

Du givre sur les ronces

Évaluation du plan hiver 2017-2018

Propositions pour un plan pluriannuel
à l'horizon 2020

François Bertrand

la Strada

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

Le présent rapport comprend deux parties. La première est consacrée au croisement des rapports d'activité de chaque opérateur de l'hiver 2017-2018 et du travail des collaborateurs cités ci-dessous. La seconde porte sur les recommandations formulées par les acteurs issus des différentes organisations du secteur lors de la journée d'étude de 22 juin 2018 pour établir une stratégie annuelle et pluriannuelle d'éradication du sans-abrisme en région bruxelloise.

Il se veut un jalon posé par les acteurs pour une réforme des dispositifs hivernaux, dans un contexte où le secteur de l'aide aux sans-abri s'est trouvé particulièrement mis sous tension. La Strada tient ici à remercier au premier chef les personnes sans abri ayant participé aux Espaces de Parole et pris de leur temps pour donner des avis et observations lors des présences au sein des centres hivernaux. Elle remercie de même, les membres du comité d'accompagnement ainsi que les participants aux *workshops* du 22 juin 2018. Sans leurs énergies, leur créativité, leurs apports pratiques et théoriques – et ce, dans un laps de temps particulièrement serré –, cette publication n'eût pas pu voir le jour.

COLOPHON

COORDINATION

- ▶ François BERTRAND
- ▶ Yahyâ HACHEM SAMI

AUTEUR

- ▶ François BERTRAND

AVEC LA COLLABORATION DE

- ▶ Ilse DENIL (CAW Brussel)
- ▶ Lucille GANCHOU (Médecins du Monde)
- ▶ Kris GYSEN (CAW Brussel)
- ▶ Murat KARACAOGLU (Pierre d'Angle)
- ▶ Mehdi KASSOU (Plateforme Citoyenne Welcome Refugees)
- ▶ Jérémie KROLL (Samusocial)
- ▶ Geneviève LOOTS (Médecins du Monde)
- ▶ Clara MENNIG (AMA)
- ▶ Clémentine MOYART (Croix-Rouge de Belgique)
- ▶ Bart PEETERS (Brussel Platform Armoede)
- ▶ Gregory POLUS (Samusocial)
- ▶ Olivier STANDAERT (Croix-Rouge de Belgique)
- ▶ Marc TRULLEMANS (Quivif, Animation journée d'étude)

TRADUCTION

- ▶ Robert NIJHOFF

GRAPHISME

- ▶ Jean-Bernard LIBERT
- ▶ Mariana MEJIA SUÁREZ

Nous remercions pour leur disponibilité et leur aide multiforme l'équipe de la Strada.

«Avoir du givre sur les fleurs de ronces»

Cette expression s'emploie dans les régions de l'Eifel et de l'Ardenne bleue au moment où, certaines années, le givre recouvre les fleurs de ronces. C'est le signe annonciateur d'une abondante récolte de mûres.

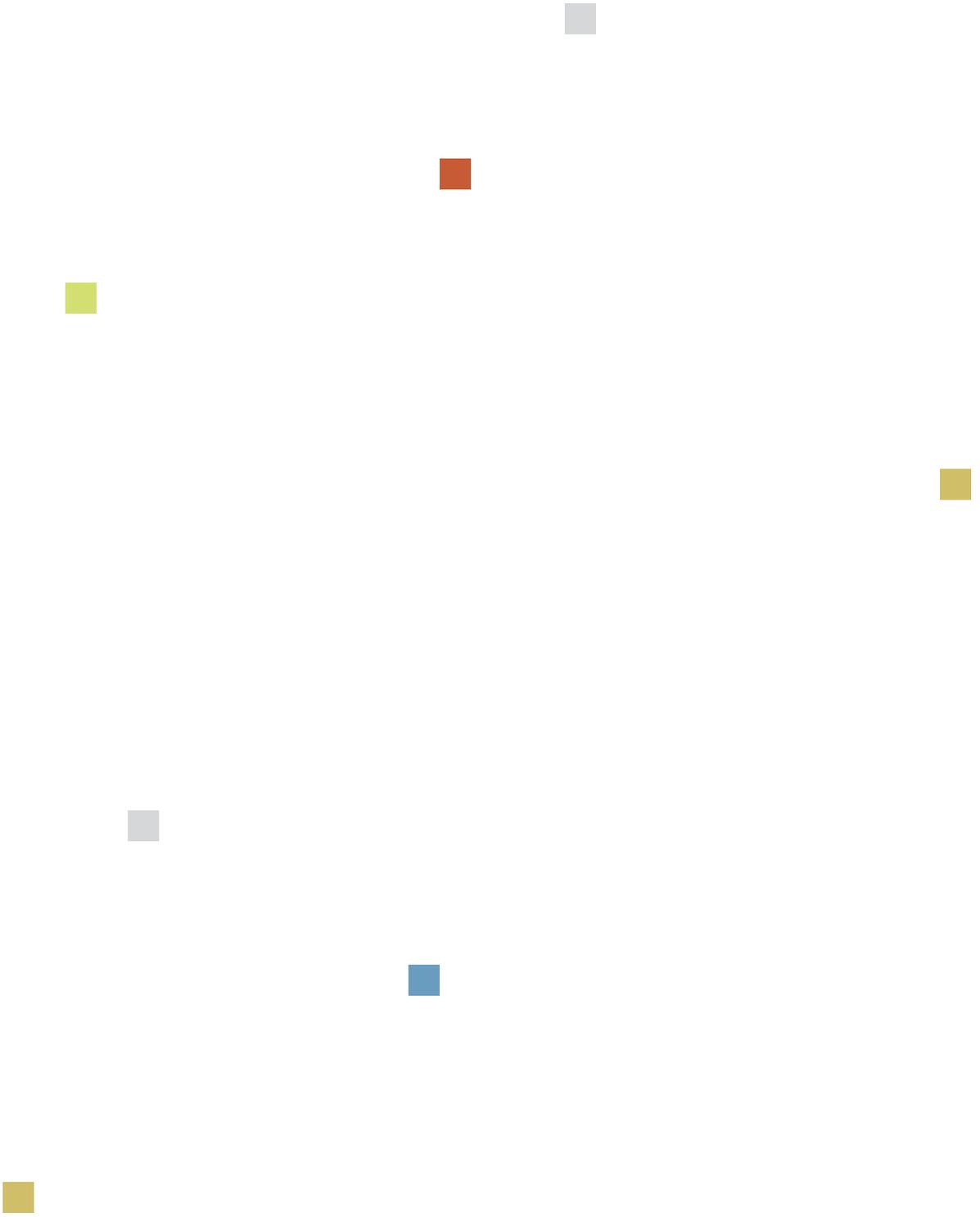
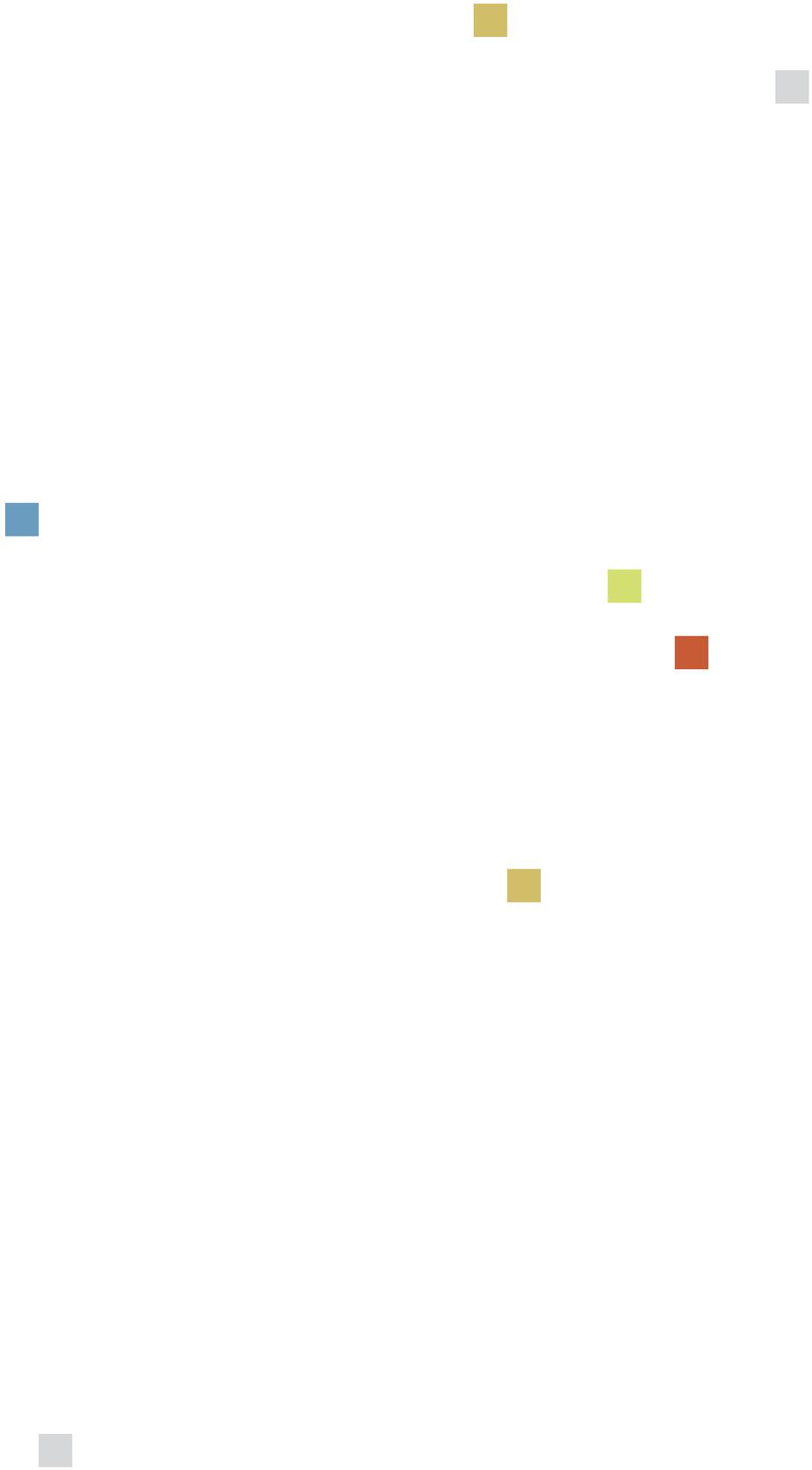


Table des matières

Introduction	7
PREMIÈRE PARTIE	
Évaluation du plan hiver 2017-2018	11
1. Hiver 2017-2018: débriefing	13
1.1. Pilotage de l'hiver 2017-2018	13
1.2. Rétroacte de l'hiver 2017-2018	14
1.3. Les outils d'appui: une mosaïque à organiser	21
1.4. Les outils de participation: une progression à poursuivre	23
1.5. Observations de synthèse	24
2. Hiver 2017-2018: Services prestés	25
2.1. État des prestations des centres de nuit	25
2.1.1. Un dispatching nuit en duo: une première concluante	25
2.1.2. Samusocial: un accueil de nuit généraliste de première ligne	25
2.1.3. Consortium: un accueil de nuit généraliste supplétif	30
2.1.4. Porte d'Ulysse: un accueil de nuit spécialisé fruit d'une lutte	33
2.2. État des prestations des centres de jour	35
2.2.1. Les services d'accueil de jour du Réseau Hiver 86.400	35
2.2.2. Les services de jour des communes et CPAS	38
2.3. À l'intersection du jour et de la nuit	41
2.4. Observations de synthèse	43
3. Hiver 2017-2018: Services rendus	44
3.1. Profils des personnes accueillies	44
3.1.1. Dans les centres de nuit	44
3.1.2. Dans les centres de jour	49
3.2. Situations rencontrées et orientations	52
3.3. Le regard des bénéficiaires	58
DEUXIÈME PARTIE	
Propositions pour un plan pluriannuel à l'horizon 2020	65
4. « Aide d'urgence » et réforme de l'aide aux sans-abri	67
4.1. L'ordonnance réformant l'aide aux sans-abri dans les yeux du secteur	67
4.1.1. Quelles sont les possibilités apportées par le cadre de la nouvelle ordonnance?	68
4.1.2. « Gestion de crise »: quelles sont les attentes des acteurs du secteur?	70
4.2. Quelles balises pour une période de transition qui prépare à une intervention intégrée?	73
5. Vers un plan pluriannuel d'action sociale au service des personnes sans abri	77
5.1. Vision pluriannuelle de l'aide aux sans-abri: la fin et les moyens	77
5.2. Connaître les publics pour un accueil multi-seuils cohérent et des orientations efficaces	80
5.3. Articuler durablement les temps de l'action sociale et concrétiser l'approche intégrée	84
Conclusion	89
Table des rapports hivernaux	93
Liste des abréviations et lexique	94
Table des illustrations	96
Bibliographie	98



Introduction

La Strada étudie depuis 10 ans le phénomène du sans-abrisme et le fonctionnement des services qui agissent auprès des personnes sans abri. Les tendances de fond sont connues : entre le premier dénombrement et celui réalisé l'an dernier, le nombre de personnes sans abri en Région bruxelloise a presque doublé et la localisation du phénomène n'est plus circonscrite au Pentagone mais concerne désormais toutes les communes bruxelloises.

Face à cette réalité, relevons la présence d'un secteur sans-abri énergique, créatif et remuant qui fait face. Notons également une mosaïque de dispositifs mis en place : tantôt publics, tantôt associatifs ; souvent un partenariat des deux. Soulignons aussi l'importance des moyens financiers alloués. Cette année n'a pas fait exception.

L'effort budgétaire des autorités publiques est lourd, singulièrement en période hivernale. Il s'agit du financement de l'hébergement de nuit – gratuit et inconditionnel – dont une caractéristique centrale est la durée provisoire. Il s'agit aussi du financement des dispositifs de jour. Pour les bénéficiaires, les mesures qui en découlent créent souvent un provisoire qui dure. Quant à la politique sociale, elle apparaît au fil du temps comme un temporaire qui se répète, tandis que se renforcent les réalités de non accès structurel au logement et de décrochage/non recours/non accès aux droits¹.

Un rapport sur l'hiver 2017-2018 : Pour qui et pourquoi ?

La mise en œuvre des plans hivernaux n'est ni nouvelle ni méconnue des acteurs du secteur sans-abri. La critique justifiée des lignes de failles de ceux-ci est connue. Pour une part, celle-ci a déjà fait l'objet d'études (Rapport Réa²) et de rapports (Rapports la Strada, 2010-2012).

Le présent rapport est le fruit d'une demande faite par les représentants du secteur de l'aide aux sans-abri³. Le projet d'étude du rapport a ensuite été validé par le Comité de Concertation Hivernale⁴ (CCH).

Mais toute la spécificité de ce rapport réside d'abord dans la composition de ses participants : tous les représentants des organisations ayant opéré cet hiver. Chacun a contribué en remettant les données issues de ses activités. Tous ont souhaité une journée d'étude tournée vers des propositions pour la planification des hivers autant que des étés à venir : c'est une première.

Le présent rapport est donc une production par les acteurs du secteur de l'aide aux sans-abri pour leurs pairs et pour les autorités amenées à s'engager dans une stratégie d'action durant les prochains hivers (période de transition) vers un nouveau cadre de gestion des crises à l'horizon 2020.

La Strada a assuré le travail d'ensemblage analytique de ce rapport bâti en deux parties : l'une basée sur le croisement des rapports d'activité des opérateurs permettant un bilan ; l'autre sur le travail de réflexion de la journée d'étude du 22 juin 2018 permettant de poser les jalons pour de nouveaux dispositifs.

1 Il est important de faire ici référence à deux textes (prononcés et écrits) le mois dernier par des acteurs du secteur : DIERICKX, Ariane, « *Nous acceptons le prix de lutte contre la pauvreté mais...* », Bruxelles : Le Soir, 13 juin 2018. En ligne : [www.le-forum.org/uploads/pauve%CC%81rite%CC%81-19-Web.pdf](http://plus.lesoir.be/162403/article/2018-06-13/prix-federal-de-lutte-contre-la-pauvrete-nous-acceptons-le-prix-mais-et-HADJI, Chahr, 2018, De l'exclusion à la citoyenneté : un autre regard sur les sans-abri, Pauvreté n°19, juin 2018, Forum Bruxellois de Lutte Contre les Inégalités. En ligne : <a href=)

2 REA, Andrea, (Dir.), *La problématique des personnes sans abri en Région Bruxelles-Capitale*, Groupe d'Etude sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion (GERME), 2001.

