergés eux-mêmes, sous quelque forme que ce soit.*

L'existence même de ce rapport, fondé sur certaines informations diffusées par le Samusocial, constitue un suivi de ces deux recommandations. Une journée d'étude, prévue en juin 2012, permettra aux différents responsables des dispositifs hivernaux qui se sont mis en place cette année, de présenter leur propre évaluation afin d'en tirer des conclusions avec le reste du secteur pour l'organisation des hivers prochains. Les premiers éléments statistiques ont été transmis par le Samusocial qui présentera en juin des données traitées et analysées plus finement.

En ce qui concerne l'évaluation par les hébergés eux-mêmes, nous n'avons à ce jour (avril 2012) pas obtenu l'information du Samusocial qui prévoit de présenter ce bilan en juin également.

### 3.1.3 Événements exceptionnels

#### ■ Recommandation n°5

§ *Lors de l'ouverture de dispositifs d'urgence extrême précaires et dangereux tels que celui du CCN cette année, garantir un minimum d'encadrement professionnel, ainsi qu'une date limite de fonctionnement annoncée dès le départ aux usagers.*

Si l'on peut critiquer le fonctionnement du centre de crise fédéral, l'augmentation dans l'urgence du nombre de places dites d'urgence humanitaire, il n'en demeure pas moins que cette année, nous n'avons pas du assister à la formation (en tous les cas visible) de pseudo-dispositifs précaires et mal-encadrés. Malgré tout, il a fallu attendre les températures négatives pour assister à la débauche de bonnes volontés pour mettre à disposition un bâtiment pour ces places supplémentaires d'urgence.

Signalons également qu'un représentant du cabinet De Lille, l'année dernière directement concerné par « l'affaire du CCN », a dès le 23 décembre joint le Centre d'appui pour expliquer qu'ils étaient en train de réfléchir à un plan d'urgence en cas de situation similaire (notamment une recherche de bâtiment libre le cas échéant), ayant tiré des enseignements des événements passés.

## 3.2 Les évolutions négatives

### 3.2.1. Bâtiments et nombre de places

#### ■ Recommandation n°3

§ *Maîtriser l'accroissement annuel du volume de places d'urgence en hiver.*

#### ■ Recommandation n°8

§ *Ne pas ouvrir un seul centre de grande capacité, mais plusieurs centres aux capacités limitées à 100 places maximum. Les bâtiments devront être décentralisés mais accessibles. La question du nombre de centres doit être discutée entre les différents partenaires, mais les chiffres de 100 places par bâtiment, et de 300 au total ne doivent pas être dépassés.*

Nous ne revenons pas ici en détail sur les querelles autour des places dites structurelles/places d'urgence, ni sur la question de la taille et la situation du bâtiment. Les différents arguments en faveur d'un grand bâtiment central (accès, économie d'échelle) ont déjà été présentés dans le rapport 2010/2011 du Samusocial. Et ceux prônant des structures plus petites et un peu décentralisées (travail social, intégration au quartier, etc.) ont également été largement développés aussi bien dans le rapport du Centre d'appui de 2010/2011 que dans celui de l'asbl Diogènes à une autre échelle<sup>13</sup>.

Ces deux recommandations n'ont donc pas été suivies. La donne était toutefois différente cette année étant donné 1/ l'acquisition du bâtiment de la rue Royale par le CPAS de Bruxelles (voir historique) et 2/ le dispositif d'urgence humanitaire mis en place par le cabinet De Block qui a mobilisé les énergies pour ouvrir plus de places pendant les grands froids. A ce jour, le bilan total maximal des places n'a pas encore pu être produit par le Samusocial, il sera présenté publiquement en juin. Néanmoins, selon les sources obtenues, nous pouvons déjà présenter ce bilan provisoire (et sujet à correction) du nombre maximum de places en urgence atteint cet hiver :

#### Hiver

383 personnes, rue Royale (source : bilan statistique intermédiaire Samusocial)  
+ 295 personnes, chaussée de Charleroi (source : Samusocial via PILS)  
+ 22 personnes, appartements Woluwé-St-Pierre (source : Samusocial au cabinet Grouwels)  
+ 29 personnes, rue du Petit Rempart (source : Samusocial au cabinet Grouwels)  
= 729 places  
et  
Permanent  
+ 48 personnes à Pierre d'Angle (agrément maximum)  
+ 35 personnes au Centre Ariane (idem)  
+ 110 personnes au Samusocial (idem)  
= **922 places** (rappel : 2010/2011 = 628 ; 2009/2010 = 578 ; 2008/2009 = 321. Soit en trois ans, une augmentation du total des places d'urgence en hiver de 187%)

13 Pour rappel, l'asbl Diogènes avait produit un rapport concernant l'étude d'impact de l'implantation d'un dispositif hivernal à l'échelle d'une commune et d'un quartier (voir bibliographie)

### 3.2.2. L'anticipation et l'organisation

#### ■ Recommandation n°7

§ *Anticiper l'organisation des prochains hivers en : réunissant chaque année les différents protagonistes dès le mois de juin, afin de répartir les tâches en fonction de l'expertise et des compétences de chacun et d'éviter que toute l'organisation revienne à un unique protagoniste créant rapidement une équipe de coordination pour le prochain dispositif hivernal (cabinets politiques, représentants des associations francophones et néerlandophones du secteur de l'aide aux sans-abri, Association des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-abri, Fédération Bico, CPAS, etc.) prévoyant le recrutement d'un coordinateur permanent et à temps plein pour le dispositif hivernal, en poste à la Strada.*

Le 22 juin 2010 a lieu un colloque sur « l'urgence de l'urgence sociale ». Il est demandé que le dispositif hivernal soit coordonné et préparé en amont, discuté et concerté avec le secteur.

Le 8 juin 2011 se déroule une journée de présentation des rapports d'évaluation de l'hiver 2010/2011. Les mêmes demandes et recommandations d'organisation concertée et anticipée sont faites.

Le 23 mars 2012, à la veille de la fermeture du premier palier du dispositif hivernal du Samusocial, a lieu la première réunion du comité de coordination du dispositif.

Sans revenir dans les détails déjà présentés dans l'historique, ces trois moments suffisent à montrer que l'ambition de préparation pré-, post- et pendant le dispositif hivernal n'est pas encore atteinte. Que les reports et annulations aient été le fait des cabinets de l'aide aux personnes ou du Samusocial importe finalement peu. Le constat est qu'après deux ans de réunions, de colloques et de rapports, il reste encore très difficile de penser en collaboration le dispositif hivernal en région de Bruxelles-Capitale en temps et en heure, que ce soit dans la préparation à l'ouverture comme de la fermeture. Probablement que le fait que ce dispositif présenté comme le dispositif bruxellois soit uniquement celui du Samusocial joue un rôle dans cette inertie collective. Nous verrons dans le dernier chapitre quelques scénarii permettant d'inverser la tendance et de construire un plan régional plus global, structuré et concerté.

### 3.2.3. Médiatisation

#### ■ Recommandation n°4 (suite)

*Et dans le même temps limiter la médiatisation de l'aide humanitaire d'urgence pendant l'hiver.*

Cette année, un cap a été passé en matière de communication avec la mise en branle d'un centre d'appel de la RTBF, pour récolter des dons, du matériel, signaler les personnes en difficulté. Alors que les hivers précédents ont été aussi froids, voire plus (épisodes de gel plus longs et plus nombreux), on peut se demander le sens et l'intérêt d'une telle médiatisation cet hiver pour 15 jours de grand froid. Certes cela permet une collecte de dons bénéfique sur le très court terme, ainsi qu'une prise de conscience collective (mais est-elle pérenne ?). Mais ce « dispositif » de la RTBF a opéré un glissement de la problématique des personnes de la rue vers celle de la pauvreté et de la misère de ceux qui possèdent un logement, ce qui est différent.

Y avait-il eu plus d'urgence cette année ? La crise est présente toute l'année, avec des températures positives, pour certaines catégories de personnes... Les problèmes sont ancrés, profonds, et il faudrait plus qu'un coup de projecteur et des dons pendant quelques jours pour les régler de manière durable. Il y a crise, sans images, également le reste de l'année.

### 3.3 Les « stagnations »

Cette partie, que nous intitulons « stagnations » pourrait également, selon les vues, se situer dans la partie « points négatifs » ou « positifs »...

En ce qui concerne les recommandations suivantes, peu ou pas d'avancées sont à signaler pour le moment.

#### ■ Recommandation n°1

*§ Reconnaître la place de l'urgence hivernale, c'est-à-dire la recentrer sur ce qu'elle doit être : un accueil provisoire et un sas d'orientation. L'urgence est en contradiction avec le travail dans la durée, et ne peut se substituer à ce type de travail social de long terme. Le dispositif d'urgence hivernal doit être conçu dans l'esprit d'un abri de nuit saisonnier.*

L'urgence hivernale tient sa place à Bruxelles. Elle n'est pas une solution de sortie durable vers le logement pour les sans-abri. Les propositions faites dans la suite de ce rapport (quatrième partie) constituent des pistes à discuter en concertation pour la mise en place d'un dispositif régional de mise à l'abri, ce qui en soit constitue une stagnation positive.

#### ■ Recommandation n°6

*§ Organiser une table-ronde entre les représentants des autorités fédérales et régionales autour de la question de la gestion des sans-papiers, et des conflits sans-papiers Vs sans-abri « classiques » sur le terrain.*

Là encore, on observe quelques légères avancées, même si nous classons ce suivi dans les stagnations. La CIM, la présence du représentant du cabinet du secrétariat d'État à l'asile et aux migrations à la concertation régionale de l'aide aux sans-abri, ainsi que la visite du Centre d'appui à ce même cabinet peuvent être vus comme des avancées. Mais nous sommes encore loin d'une discussion commune, avec des questions-clés et des propositions de solutions sur cette question des sans-papiers.

