

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST
DE MINISTERS, LEDEN VAN HET VERENIGD COLLEGE VAN DE
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE
BIJSTAND AAN PERSONEN

REGION BRUXELLES-CAPITALE
LES MINISTRES, MEMBRES DU COLLEGE REUNI DE LA COMMISSION
COMMUNAUTAIRE COMMUNE
AIDE AUX PERSONNES

NOTE AU COLLEGE REUNI DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

NOTE DE POLITIQUE GÉNÉRALE EN MATIÈRE D'AIDE AUX SANS-ABRI

RETROACTES

Le 28 mars 2002, le Collège réuni a approuvé la note de politique générale visant la réorganisation du secteur des sans-abri. Cette note était basée sur les résultats et les propositions de l'étude du GERME («La problématique des personnes sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale», janvier 2001). Le Collège de la COCOF ainsi que le Collège de la VGC ont ensuite pris acte de la note de politique générale, respectivement le 23.05.2002 et le 18.07.2002.

En exécution de la note de politique générale, un projet de protocole d'accord en matière d'aide aux sans-abri a pourtant été élaboré entre les Collèges des trois Commissions communautaires bruxelloises et le Gouvernement flamand. Ce projet a été adopté par la CCC (Collège réuni du 17.07.2003) et par la COCOF (Collège du 24.10.2003), mais il n'a pas été approuvé par le Gouvernement flamand ni par le Collège de la VGC.

L'accord gouvernemental de la CCC (Collège réuni du 19.07.2004) mentionne la création d'un "outil public" qui aura pour missions de base notamment l'information, l'orientation des personnes et la régulation des places d'accueil disponibles, une permanence téléphonique, une équipe mobile et l'organisation d'un dispositif d'hébergement d'urgence.

Le 8.12.2005 le Collège réuni a décidé, et ce à l'occasion de la discussion sur l'organisation du dispositif hivernal, de charger les Membres compétents pour l'Aide aux personnes (1) «de mettre en place une structure de coordination entre les établissements d'hébergement d'urgence pour les sans-abri», et (2) «de créer un organe régional de coordination du secteur bruxellois des sans-abri».

La présente note et les autres notes au Collège réuni donnent exécution à cette décision.

I. CONSTATS

1. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE

1.1. Les CPAS

L'aide au sans-abri est à concevoir dans l'aide sociale en général. Elle dépend donc avant tout des CPAS qui, en tant qu'acteurs publics locaux assurent l'aide sociale conformément à la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976. Celle-ci prévoit dans son article 57 que « (...) le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. » Par ailleurs, l'article 28 de la loi organique des CPAS stipule que le président d'un CPAS doit accorder l'aide urgente requise (tant matérielle que financière) au sans-abri qui sollicite l'aide sociale du CPAS.

1.2. Le Secteur de l'aide aux sans-abri

A côté des CPAS, s'est développé tout un secteur spécialisé qui remplit des missions spécifiques dans l'aide aux SDF: maisons d'accueil, habitats accompagnés, accueil de jour et de nuit, travail de rue, etc. Ce secteur trouve le plus souvent un soutien législatif et financiers auprès des Régions et Communautés.

Ainsi à Bruxelles, ce soutien est organisée par trois pouvoirs publics, à savoir la CCC, la COCOF et la VGC/Communauté flamande. Il n'existe pas de concertation structurée ni d'harmonisation entre ces instances en matière d'organisation de l'aide aux sans-abri. Celle-ci est basée sur trois législations.