3 Concertation Bruxelloise de l'Aide aux Sans-Abri du 1^{er} décembre 2017. En ligne : www.lastrada.brussels/portail/fr/concertation-bruxelloise-de-l-aide-aux-sans-abri/calendrier-et-py

4 Comité de Concertation Hivernale du 20 mars 2018.

L'hiver 2017-2018: un contexte particulier

Période charnière pour le secteur sans-abri, l'hiver 2017-2018 est non seulement marqué par la réapparition d'une démarche évaluative concertée mais aussi et avant tout par un climat sociétal particulier donnant son titre au rapport : *du givre sur les ronces*.

« Des ronces » ... Le scandale du *Samusocial* met à jour des pratiques de gestion opaque et de captations de fonds donnant lieu à la démission des anciens administrateurs et à l'installation d'un nouveau CA. Tandis que se déroulent les auditions en Commission d'enquête du Parlement régional, c'est aussi l'image des services d'aide aux sans-abri qui se trouve ternie aux yeux du grand public.

« Du givre » ... La crise migratoire dans l'Union Européenne voit se développer en Région bruxelloise un mouvement de solidarité sans précédent dans l'histoire du pays. Sur fond de durcissement du discours envers les migrants suivi de pression policière sur les lieux d'aide mis en place par la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* (Parc Maximilien) et *in fine*, d'arrestations de personnes migrantes. L'hiver voit l'apparition de mise en sécurité de ces publics en hébergements citoyens dans les 3 régions du pays, depuis la Gare du Nord.

Ce contexte particulier voit la désignation de deux opérateurs d'hébergement de nuit pour la période hivernale. La période connaît aussi l'aboutissement de l'ordonnance réformant le secteur de l'aide aux sans-abri dont les lignes permettent d'envisager une autre organisation de la gestion de crise.

Sens de la démarche et méthodologie

Ce rapport n'est pas un catalogue de revendications, ni une énumération de réflexions théoriques. Son objet est de poser les jalons d'une réorganisation opérationnelle de l'aide aux personnes sans abri durant l'ensemble des périodes de l'année.

Les points d'ancrages retenus pour les deux volets dont il se compose sont les suivants :

- ▶ Croiser les rapports d'activité des opérateurs du plan hiver 2017-2018 :
 - Pour en tirer des tendances clés permettant un bilan sur les hivers de référence 2013-2014 (dernier hiver de la précédente législature) et 2016-2017 (hiver dernier).
 - Pour poser les bases d'une méthode (tester les indicateurs) permettant à terme, une évaluation continue de l'action sociale de crise.
- ▶ Sur base des enseignements de ce croisement, identifier des lignes d'enjeux clés :
 - Pour rencontrer dans la *Lettre, l'Esprit* de la nouvelle ordonnance quant aux problématiques suivantes : publics et seuils d'accès, articulation de l'offre jour-soir-nuit, pilotage de l'action.
 - Pour construire l'architecture des futurs dispositifs à court terme (hiver 2018-2019) et à plus long terme, dans le cadre des futures structures de droit public « *New Samusocial* » et « *Bruss'Help* ».

Pour réaliser ce rapport, la Strada a mis sur pied un comité d'accompagnement composé des représentants de chaque opérateur de l'hiver 2017-2018 : le *Samusocial*, le *Consortium* (Croix-Rouge – CAW – Médecins du Monde), *Hiver 86.400*, *l'Asile de Nuit Pierre d'Angle* et la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*. *Brussel Platform Armoede* est également membre de ce comité dans le cadre de l'enquête « bénéficiaires » menée cet hiver.

Matériaux de la recherche et difficultés de la mission :

- ▶ La recherche par croisements qualitatifs s'est effectuée sur base des PV des différentes instances de l'hiver 2017-2018 (le *CCH*, la *Concertation* jour), des rapports d'activité des organisations précitées augmentés de ceux des chauffoirs d'Ixelles et Schaerbeek et de l'enquête *BPA*. Les notes d'informations transmises par les opérateurs dans le cadre de la PILS⁵ ont également été traitées.
- ▶ Complémentaire, cette recherche a pu s'enrichir de sessions d'observations participantes sur le site *Botanique du Samusocial* (2 soirées), à l'*Asile de Nuit Pierre d'Angle* (1 après-midi, 2 soirées), au *Consortium* (1 après-midi). Le contenu de 4 Espaces de Parole réalisés durant l'hiver est également pris en compte.
- ▶ La principale difficulté de la mission réside dans le croisement des chiffres issus des rapports d'activité hivernaux. Chaque organisation dispose en effet de sa propre méthodologie et de niveaux de données récoltées différents. Les comparatifs de ce rapport doivent donc être pris avec précaution.

Le temps imparti à la mission : pour la Strada comme pour chaque responsable « chiffres » des opérateurs, les données ont dû être traitées, centralisées et interprétées dans un délai extrêmement court : 1 mois.

Comment lire ce rapport

Ce rapport se divise en deux parties. La première est consacrée au bilan du plan hiver 2017-2018 et comprend les chapitres suivants :

« **Débriefing** » : porte sur le type de pilotage et les moments clés des événements et décisions de l'hiver 2017-2018.

« **Services prestés** » : porte sur ce qu'a été l'offre de services durant l'hiver 2017-2018, il s'agit d'un instantané de l'activité.

« **Services rendus** » : porte sur l'évolution de l'offre, les difficultés rencontrées par les opérateurs et sur le regard des bénéficiaires. Il s'agit de l'offre en mouvement.

La seconde partie est consacrée à l'identification de propositions concrètes pour construire une nouvelle stratégie d'action sociale arrimant les approches diversifiées propres au secteur sans-abri. Celle-ci comprend les chapitres suivants :

« **Aide d'urgence et réforme de l'aide aux sans-abri** » : porte sur la présentation des lignes de possibilités de la réforme concernant la notion « d'urgence ». Il reprend l'avis des participants de la journée d'étude du 22 juin 2018. Il comprend les recommandations transversales de ceux-ci ainsi que les propositions pour implémenter de nouvelles pratiques dès la période de transition.

« **Propositions pour un plan pluriannuel d'action sociale** » : comprend les observations des participants à la journée d'étude du 22 juin et dresse des lignes de propositions pour construire un plan pluriannuel d'action à l'horizon 2020.

5 Pour cette abréviation comme pour les autres, voir la liste des abréviations en fin de document



PREMIÈRE
PARTIE

Évaluation
du plan hiver
2017-2018



1. Hiver 2017-2018 : débriefing

Quels ont été les acteurs en présence lors du plan hiver 2017-2018 ? Comment ont-ils interagi ? Quels ont été les lieux de décision opérationnels et les instruments d'appui ? Quel fut le déroulé des moments clés de l'hiver ? C'est sur ces questions que ce premier chapitre se concentre. Elles sont abordées avec deux points de références : les pouvoirs publics engagés (aux niveaux organisationnel et financier), d'une part ; l'expérience comparée avec les hivers antérieurs (particulièrement : les hivers 2016-2017 et 2013-2014), d'autre part.

1.1. Pilotage de l'hiver 2017-2018

Avant d'aborder quels ont été les moments qui ont marqué le plan hiver 2017-2018, il est utile d'identifier quelles ont été les différentes instances qui ont fait le « pilotage » des dispositifs. Or, un point de difficulté apparaît d'emblée : le flou sur les lieux et rôles (pré)déterminés en termes de coordination et de décisions opérationnelles.

Cet aspect peut s'expliquer par l'absence de processus et d'organigramme opérationnel (ce qui singularise la Région bruxelloise de la Wallonie et de la Flandre pour ces mêmes compétences). La construction de ceux-ci, souhaitée par le législateur, est à présent contenue dans l'ordonnance réformant le secteur de l'aide aux sans-abri. Elle doit encore se décliner dans ses Arrêtés d'application. Dans l'attente, c'est dans le cadre antérieur que les opérateurs ont composé cet hiver. Schématiquement deux cercles d'instances en présence peuvent être décrits.

LES « INSTANCES » DE GESTION EN AVANT PLAN

- ▶ **La gestion bi/tri-latérale** : le noyau de la gestion hivernale s'est trouvé dans les différentes réunions bilatérales entre opérateurs de jour/de nuit et les cabinets COCOM du budget, de l'aide aux personnes (pour la part régionale) ; entre opérateurs de nuit subsidiés et le cabinet du Secrétariat d'Etat à la lutte contre la pauvreté, le *SPP-IS* (pour la part fédérale) ; et entre les deux précédentes en trilatérale.
- ▶ **Le dispatching** (et les réunions de coordination entre opérateurs de l'hébergement) : les fonctions d'orientation et de coordination entre opérateurs de 1^{re} ligne et 1^{re} ligne supplétive de l'hébergement (particularité de cet hiver 2017-2018) ont constitué un premier cercle de gestion concrète des dispositifs de nuit. Signalons que les compétences croisées des deux opérateurs furent gage d'efficacité sur ces fonctions.
- ▶ **Le Comité de Concertation Hivernale (CCH)** : coordonné par le *Samusocial*, il s'est réuni mensuellement lors de la période hivernale. Il regroupe les acteurs susmentionnés, les représentants des cabinets COCOM et fédéral ainsi que *Hiver 86.400*, les CPAS de Bruxelles, Anderlecht et Schaerbeek, *Médecins du Monde*, la SNCB, la STIB, la Strada, le SPP-IS, Herscham Polbru⁶, Latitude Nord et Bruxelles Environnement. Il permet un briefing mensuel sur l'état de l'offre. Il reste un lieu réceptacle des observations, points de difficultés des opérateurs et ponctuellement, de décision. Il est aussi un canal qui permet la diffusion d'informations vers les autres instances.

⁶ Le Team Herscham se compose de quatre inspecteurs de police dont l'action est tournée vers l'aide et à l'accompagnement des sans-abri et des personnes en errance. En ligne : www.polbru.be/rapport2016/21%27ann%C3%A9e%202016-%C3%A0%20travers%20les%20yeux%20des%20services%20et%20directions

LES AUTRES INSTANCES

À côté (mais directement connectés) des acteurs présents dans ces instances, nous trouvons des lieux de concertation tels que :

- ▶ **La Concertation «jour»**: coordonnée par l'AMA pour le projet *Hiver 86.400*, elle comporte un volet restreint permettant l'échange et la coordination des opérateurs du réseau *Hiver 86.400* et un volet élargi comprenant les précédents ainsi que les représentants des services de prévention communaux, des chauffeurs communaux et CPAS et les acteurs « non reconnus » offrant des prestations de jour aux personnes sans abri⁷. Elle s'est réunie quatre fois durant le plan hiver 2017-2018.
- ▶ **La Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri**: coordonnée par la Strada, elle est une instance formelle permanente. Elle ne se centre pas sur la période hivernale. En revanche, sa séance du 1^{er} décembre a donné lieu à une présentation d'ensemble du plan hiver 2017-2018 (cette séance est également à l'origine de la commande du présent rapport).

1.2. Rétroacte de l'hiver 2017-2018

De juin à septembre en effet, le secteur de l'aide aux sans-abri a été pris sous les feux de l'actualité à travers la médiatisation de deux crises distinctes :

- ▶ **Crise du Samusocial**. Nous ne reviendrons pas ici sur les pratiques ayant mené au scandale du *Samusocial*, mais il est important de souligner l'impact sur le travail, l'image et le financement⁸ des activités de cet acteur à la veille de l'hiver⁹.
- ▶ **Crise de l'accueil des migrants** touchant la Belgique et se cristallisant en Région bruxelloise cet hiver. Elle donne lieu dès l'automne à une mobilisation sans précédent menant à l'hébergement de personnes migrantes par des particuliers dans les trois régions du pays.

Sur cette toile de fond, une nouvelle donne doit être soulignée : l'appel d'offre émis en juillet 2017 par le *SPP-IS* pour l'organisation d'un pôle d'hébergement de crise sur la part de financement fédérale. L'objectif visé était de diversifier les pratiques d'accueil de nuit et d'expérimenter de nouvelles méthodes de travail avec les publics.

Le prestataire lauréat, à savoir le *Consortium* constitué par la *Croix-Rouge*, le *CAW Brussel* et *Médecins du Monde*, fut sélectionné mi-septembre sur base d'un cahier des charges décrit plus loin. Toutefois, lors de la rentrée de septembre 2017, les questions liées aux infrastructures, à leurs localisations et aux modalités d'articulation entre centres et services amenés à agir durant l'hiver n'étaient pas soldées.

L'organisation en amont du plan hiver, comporte des faiblesses similaires à celles constatées lors de précédentes éditions (et des hivers 2010-2011 et 2011-2012 objets d'évaluations détaillées¹⁰) à savoir : une carence de planification concertée avec les opérateurs (de jour et de nuit) ainsi qu'avec la Strada.

7 Outre l'organisation du pôle « jour », la centralisation d'informations sur les services prestés ponctuellement ou durant l'ensemble de la période hivernale au niveau des 19 communes y étant réalisée fut particulièrement précieuse à l'exhaustivité des nouveaux outils d'appui tels que la PILS et la Brochure Hiver 2017-2018 de la Strada.

8 Notamment le financement des maraudes en soirées, dont les prestations ont été fortement réduites cet hiver.

9 Le *Samusocial* a opéré cet hiver sa phase de transition vers un nouvel organisme de droit public prévu par l'ordonnance réformant le secteur de l'aide aux sans-abri. Cette ordonnance adoptée en troisième lecture cet hiver fut votée en plénière du Parlement bruxellois le 25 mai 2018. L'objet du présent rapport n'est pas de retracer l'histoire de l'adoption de cette ordonnance. Toutefois, l'esprit de celle-ci constitue une pierre angulaire à partir de laquelle penser l'avenir des plans hivernaux (durant la phase de transition vers une nouvelle coordination des acteurs) et à terme, définir une gestion de crise annuelle.

10 LA STRADA, LIAGRE, Romain, *Évaluation du dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, 2012, 110 p.

Ce manque d'anticipation n'a pas signifié une inaction. Entre août et septembre 2017, des réunions bilatérales se sont tenues entre les Cabinets de l'aide aux personnes (COCOM), le Cabinet de la Secrétaire d'État de lutte contre la pauvreté (État fédéral), le *Samusocial* et le *Consortium*. Cependant, les informations obtenues avant le mois d'octobre l'ont été par des canaux informels. De même, la mise sur pied d'un « comité de coordination » (attente ancienne et récurrente du secteur sans-abri¹¹) n'a pas été de mise durant cette période.

Outre la période estivale (ou période préparatoire), il est possible d'identifier cinq moments clés du plan hiver 2017-2018 : la **mise en place**, l'**atteinte du plafond de capacités** (saturation), l'**upgrade de l'hébergement**, la **prolongation** de certains centres et enfin la **fermeture graduelle** (ces deux derniers moments se chevauchant).

LA MISE EN PLACE

— OCTOBRE 2017

Le 1^{er} octobre débutent les activités du *Hub Humanitaire* initié par la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*. Rassemblant *Médecins du Monde*, *Médecins Sans Frontières*, le *CIRÉ*, *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*, *Oxfam Solidarité* et la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*, il a pour objectif d'offrir un ensemble de services de jour dans un espace sécurisé et sanctuarisé.

Le 4 octobre, le premier *CCH* se réunit. Il s'agit du premier moment formel où les différents opérateurs ainsi que les partenaires connexes (STIB, SNCB, Police,...) et la Strada sont informés des dispositions prévues pour l'hiver 2017-2018. À cette date, la fixation des financements pour les dispositifs n'est pas finalisée. La déclinaison de l'action envisagée pour les différents centres y est présentée comme suit :

- ▶ Pour le pôle « nuit » deux opérateurs appelés à intervenir :
 - **Le Samusocial** pour l'hébergement sur part régionale : **2 x 300 places** « hommes » réparties sur deux sites (*Poincaré* et *Botanique*) et **33 places** « familles » (*Petit Rempart*) sont annoncées. La mission porte sur un accueil en soirée et nuit pour la période du 15 novembre 2017 au 30 avril 2018. Le public cible annoncé était celui des **personnes isolées** (hommes et femmes). La convention assurant la présence d'une équipe d'assistants sociaux du CPAS d'Anderlecht sur le site *Poincaré* est confirmée.
 - **Le Consortium** pour l'hébergement sur la part fédérale : **300 places** pour lesquelles la recherche d'un bâtiment adapté en centre-ville était toujours en cours. La mission porte sur un accueil de nuit supplétif (une fois les capacités des *Centres hiver du Samusocial* atteintes) pour la période du 15 novembre 2017 au 31 mars 2018. Le public cible annoncé était en priorité des **personnes en famille** lié à un **accompagnement multidisciplinaire** des personnes sur le plus long terme.
- ▶ Pour le pôle « jour » : l'accueil de jour sur financement régional assuré par *Hiver 86.400* porterait sur **250 accueils par jour** sur des horaires variables pour la période du 15 novembre 2017 au 31 mars 2018. L'opérateur coordinateur (l'*AMA*) est alors en attente de confirmation du financement du dispositif.