#### ■ Recommandation n°9

*§ Rédiger une charte de fonctionnement du Dispositif d'Urgence Hivernal de Bruxelles-Capitale (DUHB), avec les objectifs principaux et secondaires, les moyens mis en place, les structures utilisées, le personnel. L'application de cette charte devra être suivie avec rigueur, et évaluée à chaque fin de dispositif hivernal. Des sanctions pourront être prises pour non-application.*

Sur ce point, on peut toutefois considérer que la Convention signée entre le Collège réuni de la Commission communautaire commune et l'asbl Samusocial, constitue une première base pour une charte plus détaillée quant aux objectifs et aux collaborations.

### ■ Recommandation n°10

*Il faut également réfléchir à la mise en place d'une équipe de réserve mobilisable pour les situations de crise comme celle rencontrée dans Bruxelles depuis plusieurs années (porte de Hal, CCN, Querelle, etc.)*

*§ En plus de l'équipe de coordination du dispositif hivernal, il faut favoriser au plan juridique et administratif l'échange de travailleurs entre les services.*

### ■ Recommandation n°12

*§ Mettre en débat les trois principes sur lesquels se fondent en partie l'urgence hivernale : « Gratuité, Anonymat, Inconditionnalité ».*

Le seul endroit où nous avons pu échanger quelques idées entre travailleurs du secteur et usagers sur la question de la « Gratuité, anonymat, inconditionnalité » reste l'*Espace de parole* du 17 janvier 2012, organisé par Jean-Louis Linchamps au service de jour Jamais Sans Toit. Un des deux thèmes de ce jour étant « L'aide anonyme, gratuite et sans condition est-elle possible et souhaitable ? », nous avons pu notamment échanger avec un travailleur du Samusocial qui s'interrogeait jusqu'où ce service pourrait tenir cette inconditionnalité et cette gratuité, rappelant qu'il est probablement plus facile dans certains cas d'être conditionnel et payant.

Cette question se discute de plus en plus régulièrement au sein des différentes structures.

### **Conclusion de partie**

L'information autour du dispositif hivernal s'est considérablement améliorée, grâce aux réunions régulières organisées par le Samusocial, et à l'outil PILS qui a permis de véhiculer cette information. Force est de constater que si l'année dernière nous avons du régulièrement, et parfois difficilement, joindre le Samusocial pour obtenir cette information, cela ne fut pas le cas cette année. En revanche, le vecteur PILS a permis de montrer que les autres acteurs concernés par le dispositif hivernal sont restés plutôt muets pendant cet hiver, alors qu'ils sont généralement eux-mêmes particulièrement demandeurs d'informations et qu'ils en détiennent également concernant les dispositifs ponctuels et réduits (containers par ex.) ou plus importants (Sos accueil, les actions de Médecins du Monde, Croix-Rouge, SNCB, etc.)

Il est évident que le suivi de bonnes pratiques ne se fait pas en l'espace de six mois. Espérons donc que les comités de coordination/direction verront le jour le plus rapidement possible pour l'année prochaine, de manière à anticiper et à organiser le dispositif hivernal, quel qu'il soit.

## **4. Éléments pour une politique d'aide aux sans-abri coordonnée**

Le bilan hivernal 2011/2012 établi, nous proposons dans cette dernière partie plusieurs éléments de réflexion autour 1/ de la mise en place d'un Dispositif REgional de MIse à l'abri (DIREMI), et 2/ de manière plus ambitieuse d'une stratégie régionale d'aide aux sans-abri.

C'est essentiellement autour du DIREMI que nous proposons des pistes à explorer. Toutefois, comme un tel dispositif n'est pas envisageable en dehors d'une stratégie bruxelloise globale d'aide aux sans-abri, nous proposons également des éléments dans ce sens. Un tel travail est bien évidemment très complexe étant donné les différents niveaux de pouvoir engagés, le nombre important de partenaires issus des différentes « lignes », des problématiques transversales concernées (sans-abrisme, logement, migration, etc.).

Rappelons que ce ne sont pas des recommandations, mais des propositions de ce qui pourrait être fait, de ce qu'il faudrait peut-être changer, de ce qu'on pourrait prévoir comme nouvelle orientation stratégique. A la lecture des lignes suivantes, il faut conserver en mémoire que l'objectif final reste la prévention et la réduction du sans-abrisme ainsi que le bien-être des personnes concernées (usagers, travailleurs). Tout ceci devant être discuté et réfléchi avec le(s) secteur(s), l'ensemble des éléments proposés ne constitue en effet qu'une esquisse imparfaite à la fois d'un dispositif de mise à l'abri et d'un plan régional d'aide pour les sans-abri.

### **4.1 Le dispositif hivernal : aujourd'hui et demain**

#### **4.1.1 Le dispositif d'urgence hivernal actuel**

Aujourd'hui dans le secteur de l'aide aux sans-abri de Bruxelles-Capitale, on parle de dispositif bruxellois d'urgence hivernal. En réalité, cela consiste en une enveloppe supplémentaire attribuée au Samusocial pour que celui-ci augmente ses capacités d'hébergement d'urgence de nuit pendant une période de quatre ou cinq mois. On est donc loin de ce qu'on peut appeler un dispositif bruxellois, qui laisse entendre plusieurs acteurs dans la partie, des efforts pour le jour et la nuit, un travail concerté, etc. Cependant, on ne peut non plus affirmer que le Samusocial n'entretient pas un réseau avec certains partenaires du social et/ou de la santé (Médecins du Monde, Croix-Rouge, Diogènes, etc.) que ce soit de manière ponctuelle ou à plus long terme comme avec MDM par exemple.

Nous synthétisons sur le schéma n°1 ci-après le dispositif hivernal 2011/2012. Les rôles de chacun ont déjà été précisés dans l'historique de la première partie. La présentation sous forme de schéma du dispositif hivernal permet de constater que les différentes parties prenantes ne sont pas coordonnées, qu'il n'existe pas de liens formels entre eux, et que chacun a des objectifs bien définis sans qu'une orientation stratégique intégrée ne soit précisée et suivie

## Schéma n° 1 - Hiver 2011/2012, le dispositif d'urgence hivernal bruxellois d'aide aux sans-abri

### Coordination

#### Comité de coordination (RÉGIONAL)

2 cabinets bruxellois de l'aide aux personnes Samusocial (direction + coordinateur général)  
Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri (chargé de mission)

#### Cellule de crise (FÉDÉRAL)

Cabinet du Premier ministre, du secrétariat d'Etat à l'asile et à la migration, à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, à l'intégration sociale, de la défense) ; le président de la conférence des bourgmestres de la région de Bruxelles-capitale ; le président du CPAS de Bruxelles ; un représentant de Fedasil ; le délégué aux places d'accueil de Fedasil ; le gouverneur administratif de l'arrondissement de Bruxelles-capitale ; les deux représentants des cabinets COCOM pour l'aide aux personnes ; le commissaire provincial de la Croix-Rouge ; la directrice du Samusocial ; la référente sociale Hope In Stations pour la SNCB ; un représentant du Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri ; pour le gouvernement flamand het Kabinet Minister Welzijn, Volksgezondheid en Gezin ; un représentant de police fédérale ; pour le gouvernement de la fédération Wallonie-Bruxelles, un représentant du cabinet de la Ministre de la Santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances.

### Opérationnel

#### URGENCE hivernale

Samusocial > 110 places annuelles (max. = 150)  
> 320 places hivernales (nov.-mars) rue Royale (max. = 380)  
+ Médecins du Monde  
> Equipes Mobiles d'Aide (EMA)  
*Financement COCOM 1M euros*

#### URGENCE « humanitaire »

Chaussée de Charleroi/ONEM (max. = 400 places)  
Financement fédéral pour le Samusocial 500 000 euros

#### AUTRES INITIATIVES

Containers (Bij Ons/Prince Laurent) :  
16 sdf + chiens  
Privées (ouverture mosquées, soupe...)  
Plans hiver des CPAS + plan médiatique  
RTBF

#### SOS accueil

Palliatif crise belge de l'accueil des demandeurs d'asile  
= accompagnement de jour  
+ hébergement de nuit

### Communication

#### PLATE-FORME INFORMATIVE DE LA STRADA (PILS)

Outil de diffusion de l'information au secteur (sens large)

#### 4.1.2. Demain, une redéfinition du dispositif hivernal bruxellois : un Dispositif REgional de MIse (DIREMI) à l'abri est-il envisageable ?

Depuis plusieurs années, nombreux sont les acteurs du secteur à réclamer une coordination cohérente, transparente et anticipatrice du dispositif hivernal<sup>14</sup>. Il est compliqué de mettre en branle ce type de coordination, nous l'avons expérimenté cette année, pour des raisons d'agenda notamment, mais également parce que les objectifs initiaux à court, moyen et long terme ne sont pas définis, si ce n'est ce qui concerne une stricte mise à l'abri quotidienne entre 20h et 8h.