- Pour le CCC, l'arrêté du Collège réuni du 9.12.2004 relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres et services pour adultes en difficulté, en application de l'ordonnance du 7.11.2002 relative aux centres et services de l'Aide aux personnes (entrée en vigueur le 1.01.2005).
- Pour la COCOF, le décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil, modifié par le décret du 6.07.2001, l'arrêté du Collège du 20.07.2000 portant application du décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil, modifié par les arrêtés du 18.10.2001, du 20.12.2001 et du 4.09.2003, et l'arrêté du 27.02.2003 portant règlement de l'octroi de subventions à l'investissement aux maisons d'accueil.
- Pour la Communauté flamande, le décret du 19.12.1997 relatif à l'aide sociale générale et l'arrêté du Gouvernement flamand du 12.10.2001 portant exécution du décret du 19 décembre 1997 relatif à l'aide sociale générale.

Cette structure institutionnelle se reflète dans la structure des fédérations. L'asbl BICO chapeaute les structures bicommunautaires, l'asbl AMA (Association des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri) chapeaute les maisons d'accueil wallonnes et bruxelloises. Au niveau flamand, il n'y a pas de fédération bruxelloise. Cependant, les associations flamandes et bicommunautaires se réunissent tous les trois mois dans le cadre du Regio-overleg Thuislozenzorg, plateforme de concertation coordonnée par le Brusselse Welzijns- en gezondheidsRaad (BWR).

1.3. Le Comité de Concertation Sans-abri

Conformément à sa mission de coordination, le Collège réuni a pris l'initiative, en 1994, de créer un comité de concertation en matière de politique d'insertion des sans-abri (arrêté du Collège réuni du 15.12.1994 modifié par l'arrêté du 4.10.1996 et un arrêté de 1999). Le comité de concertation a bien fonctionné pendant des années, mais il se voit de plus en plus confronté à ses « limites » qui sont liées à la mission, à la composition et au fonctionnement.

- La mission de concertation, de coordination sur le terrain et d'avis s'est concrétisée à de nombreuses reprises. Toutefois, la concertation entre les autorités bruxelloises n'a été que très occasionnelle.
- Quant à la composition, les CPAS, la STIB et la Ville de Bruxelles ne sont plus présents ou font le plus souvent défaut. Ceci a pour conséquence une composition déséquilibrée qui met l'accent sur les structures bicommunautaires et les fédérations.
- L'absence de nombreux acteurs et la fonction logistique assurée par l'Administration de la CCC ont eu pour effet de laisser au sein de la concertation une situation de face à face entre le monde associatif et les représentants des ministres de l'Aide aux personnes. Ce dualisme conduit à des situations répétitives et s'avère dès lors peu fécond.

2. L'OFFRE

2.1. L'aide aux sans-abri comprend des centres et des services tels que le travail de rue (VGC et CCC), l'asile de nuit (CCC), les services de crise et d'urgence (CCC), les maisons d'accueil (les trois commissions communautaires, mais surtout la COCOF), l'habitat accompagné (les trois commissions communautaires) et les centres de jour (ni agréés, ni subventionnés).

POUVOIRS PUBLICS : CF/VGC – CCC - COCOF

A. Crise et accueil d'urgence, asile de nuit (3) (181 places)

CCC : Ariane (23 pl, + 10) - CASU (110 pl) – maraude - Asile de nuit Pierre d'Angle (48 pl)
Dispositif hivernal

B. Travail de rue (4)

CF/VGC : Adzon - Jeugd en Stad
CCC : Diogènes
COCOFO : Dune

C. Maisons d'accueil (23) = (882 places)

CF/VGC : 4 maisons d'accueil (142 places)
CCC : 5 maisons d'accueil (126 places)
COCOFO : 14 maisons d'accueil (614 places)

D. Habitat accompagné (15)

CF/VGC : 5 services
CCC : 9 services
COCOFO : 1 service (20 places)

E. Centres de jour :

TOTAL : 45 centres et services agréés * (excl. centres de jour) et 1.063 places en institutions (+10) - les 45 centres et services concernent des agréments et pas des organisations

Le COÛT DE L'AIDE AUX SANS-ABRI, HORS CPAS, a été estimé pour 2004 et 2006

respectivement à € 17 millions et à € 20 millions, dont presque 90% est financé par les Communautés, le reste par la Région dans le cadre des mesures d'emploi (ACS) et le Fédéral (Maribel social, politique des grandes villes).