À partir du mois d'octobre apparaît un débat sur la **définition de la 1^{re} et 2^e ligne d'intervention**. L'apparition d'un nouvel acteur produit deux représentations : le *Centre du Consortium* pouvant être vu comme supplétif aux *Centres hiver du Samusocial* (vision par « places » : supplétif lorsque les capacités des centres sont atteintes) et comme centre de première ligne au même titre que le *Samusocial* en termes de position dans le dispositif d'ensemble (vision de « l'accueil » : hébergement de nuit inconditionnel et gratuit).

11 LA STRADA, LIAGRE, Romain, *Éléments de propositions pour un dispositif régional de mise à l'abri et un plan régional d'aide aux sans-abri*, Bruxelles, 2012, 32 p.

La deuxième moitié du mois d'octobre, la pression policière est de plus en plus forte sur les **personnes accueillies au Parc Maximilien**. L'hébergement citoyen (jusqu'alors limité aux personnes les plus fragiles) s'étend à l'ensemble des publics du parc. La solidarité des citoyens hébergeurs permet l'accueil de près de **200 personnes migrantes par nuit** (par rotation et laps d'accueil courts).

— NOVEMBRE 2017

Le mois de novembre est marqué par les ouvertures des *Centres « hiver » du Samusocial*.

- ▶ Le site de *Poincaré* ouvre le 15 novembre pour **300 places** supplémentaires (en sus des 110 places récurrentes). L'ensemble des 410 places se trouve occupé dès la semaine du 15 novembre.
- ▶ Le site de *Botanique* ouvre quant à lui le 27 novembre (**88 hommes** accueillis à cette date). Initialement prévu pour un accueil d'hommes seuls, un étage y est organisé et réservé pour l'accueil de femmes seules et de familles. Cet étage accueille **76 personnes en familles** (dont 42 enfants).

Le 13 novembre, les extensions d'horaires et de services d'*Hiver 86.400* débutent. Le financement du dispositif de jour est confirmé (pour 19 ETP). Les opérateurs constatent une forte fréquentation dès les premières semaines de mise en œuvre.

Les initiatives communales et CPAS sont ouvertes progressivement. Le 20 novembre, ouverture du chaufferie de Schaerbeek.

Les négociations portant sur le bâtiment du *Centre du Consortium* piétinent. Le souhait des représentants du *Consortium* était une localisation centrale à Bruxelles pour permettre une proximité avec les services apportant une aide aux publics en journée et soirée en cohérence avec le projet social. Deux sites prospectés en centre-ville rencontraient les caractéristiques pour un accueil de qualité. Ils ne peuvent toutefois pas être ouverts. Après deux mois de négociations, la localisation sur le site BlueStar de Haren, propriété de CityDev est finalement arrêtée. La confirmation fut obtenue le 30 octobre, soit une semaine avant l'ouverture du centre au public.

La *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* obtient de la ville de Bruxelles la sanctuarisation du Parc Maximilien. Bien que la pression policière restera de mise sur l'ensemble de la période hivernale, cette sanctuarisation permet une courte relâche. Cette détente de la pression permettra aux équipes bénévoles de se réorganiser et d'assurer des orientations vers l'hébergement citoyen et le mois suivant, vers la *Porte d'Ulysse*.

Le 15 novembre, l'ouverture d'abris de chantier de la *Fondation Prince Laurent* au sein du *Foyer Georges Motte* destinés à accueillir 16 personnes sans abri accompagnées de leur animal de compagnie.

– DÉCEMBRE 2017

Le mois de décembre est marqué par l'ouverture du *Centre du Consortium* et du *Centre de la Porte d'Ulysse* tous deux situés dans l'immeuble BlueStar de Haren.

- ▶ *Le Consortium* ouvre le *Centre de Haren* le 8 décembre: **120 places** sont activées, priorité est donnée aux personnes en famille, ainsi qu'aux femmes seules. Durant les trois dernières semaines de décembre, le centre augmente graduellement ses places et se trouve fin décembre avec **300 places** occupées.
- ▶ La *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* ouvre le *Centre de la Porte d'Ulysse* le 10 décembre: **80 places** sont activées. La priorité est mise sur l'accueil de migrants en transit. Ces places sont employées en soutien à l'hébergement chez des particuliers. Le centre est géré par des citoyens bénévoles. Pour la *Plateforme Citoyenne*, cette période correspond également au renforcement du réseau de transports et d'accueil en journée et nuitée par des hébergeurs particuliers. Fin décembre, ce sont près de **350 places** (avec un taux de rotation élevé) qui sont activées chaque soir chez des particuliers en Région bruxelloise, en Flandre et en Wallonie.

La mi-décembre voit des difficultés apparaître au niveau des instruments de gestion et d'information entre les différents opérateurs: le premier se porte sur le financement du *dispatching*, le second sur l'information aux travailleurs des dispositifs de jour et de nuit via la PILS.

- ▶ *Dispatching*:
 - Le 12 décembre, le *Samusocial* a atteint ses limites de places et accuse des difficultés (régulateur unique prévu dans le budget région) dans la gestion du *dispatching* (dont l'élément central est le numéro vert du *Samusocial* 0800/99.340 par lequel les particuliers et les services peuvent introduire une demande) pour l'ensemble des places hivernales (dispositif régional et fédéral). Les dispatcheurs sont saturés, ce qui augmente les temps d'attente pour la distribution des places. Les opérateurs du *Consortium* n'ont pas de personnel à mettre à disposition pour le renforcement de ce poste (ne correspondant pas à leur cahier des charges).
 - Le 14 décembre le *Samusocial* sollicite un budget au fédéral pour un renfort du *dispatching*, mais la demande est refusée par le Cabinet Demir.
 - Le 15 décembre, un accord est trouvé: la Région accorde un budget supplémentaire pour renforcer la régulation téléphonique et garantir un mode de *dispatching* unique.
- ▶ *PILS*:
 - Le 13 décembre en *CCH*, les opérateurs de jour et de nuit alertent sur le fait de ne plus disposer du service d'information de la PILS. Par ailleurs, les membres du *CCH* relèvent que la diversité des plans et brochures édités par les services publics et privés constitue une mosaïque difficile à recouper pour accéder à une information claire et précise sur les dispositifs. Du 13 décembre au 31 décembre, la Strada effectue, avec un personnel réduit et sans budget dédié, la mise à jour de la PILS et sa migration vers un nouveau portail (*New PILS*). Ce portail sera doublé de la création d'un nouvel outil demandé par le secteur: la brochure « hiver 2017-2018 ». Ces deux nouveaux outils seront opérationnels le 7 janvier 2018.

L'ATTEINTE DU PLAFOND DE CAPACITÉS

— JANVIER ET FÉVRIER 2018

Le 8 janvier, le *Hub Humanitaire* déménage à la Gare du Nord dans des locaux mis à disposition par AXA. Un accueil de jour intégré y est presté et concerne une moyenne de 200 personnes par jour (sur une population de migrants en transit évaluée à cette date à 500 personnes).

Le mois de janvier (et la migration du *Hub Humanitaire*) correspond également au premier rapprochement entre les acteurs de la *Plateforme Citoyenne* et le secteur de l'aide aux sans-abri à travers une collaboration ciblée sur les outils d'appui.

Le 19 janvier une flash-info PILS conjointe du *Samusocial* et du *Consortium* avertit de la saturation imminente de l'hébergement de nuit.

Le 24 janvier, le *CCH* se réunit avec pour point principal la saturation des *Centres du Samusocial* et du *Consortium*. Les *Centres du Samusocial* atteignent leur plafond, ce qui cause de premiers refus : 3 familles et 10 hommes seuls (l'hébergement des femmes isolées reste de mise). Différentes pistes et demandes sont mises sur la table, à brûle-pourpoint :

- ▶ L'AMA est chargée de prospecter en urgence des places disponibles en Maisons d'Accueil en Région bruxelloise et en Wallonie pour procéder à des orientations.
- ▶ L'activation d'un *Buffer* par le *Samusocial* est écartée, cette option n'étant pas idéale pour un accueil de famille.
- ▶ La question d'une recomposition des espaces des *Centres du Samusocial* est posée, cependant, une telle recomposition engendrerait la suppression de places disponibles pour les hommes.
- ▶ Les CPAS sont invités à prospecter et activer les possibilités en hébergement.
- ▶ La Strada est invitée à prospecter d'autres pistes telles que l'orientation vers un hébergement en occupation négociée dans le parc immobilier SLRB.

La décision opérationnelle est postposée et liée à une réunion intercabinets entre fédéral et région le 25 janvier.

Le 30 janvier, la SLRB décline toute compétence pour l'orientation de publics vers ses infrastructures. Le taux d'occupation des MA ne permet pas d'orientations à court terme. De même l'orientation vers les logements de transit CPAS est restée minimale.

Le 6 et le 7 février, c'est l'option de la recomposition des espaces des *Centres Poincaré* et *Botanique* qui est retenue et appliquée. Cette option s'est traduite par l'accueil de **50 places** « hommes seuls » sur le site de *Poincaré* et de **80 places** « familles » sur le site de *Botanique*.

Les nœuds apparus fin janvier et ceux identifiés lors du *CCH* sont ré-abordés en rencontres bilatérales. Le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale affecte un budget supplémentaire de **500.000 €** pour l'accueil, l'hébergement et l'orientation des migrants en transit présents sur le territoire, octroyé via la Fédération des CPAS Bruxellois. Une consultation entre opérateurs (hors *CCH*) voit une répartition de la subvention entre opérateurs de jour et de nuit (sur la part régionale) permettant une prolongation des activités en avril du projet *Hiver 86.400* pour permettre de coïncider avec les fermetures graduelles envisagées en fin de période hivernale.

L'UPGRADE DE L'HÉBERGEMENT

— FÉVRIER ET MARS 2018

Le 23 février, une vague de grand froid touche la Belgique, celle-ci durera 12 jours.

Le 24 février, un *upgrade* des capacités d'accueil est décidé en urgence par les autorités régionales. Celui-ci s'inscrit dans une logique de « *mise à l'abri de toute personne en demande d'hébergement* » compte tenu du climat de forts frimas. **70 places** sont activées via un bâtiment *Buffer* géré par le *Samusocial*, situé rue Borrens (Ixelles) et propriété de Proximus. Le centre ne comporte pas de service psychosocial ni de créneaux médico-sociaux. Les personnes sont donc orientées en journée vers les *Centres du Réseau Hiver 86.400* et les permanences CPAS des *Centres du Samusocial*.

L'*upgrade* de février porte les capacités d'hébergement globales à son maxima : **1.440 personnes** en hébergement d'urgence dont 340 au *Centre du Consortium* et 1.100 personnes dans les *Centres* et le *Buffer* du *Samusocial*.

Le 25 février, 15.000 personnes défilent dans le quartier du Parc Maximilien, dans le cadre de la manifestation "*Human Wave for solidarity and humanity*". Outre le message de devoir d'hospitalité délivré par le mouvement aux autorités, ce moment permet aussi une communication sur l'ampleur de l'hébergement des personnes migrantes : **50.000 nuitées** organisées par la *Plateforme citoyenne Welcome Refugees* depuis 2017.

Du 23 au 25 février, se basant sur la vague de grands froids, les autorités communales d'Etterbeek décrètent une ordonnance de police qui impose l'arrestation administrative après examen médical des sans-abri qui refusent d'intégrer les centres hiver à compter du 25 février. Cette mesure se traduit par un renforcement des patrouilles de police entre 20h et 7h sur ce territoire communal avec pour visée de faire intégrer le chauffoir communal (se mutant en **dispositif de jour et de nuit**) « offrant » **20 places coercitives** de nuit.

Du 24 février au 9 mars, les frimas causent une intense médiatisation ainsi qu'une **communication des communes**. Parmi ces dernières, il convient de distinguer celles déclarant vouloir mettre en place une « *aide contrainte* » (Etterbeek, Ixelles, Bruxelles), celles défendant une « *aide consentie* » et communiquant davantage sur un contenu de services déjà déterminé et appliqué dès l'ouverture du plan hiver en novembre (Saint-Gilles, Uccle, Molenbeek, Schaerbeek, Anderlecht) et enfin, des communes défendant une « *aide consentie* » et mettant en urgence de nouveaux services à disposition (Watermael-Boitsfort, Woluwé-Saint-Lambert).

Les chauffoirs des communes de Saint-Gilles, Schaerbeek et Ixelles adoptent des **amplitudes horaires «grands froids»**, le contenu des prestations demeure celui initié en début de plan hiver.

Le 9 mars, suite à l'ouverture du *Buffer* de la rue Borrens, *phasing out* des 50 places « hommes seuls » ouvertes sur le site *Poincaré* le 7 février.

Le 15 mars, fermeture des abris de chantier de la *Fondation Prince Laurent* au sein du *Foyer Georges Motte*. Les centres du pôle accueil se préparent à la prolongation de leurs extensions pour avril. Les partenaires du projet *Hiver 86.400* constatent un **taux de refus très haut, par manque de place** et ce, depuis février. La fréquentation des centres de jour demeure élevée.

LES PROLONGATIONS ET LA FERMETURE GRADUELLE

— MARS 2018

Le 14 mars, une réunion se tient entre pouvoirs subsidiaires (fédéral, régional) concernant l'état des capacités d'hébergement et la fermeture graduelle des centres. Les représentants des *Centres du Samusocial* et du *Consortium* y participent.

Le 20 mars, le *CCH* se réunit avec comme point principal la question de la fin du pôle « nuit » du plan hiver et les fermetures y afférant.

- ▶ Le *Consortium* arrive à échéance de son contrat au 31 mars et la demande de prolongation n'a pas obtenu de réponse de la part de l'autorité fédérale : sur la population du *Centre*, il est relevé qu'une prolongation permettrait une poursuite de l'accompagnement social (plusieurs décisions sur des ouvertures de dossiers CPAS sont toujours en attente), 183 personnes sont identifiées comme particulièrement vulnérables (hommes, femmes, familles confondus).
- ▶ La *Porte d'Ulysse* fermerait également ses portes le 31 mars si le *Centre du Consortium* ferme. La crainte est de se trouver confrontée à devoir accueillir des hébergés issus du *Consortium* en cas de fermeture imminente.
- ▶ Le *Samusocial* envisage une fermeture phasée de ses *Centres hiver* comme suit : le 31 mars pour le *Buffer* de la rue Borrens, entre le 20 mars et le 15 avril pour les *Centres Poincaré* et *Botanique*.

Les cabinets COCOM annoncent une prise en charge possible d'une prolongation pour le *Centre du Consortium* jusqu'au 30 avril. Cette confirmation tombera la dernière semaine de mars.

— AVRIL 2018

Le mois d'avril est marqué par la prolongation du *Centre du Consortium*, ainsi que par les fermetures progressives des sites hivernaux du *Samusocial*.

De nombreuses personnes identifiées comme fragiles et multi-carencées fréquentent toujours le *Centre du Consortium*. Pour nombre d'entre-elles, le suivi intensif effectué par le *CAW* n'a pas permis de trouver de solution au vu du laps de temps court de l'hébergement.