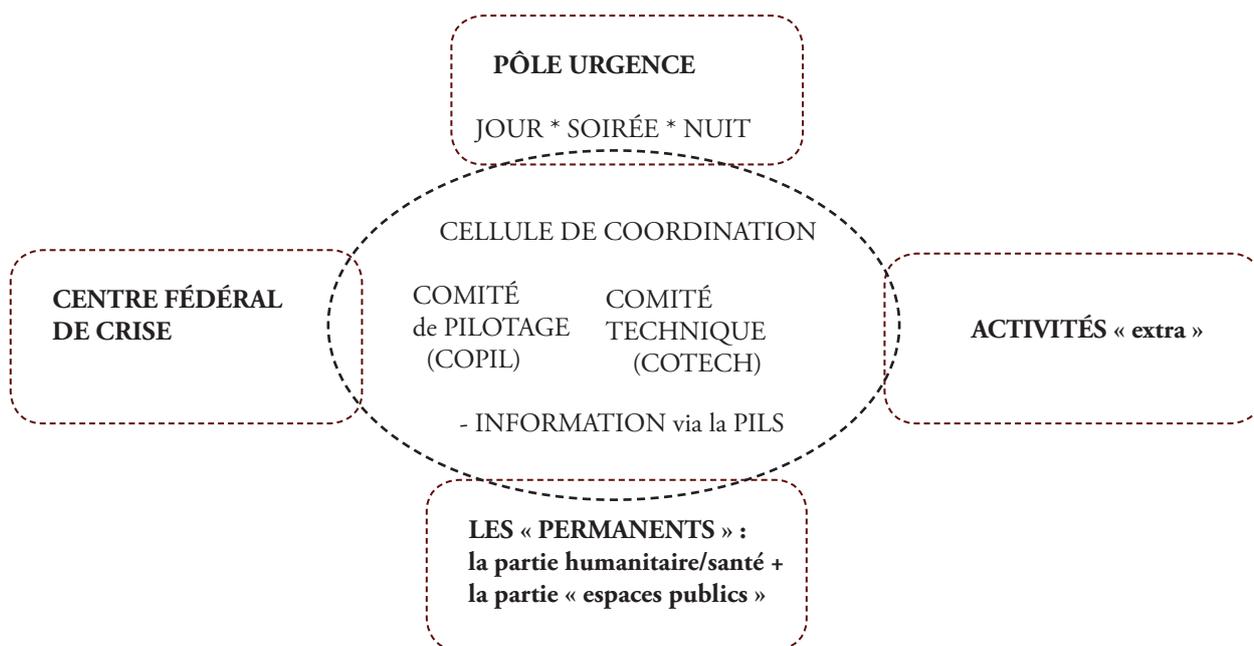
C'est dans ce sens que nous proposons le schéma ci-dessous. L'idée étant que tous les « pôles » soient interreliés (les cercles ne sont pas fermés et s'entrecroisent) et communiquent entre eux.

Nous pensons également qu'une charte du dispositif, exprimant clairement ses objectifs, notamment à long terme (pour que le dispositif présente une utilité autre que celle de gestion de l'urgence immédiate, et vise par exemple à la sortie de rue), serait intéressante à rédiger.

Une fois encore, tout dépend de l'option choisie par les décideurs politiques. En effet, on peut légitimement s'interroger sur le fait de conserver (ou non) un dispositif hivernal, d'envisager sa réduction en terme de moyens et de capacité au profit d'autres solutions plus pérennes au profit de solutions de logement à long terme, etc. (! il n'est pas proposé de supprimer l'urgence, ce filet reste primordial pour toutes sortes de problèmes immédiats)

Une autre question à laquelle il faut trouver une réponse est : faut-il un dispositif hiver standard de novembre à mars, chaque hiver, mobilisant toutes les énergies à cette unique période ? Ne peut-on pas travailler sur la question de la vulnérabilité des personnes, en fonction de divers critères, et ce toute l'année ?

#### Schéma n° 2 - Proposition de schéma pour un DIstitutif REgional de Mise à l'abri (DIREMI)



14 Voir recommandations n°7 du rapport hiver 2010/2011.

#### 4.1.2.1 Fonctionnement du DIREMI

▸ De manière générale, reprenons ici l'idée d'une charte traçant les grands objectifs à court et long terme d'un dispositif de mise à l'abri (recommandation n°9 du rapport 2010/2011).

Les « principes » suivants pourraient s'y trouver inscrits :

- la réduction de tel ou tel type de sans-abrisme à échéance (exemple, selon les catégories : sans-abri de long terme, femmes, etc.)
- la définition de l'urgence (dans le sens de vulnérabilité, annuelle)
- le principe de gratuité, anonymat, inconditionnalité
- la coopération et la concertation entre les différents partenaires
- la transparence du fonctionnement du dispositif
- l'évaluation régulière du fonctionnement du DIREMI

Le DIREMI ne doit pas être une simple mise à l'abri quotidienne, même étendue à l'hiver, et incluant la partie « jour ». Il doit représenter une opportunité pour sortir les gens de la rue. Deux éléments fondamentaux doivent se trouver dans une telle charte : la distinction très claire des différents publics, ainsi qu'un objectif de logement d'abord (quel qu'il soit) avec un accompagnement social conséquent.

Prenons un exemple concret rencontré cette année. La directrice du Samusocial évoquait, à la réunion du comité de coordination, 52 hommes que l'on peut qualifier de « grands chroniques », dont 90% de belges, qui se trouvaient à la fin du dispositif hivernal sans solution. Ces personnes, atteintes de problèmes mentaux et ayant une longue biographie en rue, correspondent tout à fait au profil de population susceptible de suivre un programme orienté vers le logement, d'*housing first*<sup>15</sup>.

La durée du dispositif : il est possible de ne pas envisager de durée fixe, car cela n'a pas de sens de lancer le dispositif hivernal alors qu'il fait 10 degrés et de le fermer alors qu'il fait encore 0°C, sous prétexte d'une date. De la même manière, une stricte gestion « au mercure » doit être affinée à partir d'autres critères que des spécialistes de l'urgence pourraient aider à poser (centre de crise, urgentistes, météorologues). Un groupe de travail pourrait ainsi se créer à partir de ces premières questions.

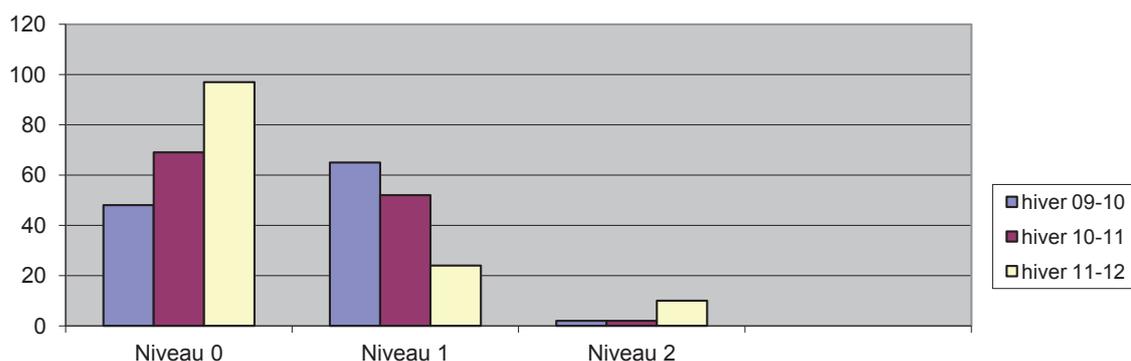
A ce sujet, l'hiver 2011/2012 est riche d'enseignements. C'est un hiver qui a ponctuellement marqué les esprits du public car la barrière psychologique des moins 10°C fut passée. Pourtant, l'hiver n'a pas été plus rude que les autres années. Voici quelques éléments objectifs à prendre en compte, à partir des données de l'IRM. Considérons arbitrairement trois niveaux de températures ressentie, pour faciliter la comparaison, niveau 0 = température supérieure à 0°C, niveau 1 = température comprise entre 0° et -10°C, niveau 2 = température inférieure à -10°C. Nous considérons à présent la température ressentie, plus précisément le *windchill* (soit un facteur de refroidissement éolien ; en langage courant, la sensation de froid). Les données de *windchill* sont plus intéressantes pour ce qui nous concerne car elles prennent notamment en compte la vitesse du vent et permettent de quantifier le taux de perte de chaleur<sup>16</sup>. Le tableau ci-dessous montre bien que l'hiver 2011-12 n'a pas été en moyenne plus froid que les précédents. C'est uniquement la période de 10 jours consécutifs à

15 Lire à ce titre le travail de Lucie Martin sur la faisabilité d'un programme d'*housing first* à Bruxelles (voir bibliographie).

16 Voir DEBONTRIDDER L. en bibliographie pour l'algorithme précis

moins de 10°C qui fut frappante, et non les 97 jours au-dessus de 0°. Alors qu'en définitive, l'hiver 2009/10 comptait 67 jours sous 0°, celui de 2010/11, 54 jours, et cette année « seulement » 34 jours<sup>17</sup>.

Graphique n°3 - Comparaison des niveaux de températures « ressenties » (windchill) des hivers 2009-10, 2010-11, 2011-12 (source IRM)



Examinons à présent les périodes de vague de froid, soit 5 jours consécutifs à moins de 0°C.

- 2009/10 = 5 périodes, (13/12 au 27/12, 01/01 au 16/01, 26/01 au 02/02, 08/02 au 17/02, 02/03 au 12/03)
- 2010/11 = 4 périodes (25/11 au 10/12, 13/12 au 25/12, 27/01 au 03/02, 02/03 au 08/03)
- 2011/12 = une seule période (29/01 au 13/02)

Voyons les températures moyennes et le nombre de jours de précipitation en hiver (décembre à février) depuis 2007 :

- hiver 2007 : température moyenne (TM) de 6.7°C, 62 jours de précipitation (P)
- hiver 2008 : 5.6°TM, 53 j.P
- hiver 2009 : 2.4°TM, 45 j.P
- hiver 2010 : 1.8°TM, 61 j.P
- hiver 2011 : 2.9°TM, 62 j.P
- hiver 2012 : 4°TM, 65 j.P

L'hiver 2012 est donc en moyenne le plus chaud depuis 2008 ... Malgré tout, les quelques jours sous les moins 10°C ont marqué les esprits, et ont entraîné l'ouverture de places supplémentaires d'urgence, en urgence.