TABLEAU 1. LE COÛT DES SERVICES SPÉCIALISÉS EN 2006

Pouvoir subsidiant – Montant – ETP

CCC – 4.240.000 (budget 2006) – 61 Etp

VGC/VG – 4.435.530 (coût 2004 x 1.10) – 70 Etp

COCOF – 7.934.000 (budget 2006) – 144 Etp

ORBEM – 2.250.000 – 90 Etp – CCC 31-COCOF 34,5-VG/VGC ?-CASU 17

MARIBEL SOCIAL – 700.000 – 20 Etp – CCC 9,36 – COCOF ** - VG/VGC**

TOTAAL – 19.697.646 – 385 Etp

L'aide complémentaire aux sans-abri relève principalement du secteur privé. Excepté donc l'aide financière individuelle et l'accompagnement administratif et psychosocial des CPAS, . Le secteur public joue un rôle secondaire dans l'organisation des centres et services spécialisés. Seuls les CPAS de la Ville de Bruxelles et de Saint-Gilles (habitat accompagné) et celui de Molenbeek (maison d'accueil, 55 lits) ont développé des initiatives par le passé. En 2000, quelques personnes privées parmi lesquels des présidents de CPAS ont créé l'asbl CASU qui a repris les activités de l'asbl Sociale SAMU Social dissoute.

L'aide aux sans-abri est caractérisée par sa petite taille, la spécialisation et la collaboration limitée au niveau de l'exécution. Les services et structures agréées sont de toute petite taille (les maisons d'accueil gèrent en moyenne 38 places) et n'offrent qu'une spécialisation limitée en matière de groupe-cible, de méthode de travail et de modèle d'organisation (statut juridique). La collaboration se situe à deux niveaux, à savoir l'implication réciproque dans les organes de gestion et la collaboration sur le terrain organisée autour des clients individuels. La collaboration est volontariste, non structurée, non formalisée.

Les structures d'accueil sont concentrées territorialement. Bien que celles-ci se situent sur le territoire de 10 communes des 19, 58,6% du nombre de places se trouvent sur le territoire de la Ville de Bruxelles et 15,1% sur le territoire de la commune d'Ixelles. Vu la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, cette donnée a une conséquence importante pour le CPAS de Bruxelles même si les interventions légales font l'objet d'un remboursement intégral par le Fédéral.

II. PLAN D'ACTION POUR UNE POLITIQUE BRUXELLOISE EN MATIÈRE D'AIDE SOCIALE AUX SANS-ABRI

Ce plan d'action se donne pour objectif d'assurer une cohérence et une complémentarité maximale entre les structures d'aides aux sans-abri sur le territoire bruxellois. 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 mène à la rue, en gérant au mieux les situations d'exclusion existant sur le territoire dans leurs dimensions humanitaires et d'insertion sociale et enfin, 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.

Ce plan d'action se fonde sur le sans-abrisme comme une combinaison de trois facteurs: la privation

de logement, la désaffiliation et la pauvreté, à savoir l'absence (temporaire ou non) d'un logement (habitable), la problématique psychosociale et relationnelle qui mène au désaffiliation et le manque de moyens matériels pour assurer sa propre subsistance suite à l'absence d'un emploi, à la perte du droit à la sécurité sociale et même à un revenu digne.

L'élaboration de la politique doit se situer à trois niveaux: la régulation des flux entrant et sortant, la régulation de l'offre et la régulation de la demande.