Le *momentum* le plus intéressant à relever de ce mois d'avril est la tenue, le 27 avril, du dernier *CCH* durant lequel le déblocage de moyens supplémentaires sur la part régionale est annoncé par les représentant(e)s des Ministres Frémault et Smet. Quelques jours plus tard, le 3 mai, le contenu de ces moyens est précisé :

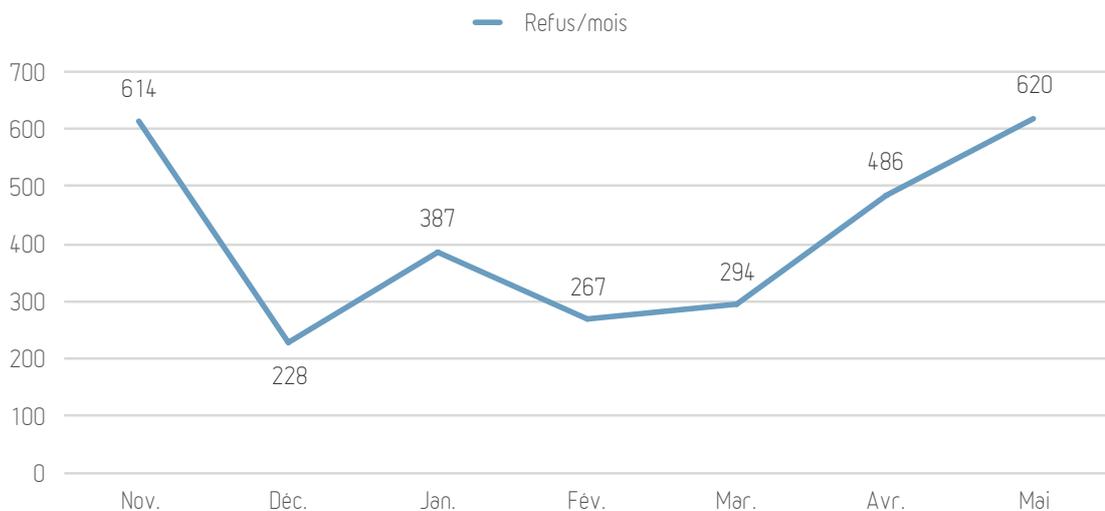
- ▶ Pour l'accueil des 187 personnes issues du *Centre du Consortium* au sein des structures permanentes *Samusocial* assorti d'une demande de *monitoring* sur le suivi de ces personnes.
- ▶ Pour la prolongation du *Centre de la Porte d'Ulysse* et des activités du *Hub Humanitaire* jusqu'à octobre 2018 assorti d'une condition de professionnalisation de ses services.
- ▶ Pour l'appui aux activités du *Hub Humanitaire* assorti.

– MAI ET JUIN 2018 « APRÈS-SAISON »

Le 3 mai se réunit le premier comité d'accompagnement dans le cadre de la rédaction du présent rapport : les premiers chiffres sont transmis mi-mai, les derniers le 18 juin.

Fin avril et début mai, l'*Asile de Nuit Pierre d'Angle* constate la répétition d'une observation : une augmentation des publics à sa porte après la fermeture du site de *Poincaré*. Ce cycle d'avant-hiver, hiver, après-hiver est identifié dans le cadre des chiffres fournis par le Recueil Central des Données de la Strada (RCD) :

FIGURE 1: NOMBRE DE REFUS DÉNOMBRES À L'ASILE DE NUIT PIERRE D'ANGLE, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018 (SOURCE : RCD)



Cette donnée quantitative donnée en amont des chapitres 2 et 3 fournit déjà un constat qui interpelle : lors des derniers rapports d'évaluation (période 2010-2012), ce même cycle était déjà relevé, mais il était calculé sur base du nombre de lits restés vides durant la période. Depuis, les nuits « 0 refus » à l'*Asile de Nuit Pierre d'Angle* sont devenues très rares.

1.3. Les outils d'appui: une mosaïque à organiser

Comparée à l'édition 2016-2017, une des particularités du plan hiver 2017-2018 a été la **diversité des outils d'appui produits et/ou leur mise à jour**. Ces outils comportent des lignes de force mais également de faiblesses. Reprenons-les, par ordre de mise à disposition :

LE GUIDE DES SERVICES « HIVER 86.400 » POUR L'HIVER 2017-2018

Centré sur les services de jour du *Réseau 86.400*, ce guide reprenait les localisations, amplitudes horaires, contenus de service et numéros de contact. Préparé en ouverture de période hivernale, sa force fut de fournir rapidement les informations clés aux travailleurs du secteur. Sa limite était de répertorier les seules activités des 11 partenaires « *Hiver 86.400* ». Comme nous le verrons dans les prochains chapitres, l'hiver a été également marqué par des prestations d'acteurs connexes (reconnus et non reconnus) ainsi que des communes et CPAS. Centraliser en une brochure toute l'offre de jour a été également une difficulté pour la Strada.

LES PAGES ET COMMUNAUTÉS « WELCOME REFUGEES » SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

Les pages sur les réseaux sociaux de la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*, faciles d'accès furent un levier pour la mobilisation citoyenne. Les limites de cet outil sont de deux ordres. D'ordre contextuel, tout d'abord, en début de période hivernale, l'action de la *Plateforme Citoyenne* se déroulait de façon séparée des activités du secteur sans-abri. D'ordre éthique ensuite, le respect des données à caractère privé (des publics aidés comme des volontaires) ne peut être garanti par une société privée telle que Facebook.

LES BROCHURES ET PLANS DES COMMUNES ET CPAS

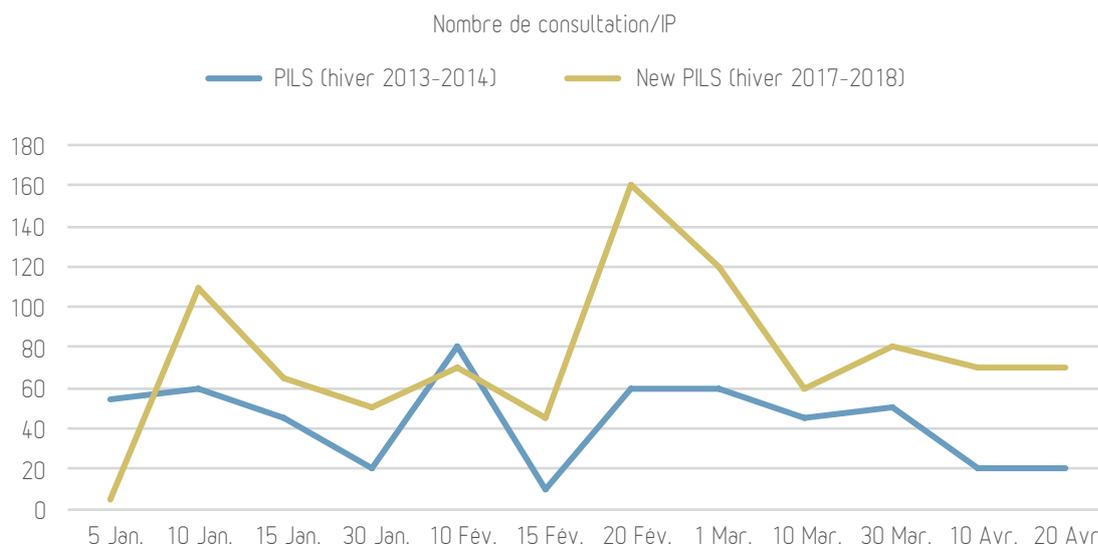
Edités entre octobre et décembre 2017, ces outils furent, comparativement à l'édition 2016-2017, beaucoup plus nombreux. Toujours centrés sur un périmètre lié à la commune de référence, ils ont dispensé une information sur l'offre de services en journée (les outils les plus détaillés ont été ceux des communes organisant un chauffoir en partenariat public-associatif depuis plusieurs hivers : Schaerbeek, Ixelles et Saint-Gilles). La limite de ces outils est leur fragmentation : le territoire communal ne correspond pas nécessairement au bassin de (sur)vie des personnes sans abri.

LES OUTILS DE LA STRADA (PLANS, PILS ET BROCHURE « HIVER »)

Inaugurée durant l'hiver 2011-2012, la PILS se trouvait depuis l'hiver 2016-2017 en situation d'obsolescence faute de promotion et de mise à jour des adresses d'utilisateurs. En début de période hivernale celle-ci n'était donc plus opérationnelle. Mise à jour et augmentée d'une brochure hiver¹² reprenant les informations d'horaires, de localisations et de contenus des services en journée, soirée et les nuits, elle fut pleinement opérationnelle en janvier 2018. Conçue pour un usage par les travailleurs, volontaires et les personnes sans abri, elle fut dotée de traductions en anglais et arabe à partir de mars 2018.

L'outil *Piwik* permet de dégager les statistiques de consultation. En février, la PILS compte 50 abonnés. De janvier à mars, 174 téléchargements de la brochure hiver sont dénombrés.

FIGURE 2: FRÉQUENTATION DE LA PILS



12 Brochure Hiver 2017-2018 (la Strada). En ligne : www.lastradapils.brussels/portail/fr/dispositif-hivernal-1/brochure-hiver-2017-2018.html

L'indicateur le plus parlant restant le taux d'emploi de la « *New PILS* » par rapport à l'ancienne version sur la période de référence de l'hiver 2013-2014 : sur l'ensemble de la période hivernale la *New PILS* est **deux fois plus fréquentée**. Dans ces chiffres se cache une indication qualitative : le pic de consultations de la 1^{re} semaine de mars correspond à la vague de grands froids qui se traduit par des flash-infos parfois contradictoires (transmises de façon parfois erratique par les communes).

1.4. Les outils de participation: une progression à poursuivre

Une autre particularité de l'hiver 2017-2018 est la **progression des outils donnant la parole aux personnes sans abri**. Durant l'hiver 2013-2014 (comme toute l'année), ce volet « participation » était presque exclusivement porté par les Espaces de Paroles de la Strada, sous la houlette de Jean-Louis Linchamp. L'attention portée à la participation des publics progresse ensuite dans les structures du secteur de l'aide aux sans-abri, essentiellement dans les services actifs dans le *Réseau Hiver 86.400*.

Cet hiver également, ce sont ces acteurs qui restent à l'avant-garde, de façon autonome (*DoucheFLUX*, *RestoJet*, *Chez Nous*) ou en coproduction avec le nouveau cycle d'Espaces de Parole de la Strada (4 Espaces de Paroles ont été réalisés cet hiver¹³ : 2 à *Latitude Nord*, 1 à *Jamais Sans Toit* et 1 au *Hub Humanitaire*).

À côté de ces espaces organisés autour de thématiques choisies par les personnes participantes, il convient de signaler deux démarches particulières en participation sur les centres de nuit et la progression des enquêtes de satisfaction impliquant les usagers au sein des chauffoirs.

LA PARTICIPATION DES FEMMES: LE PROJET « AVEC ELLES »

La mise sur pied de deux projets par le *Samusocial* et *MDM* s'est faite au *Centre Poincaré*. Dédié à la parole des femmes fréquentant le centre, le premier projet visait la **promotion de la santé** (*Médecins du Monde*). Le second projet (*Samusocial* en partenariat avec *Médecins du Monde*) s'est déroulé via 3 animations en rencontre directe dans le réfectoire et les chambres. Elles ont impliqué 40 femmes. Ces dernières ont pu exprimer leurs questions et revendications quant à la manière dont elles étaient reçues au *Samusocial* et aux questions d'hygiène dans les sanitaires et chambrées.

LA PARTICIPATION DES PUBLICS À DES FINS D'ÉVALUATION: L'ENQUÊTE BPA

Cette enquête s'est déroulée par **questionnaires orientés avis et évaluation** des services en journée, soirée et nuit du plan hiver 2017-2018 par les personnes sans abri. Elle n'en est pas à sa première édition. Toutefois, nous observons une hausse significative de la participation.

Cette hausse s'explique par la mobilisation des organisations fédérées au sein de *BPA* dans le cadre de la passation des questionnaires auprès des publics. Singulièrement, il est également remarquable que l'ensemble des centres de nuit (*Consortium* et *Samusocial*) et d'accueil de jour ont facilité et soutenu cette enquête durant la période hivernale. Les résultats seront abordés en chapitre 3.

¹³ À ceux-ci se sont ajoutés des « espaces de rencontre » ponctuels plus individualisés et non formels avec les personnes fréquentant les centres de nuit, à l'occasion des sessions d'observation participantes (la Strada) menées entre janvier et mars 2018 : 1 après-midi et 2 soirées à l'*Asile de Nuit Pierre d'Angle*, 2 soirées au *Centre hiver Botanique du Samusocial*.

1.5. Observations de synthèse

DEUX RECURRENCES (-)

- ▶ « Anticipation carencée du plan et de son *phasing out* »
L'hiver 2017-2018 (comme les précédents) a **manqué d'anticipation**. En témoignent un manque de précision sur les sites d'accueil et leurs localisations avant le début de période, et le retard avec lequel l'information interne a circulé sur les contenus des dispositifs et leur articulation. La prolongation de la **clôture fut effectuée en urgence** et s'illustre par la subsidiation de deux projets se poursuivant jusqu'à l'automne.
- ▶ « Politique du thermomètre »
Sur le plan des communes, durant la vague de grands froids, créant une variété de **mesures ponctuelles**. Mais également ouverture d'urgence au niveau du dispositif de nuit régional, lors du plafonnement des capacités et de la vague de grands froids. Elle se traduit par **l'ouverture d'un Buffer**.

DEUX OBSERVATIONS (+)

- ▶ « Des opérateurs anciens et nouveaux en résilience »
Les opérateurs composent, proposent et agissent. Ce qui se traduit cet hiver par une nouveauté : l'entrée dans le champ de l'accueil de nuit d'un nouvel acteur, le *Consortium* (*Croix-Rouge – CAW – Médecins du Monde*). Sur la période du plan hiver, la **qualité de la collaboration**, le **dépassement des difficultés** et la **gestion du *dispatching*** sont soulignés.
- ▶ « *Dispositif Hiver 86.400* » : un maillage de jour dense
À travers une coordination efficace, le réseau a assuré une offre de **services variés** en articulation de la journée avec les dispositifs de nuit.

AUTRES OBSERVATIONS

- ▶ Des **logiques de fonctionnement en archipels** (dispersion de l'information et de sa diffusion)
- ▶ Absence de communication commune vers le grand public en début et fin de plan hiver.

CHIFFRES CLÉS

1 + 2

Le nombre d'opérateurs de l'hébergement de nuit cet hiver. À côté du *Samusocial*, un nouvel acteur institutionnel, le *Consortium*, et un nouvel acteur citoyen, la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*.

614/MOIS ET 486/MOIS

Les pics de refus à l'*Asile de Nuit Pierre d'Angle* en novembre et avril.

PROGRESSIONS

NOUVEAUX OUTILS

New PILS et *brochure hiver 2017-2018* multilingue, opérationnels en janvier 2018.

PARTICIPATION

Parole des personnes sans abri et participation en progression partout : centres de jour et centres de nuit.

2. Hiver 2017-2018: Services prestés

Ce second chapitre effectue un premier croisement des rapports d'activités des opérateurs. Son objet est de s'arrêter sur le cadre et l'état des services prestés cet hiver. Les chiffres qui y sont traités sont statiques. Ils constituent une photographie de l'action des centres entre novembre 2017 et avril 2018. « Quels services prestés ? Où ? Selon quel cadre de travail ? Quelles questions abordées ?¹⁴ » Pour la facilité de lecture, le chapitre est subdivisé entre prestations de nuit et de jour. Toutefois, l'articulation de ces temps étant fondamentale, une troisième partie s'arrête sur des chiffres clés du *Réseau Hiver 86.400* ainsi que sur l'action d'opérateurs ayant opéré en intersection du jour et de la nuit.

2.1. État des prestations des centres de nuit

L'état des prestations de nuit concerne cette année deux opérateurs reconnus : le *Samusocial* (sites de Poincaré et Botanique) et le *Consortium* (site de Haren). Une autre nouveauté de cet hiver 2017-2018 est l'apparition d'un nouvel acteur de l'hébergement pour un public migrant et transmigrant (la *Porte d'Ulysse*, site de Haren) ainsi qu'un hébergement chez des particuliers.

2.1.1. Un dispatching de nuit en duo: une première concluante

La désignation de deux opérateurs amenés à assurer l'hébergement sur les parts fédérale et régionale a impliqué une nouvelle pratique du *dispatching*. Les mécanismes de régulation ont été définis au démarrage du plan hiver entre le *Samusocial* et le *Consortium* pour éviter les doubles réservations. Les disponibilités étaient communiquées chaque jour à 14h par la *Croix-Rouge* au *dispatching* du *Samusocial*.

Le *dispatching* du *Samusocial* envoyait ensuite une première liste de réservations à la *Croix-Rouge* à 18h. En fonction des arrivées effectives, une remise en disponibilité était ensuite envoyée à 23h de sorte à réduire au maximum les places non occupées. Les réservations étaient clôturées à minuit (et les dernières personnes accueillies jusqu'à 00h30). Ce fonctionnement a été une réussite sur l'ensemble de la période.

2.1.2. Samusocial: un accueil de nuit généraliste de première ligne

Acteur majeur des plans hiver précédents, auparavant opérateur unique de l'hébergement de nuit durant ceux-ci, le *Samusocial* a assuré, cette année également, un dispositif d'accueil de nuit de première ligne pour les personnes sans abri. Il comprenait un dispositif d'accompagnement et d'orientation psychosociale et médicale (via la présence de *Médecins du Monde*).

Le centre a garanti un hébergement inconditionnel et gratuit à tous publics. Il a opéré également comme orienteur notamment de familles, femmes isolées et MENA vers le *Centre du Consortium* dans ses premiers mois de fonctionnement.