A partir de ces éléments, on peut légitimement se demander si un dispositif d'urgence ne pourrait pas fonctionner par paliers, selon la température ressentie, mais également d'autres facteurs humains (sexe, âge, pathologie, degré d'alcoolisation, degré de mobilité, etc.) et environnementaux (lieu de rencontre de la personne, protection contre le vent, l'humidité,

<sup>17</sup> Attention, les données de l'IRM sont manquantes du 26/12/2010 au 18/01/2011 ; il est possible (ou non) que des jours à niveau 0 et 1 aient eu lieu pendant cette période

etc.) qui permettraient d'évaluer le risque pour la vie des personnes en rue<sup>18</sup> (non nécessairement lié à une température négative). Dans ce sens, une proposition pourrait par exemple être qu'à partir d'une prévision de 3 jours consécutifs sous 0°C, le DIREMI soit mis en place, c'est-à-dire une extension des structures existantes de manière temporaire (exemple du SWEP britannique - Severe Weather Emergency Protocol - qui prend en compte ces 3 jours, le windchill, la couverture neigeuse et la durée du temps froid), le temps de la période de vulnérabilité et un peu plus.)

La question de la mise à disposition du personnel est évidemment soulevée si l'on suit un tel fonctionnement. Mais cela ne doit pas être un frein à la réflexion et à l'expérimentation. On peut envisager de recruter des personnes issues de services d'aide bruxellois et les mettre à disposition le temps de l'urgence (recommandation n°10 du rapport 2010/2011).

### ■ **Les comités de pilotage (COPIL) et technique (COTECH) forment la cellule de coordination**

#### Le comité de pilotage (COPIL)

Il comprend : les deux cabinets COCOM pour l'aide aux personnes, un coordinateur urgence (pouvant être issu du jour/nuit/soirée selon les années), les trois fédérations AMA, BICO, CAW, un représentant des CPAS, un représentant du Centre d'appui la Strada, un représentant des villes et communes

- il rédige la charte concernant la mise en place, la gestion, le suivi du dispositif hivernal
- en lien avec les « professionnels de l'urgence » (sanitaires, météo, centre de crise), il définit les périodes de vulnérabilité et les annonce au secteur
- il veille au suivi et à l'application de la charte
- il coordonne l'action entre l'accueil de nuit, l'accueil de jour et l'accueil de soirée
- il centralise et diffuse l'information (secteur, politique, public)
- il appuie le secteur de l'aide aux sans-abri pendant les périodes de vulnérabilité forte des personnes en rue
- il se coordonne avec les autres secteurs (santé, aide sociale, aide aux justiciables)
- il établit des liens avec le centre de crise fédéral
- il évalue le DIREMI (rapport objectifs/résultats, moyens/résultats)
- il produit et présente les rapports annuels

#### ***Outils***

- La Plateforme Informatrice de la Strada (PILS) pour centralisation et diffusion de l'information. Deux niveaux de fonctionnement peuvent être envisagés à la PILS (public et participants au DIREMI pour les infos, réunions, etc.)

Le comité technique (COTECH) comprend les coordinateurs des pôles nuit, jour, soirée (+ un éventuel représentant des initiatives «extra» pendant l'hiver). Il organise des réunions plus techniques, plus ciblées, sur l'avancée des réalisations, le profil des populations, les échecs, etc.. Son outil de diffusion d'information est également la PILS.

---

18 A Lille, cette année, après la fin du dispositif hivernal fin mars, un sans-abri est mort de froid (fin avril, températures positives mais faibles pour la saison, fortes précipitations)

## ■ Le Pôle Urgence

Ici, le choix a été fait de présenter l'urgence comme une entité «globale» comprenant le jour, la nuit, la soirée. On le sait, l'urgence ne commence pas à une heure précise d'un soir pendant une saison pour s'arrêter le lendemain matin. Un travail en commun permettrait une continuité de l'aide d'urgence aux sans-abri.

### ▸ pour la partie nocturne

#### *Missions*

- mise à l'abri de nuit, entre 20h et 9h du matin (extension par rapport à la normale). Information, relais vers les institutions adéquates en matière de santé mentale, toxicomanie, etc.
- recensement des données qualitatives et quantitatives en vue de l'amélioration des services offerts aux sans-abri

#### *Composition*

1 coordinateur représentant l'un des 3 centres d'hébergement de nuit, qui changera à tour de rôle (chaque année 1 différent) : Samusocial, Pierre d'Angle, Centre Ariane.

Il sera chargé d'organiser une réunion mensuelle de coordination des trois centres, et également de rencontrer les coordinateurs des autres pôles (accueil de jour, containers, comité directeur, centre de crise)

#### *Moyens*

- Samusocial, rue du Petit Rempart (110 places agréées, max. 150 places en hiver)
- Samusocial, 139 rue Royale (320 places, maximum 380)
- Ariane, 35 places
- Pierre d'angle 48 places

### ▸ pour la partie diurne

#### *Missions*

- accueil de jour des personnes sans abri (entre 9h et 17h environ, cela dépend des services). Écoute et orientation sociale.
- recensement des données qualitatives et quantitatives en vue de l'amélioration des services offerts aux sans-abri

#### *Composition*

1 coordinateur qui représente l'ensemble des services d'accueil de jour.

On peut envisager qu'il change chaque année, selon l'ordre du plan « Sans-abri, des adresses » par exemple.

#### *Outils*

Les outils classiques de fonctionnement propres aux services.

+ Diffusion des informations importantes sur la PILS public et des compte-rendu de réunion sur la PILS secteur.

## ▸ pour la partie soirée

- deux possibilités : élargir l'existant ou créer deux nouvelles structures (40/50 places) dans Bruxelles
- accueil collectif de soirée à partir de 17h jusque 20h.
- organisation d'activités diverses

Cette possibilité part du constat que les sans-abri, avant d'entrer au Samusocial le soir, errent en rue, étant donné que les services d'accueil de jour sont fermés. De la même manière le matin, avant que les administrations ou les services de jour n'ouvrent, et après la fermeture du Samusocial, ils se retrouvent en rue (voir partie 2 du rapport).

A questionner : le personnel, le lieu, les moyens

- recensement des données qualitatives et quantitatives en vue de l'amélioration des services offerts aux sans-abri

## ■ Pôle activités extra

Il concerne toutes les initiatives, privées ou publiques, prises pour aider les sans-abri pendant la période hivernale. Exemple : mise en place de containers pour les sans-abri ayant des chiens (Fondation Prince Laurent + Bij Ons / Chez nous)

Il faut conserver un pôle « extra », qui serait ouvert aux nouveautés, aux changements aléatoires possibles en cours d'année, et pour lequel on serait prêt à investir (exemple de la situation exceptionnelle qui a finalement conduit à la formation de SOS accueil, ou aux tentes mises en place au CCN, etc.)

## ■ Les « permanents »

- La sphère humanitaire/santé (Médecins du Monde, Croix-Rouge, Rode kruis, infirmiers de rue, pompiers, hôpitaux, etc.) : ils interviennent toute l'année, et ont des liens avec tous les pôles présentés ci-dessus. Leur action peut-être temporaire (exemple de la Croix-rouge qui fournit des lits et des couvertures pour une durée maximum de 15 jours) ou plus pérenne (exemple de Médecins du monde qui travaille toute l'année avec le Samusocial).
- Les espaces publics (IBGE, SNCB, STIB) sont également concernés en permanence par la problématique des sans-abri, et notamment durant les périodes climatiquement difficiles. Il est important d'écouter leurs propositions et recommandations, également de leur proposer une collaboration en temps voulu.

## RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS POUR UN DISPOSITIF RÉGIONAL DE MISE À L'ABRI (DIREMI)

### PROPOSITION 1

rédiger une charte comprenant les grands principes à suivre concernant le dispositif de mise à l'abri, avec des objectifs clairs et ambitieux de réduction plutôt que de gestion du sans-abrisme, et des échéances définies. Mettre en place un dispositif de mise à l'abri qui soit une opportunité pour éviter aux gens de retourner dans la rue.

### PROPOSITION 2

mettre en place un comité de coordination comprenant un comité de pilotage et un comité technique.

### PROPOSITION 3

proposer une urgence modulable toute l'année, en fonction de critères de vulnérabilités précisés.

### PROPOSITION 4

créer un groupe de travail pour définir la vulnérabilité, réfléchir aux principes de la charte et à son application, aux possibilités de mise à disposition de personnel, etc.

## 4.2 Éléments pour une stratégie régionale bruxelloise d'aide aux sans-abri

Plutôt que de se lancer dans une création ex nihilo de ce que pourrait ou devrait être une stratégie d'aide aux sans-abri en région bruxelloise, nous pensons qu'il est préférable de s'appuyer sur des fondements déjà existants. A la lecture de nombreux documents officiels et rapports, deux d'entre eux nous paraissent constituer des bases tout à fait susceptibles d'aider la mise en place d'une telle stratégie. Il ne s'agit pas de « réinventer la roue », plusieurs groupes de travail de toutes natures et issus des différents niveaux politiques ont déjà posé des bases stratégiques en vue de la gestion et de la réduction du sans-abrisme.

Parmi ces documents, nous avons retenu, à l'échelle de Bruxelles-Capitale, la note de politique générale de 2007, qui établit déjà un « Plan d'action pour une politique bruxelloise en matière d'aide sociale aux sans-abri ». Au plan européen, il est indispensable que la région reprenne à son compte les conclusions de la conférence européenne de consensus de 2010 (voir bibliographie).

Nous présentons ci-après les principaux points d'une possible stratégie régionale d'aide aux sans-abri, en rappelant à chaque fois les éléments issus de la note de politique générale et de la conférence de consensus. Comme pour le DIREMI évoqué dans la partie précédente, ces pistes à suivre pour une stratégie intégrée ne constituent qu'une esquisse imparfaite, qu'il serait judicieux de mettre en discussion dans le cadre par exemple d'un groupe de travail pluriel (ou toute autre forme de plate-forme de discussion et force de proposition).

### **Piste n°1 : PRÉVENIR, RÉDUIRE**

De manière très classique, dans une stratégie bruxelloise d'aide aux sans-abri, il faut viser à prévenir l'arrivée en rue (travail sur la sortie d'institution avec une coopération plus intense avec l'aide aux justiciables notamment, prévention des expulsions locatives, traitement de la question de l'habitat indigne), et à réduire la durée du sans-abrisme.