- **LA RÉGULATION DES FLUX ENTRANT ET SORTANT**

C'est-à-dire limiter le flux entrant (prévention) et encourager le flux sortant. Le volet prévention consiste à renforcer la continuité des soins après la sortie d'une institution (« aide à la jeunesse », psychiatrie, prison), à éviter le placement dans une famille d'accueil et à renforcer la médiation de dettes. Pour encourager le flux sortant, il y a lieu de renforcer l'accompagnement au logement, l'habitat accompagné ainsi que le développement de logements spécifiques, notamment en collaboration avec le secteur du logement social et les agences immobilières sociales.

- **LA RÉGULATION DE L'OFFRE**

Les pouvoirs publics déterminent la mission des centres et services, garantissent la sécurité juridique et financière. Font notamment partie de la régulation de l'offre: la fixation de l'encadrement psychosocial afin d'assurer l'accompagnement, la différenciation des méthodes de travail comme le développement des centres de jours/d'entrée et la spécialisation en groupes cibles. L'instrument le plus important concerne toutefois le nombre de places, où l'un des principes pourrait être qu'entre offre et demande il y a toujours une tension, et que l'offre ne peut pas suivre servilement la demande; ceci est en contradiction flagrante avec le principe du non-refus.

- **LA RÉGULATION DE LA DEMANDE OU DE L'ACCÈS À L'AIDE AUX SANS-ABRI**

Les critères d'accès à l'aide aux sans-abri sont déterminés sur base d'une analyse des résultats du système d'enregistrement (éventuellement une porte d'accès avec pose d'indications), moyennant toutefois un accueil approprié prévu pour des groupes de population spécifiques en dehors du secteur sans-abri (ex. les candidats réfugiés et les illégaux qui relèvent de la responsabilité de Fedasil, avec lequel il faut prendre des engagements stricts; pour les victimes de violences conjugales, il y a lieu de développer un circuit distinct).

2. LES INSTRUMENTS

2.1. LE CENTRE D'APPUI

La division des compétences entre les différentes commissions communautaires et les difficultés de financement de ces mêmes commissions communautaires a rendu la politique en matière d'aide au sans-abri peu lisible et insuffisamment cohérente dans ces diverses branches d'activité. En matière de lutte contre la pauvreté la CCC a proposé aux différents gouvernements et Collèges bruxellois de créer un intercabinet permanent pour veiller au suivi des rapports pauvreté notamment.

A côté de l'outil de cohérence politique, il convient de créer un outil de cohérence opérationnel qui soit également un interface avec les politiques bruxellois et le le secteur de l'aide aux sdf. Ce centre d'appui devra répondre à de nombreux défis et épauler le secteur et le monde politique bruxellois dans les mutations à venir: le besoin d'information de base concernant les sans-abri et le fonctionnement des centres et services, le besoin de coordination entre les pouvoirs publics chargés de l'organisation de l'aide aux sans-abri (commissions communautaires, administrations locales et fédérales), le besoin de concertation et de collaboration entre les différents secteurs politiques concernés: aide aux sans-abri, soins de santé (services de garde des hôpitaux et les soins de santé

mentale), logement (logement social et AIS), travail et emploi.

Un centre d'appui est créé qui a pour mission de soutenir la pratique professionnelle, d'améliorer la cohésion entre les services sociaux de la Région et de soutenir l'actualisation permanente de la politique menée à Bruxelles en matière de sans-abrisme.

LES MISSIONS DU CENTRE D'APPUI SONT:

- conseil et évaluation de la politique: harmonisation de la politique et du développement de la région (régionale) centrale de l'aide aux sans-abri;
- observatoire: développement d'un enregistrement central; collecte, traitement et présentation des données dans un Rapport annuel; point d'information central pour les clients, les services publics et privés et les structures travaillant ou non dans le domaine de l'aide aux sans-abri et pour les pouvoirs publics;
- organisation et soutien logistique du comité de concertation pour l'aide aux sans-abri, qui fait l'objet d'une restructuration; organisation et soutien logistique des groupes de travail thématiques, concernant notamment le logement, les soins de santé mentale, les sans-papiers, l'accueil en milieu hospitalier des sans-abri;
- organisation d'« Espaces de paroles » (à mi-temps);
- échange de savoirs, des développements de méthodes et de projets.