¹⁴ Les centres opérant sur financements fédéral et régional ne sont pas les seuls traités. L'activité des services hivernaux mis en place par les communes, l'action de la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* et de nouvelles initiatives y sont également examinées.

LES SITES ET INFRASTRUCTURES

Le **site de Botanique** est situé rue Royale. Le bâtiment est propriété du CPAS de Bruxelles. Il se compose d'un rez-de-chaussée dévolu aux fonctions d'accueil et abrite un vestiaire ainsi que des salles pour les prestations psychosociales et médicosociales (*Médecins du Monde*). Le premier étage accueille la cuisine et le réfectoire. Les 2^e, 3^e et 4^e étages accueillent les chambrées et sanitaires. Chaque niveau de ces étages est doté d'un bureau pour les entretiens sociaux.

- ▶ En activité en plan hiver : du 27 novembre 2017 au 2 mai 2018
- ▶ Capacité maximale : 300 (300 places hiver)
- ▶ Chambrées : 37 (de 4 à 15 personnes)

Lors du plafond de capacités sur les *Centres hiver* (7 février), les caractéristiques de ce centre ont permis de moduler les espaces en affectant un étage pour l'accueil des familles. Cette modulation a créé une impossibilité d'accéder à toutes les demandes hommes seuls (diminution de la capacité effective).

Le **site de Poincaré**, situé boulevard Poincaré à Anderlecht. Le bâtiment est composé d'un rez-de-chaussée dévolu aux espaces d'accueil et de services (réserve, salle de réunion). Le 1^{er} étage comprend les bureaux d'entretiens sociaux, l'infirmerie, la cuisine ainsi qu'un espace de chambrées et des sanitaires. Le 2^e étage comprend un espace dédié aux consultations médicosociales (*Médecins du Monde*), le réfectoire ainsi qu'un espace de chambrées et des sanitaires. Les 3^e, 4^e et 5^e étages comprennent des chambrées et sanitaires. Les 6^e et 7^e étages ne sont pas (encore) aménagés pour des fonctions d'hébergement.

- ▶ En activité en plan hiver : du 13 novembre 2017 au 15 avril 2018
- ▶ Capacité maximale : 410 (cette année : 300 places hiver, 110 places agréées récurrentes)
- ▶ Chambrées : grands dortoirs (et une chambre de 8)

Suite à l'atteinte du plafond de capacités des *Centres hiver*, le 7 février 2018, 50 places supplémentaires sont ouvertes portant les capacités de ce site à 460 places. Ces places supplémentaires sont fermées le 8 mars 2018.

Concernant les caractéristiques d'accueil de ce site, il faut noter que le *Samusocial* est en réflexion pour aménager à terme un accueil en chambrées plutôt qu'en dortoir. Ce projet de réaménagement permettrait une meilleure qualité d'accueil et la suppression des lits superposés non adaptés aux PMR.

Le **Buffer** est situé rue Borrens à Ixelles, à proximité de la place Flagey. Le bâtiment est propriété de Proximus. Il est plus excentré que les centres précités, ce qui a pu donner lieu, contrairement aux autres sites, à des difficultés de mobilité pour certaines personnes sans abri. Il est composé d'un hall de grande taille modulé en grand dortoir lors de l'*upgrade* souhaité par les autorités régionales, suite au plafond de capacités des centres et à la vague de grands froids. Le hall est doté d'un réfectoire et d'une cuisine ainsi que de douches et toilettes.

- ▶ En activité en plan hiver (*upgrade* en urgence) : du 23 février 2018 au 31 mars 2018
- ▶ Capacité : 70 places ouvertes

Les activités de ce site se concentraient sur la fonction de mise à l'abri et le centre ne disposait pas de permanence psychosociale et médicosociale. Les personnes étaient réorientées vers les autres sites pour les fonctions de suivi.

LES SERVICES PRESTÉS

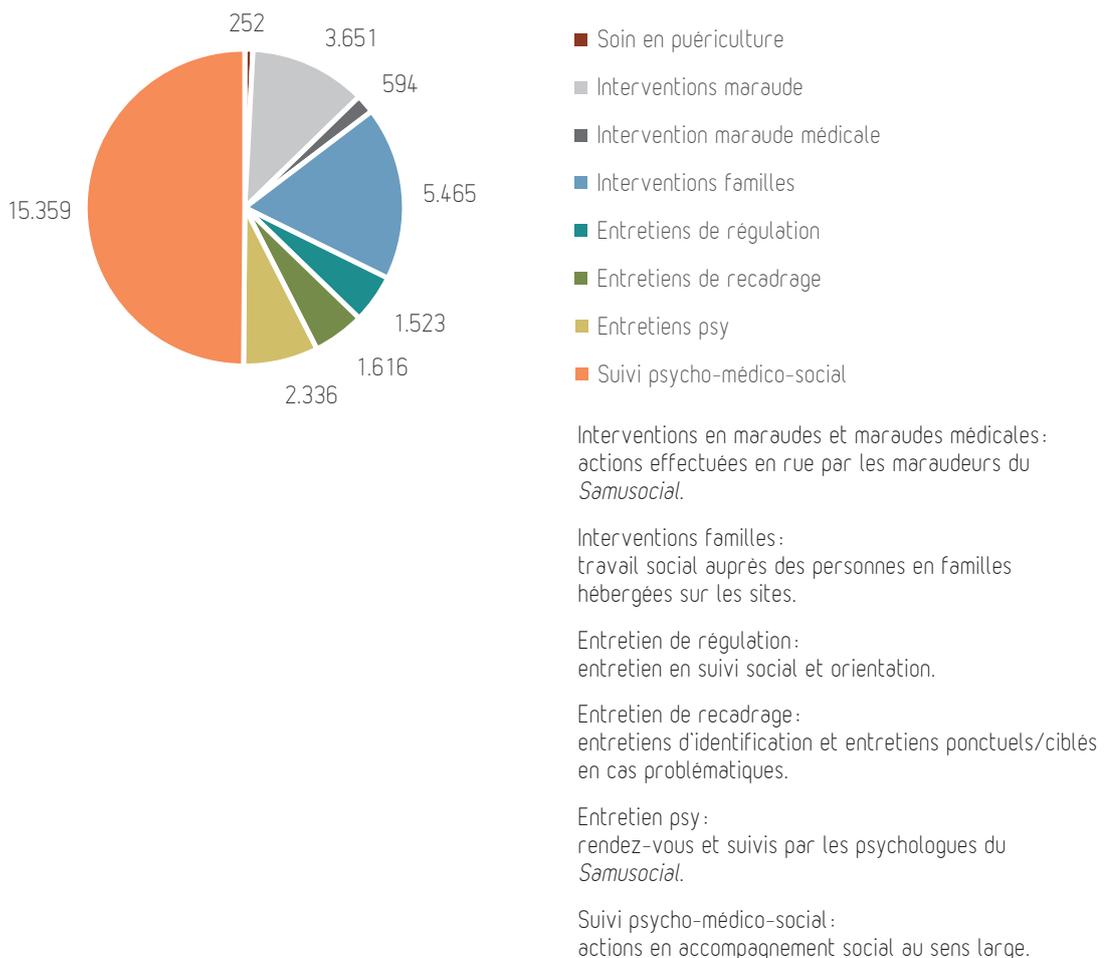
Au niveau des différentes prestations en **suivi social**, une hausse significative des accompagnements physiques comparativement à l'hiver 2016-2017 doit être soulignée : **271 accompagnements physiques** (accompagnement de la personne dans ses démarches) réalisés cet hiver contre 172 l'an dernier, à période égale. Au niveau des types de prestations réalisés au sein et de façon connexes aux *Centres hiver*, la distribution suivante de l'offre peut être identifiée sur l'ensemble de la période hivernale.

Hormis les activités en maraude, l'ensemble des interventions sont renforcées en période hivernale.

Au sein des sites de *Poincaré* et *Botanique*, les **services portant sur les besoins primaires** des personnes hébergées ont été :

- ▶ Repas : petit-déjeuner, déjeuner, souper,
- ▶ Café, thé et eau en libre-service,
- ▶ Douches,
- ▶ Distribution de produits d'hygiène.

FIGURE 3: NOMBRE DE PRESTATIONS DISTRIBUÉES AUX CENTRES DU SAMUSOCIAL, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018

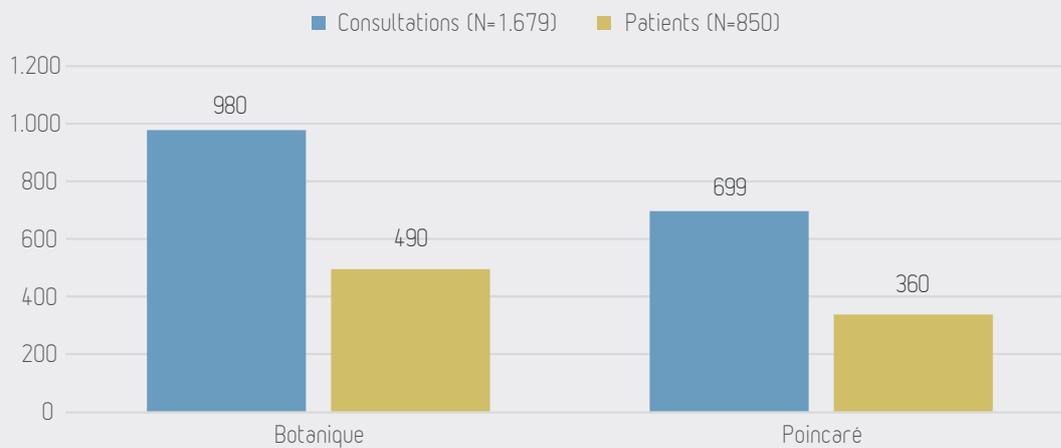


MÉDECINS DU MONDE AUPRÈS DES DEUX CENTRES DU SAMUSOCIAL

Il y a eu **1.679 consultations médicosociales** effectuées auprès des deux *Centres du Samusocial*. Les équipes *MDM* ont été en action :

- ▶ Du 4 décembre au 26 avril sur le site de *Botanique* à raison de 3 consultations médicales par semaine les lundis, mercredis et jeudis de 18h30 à 23h et 1 consultation pédicure les mardis de 18h30 à 23h.
- ▶ Du 28 novembre au 19 avril sur le site de *Poincaré* à raison de 3 consultations médicales par semaine les mardis, jeudis et dimanches de 18h30 à 23h et 1 consultation pédicure les jeudis de 18h30 à 21h.

FIGURE 4: NOMBRE DE CONSULTATIONS ET DE PATIENTS AUX CENTRES DU SAMUSOCIAL, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Le nombre moyen de patients rencontrés par soirée est de **17** au *Centre Botanique* et de **16** à *Poincaré*. Les **refus de patients** par centre, aussi rapportés au nombre de soirées de consultations par centre, indiquent que 2 à 3 personnes se sont vues refuser la consultation le soir même chaque soirée faute de place (2 à *Botanique* et 3 à *Poincaré*).

Une autre tendance à préciser est celle du nombre de patients rencontrés plus élevé à *Botanique* qu'à *Poincaré* : ceci pourrait être expliqué par la proportion plus faible de personnes en « report » dans le *Centre Poincaré*, ce qui induit un plus fort *turn over*.

Les *Centres du Samusocial* étaient ouverts à toute personne sans abri. Les seules conditions posées étant la disponibilité de la place et sa réservation préalable soit par le *dispatching* du *Samusocial*, soit par d'autres acteurs institutionnels. Au niveau de la réalisation pratique de cet accueil, le *Samusocial* a fonctionné de la même façon que les éditions précédentes, deux éléments caractéristiques peuvent être relevés :

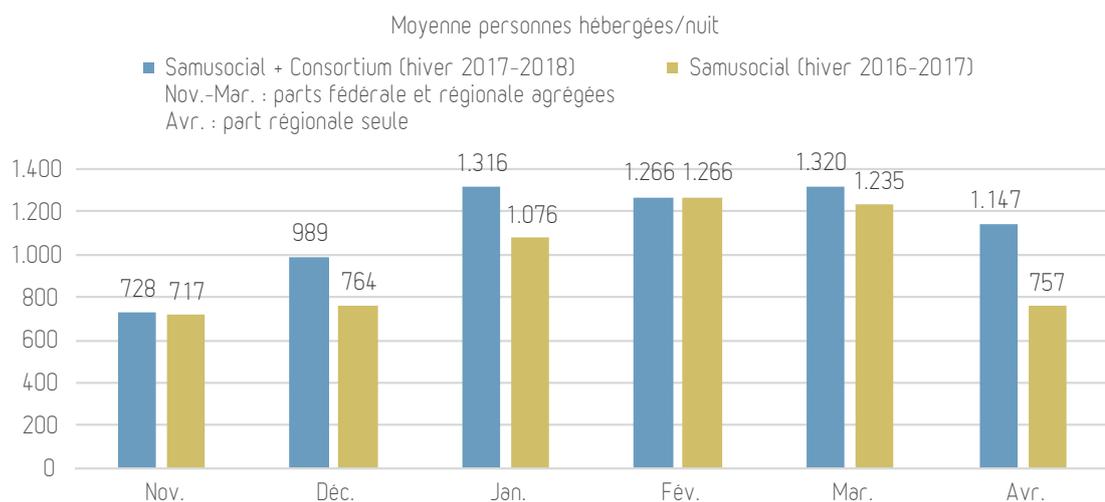
- ▶ **La pratique des «reports» pour les publics identifiés comme fragilisés**: ces personnes ont eu la garantie de pouvoir disposer chaque soir d'une place pré-réservée durant la période hivernale. Les autres personnes devaient quant à elles effectuer une demande via le 0800.
- ▶ **L'ouverture en soirée et de nuit**: Les sites étaient ouverts uniquement à partir de la soirée, en créneaux d'accueil à 18h (pour les personnes en « report », les « nouveaux demandeurs » et les femmes), à 20h pour les autres personnes.

Sur l'ensemble de la période hivernale, il est possible de relever que les centres ont accueilli une moyenne de **878 personnes par nuit**.

Il convient de décomposer ce chiffre selon les périodes ayant marqué l'hiver. Ainsi, sur les deux premiers mois du plan hiver, les *Centres du Samusocial* ont accueilli une moyenne de 839 personnes par nuit. Au mois de janvier, correspondant à l'atteinte du plafond de capacités pour l'ensemble de l'hébergement du plan hiver, le nombre moyen de personnes accueillies était de 956 par nuit. En février et mars le nombre moyen de personnes accueillies était de 976 par nuit. Enfin, le mois d'avril, correspondant à la prolongation des centres, le nombre moyen de personnes accueillies était de 787 par nuit.

Nous reviendrons en détail sur les profils de personnes hébergées en chapitre 3. Dans l'immédiat, ces chiffres montrent la moyenne journalière des mises à l'abri sur la part régionale par rapport aux capacités annoncées par les acteurs en début de période hivernale : 878 versus 2 x 300. **L'augmentation du nombre de mise à l'abri** depuis l'hiver dernier est une seconde information pouvant être relevée (en agrégeant la part fédérale et régionale).

FIGURE 5: MISES À L'ABRI, SUR LES PÉRIODES HIVERNALES 2016-2017 ET 2017-2018



FORCES DE TRAVAIL

Nous avons relevé, selon les profils de poste (en ETP), la répartition des forces de travail pour chaque centre. En isolant les spécificités organisationnelles des horaires *Samusocial* (en semaines paires et impaires), la présence hebdomadaire des personnels travaillant en horaires coupés est la suivante :

Site de Botanique (32 ETP/semaine)	Site de Poincaré (17 ETP/semaine)
Coordinateur : 1 ETP Assistants sociaux : 3 ETP Travailleurs sociaux : 9 ETP Accueillants : 6 ETP (art60) + 1 ETP Infirmier(e)s : 3 ETP Veilleurs de nuit : 4 ETP (art60) + 1 ETP Personnel d'entretien : 4 ETP (art60) + 1 ETP Cuisiniers : 3 ETP (art60)	Coordinateur : 1 ETP Travailleurs sociaux : 4 ETP Accueillants-portiers : 2 ETP Infirmier(e) : 1 ETP Veilleurs de nuit : 2 ETP (art60) + 2 ETP Personnel d'entretien : 2 ETP + 1 ETP (art60) Cuisiniers : 2 ETP

2.1.3. Consortium: un accueil de nuit généraliste supplétif

Le *Consortium* formé par la *Croix-Rouge*, le *CAW Brussel* et *Médecins du Monde*, a assuré, durant toute la période hivernale, un dispositif d'accueil de nuit (mais également de jour) tantôt qualifié « de seconde ligne » tantôt de « supplétif » pour les personnes sans abri, comprenant un dispositif d'accompagnement et d'orientation psychosociale et médicale.