La note de politique générale de 2007 stipulait : « *Ce plan est conçu en terme de gestion des flux, c'est-à-dire de veiller à éviter aux personnes de se retrouver dans les situations d'exclusion qui mènent à la rue, (...), en favorisant les mécanismes d'insertion sociale qui permettent aux personnes concernées de quitter le secteur de l'aide aux sdf pour retrouver une place dans la société.* » Et : « *L'élaboration de la politique doit se situer à trois niveaux : la régulation des flux entrants et sortants, la régulation de l'offre et la régulation de la demande.* »

La conférence européenne de consensus rappelle également qu'il faut élaborer des objectifs dans les domaines (entre autres) de la prévention du sans-abrisme, de la réduction de sa durée.

### **Piste n°2 : (S')ORIENTER VERS LE LOGEMENT, (S')OUVRIR AUX CHANGEMENTS**

Une stratégie intégrée nécessite d'aller plus loin que la régulation et la gestion du sans-abrisme, mais doit impérativement viser à la réduction voire à l'éradication du sans-abrisme. C'est la raison pour laquelle il faut viser à :

- a. dépasser l'urgence saisonnière et l'hébergement de courte durée (urgence, transit) pour des objectifs fixés de logement, à plus long terme (habitat accompagné, housing first, habitat solidaire, etc.). Le filet d'urgence peut être conservé et sa qualité améliorée, mais il faut limiter le nombre de places d'hébergement et les utiliser pour en faire un véritable tremplin vers le logement. Il ne faut pas craindre de changer de paradigme, comme l'invite à le faire la conférence européenne de consensus. Par exemple, en se tournant vers le modèle « *housing first* », comme certains pays anglo-saxons (programme inscrit dans la politique fédérale américaine) et nordiques (Finlande, Danemark). Il est probablement temps, au vu des résultats de ces expériences étrangères de modifier ce modèle d'action publique essentiellement dirigé vers la gestion du sans-abrisme, l'urgence et l'hébergement. On laisserait alors de côté un modèle de continuum de soins, en escalier (pour passer de la rue au logement, il faut progressivement franchir une série d'étapes), qui apparaît coûteux, inefficace, et épuisant pour ceux qui le suivent. Et l'on se consacrerait alors pleinement (financièrement, humainement) à un modèle privilégiant, comme le prône par ailleurs la Conférence européenne de consensus, les politiques « dirigées vers le logement », et notamment le « *housing first* » (où le logement adéquat est un point de départ et une condition préalable à la résolution des problèmes d'ordre social et de santé). La Conférence européenne de consensus indique clairement que « *Mettre un terme à l'absence de chez-soi requiert un changement de paradigme. Il convient de s'éloigner des réponses politiques traditionnelles, que l'on peut qualifier de « gestion » de l'absence de chez soi.* « *Gérer l'absence de chez soi implique principalement des solutions réactives, souvent axées sur les manifestations les plus extrêmes de l'absence de chez-soi, en proposant des services qui consistent principalement en des hébergements temporaires et des interventions d'urgence qui maintiennent, dans l'ensemble, les personnes sans domicile dans un « système de prise en charge des sans-abri »*

b. prévoir et inscrire des échéances ainsi que des quantifications. Une stratégie n'est pas la somme des objectifs partiels des différents acteurs du secteur, mais un cap global à suivre, impliquant des objectifs clairs et préalablement définis, chiffrés et datés (pour suivre l'évolution notamment, progression ou régression). Cette stratégie ne doit pas pour autant laisser de côté une part d'aléatoire. Selon nous, c'est un des manques de la note de politique générale (ex. à telle date, le sans-abrisme de long terme sera réduit de x %). Ainsi, les évaluations régulières de la stratégie bruxelloise pourront permettre de suivre l'évolution au fil des ans, de mesurer l'efficacité et l'efficience de la stratégie adoptée. Plusieurs pays ont d'ores et déjà adoptés ce type de stratégies chiffrées (voir tableau n°3 ci-dessous). C'est par exemple le cas de l'Angleterre, où en 1998 le gouvernement a fixé comme objectif la réduction de 2/3 du nombre de personnes en rue (objectif atteint), ou de la Finlande dont la stratégie nationale ambitionne de réduire le sans-abrisme de moitié.

### ***Piste n°3 : CONNAÎTRE***

Identifier le plus clairement possible les populations qui entrent dans le secteur de l'aide aux sans-abri, pour travailler concrètement à partir des profils. Il faut savoir qui est visé par la stratégie. Des outils existent déjà à l'échelle bruxelloise (recueil central de données et dénombrement du Centre d'appui), il faut viser à leur amélioration et à une plus large participation des acteurs du secteur.

Sur la question taboue d'une catégorie complexe et floue, celle des « sans-papiers, clandestins, non-désignés, demandeurs d'asile, Roms, etc. » il est grand temps de mettre en place un groupe de travail ayant pour objectif d'identifier avec le plus de précision possible qui et combien sont ces personnes, de trouver des solutions idoines en lien avec le niveau fédéral.

Au niveau européen, la Conférence de consensus demande à ce que des travaux soient engagés « *sur la relation entre l'absence de chez-soi et les contextes de la migration et de la libre circulation.* » Ce travail pourrait d'ores et déjà être engagé à l'échelle de la région bruxelloise, où la problématique est particulièrement sérieuse, en lien avec le niveau fédéral, les autres régions, les acteurs concernés par cette thématique.

### ***Piste n°4 : RENDRE LISIBLE***

Le contexte institutionnel bruxellois étant complexe, il semble important de viser à l'éclaircissement des compétences de chacun. En ce sens, une stratégie ne doit pas être une accumulation des plans et des dispositifs (exemple de l'hiver : plan hiver des CPAS, plan hiver de la région, plan médiatique de la RTBF, plan humanitaire fédéral, à cela s'ajoute SOS accueil, les containers, etc.). L'introduction de plus de lisibilité sera profitable à la fois pour les travailleurs, les usagers et le public. D'autre part, au niveau politique, les plates-formes, concertations, groupe de travail de conférence interministérielle, concertations, sont déjà nombreuses.

Malgré tout, lisibilité ne signifie pas nécessairement simplification. En tous les cas, parallèlement à cet effort, il faut veiller à une gouvernance liant tous les niveaux de pouvoirs et les secteurs concernés par la problématique.

### ***Piste n°5 : FAIRE PARTICIPER LES USAGERS***

À différents stades, que ce soit celui de l'élaboration d'un dispositif saisonnier de mise à l'abri comme de la réflexion pour une stratégie régionale ou encore l'évaluation d'outils

d' « éradication » du sans-abrisme, nous pensons que les « sans-voix » doivent être mieux et plus régulièrement intégrés aux projets. Issus de différentes catégories du sans-abrisme, ils amènent avec eux leur expérience, leur expertise, leur regard critique et probablement décalé mais nécessaire pour toute stratégie ambitieuse.

La Conférence européenne de consensus en appelle elle aussi à une plus grande participation des personnes sans abri, considérés comme des acteurs et non comme des bénéficiaires passifs d'aide, que ce soit au niveau des processus de décision dans les services, ou de l'élaboration de politiques les concernant. Comme le soulignent Cefai et Gardella<sup>19</sup> dans leur dernier ouvrage sur l'urgence sociale : *« nombre de ces personnes à la rue sont capables de s'impliquer dans des actions collectives, de montrer de la réflexivité vis-à-vis de leur condition et de participer à l'élaboration de leur environnement de vie immédiat ; et quand elles s'en sortent, elles ont acquis une expérience à la rue qui peut être valorisée dans l'aide à d'autres personnes qui essaient elles-mêmes de s'en sortir »*.

## Conclusion

Après l'évaluation du dispositif hivernal d'aide aux sans-abri de 2010/2011, le présent rapport constitue une nouvelle étape dans le processus de réflexion engagé à différents niveaux autour de l'accueil des personnes sans abri en hiver. L'hiver est une période sensible, qui braque les projecteurs sur les actions de l'urgence et de grande ampleur à un moment donné. Tout à fait nécessaires jusqu'à un certain point, ces actions font oublier l'existence d'une gamme très étendue de services d'aide aux sans-abri pour la région de Bruxelles-Capitale, et qui fonctionnent toute l'année. La nécessité d'un certain type d'urgence n'est pas remise en cause. Il faut toutefois poursuivre les réflexions quant à son efficacité et à son développement.

Plusieurs questions ont été abordées dans ce rapport, concernant un changement de paradigme plutôt orienté vers le logement, ou encore concernant un dispositif régional de mise à l'abri fondé non pas uniquement sur la température mais sur un complexe de critères de vulnérabilité. Ce sont des questions de fond qui ont été posées, qui concernent tout le secteur, toute l'année, et elles nécessitent en fin de compte des choix politiques.

Pour cela, il faut poursuivre le travail en concertation, non seulement avec les différents acteurs du secteur de l'aide aux sans-abri et d'autres secteurs concernés par cette question, mais également avec les différents niveaux de pouvoir en jeu ici.