2.2. UN SERVICE PUBLIC DE L'URGENCE SOCIALE

L'urgence sociale est particulièrement complexe à gérer à Bruxelles dans chacun des CPAS. Par ailleurs l'hébergement d'urgence des SDF, et particulièrement en hiver, nécessite une organisation coordonnée et centralisée. C'est pourquoi un soutien régional et une mutualisation de l'action des 19 CPAS s'impose en la matière.

A cet effet, un Service Public de l'Urgence Sociale est créé sous la forme d'une association régie par le chapitre XII de la loi organique sur les CPAS. Les deux institutions para-publiques (l'Asbl CASU et l'Asbl Ariane) y sont intégrées. Le Chapitre XII est créé par les CPAS (ou du moins les CPAS intéressés). La Commission communautaire commune mettra dans la nouvelle structure les services dont elle est le pouvoir organisateur, à savoir l'asbl Ariane et son Centre d'Accueil d'Urgence. De leur côté, les CPAS mettront l'asbl CASU et ses infrastructures dans le Chapitre XII.

Dans la continuité des activités actuelles de ces deux asbl et pour assumer la responsabilité d'un service public, ce service devra:

- être disponible 24h/24, avec numéro d'appel central (« téléphone vert ») et équipes mobiles;
- disposer de 143 places (110 + 33);
- organiser le dispositif hivernal d'hébergement des sans-abri;
- organiser trois types d'interventions et d'accueil: l'hébergement de crise de courte durée, l'accueil de nuit accompagné et l'accueil de nuit non accompagné pour des raisons humanitaires durant la période hivernale

Les administrations locales (CPAS) devront s'impliquer de manière optimale; il faut pour cela qu'un maximum de CPAS soient impliqués dans la création du centre ou au moins tous les CPAS sur le territoire desquels les maisons d'accueil sont implantées. Le centre veillera à signer des conventions avec d'autres centres et services, en particulier dans le secteur du travail de rue, avec les maisons d'accueil, la police (via le projet Herscham), les services de garde des hôpitaux, le SMES, etc.

2.3. L'ENREGISTREMENT CENTRAL

Le principe de l'anonymat dans certains types d'accueil d'urgence avait pour objectif de permettre à tous d'avoir accès à l'hébergement. Néanmoins, il a pour conséquence un manque d'informations structurées disponibles sur le profil des sans-abri. Ce principe doit dès lors être remis en question et il importe d'introduire en région bruxelloise un système d'enregistrement. Ce système sera conçu dans le respect de la vie privée (loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel). En outre, il faudra accorder suffisamment d'attention aux effets (pervers) de l'enregistrement (ex. le refus) et maintenir la possibilité d'apporter une aide humanitaire.

Sa gestion sera confiée au Centre d'Appui pour sortir des logiques de service et entrer dans une dynamique régionale.

2.4. LE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT D'UN HÉBERGEMENT DIVERSIFIÉ

Plus que de développer l'hébergement en centre d'accueil d'urgence ou en maison d'accueil, il conviendra de favoriser et d'encourager les alternatives à l'hébergement de longue durée et aux méthodes de travail centrée sur une responsabilité soutenue

≡ Habitat accompagnés: ces services seront renforcés dans les années à venir pour doubler leur capacité en 3 ans, et ce en lien avec l'agence immobilière. On favorisera également les partenariats qui créent des formules alternatives de type habitat groupé ou cohabitation.

≡ Hôtel social: La CCC soutiendra la création d'un hôtel social sur Bruxelles. Cette structure fonctionnera parallèlement au secteur social et sera payante. Elle devrait permettre aux personnes qui souhaitent accéder à un hébergement correct sans avoir recours au secteur social de trouver une structure répondant à ce souci tout en étant à l'abri des marchands de sommeil. L'initiative serait privée et autofinancée.