Le centre a garanti à l'instar des *Centres hiver du Samusocial* un hébergement inconditionnel et gratuit à tous publics. Orientés prioritairement vers les familles et femmes isolées dans ses premiers mois de fonctionnement, les services dispensés en font un pôle d'action généraliste de cet hiver 2017-2018.

En termes de budgets de fonctionnement et de capacités d'accueil du *Centre* géré par le *Consortium*, deux périodes peuvent être distinguées :

- ▶ Du 8 décembre au 31 mars, dans le cadre du financement fédéral affecté par le cabinet Demir pour le plan hivernal, le centre a tourné à capacité maximale pour un budget maximal de 1.492.611 €. Durant cette période, la capacité d'accueil était de **340 places** et le centre a accueilli prioritairement les familles, les femmes isolées et les mineurs étrangers non accompagnés (MENA). À partir de janvier, il a également accueilli des hommes isolés.
- ▶ Du 1^{er} avril au 30 avril, le *Consortium* a obtenu un financement de la COCOM pour garantir l'ouverture du centre un mois supplémentaire pour le public vulnérable. Durant cette période, la capacité d'accueil a été réduite à **185 places**.

LE SITE ET LES INFRASTRUCTURES

Situé 1426 Chaussée d'Haecht à Haren (bloc F de l'immeuble Blue Star), le centre disposait d'une **capacité de 340 places**. En charge de l'aménagement et de la gestion du site, la *Croix-Rouge* a modulé chaque étage par genre et situation familiale : le 1^{er} et 2^e étages pour hommes isolés, le 3^e et 4^e étages pour des familles et des femmes isolées et le 5^e étage pour les familles et les MENA.

Chaque étage était divisé en **chambrées**, sur base de divisions préexistantes et via des séparations en tissus ignifuges. Celles-ci avaient des capacités d'accueil entre 2 et 12 personnes (> 4m²/personne). Chaque famille a pu bénéficier d'une chambre familiale. Un **casier individuel** était à disposition de chaque personne hébergée de sorte à lui permettre de garder en sécurité ses biens personnels. **Une consigne** sécurisée complétait cette mise à disposition de casiers.

Chaque étage comprenait un bloc sanitaire avec des toilettes et lave-linges. Par ailleurs, 16 douches ont été installées à l'extérieur dans 4 abris de chantier. Ces douches étaient accessibles toute la journée.

Concernant les espaces communs dédiés aux activités, on comptait au rez-de-chaussée un **espace d'accueil** (entrée du bâtiment), un local de stockage et de gestion. Il y avait également **3 bureaux dédiés aux prestations de jour et de soirée** des partenaires, distribués autour d'un couloir central en « L » avec un espace d'attente : 1 bureau *CAW* et 2 bureaux *MDM*, le premier pour les consultations médicales, le second pour les consultations infirmières. Le second espace principal en rez-de-chaussée était le **réfectoire d'une capacité de 100 personnes** et les cuisines attenantes. À noter : l'approvisionnement des cuisines pour les repas du matin, du midi et du soir était assuré par Duo Catering.

Concernant l'entrée en activité du site de Haren, on peut souligner l'efficacité logistique de la *Croix-Rouge de Belgique* ayant configuré en des temps records un bâtiment initialement peu accueillant et mal adapté aux activités d'hébergement. Ce savoir-faire s'est trouvé renforcé par la dotation rapide en matériel : literies, casiers, tables et chaises, lave-linges ainsi qu'une camionnette ont été mis à disposition du centre par la *Croix-Rouge*.

LES SERVICES PRESTÉS

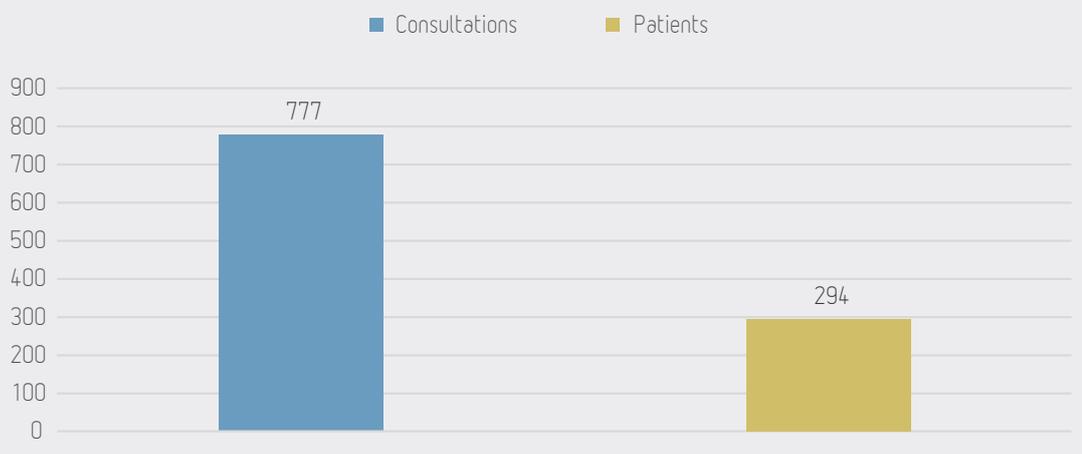
Le contenu des prestations effectuées par le *CAW* sont abordées en détail dans le chapitre 3. Citons néanmoins la chronicité et les amplitudes durant lesquelles opéraient le *CAW* et *MDM* :

- ▶ **Médecins du Monde** : 3 permanences par semaine en soirée, les lundis, les mercredis et les dimanches de 18h30 à 23h.
- ▶ **Le CAW** était présent tous les jours du lundi au vendredi, les matins entre 9h et midi et les soirs entre 18h30 et 22h.

MÉDECINS DU MONDE AUPRÈS DU CENTRE DU CONSORTIUM

Le volet médical a été entièrement assuré par *MDM* au *Centre du Consortium*. Les **consultations médicosociales** effectuées auprès du *Centre du Consortium* ont été de 777 sur l'ensemble de la période du plan hiver pour 294 patients. La spécificité du « *report généralisé* » (voir : *infra*) et le moindre *turn over* allant de pair expliquerait ces chiffres.

FIGURE 6 : NOMBRE DE CONSULTATIONS ET DE PATIENTS AU CENTRE DU CONSORTIUM, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Les services portant sur les besoins primaires des personnes hébergées étaient à l'instar du dispositif hivernal *Samusocial* les suivants :

- ▶ Repas : petit-déjeuner, déjeuner, souper,
- ▶ Café, thé et eau étaient disponibles en permanence en libre-service,
- ▶ Douches,
- ▶ Distribution de produits d'hygiène.

Les services comportaient la possibilité pour les personnes hébergées d'effectuer des lessives et de bénéficier de distribution de vêtements de seconde main. Enfin, différentes aides matérielles quotidiennes ont été mises à disposition des personnes hébergées.

- ▶ 3.500 tickets de transports STIB délivrés pour permettre aux bénéficiaires de se rendre à leur rendez-vous dans le cadre du suivi social et médical et afin de permettre aux enfants scolarisés de se rendre à leur école accompagnés de leurs parents.
- ▶ L'accès aux frigos et fours a été assuré aux bénéficiaires pour conserver et réchauffer les aliments en soirée (repas du soir réchauffés entre 19h et 21h).

Comme mentionné précédemment, le centre a assuré un accueil généraliste, inconditionnel et gratuit : il était ouvert à toute personne sans abri sans discrimination. Les seules conditions posées pour y accéder étant la disponibilité de la place et sa réservation préalable soit par le *dispatching* du *Samusocial*, soit par d'autres acteurs institutionnels. Au niveau de la réalisation pratique de cet accueil, deux éléments majeurs ont distingué le *Consortium* des autres centres de crise et du plan hiver :

- ▶ **La pratique des «reports» généralisés** : toutes les personnes hébergées ont eu la garantie de pouvoir rester dans le centre durant la période du 8 décembre au 31 mars¹⁵.
- ▶ **L'ouverture 24h/24** : bien qu'initialement prévu pour être ouvert uniquement en nuit, le *Consortium* a souhaité offrir la possibilité à toutes les personnes hébergées de rester dans le centre également en journée. Cette ouverture n'a pas généré de surcoûts significatifs.

À l'ouverture du dispositif et durant l'ensemble de la période, le *Consortium* a relevé plusieurs atouts quant à ces options prises :

- ▶ La réduction de l'anxiété des personnes hébergées quant au fait de disposer d'une place.
- ▶ Un bon climat de confiance entre intervenants et personnes hébergées au sein du centre.
- ▶ La conjonction de ces éléments a permis un cadre propice au travail d'accompagnement psycho-médicosocial adapté à chaque situation.

Sur l'ensemble de la période hivernale, le centre a accueilli **691 personnes** différentes. Le centre a hébergé une **moyenne de 185 personnes par nuit** en décembre et janvier et **335 personnes par nuit** durant les mois de février et mars 2018 où le centre a tourné à pleine capacité. Durant la période de prolongation en avril, la moyenne était de **175 personnes par nuit**. Le dispositif du *Consortium* étant dans sa première édition, nous ne pouvons donc établir de comparatif avec l'hiver 2016-2017.

15 Lorsque la personne ne se représentait pas au centre plus de 2 nuits consécutives, sa place était alors libérée et remise en disponibilité au *dispatching* du *Samusocial*.

FORCES DE TRAVAIL

Hors effectifs des partenaires *CAW* et *Médecins du Monde*, le *Centre de Haren* a compté **25 ETP** (dont un Directeur et un Directeur-adjoint) présents sur trois créneaux horaires : 7h-15h / 14h30-22h30 / 16h-24h. À ces 25 ETP s'ajoutaient **6 ETP de nuit** fonctionnant par équipes de trois. Quantitativement, la force de travail est moindre que celle des *Centres du Samusocial*. Il faut toutefois préciser que plusieurs fonctions logistiques étaient externalisées : la sécurité et la préparation des repas.

2.1.4. Porte d'Ulysse : un accueil de nuit spécialisé fruit d'une lutte

La *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* a créé puis géré un centre d'accueil pour personnes sans abri migrantes en transit. Le centre d'accueil de nuit de la *Porte d'Ulysse* est le fruit d'un mouvement débuté en 2015. La *Plateforme Citoyenne* était initialement active dans des prestations en journée (*Parc Maximilien*, *Hub Humanitaire*). L'extension des activités en hébergement de nuit est apparue suite au durcissement des arrestations qui ont mené à des hébergements chez des particuliers. L'ouverture de la *Porte d'Ulysse* est le prolongement de cette mobilisation tournée vers l'aide aux personnes migrantes. C'est aussi l'apparition d'un nouvel acteur (de jour et de nuit) dans le paysage de l'aide aux sans-abri.

LE SITE ET LES INFRASTRUCTURES

Le centre disposait d'une **capacité initiale de 80 places**. Les bénévoles de la *Plateforme Citoyenne* ont pris en charge l'aménagement et la gestion du site durant l'ensemble de la période du plan hiver. Le site était connexe au bâtiment occupé par le *Consortium*, ce qui a favorisé au fil de l'hiver des échanges et appuis ponctuels entre les deux implantations. L'activation de ce site a été rendue possible le 12 décembre par un financement régional de 90.000 € dans le cadre du plan hiver 2017-2018. Celui-ci a permis de couvrir les frais de location et les charges du bâtiment. Sur l'ensemble de la période hivernale, le centre a fonctionné sur base d'un subside régional de 198.000 €.

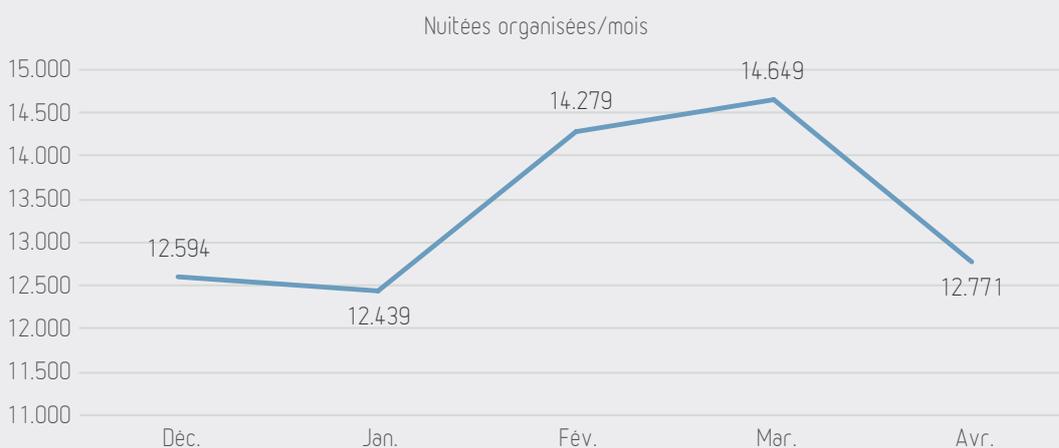
LES SERVICES PRESTÉS

Les prestations aux personnes migrantes dispensées à la *Porte d'Ulysse* s'inscrivaient dans le prolongement des services psycho-médico-juridiques effectuées en journée au *Hub Humanitaire*. Dans ses fonctions d'hébergement, le centre a accueilli uniquement des hommes durant toute la période hivernale. À son ouverture, le centre hébergeait 80 hommes par nuit. Fin décembre 2017, l'hébergement est passé à 120 personnes par nuit puis, **300 personnes par nuit** jusqu'au terme du plan hiver. La moyenne d'hébergement de la *Porte d'Ulysse* était de 196 personnes par nuit (29.566 nuitées sur l'ensemble de la période hivernale).

L'HÉBERGEMENT CITOYEN: LA VAGUE DE SOLIDARITÉ DE L'HIVER 2017-2018

D'après les données remises par la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*, sur le plan quantitatif, un acteur majeur de l'aide via l'hébergement en Belgique cet hiver a été le citoyen, offrant, en Wallonie en Flandre et en Région bruxelloise l'hospitalité à des personnes migrantes durant de courtes et plus longues périodes. Un phénomène sans précédent, les chiffres parlent d'eux-mêmes :

FIGURE 7: NOMBRE D'HÉBERGEMENTS CITOYENS EN BELGIQUE, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Le centre a mis sur pied durant l'hiver un accompagnement social des personnes hébergées. En marge des accompagnements assurés au *Hub* par un groupement d'associations (*CIRÉ*, *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*, *Nansen* et le *BAJ*), les équipes de la *Plateforme Citoyenne* composées de travailleurs sociaux offraient un **accompagnement socio-administratif** à raison de :

- ▶ Deux permanences sur 3 jours par semaine pour adultes avec une moyenne de 4 entretiens par permanence.
- ▶ Deux permanences sur 2 jours par semaine pour MENA (en collaboration avec *SOS Jeunes*) avec une moyenne de 3 entretiens par permanence.

Ces tâches d'**accompagnement** et d'**orientation** comprenaient un accueil, une identification, l'information donnée et des orientations vers l'aide juridique, l'office des étrangers, le bureau des tutelles, etc. Le centre assurait également deux permanences décentralisées par semaine à Jette où des locaux accueillait 3 travailleurs sociaux pour des permanences socio-juridiques.

FORCES DE TRAVAIL

... ou plutôt forces de l'engagement bénévole : le centre comptait **1 ETP** assurant la coordination générale et **150 bénévoles** par semaine présents en horaires rotatifs de 3 à 5h par personne.

2.2. État des prestations des centres de jour

2.2.1. Les services d'accueil de jour du Réseau Hiver 86.400

Les centres d'accueil de jour sont des lieux à bas seuil d'accès, ouverts en journée et/ou soirée à des adultes et familles désaffilié(e)s. La Région bruxelloise se singularise par sa grande diversité et ce, tout au long de l'année. Pour la période hivernale, il est nécessaire d'effectuer un focus sur l'action du Réseau « *Hiver 86.400* ». Aujourd'hui à sa 6^e édition, *Hiver 86.400* a fédéré cette année 11 services, il est sans conteste devenu au fil du temps le plus important dispositif de jour durant la période hivernale.

Il s'agit en termes d'offre hivernale d'un renforcement de l'offre de ces services. En effet, le dispositif a pour but d'adapter et renforcer l'offre des structures en se basant sur le travail déjà existant hors hiver plutôt que de créer des structures prenant vie sur la seule période du plan hiver. Par ailleurs, le dispositif *Hiver 86.400* vise l'adaptation aux besoins des personnes sans abri. L'extension des temps d'accueil journalier (de 7h15 à 20h) et hebdomadaire (7jours/7) permet par ailleurs d'améliorer la jonction avec le dispositif de nuit (en matinée comme en soirée) et d'offrir des services complémentaires aux différents partenaires.