---

19 p.568, voir bibliographie + compte-rendu de R. Liagre sur le site de la Strada

**Tableau n° 3 - Quelques exemples européens de stratégies de lutte contre le sans-abrisme**

Pays	Durée	Coût	Approche	Principaux axes
DANEMARK	2009-2012	67M	Housing first	<ul style="list-style-type: none"> <li>- lutte Vs le sans-abrisme de rue</li> <li>- alternative centres d'hébergement pour jeunes</li> <li>- limitation séjour en urgence</li> <li>- solution pour la sortie d'institution</li> </ul>
FINLANDE	2009-2011	100M	Housing first	<ul style="list-style-type: none"> <li>- élimination des centres d'urgence pour des solutions de logement à long terme</li> <li>- réduction sans-abrisme de long terme de moitié</li> </ul>
FRANCE	2008-2012		Logement d'abord	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction sans-abrisme de rue</li> <li>- services publics individualisés</li> <li>- Droit au logement opposable (DALO)</li> </ul>
IRLANDE	2008-2013		Accès au logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prévention</li> <li>- élimination nécessité de dormir à la rue</li> <li>- élimination sans-abrisme long terme</li> <li>- logement à long terme</li> <li>- efficacité des services</li> <li>- coordination des sources de financement</li> </ul>
PAYS-BAS (4 villes)	Dead-line 2013	170M		<ul style="list-style-type: none"> <li>- améliorer la situation des sans-abri</li> <li>- prévenir le sans-abrisme</li> <li>- mettre un terme au sans-abrisme pour 2013</li> </ul>
PORTUGAL	2009-2015			<ul style="list-style-type: none"> <li>- prévention</li> <li>- intervention</li> <li>- suivi</li> </ul>
SUÈDE	2007-2009			<ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction des expulsions</li> <li>- réduction des sorties d'institutions sans option de logement</li> </ul>
ANGLETERRE	2008-2012	230M		<ul style="list-style-type: none"> <li>- élimination du sans-abrisme de rue</li> <li>- réduction de moitié des ménages dans des hébergements temporaires</li> <li>- prévention</li> </ul>
ÉCOSSE	2009-2012			<ul style="list-style-type: none"> <li>- tous les ménages involontairement sans domicile fixe auront accès à un hébergement fixe</li> <li>- prévention</li> <li>- accès au logement</li> </ul>
PAYS DE GALLE	2009-2019			<ul style="list-style-type: none"> <li>- prévention</li> <li>- travail inter-organisationnel et politique</li> <li>- l'usager au centre de la prestation de service</li> <li>- inclusion sociale</li> <li>- égalité d'accès aux services</li> <li>- meilleure utilisation des ressources</li> </ul>
IRLANDE DU NORD	Depuis 2002			<ul style="list-style-type: none"> <li>- prévention</li> <li>- accompagnement des personnes en sortie de rue</li> <li>- accompagnement des personnes en logement</li> </ul>
NORVÈGE	2004-2007		Logement permanent	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réduction des expulsions de 30%</li> <li>- travail sur la sortie d'institution</li> <li>- travail sur le logement temporaire (augmentation de la qualité, réduction du temps)</li> <li>- les jeunes (depuis 2009)</li> </ul>
HONGRIE	Depuis 2008			?

Source : FEANTSA, « Mettre un terme au sans-abrisme : un manuel pour les décideurs politiques », 28 p.

## Bibliographie

CARPENTIER S., RAYMOND F., ARNAUD A., GASLONDE O., TARTIERE S., LAPORTE A., « *Caractéristiques des hypothermies chez des sans-abri à Paris, 2004* », Bulletin épidémiologique hebdomadaire, 9 janvier 2007, n°1.

CEFAI D., GARDELLA E., L'urgence sociale en action. Ethnographie du Samusocial de Paris. Paris, La Découverte, coll. « *Bibliothèque du Mauss* », 2011, 576 p.

Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, « *Recommandations politiques du jury* », 9-10 décembre 2010, Bruxelles, 27 p.

DARDENNE Q., MARTIN L., « *Urgence hivernale. L'ouverture d'un centre d'hébergement. Etterbeek, hiver 2010-2011. Enjeux pour le quartier et les différents acteurs impliqués. Descriptions, analyses et bonnes pratiques* », Asbl Diogènes 2011, 98 p.

DEBONTRIDDER L., « *Temperatuursindexen in de bioklimatologie – Historiek, methoden en aanbevelingen* », juillet 2010, 44 p.

FEANTSA, « *Mettre un terme au sans-abrisme : un manuel pour les décideurs politiques* », 28 p. Disponible sur : [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign\\_2010/background\\_docs/FEANTSA\\_handbook\\_FR\\_FINAL.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign_2010/background_docs/FEANTSA_handbook_FR_FINAL.pdf)

Homeless Link, « *Severe Weather Emergency Protocol and Extended Cold Weather Provision* », 7 p. Disponible sur : <http://survey.homelesslink.org.uk/index.php?sid=13563&lang=en>

Institut supérieur de planification d'urgence, « *Guide de planification d'urgence locale* », Service Public Fédéral Intérieur, 168 p.

LIAGRE R., « *Le dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale. Evaluation et propositions* », Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri/la Strada 2011, 61 p.

LIAGRE R., « *Territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-Capitale* », GERME/ULB/IRSIB, 2010, 139 p. + annexes

MARTIN L., « *Vers un programme de housing first à Bruxelles* », SMES-B, 2011, 49 p.

PLEACE N. « *Immigration and Homelessness* » in E. O'Sullivan (Ed) Homelessness Research in Europe Brussels: FEANTSA, 2010, pp. 143-163.

SCHVARTZ A., « *Le plan d'urgence hivernale. L'échec du pilotage automatique de la prise en charge des sans-abri.* », observatoire du Samusocial de Paris, décembre 2007, 123 p.



## **Annexe n°1a: le questionnaire d'évaluation « visiteurs » de la Plate-Forme Informatrice de la Strada (en français)**

### **Questionnaire visiteurs**

Institution, service, association:

Votre fonction:

0. Comment avez-vous connu la PILS?

- Information via l'équipe de la Strada
- Visite sur le site de la Strada ([www.lstb.be](http://www.lstb.be))
- Via le secteur (bouche à oreille)
- Autre, précisez

1. De manière générale, pourquoi visitez-vous la PILS ?

2. Est-ce que la PILS a été utile à votre institution, à vos travailleurs durant cet hiver 2011/2012 ?

- Beaucoup, pourquoi?
- Un peu, pourquoi?
- Pas du tout, pourquoi?

3. L'information de la PILS circule-t-elle au sein de votre équipe ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

4. Quelle est la fréquence de vos visites ?

- Une fois par jour
- Une fois par semaine
- Une fois par mois

5. Comme visiteur de la PILS, qu'attendiez-vous d'une telle plate-forme ?

6. La PILS a-t-elle répondu à vos attentes ?

- Oui, pourquoi?
- Non, pourquoi?

7. Selon vous, la qualité des informations diffusées était-elle suffisante ?

- Oui
- Non

8. Selon vous, la quantité des informations diffusées était-elle suffisante ?

- Oui
- Non

9. Selon vous, la vitesse à laquelle les informations étaient diffusées était-elle suffisante ?
- Oui
  - Non
10. Selon vous, la durée de vie des informations sur le site était-elle suffisante ?
- Oui
  - Non
11. Pensez-vous que la PILS soit utilisée par les usagers des services d'aide aux sans-abri ?
- Oui
  - Non
12. Selon vous, la PILS est-elle utilisable hors de la période hivernale ?
- Oui, pourquoi?
  - Non, pourquoi?
13. Est-ce que la PILS mérite d'être conservée dans le cadre d'un prochain « dispositif hivernal » ?
- Oui
  - Non
  - Oui, mais à certaines conditions (lesquelles?)
14. Pensez-vous que la PILS pourrait être connectée à d'autres plates-formes, dans le secteur de l'aide aux sans-abri ou les secteurs connexes ?
- Oui, lesquelles?
  - Non
15. De manière générale que faudrait-il viser à améliorer à la PILS, que ce soit sur le fond ou la forme ? (ex. ce qui pourrait être amélioré/ajouté au niveau de l'écriture des textes (ajout de pdf, image,... ?). Un abonnement flux RSS ? Une carte pour localiser les événements ? Des liens vers d'autres parties du site ? etc)
16. Voyez-vous un intérêt à développer l'outil PILS afin de recevoir les informations directement par GSM, en cas de situation urgente par exemple, ou pour d'autres types d'infos pratiques ?
- Oui
  - Non
17. Suggestions, remarques ...

Merci d'avoir pris le temps de répondre à ce questionnaire.  
la Strada.

 **Annexe n°1b: le questionnaire d'évaluation « contributeurs » de la Plate-Forme Informatique de la Strada (en français)**

**Questionnaire contributeurs**

Institution, service, association:

Votre fonction:

0. Comment avez-vous connu la PILS?

- Information via l'équipe de la Strada
- Visite sur le site de la Strada (www.lstb.be)
- Via le secteur (bouche à oreille)
- Autre, précisez

1. Pourquoi utilisez-vous la PILS ?

2. A part vous, combien de personnes de votre institution alimentent la PILS ?

- 0
- 1
- 2
- 3 ou +

3. Est-ce que la PILS a été utile à votre institution, à vos travailleurs durant cet hiver 2011/2012 ?

- Beaucoup, pourquoi?
- Un peu, pourquoi?
- Pas du tout, pourquoi?

4. L'information de la PILS circule-t-elle au sein de votre équipe ?

- Oui
- Non
- Ne sait pas

5. Avez-vous rencontré des difficultés d'accès à la PILS ? Précisez (problème de login, de mot de passe, connexion, etc.)

- Oui
- Non

6. Quelle est la fréquence de vos visites ?

- Une fois par jour
- Une fois par semaine
- Une fois par mois

7. Comme contributeur à la PILS, qu'attendiez-vous d'une telle plate-forme ?

8. La PILS a-t-elle répondu à vos attentes ?
- Oui, pourquoi?
  - Non, pourquoi?
9. De manière général et selon vous, la qualité des informations diffusées était-elle suffisante ?
- Oui
  - Non
10. De manière général et selon vous, la quantité des informations diffusées était-elle suffisante ?
- Oui
  - Non
11. De manière général et selon vous, la vitesse à laquelle les informations étaient diffusées était-elle suffisante ?
- Oui
  - Non
12. De manière général et selon vous, la durée de vie des informations sur le site était-elle suffisante ?
- Oui
  - Non
13. Selon vous, serait-il intéressant que les usagers puissent y avoir accès, et de quelle manière ?
- Oui
  - Non
14. Selon vous, la PILS est-elle utilisable hors de la période hivernale ?
- Oui, pourquoi?
  - Non, pourquoi?
15. Est-ce que la PILS mérite d'être conservée dans le cadre d'un prochain « dispositif hivernal » ?
- Oui
  - Non
  - Oui, mais à certaines conditions (lesquelles?)
16. Pensez-vous que la PILS pourrait être connectée à d'autres plates-formes, dans le secteur de l'aide aux sans-abri ou les secteurs connexes ?
- Oui, lesquelles?
  - Non
17. De manière générale que faudrait-il pour améliorer la PILS, que ce soit sur le fond ou la forme ? (ex. ce qui pourrait être amélioré/ajouté au niveau de l'écriture des textes (ajout de pdf, image,... ?). Un abonnement flux RSS ? Une carte pour localiser les événements ? Des

liens vers d'autres parties du site ? etc)

18. Voyez-vous un intérêt à développer l'outil PILS afin de recevoir les informations directement par GSM, en cas de situation urgente par exemple, ou pour d'autres types d'infos pratiques ?