2.5. L'AGRÈMENT ET LE SUBVENTIONNEMENT DES CENTRES DE JOUR

La recherche de A. Rea a révélé qu'en 2000, 6 centres de jour étaient en activité en Région bruxelloise. Ces initiatives proposent bien plus qu'un restaurant social (petit-déjeuner, repas de midi et du soir). Elles mettent également à disposition un lavoir, une consigne, des douches et/ou des soins médicaux (Clos Sainte-Thérèse, Nativitas, La rencontre, Les Soeurs de Mère Thérèse, Article 23 et La Fontaine). Leur nombre s'est agrandi depuis lors (Jamais sans toit). Des demandes de subsides ont été introduites, notamment par La Fontaine et Jamais sans toit. Ces centres de jour remplissent une fonction importante, d'abord pour le soutien matériel des sans-abri qui vivent dans la rue, mais aussi en tant qu'occupation de jour et en tant que point de contact entre les sans-abri et les services d'aide spécialisée,

Il est proposé de mettre en place un système d'agrément et de financement pour ces centres.

2.6. LES AUTRES ÉLÉMENTS

Le SUIVI APRÈS LA SORTIE D'UNE INSTITUTION PSYCHIATRIQUE OU D'AIDE À LA JEUNESSE relève respectivement de la compétence des autorités fédérales et des Communautés flamande et française. En matière d'aide à la jeunesse, une concertation sera menée avec les Communautés flamande et française, dans le cadre de l'ordonnance du 29 avril 2004 relative à l'aide à la jeunesse et du projet d'ordonnance portant assentiment de l'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune relatif à l'aide à la jeunesse (lecture définitive par le Collège réuni le 8.06.2006).

En matière de psychiatrie, le problème sera abordé au sein de la « Plate-forme pour la Santé mentale

en Région de Bruxelles-Capitale ». Un soutien financier est prévu en vue de renforcer le projet SMES (Santé mentale Exclusion sociale), un projet qui pour l'heure n'est subsidié que par la COCOF.

Le SUIVI APRÈS LA SORTIE DE PRISON fera partie du « Plan stratégique d'aide aux justiciables » qui sera préparé par le Comité de concertation d'aide aux justiciables, créé le 27.03.2006 par arrêté ministériel, ceci dans le prolongement d'un projet d'étude commandité à la VUB/ULB par le Collège réuni le 22.12.2005 et qui se présente sous la forme d'un inventaire. Le Comité de concertation est composé de représentants de tous les Ministres bruxellois compétents, des administrations et des services agréés.

En ce qui concerne LA MÉDIATION DE DETTES, la CCC reconnaît comme centre d'appui l'asbl GREPA (Groupe de Réflexion et d'Echange des Praticiens de l'Aide juridique) et à cet effet met à disposition un montant de € 170.000. Deux projets ont été financés en 2005: un programme de prévention en matière de surendettement et le développement d'un programme informatique visant à recueillir et à analyser toutes les données des services de médiation de dette bruxellois

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS est une compétence que se partagent les autorités fédérales et la Région. L'institution fédérale « Institut pour l'égalité des femmes et des hommes » élabore en ce moment la politique en matière de violence entre partenaires. On la retrouve dans le « Plan d'Action national en matière de lutte contre la violence entre partenaires 2006-2007 ». Celui-ci reprend différentes actions bruxelloises comme la création d'une plate-forme de concertation bruxelloise, la formation des professionnels, un contrat de prévention et de sécurité, etc.

Proposition de décision

Le Collège réuni prend acte du plan d'action pour une politique bruxelloise en matière d'aide sociale aux sans-abri des Membres compétents pour l'Aide aux personnes.

Les Membres du Collège réuni compétents pour l'Aide aux personnes.

24 mai 2007

P. SMET

E. HUYTEBROECK