Ainsi, à la différence de l'action sociale dite « de réinsertion », les prestations des centres actifs dans le cadre d'*Hiver 86.400* s'articulent autour d'une vision d'un accueil collectif et individuel. Cet accueil est élaboré comme un dispositif « levier » dont la spécificité est de permettre pour les publics une accroche sociale dans le temps et dans l'espace. L'offre du dispositif *Hiver 86.400* s'est considérablement étoffée tant au niveau des sites d'accueil que des services offerts.

« FORCE DE LA DIVERSITÉ »

Le dispositif *Hiver 86.400* défend un accueil respectueux et des services d'aide avec pour finalités l'amélioration du bien-être et la construction de liens sociaux.

Les missions des différents centres du réseau sont :

- ▶ Assurer des services qui répondent à des **besoins différenciés de première nécessité** : sécurité, repas, repos, douche, lessive, loisirs, ... ;
- ▶ Permettre via les travailleurs sociaux, un **accompagnement professionnel** des publics qui s'inscrive sur du long terme en veillant à s'appuyer sur leurs ressources et leurs réseaux ;
- ▶ Favoriser la **participation des personnes**.

LES CENTRES DU RÉSEAU ET LE MAILLAGE DES INTERVENANTS

Coordonnés par l'AMA, 11 services sont intervenus cet hiver : *Chez Nous*, *HOBO*, *Consigne Article 23*, *Diogènes*, *DoucheFLUX*, *Jamais sans toit*, *La Fontaine*, *L'Îlot (Le Clos et Axe logement)*, *Pierre d'Angle*, *Restojet*, *Source*.

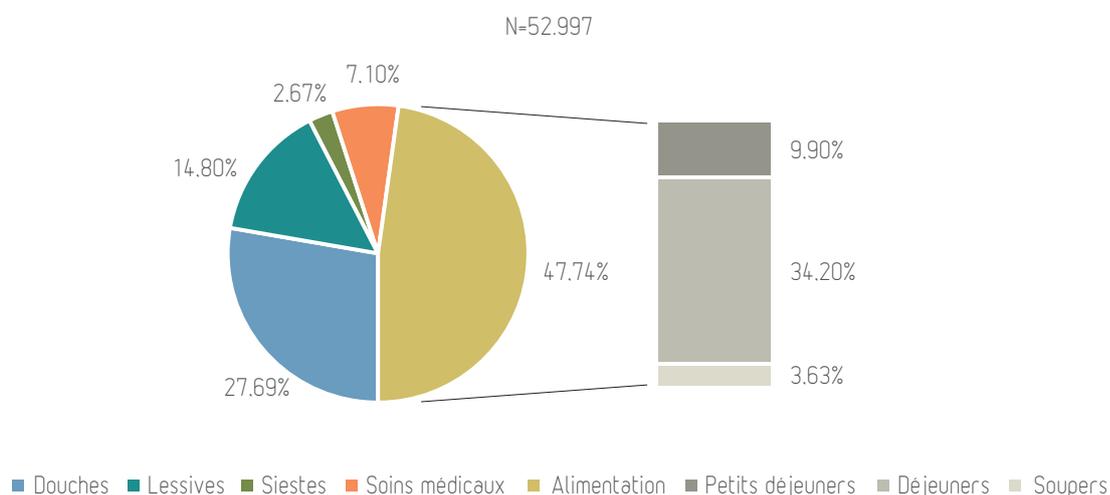
À ces services, il convient d'ajouter « *Un Toit à Soi* » (*Les Petits Riens*) qui soutient également le Réseau Hiver 86.400. En 2013, lors des premières années de fonctionnement, 86.400 comptabilisait 7 services participants. Cet hiver, il faut noter le fait que *DoucheFLUX* ait rejoint le dispositif (l'action de cet opérateur est importante en termes d'interprétation des données chiffrées en comparaison avec les hivers précédents, nous y viendrons plus loin).

Parallèlement aux chiffres du rapport d'activité *Hiver 86.400*, deux points d'observation plus subjectifs peuvent rendre compte du maillage des intervenants en accueil de jour cet hiver. Il s'agit d'une part, des données fournies par l'AMA sur les prestations de ses partenaires dans le cadre de l'édition de la brochure « *Hiver 2017-2018* » de la Strada : représentant les deux tiers de l'information en pôle jour communiquée. D'autre part, le maillage dense par les différents services 86.400 sur le territoire régional. Bien entendu, ces deux observations sont un « instantané des activités ».

SERVICES PRESTÉS

Hors accompagnement social (que nous distinguons et abordons plus loin), un aperçu de la diversité des prestations dispensées cette année est donné par l'illustration suivante :

FIGURE 8 : DISTRIBUTION DES PRESTATIONS (HORS ACCOMPAGNEMENT SOCIAL) AU CENTRE DU RÉSEAU HIVER 86.400, AU SORTIR DE LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Concernant la mise en œuvre de l'action hivernale de ces services, il est possible de relever d'emblée plusieurs constats. Au niveau de la méthode de travail, tout d'abord, il semble acquis que l'action des services diurnes est désormais considérée comme aussi importante que les actions de mise à l'abri pour la nuit. Il s'agit d'une évolution positive comparativement aux relevés des évaluations hivernales de la première moitié des années 2010 qui pointaient la persistance d'une vision selon laquelle : « *l'urgence, c'est à partir de 18h* ».

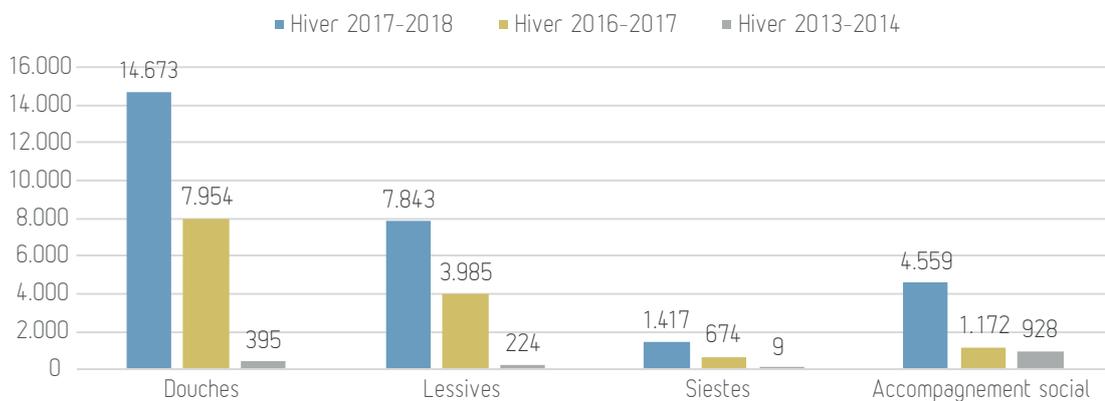
Cette reconnaissance se traduit par ailleurs sur le terrain par un meilleur aperçu des services prestés par les travailleurs du secteur. Notons toutefois que les responsables de ces services appellent à davantage d'articulation jour-soir-nuit. De même, la concrétisation de l'agrément et subventionnement des services de jour durant l'ensemble de l'année est crucial pour pérenniser des prestations essentiellement auto-portées par les forces de travail du cadre annuel.

Signalons la proactivité du dispositif *Hiver 86.400* dans l'organisation d'une concertation « jour » (et d'une brochure *AMA* répertoriant les données factuelles du *Réseau Hiver 86.400*) qui a permis dès le début de la période hivernale et pour la seconde année consécutive, une mise en réseau large : organisations membres de *86.400*, initiatives diurnes adossées mais également plusieurs dispositifs communaux et CPAS (chauffoirs, services préventions communaux).

Au niveau opérationnel, en entrée et sortie de période, la distribution des différents types de prestations reste similaire depuis l'an dernier. Sur le temps plus long, une comparaison avec l'année de référence 2013-2014 fait ressortir un recul de la part de prestations liées à l'alimentaire (qui représentaient 73% de l'offre) au profit d'une diversification progressive des autres prestations sur l'ensemble des hivers de la législature 2014-2019.

Depuis l'an dernier, il ressort des chiffres une forte progression au niveau des places de siestes, des douches et des lessives. En outre, le poste dévolu à l'accompagnement social se détache fortement.

FIGURE 9 : PROGRESSION DES PRESTATIONS D'ACCUEIL DE JOUR AU CENTRE DU RÉSEAU HIVER 86.400, SUR LES PÉRIODES HIVERNALES 2013-2014, 2016-2017 ET 2017-2018



Les prestations consacrées aux **douches et lessives ont doublé** depuis l'an dernier : respectivement 14.673 et 7.843 contre 7.954 et 3.985 (elles étaient au nombre de 395 et 224 en 2013-2014). Cette tendance s'explique par l'entrée de *DoucheFLUX* et de la *Consigne Article 23* dans le dispositif *Hiver 86.400* ainsi que par le bon fonctionnement des orientations par tickets (entre opérateurs partenaires) qui fluidifient efficacement la rencontre demande-offre. **L'augmentation du nombre de siestes** (1.417 cette année contre 674 durant l'hiver 2016-2017) ne peut pas s'interpréter de la même façon. Leur augmentation est due à un abaissement du seuil d'accès depuis l'an dernier. Par ailleurs, signalons que pour ce service, la demande demeure, en 2017-2018, toujours supérieure à l'offre.

4.559 accompagnements sociaux¹⁶ ont été dénombrés au sortir de l'hiver 2017-2018 contre 1.172 « accompagnements physiques » l'an dernier (et 66 « accompagnements physiques » lors de l'hiver 2013-2014), soit une **forte progression** apparente. Il est toutefois nécessaire d'observer la plus grande prudence dans la comparaison entre ces différentes périodes. En effet, le comptage des accompagnements sociaux est de mise depuis cet hiver seulement. Dans le détail des réponses de chaque organisation, il est toutefois notable de voir croître les enregistrements sur le point « accompagnement physique » entre l'hiver 2013-2014 et l'hiver dernier.

Sur le plan qualitatif, les organisations pointent un accroissement de l'accompagnement social au sens large, cet hiver. Cette dernière donnée mériterait une décomposition plus fine et des indicateurs partagés par l'ensemble des opérateurs en vue des analyses à apporter les années à venir.

2.2.2. Les services de jour des communes et CPAS

Une autre caractéristique de cet hiver 2017-2018 est l'**augmentation des dispositifs structurés des communes et CPAS** sur l'ensemble de la période. Aux accueils de jour, en activité depuis de nombreux hivers tels que les chauffoirs de Schaerbeek et de Saint-Gilles, il faut noter l'apparition et/ou le renforcement de nouveaux lieux : chauffoir Malibran (Ixelles), les espaces d'accueil sans-abri du CPAS de Uccle, le chauffoir d'Etterbeek. Enfin, une **offre publique de services hivernaux plus ponctuelle** a été relevée lors de la vague de grands froids dans les communes suivantes : Molenbeek, Koekelberg, Etterbeek, Woluwé-Saint-Lambert et Watermael-Boitsfort.

Un *screening* de ces actions en journée est nécessaire. Il est nécessaire de distinguer les accueils structurés (qu'ils soient anciens ou à leur 1^{re} édition) des mesures intervenues durant la période de grands froids. Nous ne disposons pas encore de tous les rapports d'activité des villes et CPAS.

Nous procéderons donc par un double focus : sur deux chauffoirs (Schaerbeek et Ixelles), d'une part ; sur les tendances relevées en termes de mesures communales « grands froids », d'autre part.

FOCUS SUR LES CHAUFFOIRS DE SCHAERBEEK (CPAS) ET IXELLES (COMMUNE)

Un point d'attention doit être gardé en tête dans ce focus croisé sur les chauffoirs de Schaerbeek (7^e édition) et celui d'Ixelles (2^e édition) : ceux-ci n'ont pas accueilli cet hiver des profils de personnes similaires. Les personnes néo-migrantes et transmigrantes ont constitué une part significative des usagers du chauffoir de Schaerbeek, ce qui n'est pas le cas du chauffoir d'Ixelles.

Ces deux chauffoirs ciblaient : « toute personne qui est incapable d'accéder et de maintenir un abri personnel adéquat par ses propres moyens ou toute personne qui est incapable de se maintenir dans un logement personnel malgré l'aide des services sociaux. Il s'agit d'une personne qui se trouve dans l'impossibilité d'accéder à un logement personnel, permanent et adéquat, et de le conserver »¹⁷. Ils ont été ouverts – en jours ouvrables (8h30-15h) pour Schaerbeek, en après-midis ouvrables (13h-17h) pour Ixelles – durant l'ensemble de la période hivernale (et durant la prolongation d'avril)¹⁸. Tout comme les services du Réseau Hiver 86.400¹⁹, ils visaient à offrir un lieu de rencontre et d'opportunité pour les personnes de bénéficier d'informations, de relais vers les services sociaux externes (pour un rattachement aux droits).

16 Auparavant, le point portait sur les « accompagnements physiques »

17 Définition de la FEANTSA. En ligne : www.feantsa.org/download/feantsa_handbook_fr_final:24902801537180740072.pdf

18 Les pouvoirs organisateurs furent pour le chauffoir de Schaerbeek, le CPAS ; pour le chauffoir d'Ixelles, la Commune à travers la Cellule Evaluation d'Ixelles-Prévention afin d'assurer la gestion technique et pédagogique du projet.

19 Dont les deux chauffoirs cités sont partenaires.

Les services prestés ont été les suivants :

- ▶ Mise à disposition d'un lieu chauffé où se poser,
- ▶ Offre sur les besoins primaires : petite restauration (plats froids), soupes, café, thé. À Ixelles, des initiatives privées étaient « adossées » au chauffoir : *Rolling Douche* et *Bulle* offrant des douches et lave-linges sur la place Flagey,
- ▶ Soins infirmiers,
- ▶ Médiation et passerelle vers l'accompagnement social,
- ▶ Offre d'activités de loisirs, de socialisation, espaces de parole.

En croisant les rapports d'activité, 3 constats principaux se dégagent :

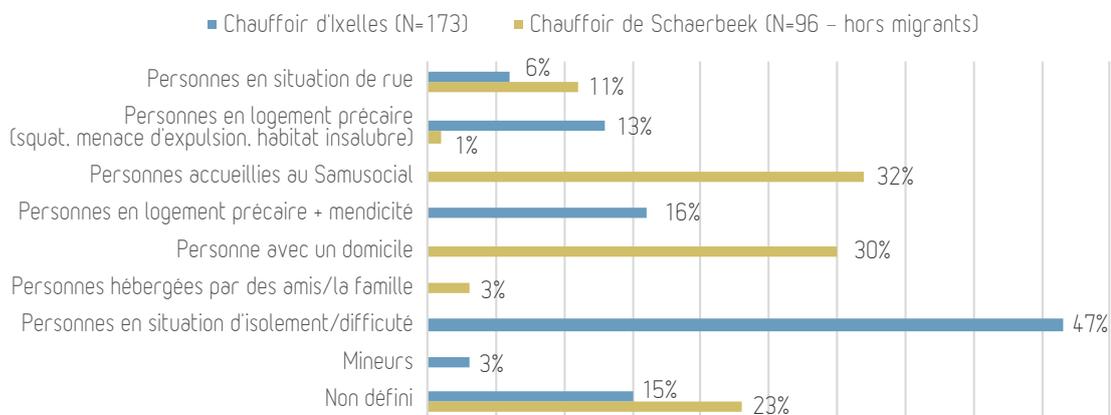
a) L'augmentation de la fréquentation

Le chauffoir d'Ixelles a enregistré 1.147 visites (contre 448 visites l'an dernier) se caractérisant par une moyenne de 28 visites par après-midi : plus du double par rapport à l'an dernier. Derrière ces chiffres, ce sont 173 personnes différentes qui ont bénéficiés de ce dispositif. Le chauffoir de Schaerbeek a enregistré 14.528 visites (contre 13.294 l'an dernier²⁰) soit, une moyenne de 132 visites par jour. Un pic de fréquentation est observé la dernière semaine de mars avec 294 visites. Le personnel a également relevé une baisse nette de fréquentation durant la vague de « grands froids »²¹.

b) Plus que jamais un point de contact avec les publics fragilisés

Bien qu'ayant accueilli des publics différents, il faut souligner que ces deux chauffoirs à l'instar des centres de jour du *Réseau Hiver 86.400* sont plus que jamais des lieux bas seuil permettant aux personnes fragilisées un premier point de contact. Les profils rencontrés sont parlants : de nombreuses personnes en situation de sans-abrisme caché ont fréquenté ces dispositifs communaux et CPAS. Les néo-migrants mais pas que : des belges, des européens et des sans-papiers de longue date, en logement précaire sont également très présents. Plus finement, on constate également – au chauffoir d'Ixelles – la présence de mineurs ainsi qu'une part significativement plus importante de femmes comparativement à l'hiver 2016-2017 : 57% d'hommes et 43% de femmes cet hiver ; 70% d'hommes et 30% de femmes, l'an dernier.