Oui

Non

19. Suggestions, remarques ...

**Annexe n°2: tableau réalisé à notre attention par un sans-abri, dans le cadre de l'étude « Territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-Capitale » (R. Liagre, 2010)**

Tableau indicatif de déplacements avec heures, lieux et activités les plus fréquents (Octobre 2009 à mars 2010)

Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Samedi	Dimanche
00h30 : Hal Gare Bruxelles Central - attente 01h15 à 04h30 : Station du Métro Bruxelles Centrale - dormir 04h30 : Hal Gare Bruxelles Central - attente 05h25 à 07h30 (08h00): Métro ligne 5 (aller et retour) - dormir 08h00 : station Herrmann-Debroux ou station Maelbeek - boire un café 09h00 : station Arts-Loi - fumer une cigarette						
09h30 à 11h30: Parvis de Saint-Gilles (Centre de jour) - douche	10h00 à 12h00: Place de Dinant (Centre de jour) - consigne	10h00 à 12h00: Place de Dinant (Centre de jour) - consigne	10h00 à 12h00: Place de Dinant (Centre de jour) - consigne	10h00 à 12h00: Place de Dinant (Centre de jour) - consigne	09h30 à 11h30: Parvis de Saint-Gilles (Centre de jour) - douche	10h00 à 11h00: Place de Dinant (Centre de jour) - consigne
13h00: Place Blykaerts (resto social) - repas	13h00: Place de la Chapelle (Lavoir) - lessive	13h00 : on va voir ce qu'on peut faire !	13h00: Place Blykaerts (resto social) - repas	13h00 : on va voir ce qu'on peut faire !	12h00 à 13h30: Place de la Monnaie bibliothèque) - Internet	Jusqu'à 13h30: Promenade au Métro  Visite à un ami, près de la Maison de Jeune de Forest.
14h30 à 17h00: Place de la Monnaie bibliothèque) - Internet	14h30 à 17h00: Place de Dinant (centre de jour) – Siesta			16h00 : mon fils! École, McDonald's, faire des courses	14h30 à 17h00: Rien ? Alors, Parvis de Saint-Gilles (Centre de jour) siesta et/ou pâtisserie gratuite	
17h00 à 20h30 : Promenade au Métro	17h00 à 19h30 : Place de la Monnaie (bibliothèque) - Internet	17h00 à 20h30 : Place de la Monnaie (bibliothèque) - Internet	17h00 à 20h30 : Place de la Monnaie bibliothèque) - Internet	17h00 à 20h30 : Place de la Monnaie (bibliothèque) - Internet	17h00 à 20h30 : Promenade au Métro	Jusqu'à 19h00 ou 20h00 : Supermarché, Place de la Monnaie... Pourquoi pas une bière ?
20h30 à 22h00 : Couloir Gare-station Bruxelles Centrale - repas gratuit						
22h00 à 22h30 : Station Arts-Loi - copains et café				Samedi, vers 22h30, Hal Gare Bruxelles Central, colis alimentaire (confidentiel)		
22h30 à 00h30: Métro ligne 1 - (aller et retour) – lecture						

Remarques : ce tableau ne mentionne pas les activités irrégulières, telles que démarches administratives, participation à des événements culturels (théâtre, cinéma et réunions) ou opérations bancaires. Il ne contient aucune référence aux lieux jokers, c'est-à-dire ceux utiles comme remplacement en cas d'urgence (associations rarement fréquentées).

### **Annexe n°3: texte publié sur le site de Médecins du Monde pour la fin du dispositif hivernal (28/03/2012)**

#### **Le Plan hiver prend fin, l'exclusion des soins continue**

Cet hiver, 700 patients hébergés au Samu social ont reçu près de 3000 consultations médicales par 120 bénévoles de MdM. Parmi ces personnes hébergées en urgence, 52% ne savent pas où aller après la fin du Plan hiver et 37% n'ont aucune couverture sociale.

C'est une opération sans précédent pour Médecins du Monde : **près de 3000 consultations ont été réalisées par plus de 120 bénévoles professionnels de santé (médecins généralistes, infirmiers et accueillants)**. Durant le seul mois de janvier, nous avons dû assurer plus de 700 consultations. Pendant toute la période du Plan hiver, les bénévoles de MdM ont offert, tous les soirs, des consultations médicales ou paramédicales aux personnes sans-abri hébergées dans les centres du Samu social de la rue Royale et de la chaussée de Charleroi.

*« C'est surtout un hiver inhumain que Bruxelles a connu. Et pas uniquement à cause du froid. Par les seules consultations médicales au Samu social, plus de 700 personnes différentes ont été soignées. Cela signifie autant de vies abîmées, autant de lendemains incertains. Les chiffres que nous donnons ci-dessous sont un témoignage de la gravité de la situation »,* insiste Pierre Verbeeren, Directeur général de Médecins du Monde Belgique.

#### **UNE MISSION : SOIGNER ET ÉCOUTER**

L'objectif de ces lieux de consultation est de faire des **soins curatifs** mais aussi, dans la mesure du possible, de la **prévention** et de **référer** cette population vers des structures de santé appropriées comme les centres de dépistages, les maisons médicales, les soins de santé mentale... Le lien noué entre des professionnels de santé et cette population en situation précaire passent aussi par des **moments d'écoute** importants vu l'angoisse, le stress et la souffrance des personnes vivant en rue.

En participant au Plan hiver, **l'objectif de Médecins du Monde est de proposer, d'améliorer et de garantir l'accès aux soins de santé d'urgence pour les personnes sans-abri hébergées par le Samu social de Bruxelles**. Par son action, MdM vise à **intensifier le nombre de consultations (para)médicales** offertes aux populations les plus démunies durant les mois les plus froids.

Il est important d'insister sur le caractère « d'urgence » du projet, c'est-à-dire que sa mise en œuvre est conçue comme un « dépannage » pour un public déstructuré par le séjour en rue, et non comme un circuit alternatif se substituant aux médecins généralistes de la région bruxelloise.

#### **UN CONSTAT D'EXCLUSION**

Ce 1<sup>er</sup> avril, les dispositifs hivernaux d'urgence prendront fin et les centres d'hébergement seront fermés. La fin de l'hiver n'entraîne pourtant pas la fin de l'exclusion pour ces personnes

en grande précarité de logement. « Nos premières analyses montrent que **plus de 37% des personnes fréquentant ces centres d'hébergement n'ont pas d'accès aux soins et n'ont pas de médecins généralistes** alors que c'est probablement la population la plus fragilisée de notre société et qui en a le plus besoin », s'inquiète le Dr Kathia Van Egmond, coordinatrice médicale des projets en Belgique.

« L'hiver est toujours une opportunité pour toucher cette précarité qu'on ne voit pas spécifiquement le reste de l'année », estime Stéphane Heymans, responsable des projets belges. « Mais c'est chaque fois une opportunité gâchée car nous manquons de temps et de moyens pour réintégrer dans le système de santé et dans les circuits classiques ces personnes parfois gravement malades. Les facteurs d'exclusion, notamment administratif, mais aussi social et culturel, demande du temps pour être supprimés. »

### Quelques constats chiffrés :

- 1908 consultations médicales pour 568 patients en 4 mois dans un centre d'hébergement d'urgence (centre du Samu social de la rue Royale).
- Forte augmentation des consultations en janvier et février (vague de froid).
- Les **problèmes respiratoires** étaient le plus reportés (22%), suivi par des **problèmes dermatologiques** (16%), gastroentérologiques (15%), ostéo-articulaires (15%) et des problèmes de **santé mentale** (11%). La grande prévalence de maladies de peau reflète des conditions d'hygiène difficiles et un **manque d'accès à l'eau**.
- 80% des patients vus aux consultations médicales sont des hommes entre 20 ans et 49 ans.
- Plus de 55% des patients ont une **mutuelle de santé mais souvent pas en ordre** (carte SIS ou carte mutuelle belge), 37% n'ont **aucun accès aux soins** et seuls 5% bénéficient d'une **Aide médicale urgente**.

### MDM DEMANDE

**Médecins du Monde demande que des politiques de santé adaptées soient implémentées pour les personnes en situation précaire ou en précarité de logement.**

▸ **Profiter de ces centres d'urgence pour permettre une réintégration aux soins de première ligne et une ouverture des droits pour les personnes n'ayant pas/plus accès aux soins.** L'accès aux soins (que ce soit l'offre de soins ou l'accès administratif via le CPAS) est fortement territorialisé. Pour cette population mal logée et en éternel mouvement, cela a pour résultat une complexité administrative qui mène à l'exclusion des soins. Nous demandons que les mécanismes d'accès aux soins soient moins complexes et que les barrières administratives pour cette population soient levées. **De plus, il faut renforcer l'offre de soin de première ligne afin que ces personnes fragilisées puissent y avoir accès.**

▸ Mettre en œuvre des politiques de prévention adaptée pour cette population, par exemple : garantir un accès à la vaccination de la grippe dans ce type de centre, garantir un accès facile aux dépistages des maladies infectieuses, etc.

▸ En connaissant l'impact du logement sain sur la santé des personnes, Mdm demande aussi que des **solutions plus structurelles soient envisagées pour les problématiques de logement dans les grandes villes**. Les centres d'urgence se multiplient sans de véritable relais pour une réintégration à plus long terme.

## **Annexe n°4: conférence de presse du Samusocial (29/03/2012)**

Fin du plan hivernal d'aide aux sans-abri : Près de 800 personnes se retrouvent à la rue...

**Jusqu'à 900 personnes sans-abri ont pu chaque soir bénéficier gratuitement des services du Samusocial, dans le cadre de l'accueil hivernal, soit :**

- **Un repas chaud et un petit-déjeuner;**
- **Un accès aux sanitaires (douches, WC) ;**
- **Des consultations sociales, psychologiques et infirmières (bilans, suivis, accompagnements et orientations) ;**
- **Une permanence médicale assurée par les médecins et infirmiers de notre partenaire, Médecins du Monde.**

**Au total, ce sont ainsi 73.607 hébergements qui ont été ventilés entre deux plans :**

- **Du 15 novembre au 31 mars : le plan hivernal pour personnes sans-abri de la Région bruxelloise dont l'accueil était réparti entre le bâtiment de la rue Royale et le centre permanent du Samusocial, tous deux situés à Bruxelles-Ville.**
- **Du 31 janvier au 31 mars, le plan humanitaire fédéral ouvert dans le bâtiment de l'ONEM situé à la Chaussée de Charleroi à Saint-Gilles**

### **■ Le plan hivernal de la Région bruxelloise :**

Le plan hivernal de la Région a ainsi permis d'ouvrir plus de 400 places supplémentaires :

- De 350 à 390 places pour hommes seuls dans le bâtiment situé à la rue Royale.
- Le renforcement de la capacité d'accueil de notre centre permanent de 110 à 150 places (soit 40 places supplémentaires à la capacité permanente) pour les familles, les femmes seules et les hommes les plus fragiles.
- Par la suite, 22 places ont également été ouvertes pour des familles autonomes dans le bâtiment de Woluwé-Saint-Lambert mis à disposition par la commune. Ce bâtiment pourra rester ouvert jusqu'à la fin du mois d'avril 2012.

### **■ Le plan humanitaire fédéral :**

Le plan humanitaire a permis d'ouvrir dès le 31 janvier jusqu'à 400 places supplémentaires à la chaussée de Charleroi pour l'accueil de toutes les personnes et a permis au Samusocial d'avoir une politique de non-refus pour toutes les personnes qui étaient en danger en restant dehors. Un accueil inconditionnel a donc pu être assuré à tous, dans le respect de l'anonymat et sans tenir compte du statut ou de l'origine de la personne en demande d'aide.

### **■ Le dispositif mobile d'aide :**

Nos équipes mobiles d'aide, les maraudes, ont également été renforcées pour augmenter autant que possible leur couverture d'intervention visant à aller à la rencontre des personnes les plus fragiles et/ou réticentes à demander de l'aide. C'est ainsi une équipe mobile supplémentaire qui sillonnait la région chaque nuit de 20h à 6h grâce à un complément de subside du département Intégration Sociale du gouvernement fédéral.

## LA FIN DE L'HIVER, LE RETOUR À UN NOMBRE INSUFFISANT DE PLACES STRUCTURELLES :

### • La capacité d'accueil passe de 900 places à 110 places...

Le plan froid est fini, le Samusocial doit laisser près de 800 personnes à la rue...

En effet, comme chaque année, le retour du printemps marque la fin d'un travail de secours et d'accompagnement qui, faute de moyens et de détermination politique, est brutalement stoppé dès lors que la question de la survie ne se pose plus.

L'accueil hivernal a permis de développer des actions de suivi et d'accompagnement médico-psycho-social avec des personnes qui ne font plus la démarche de demander de l'aide quand la capacité d'accueil est trop réduite, leur demande étant trop souvent découragée par un refus d'hébergement.

L'arrivée du printemps nous contraint cependant à mettre brutalement un terme à ce long travail qui repose sur la confiance. A l'approche de la fermeture des centres hiver, les équipes du Samusocial s'inquiètent du sort de ces personnes qui se retrouvent livrés à leur situation du jour au lendemain...

Si la mise à l'abri de toute personne sans logement semble évidente durant les périodes hivernales, ces personnes présentent pour la plupart un problème social et/ou de santé qui nécessite une réponse structurelle.

### • 110 places d'accueil et... 188 personnes en situation d'extrême vulnérabilité.

Au terme de cet hiver, un travail de recensement et de screening a été effectué par les équipes et nous a permis de dresser une liste complète des situations vécues par les publics aidés. Le Samusocial s'inquiète particulièrement du sort de **188 personnes identifiées comme étant extrêmement vulnérables (familles avec enfants, personnes âgées, malades, femmes enceintes, ...)** et dont le nombre dépasse aujourd'hui largement la capacité permanente d'hébergement d'urgence à Bruxelles.

A défaut de pouvoir offrir un hébergement à toutes les personnes sans-abri durant toute l'année, dès demain **l'accueil prioritaire et nécessaire de 188 personnes encore plus vulnérables** ne pourra se faire par manque de détermination politique pour enrayer l'évolution de la grande exclusion dans notre région...

D'autres situations nécessitent également un accueil prioritaire : **les situations d'urgences ponctuelles**. L'occupation de la pleine capacité pour des cas de personnes fragiles, limite les possibilités d'accueil pour des **situations d'urgence ponctuelles (expulsions du logement, incendie, problèmes familiaux, ...)** pour lesquelles un accompagnement appuyé permettrait pourtant une sortie rapide de la rue. Ne pas disposer des moyens d'accueillir en urgence ces personnes, c'est augmenter encore le nombre de personnes chronicisées dans l'errance. Cercle vicieux...

« Une personne qui est expulsée de son logement mais qui a encore un emploi doit pouvoir bénéficier d'une place d'hébergement en urgence. Quelques nuits passées en rue suffisent pour perdre son emploi.... Et là, c'est la chute...» Un travailleur social.

**Il manque donc plus de 100 places structurelles au Samusocial afin de pouvoir mener son travail d'aide d'urgence aux personnes sans-abri de Bruxelles.**

## Interpellations :

- **La grande exclusion augmente dans la Capitale alors que depuis 10 ans, le nombre de lits en urgence sociale est resté le même.** Nous assistons à un phénomène d'accroissement général de la population sans-abri, notamment le public des familles et des femmes isolées (plus de 85 femmes accueillies chaque soir) qui sont en augmentation constante. Cette année, la croissance du public des femmes isolées est telle que nous n'avons plus assez des places pour pouvoir toutes les mettre à l'abri.
- **Le nombre de places structurelles en urgence sociale doit impérativement être augmenté** afin de ne pas avoir à faire de choix impossibles entre les personnes physiquement fragiles, les femmes isolées et les situations d'urgence ponctuelle (femmes victimes de violences conjugales, familles expulsées du logement, problèmes familiaux, ...).

« Comment fait-on pour expliquer à une femme seule qu'elle doit dormir dehors car toutes les places sont déjà occupées par des personnes encore plus fragiles ? » Un travailleur social.

- **Les 110 lits permanents du Samusocial doivent être utilisés pour la prise en charge de l'urgence et non pas pour des situations qui relèvent davantage de la stabilisation.** Le Samusocial, comme service d'urgence sociale, pourrait consolider davantage son action si des dispositifs relais existaient en suffisance. **Nombreuses sont les personnes identifiées comme vulnérables dont la situation nécessite une place en lit de revalidation ou « lit Halte Soins de Santé ».**

## **Il manque de structures innovantes de type « centres de stabilisation » ou « centre d'urgence de revalidation » (à l'intersection entre l'hôpital et l'hébergement d'urgence)**

Ce type d'accueil permettrait au Samusocial de ne pas engorger son centre d'urgence avec des situations qui requièrent une prise en charge permettant la stabilisation et éviterait de devoir laisser aujourd'hui à la rue :

- des familles avec enfants qui ont besoin d'une mise à l'abri et d'un cadre d'accompagnement ;
- des femmes aux situations parfois très lourdes (pathologies psychiatriques ou physiques, toxicomanie, jeunes filles en rupture, personnes âgées chronicisées dans l'errance, ...) qui sont plus exposées au risque d'agressions, vols et viols ;
- des hommes fragiles, malades ou âgés, présentant des problèmes psychiatriques parfois lourds (syndrome de Korsakoff, schizophrénie, sénilité) et qui sont en danger immédiat s'ils doivent passer la nuit en rue.

- Nous manquons cruellement d'une **structure permanente permettant une prise en charge distincte et de qualité pour les familles et enfants** qui se retrouvent à la rue, ceci afin d'éviter une confrontation trop brutale entre des publics présentant des situations très différentes.

Cela fait maintenant des années que nous partageons les mêmes constats : l'augmentation de la population vivant la grande exclusion et le manque criant de réponses structurelles...

**Nous tenons à saluer la bonne collaboration qui a eu lieu avec nos différents partenaires présents sur le terrain durant cet hiver :** le CPAS de Bruxelles-Ville - les Ministres de la Commission Communautaire Commune de la Région bruxelloise - la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté - les communes de Bruxelles, Saint-Gilles, Ixelles, Molenbeek et Schaerbeek et leurs CPAS – BRAVVO et les agents de prévention et de sécurité de Bruxelles-Ville - la Police Fédérale - les hôpitaux – les ALE – la Croix-Rouge – la Protection Civile – le Centre de Crise Fédéral – la Brussels Hotel Association (BHA) – la RTBF pour sa campagne « Hiver 2012 » - Médecins du Monde, notre partenaire de toujours – et tous les autres qui ont contribué au bon déroulement de l'accueil hivernal des personnes sans-abri de Bruxelles.