FIGURE 10: PROFILS ET LIEUX DE VIE DES PERSONNES ACCUEILLIES AUX CHAUFFOIRS D'IXELLES ET DE SCHAERBEEK, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



20 Le chauffoir de Schaerbeek est confronté à une forte hausse des profils de publics migrants depuis l'hiver 2016-2017. La population accueillie avait déjà doublé entre les éditions 2015-2016 (6.132) et 2016-2017 (13.294). Sur le temps plus long, en guise d'indicateur, le chauffoir avait dénombré 1.992 visites lors de l'hiver 2013-2014.

21 L'hypothèse pouvant expliquer cette baisse de fréquentation est qu'un grand nombre d'hébergeurs de la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* avaient décidé de proposer aux personnes hébergées de rester plus longtemps durant cette période.

c) Force et difficultés du rattachement aux droits sociaux

Si les chauffoirs sont un premier point de contact bas seuil pour les personnes sans abri, ils sont aussi un jalon pour un accès et/ou une réactivation des droits, un lieu de mise en confiance qui permet l'orientation vers les services sociaux publics de première ligne tels que le CPAS.

En la matière, un chauffoir organisé en partenariat public-associatif et coopération rapprochée entre opérateurs locaux et CPAS est un gage de force (ce fonctionnement est observé notamment à Saint-Gilles, Schaerbeek et Uccle). Toutefois ce rôle de passerelle n'est pas toujours simple comme en témoigne le bilan du chauffoir d'Ixelles relevant que : « *sur les 41 jours d'ouverture 4 visites de permanence CPAS ont été effectuées avec à chaque fois des assistants sociaux différents. Cela a entraîné de la confusion auprès du public* ».

FOCUS SUR L'ACTION EXCEPTIONNELLE DES COMMUNES EN PÉRIODE DE GRANDS FROIDS

Présentées de façon succincte en chapitre 1, plusieurs dispositions communales spéciales ont émaillé les semaines de grands froids (23 février au 6 mars). Initiées sur fond de médiatisation des frimas, elles s'inscrivent dans une « **politique du thermomètre** ». Cet hiver 2017-2018 n'échappe pas à cette récurrence maintes fois observée et analysée dans le cadre de précédents rapports.

L'appel à des mesures d'exception fut diffusé et relayé selon le schéma : « *froid morbide/température négatives = priorité sans-abri = moyens financiers affectés = action humanitaire de mise à l'abri* ». Le fait de déployer sans anticipation de telles mesures est questionnable. Les statistiques montrent que le nombre de décès de sans-abri n'est pas plus élevé en hiver qu'en été : on meurt dans la rue en février comme en juillet (les causes de décès sont l'hypothermie, la situation de santé, les suites de décompensations, les violences, la consommation de drogues, etc.)²². Par ailleurs, l'action humanitaire ponctuelle – même publique – n'assure pas *de facto* rétablissement des droits et sécurisation d'existence des personnes. La surenchère médiatique de février permet toutefois de porter un regard sur l'offre qui en a découlé. Outre, les mesures prises à Etterbeek (voir encadré), de nombreuses communes (11) ont communiqué à la Strada le contenu de leurs dispositions. Celles-ci donnent deux enseignements principaux :

- ▶ **La localisation des initiatives exceptionnelles** : ont peu concerné Bruxelles et les communes ayant une gare principale sur leur sol ou à proximité. En revanche, on relève des dispositions prises dans de nombreuses **communes situées davantage sur la deuxième couronne de Bruxelles** : Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwé-Saint-Lambert, Ixelles, Koekelberg, Molenbeek. Ceci témoigne de deux choses : du fait que la première catégorie de communes dispose d'un maillage fort des différents opérateurs du plan hiver (jour, nuit) sur son sol ; du fait que la présence de personnes sans abri concerne de plus en plus les communes de la deuxième couronne ce qui appuie les tendances relevées à l'occasion du dernier dénombrement.
- ▶ **L'activation de places de nuit avec possibilité d'accompagnement social** : parmi les communes ayant ouvert en urgence un hébergement de nuit, toutes (à l'exception d'Etterbeek) l'ont fait via des bâtiments CPAS et/ou communaux adaptés à un accueil de qualité de jour et de nuit (appartements, studios, chambres de MR-MRS, petits dortoirs) avec une présence du personnel des services prévention ou CPAS. Or, si on effectue une moyenne d'ouverture de ces petits sites nous obtenons le chiffre de **10 places par commune** liées à un suivi de publics connus localement. Soit, un **potentiel de 190 places** « dormantes » activables pour la Région bruxelloise²³.

22 Selon les statistiques 2017 du *Collectif des morts de la rue*, moins de 1% des morts de la rue sont causés par des hypothermies. Ce chiffre serait beaucoup plus important s'il n'y avait pas de structures d'hébergement durant les périodes de grands froids. Source : Collectif « Morts de la rue » : www.mortsdelarue.org

23 Dans l'hypothèse d'un recensement exhaustif lié à une véritable concertation avec l'Union des villes et communes (*BRULOCALIS*) et chaque commune dans le cadre des dispositifs à venir.

MISE À L'ABRI SOUS LA CONTRAINTE : « LA CONFUSION DES SENTIMENTS »

Le 24 février 2018, le Bourgmestre d'Etterbeek émet une ordonnance de police autorisant les agents de police à arrêter administrativement les personnes sans abri en rue et de les contraindre à intégrer le chauffoir communal en journée et ce même chauffoir doté de 20 lits la nuit. En pratique, cette mesure fut appliquée 4 jours durant lesquels il était demandé aux patrouilles de procéder à des « maraudes » amenant les personnes en rue au chauffoir.

Cette initiative interpelle. Elle est appliquée (comme à Liège et Charleroi) selon la notion « d'assistance à personne en danger » par le Bourgmestre. La jurisprudence qui pourrait en découler inquiète car depuis la *loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire*, les Présidents de CPAS étaient identifiés comme seuls compétents pour accorder l'aide urgente aux personnes sans abri. Cette aide n'intervenant qu'avec le consentement des personnes. En outre, la liberté pour une personne majeure de disposer de sa personne ne comprenait qu'une exception : la *loi du 26 juin 1990 dite « de mise en observation »* pouvant contraindre – sur avis médical et décision judiciaire – une personne à être soignée.

Cette ordonnance de police jette le trouble sur le terrain du plan hiver comme de l'action sociale permanente. Elle piège les personnes et met potentiellement en péril la relation de confiance entre personnes sans abri et travailleurs sociaux ; relation nécessaire à un accompagnement de qualité.

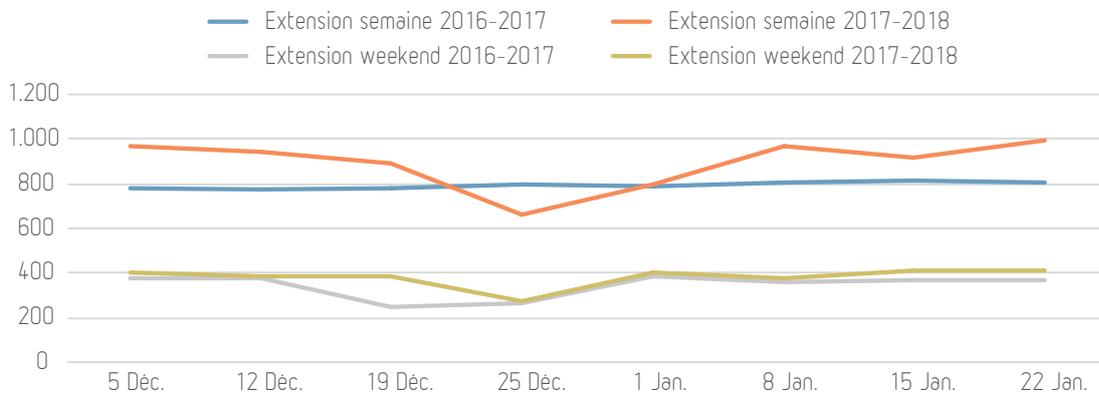
En et hors période hivernale, la garantie d'une action efficace se situe dans **l'accès libre et inconditionnel** aux aides ainsi que par le renforcement de la **prévention**, de **l'accès aux droits sociaux** et **l'approche intégrée** (logement, aide à la jeunesse, santé mentale, ...).

2.3. À l'intersection du jour et de la nuit

L'articulation des temps auxquels sont prestés les services est un élément important à éclairer dans ce dernier point. Les relevés de *Médecins du Monde* mettent en lumière un taux plus important de rencontre avec les patients dans les centres marqués par le « report généralisé » (*Consortium*) ou une présence de personnes plus importante en « report » (*Centre Botanique du Samusocial*). Ces temps permettent potentiellement un meilleur service. De même, les indications rapportées par le CAW et la *Croix-Rouge* sur l'option prise d'ouverture du site de Haren en journée avec des permanences en créneaux de jour et de soir a été sans conteste une innovation de cet hiver permettant un contact rapproché avec les personnes et partant, un accompagnement social intensif.

Au niveau chiffré, le Réseau 86.400 fournit également des tendances permettant d'étayer ce constat mais également de voir que la **fréquentation par les publics des services en amplitudes horaires étendues en plan hiver, augmente d'année en année**. Ainsi, si on reprend le nombre moyen d'accueils par jour en horaire extensif de semaine celui-ci était de 780 durant le plan hiver 2016-2017. Il a été cet hiver de 883. La même tendance s'observe pour le nombre moyen d'accueil par jour en extension week-end, il était de 340 durant l'hiver 2016-2017, de 359 cet hiver. En croisant les chiffres selon un carottage représentatif sur l'hiver 2016-2017 et l'hiver 2017-2018, ceci donne la représentation suivante :

FIGURE 11: NOMBRE D'ACCUEIL PAR JOUR EN SEMAINE ET EN WEEKEND PAR LE RÉSEAU HIVER 86.400, SUR LES PÉRIODES HIVERNALES 2016-2017 ET 2017-2018



La baisse de fréquentation le 25 décembre est une constante dans les relevés *Hiver 86.400*. Elle fut moins nette cette année. Ce qu'il est important de prendre en compte étant l'augmentation globale des personnes accueillies entre les deux hivers : une tendance observable tant en semaine qu'en week-end. Une augmentation de la demande d'autant plus importante à prendre en considération que c'est dans les créneaux de jours que peut s'effectuer un travail d'accompagnement plus poussé. Enfin, il faut noter que les partenaires *86.400* font face à cette demande à budget hiver constant.

Un dernier indicateur à prendre en compte concernant les prestations des partenaires d'*Hiver 86.400* est l'évolution des refus dans les structures. Celui-ci permet de relever une évolution positive durant cette législature : la baisse du taux de refus comparativement à l'hiver de référence 2013-2014. Il reste que des refus demeurent. Les causes indiquées sont majoritairement le manque de place dans les locaux et infrastructures de ces services.

LA SANTÉ DES PERSONNES SANS ABRI: ENJEU CLÉ, INTERSECTION COMPLEXE ENTRE SECTEUR SANS-ABRI ET SECTEUR CPAS

Vivre en situation de grande précarité augmente les risques de souffrir d'une mauvaise situation de santé. L'inverse est vrai également. Les personnes les plus vulnérables concentrent un ensemble de faisceaux de risques participant à la dégradation de leur santé : en 2013, 25% des Bruxellois estiment leur santé être moyenne, mauvaise ou très mauvaise et 19% des Bruxellois qui ont des difficultés à joindre les deux bouts ont postposé l'achat de médicaments prescrits : soit une personne sur cinq (Baromètre social, COCOM, 2015).

Une tendance peut être mise en lumière dans le cadre de ce chapitre sur l'état de l'offre en journée, comme en soirée et en nuit : d'une part, la majeure partie des prestations médicosociales effectuées dans les centres de jour et de nuit (exception faite du travail médical et infirmier spécifique de l'action permanente du *Samusocial*) est assurée par des organisations humanitaires (*Médecins du Monde*, *Croix-Rouge*). D'autre part, lorsque l'on observe la répartition des prestations (notamment en journée), le volet santé apparaît peu développé.

D'avantage impliquer les CPAS autour de cet enjeu – durant toute l'année, pas seulement en période hivernale – en vue de connecter travailleurs sociaux des centres (jour, nuit) avec les référents santé de chaque CPAS serait une piste à construire. *Intra-muros*, la demande est aussi d'intégrer les CPAS et maisons médicales. Le renforcement de tels liens avec le secteur CPAS permettrait potentiellement un meilleur accès aux soins pour les personnes sans abri, une collaboration renforcée entre travailleurs sociaux permettant aussi des enquêtes sociales CPAS démarrées plus rapidement.

2.4. Observations de synthèse

DEUX TENDANCES DE FOND

- ▶ « Une augmentation constante des personnes hébergées et accueillies dans les dispositifs de jour »
C'est un constat lourd, cette année encore le nombre de personnes accueillies augmente partout. Dans les centres de nuits : tous centres confondus, 928 personnes hébergées en décembre (contre 764 en hiver 2016-2017), 1.316 en janvier (contre 1.076), 1.320 en mars (contre 1.235). Mais le pôle nuit n'est pas celui qui fait face à la plus forte augmentation : les services du *Réseau Hiver 86.400*, les chauffoirs communaux enregistrent une forte demande. Essentiellement pour les publics « hommes seuls ».
- ▶ « La prégnance de l'offre humanitaire »
Symboliquement, on constate la présence de *Médecins du Monde* dans l'ensemble des dispositifs (*Consortium*, *Samusocial*, *Hub Humanitaire*). Plus en détail, les prestations de jours se caractérisent par une importante part de prestations sur les besoins primaires. L'offre médicale auprès des centres a mobilisé 150 bénévoles *MDM*.

UNE PROGRESSION

- ▶ « La part de l'accompagnement social progresse en offre de jour et en offre d'hébergement »
Parallèlement à la prégnance de l'action humanitaire on constate toutefois une progression de la part de l'accompagnement social : dans les activités d'hiver du *Réseau 86.400*, dans l'action des chauffoirs. Mais la progression vient aussi du *Samusocial* où la part d'accompagnements physiques augmente mais surtout, où des permanences CPAS (Anderlecht) ont donné lieu à un travail de réouverture des droits. L'innovation de cet hiver provient enfin de l'action intégrée en journée et soirée du *CAW* au sein du *Centre du Consortium* (nous y reviendrons en chapitre 3).

AUTRES OBSERVATIONS

- ▶ Des communes parviennent à activer des places avec accompagnement en période de grands froids. Un potentiel de **190 places spécifiques** en suivi local ?
- ▶ Les chauffoirs en partenariat public-associatif : des lieux d'**accès bas seuil** avec un potentiel de rattachage aux droits.
- ▶ Une **inflation du bénévolat**, d'initiatives ponctuelles privées de charité et d'initiatives nouvelles (*Rolling Douche*, *Bulle*, *Solidarité Grand Froid*, etc.)

CHIFFRES CLÉS

53.000

Les prestations variées dispensées par le *Réseau Hiver 86.400*, cet hiver.

878 PERSONNES/NUIT ET 335 PERSONNES/NUIT

La moyenne de l'hébergement en cœur d'hiver dans les *Centres du Samusocial* et au *Centre du Consortium*.

1.147 PERSONNES en centres de nuit durant la prolongation d'avril (contre 757 en 2017) ; plus de **200 personnes fragilisées** sans solution le 1^{er} mai (chiffre annoncé lors du *CCH* de clôture en période hivernale).

UN POINT D'ALERTE

DES MISES À L'ABRI SOUS LA CONTRAINTE

L'ordonnance de police d'Etterbeek introduit un précédent néfaste pour le travail social auprès des publics sans abri.

UN POINT EXCEPTIONNEL

L'HÉBERGEMENT SOLIDAIRE

L'action citoyenne a réalisé une moyenne de **400 nuitées/jour** en hospitalité chez des particuliers. *La Porte d'Ulysse* a hébergé jusqu'à **300 personnes/nuit**. C'est un signe de solidarité interpersonnelle, mais également le symptôme d'un État défaillant.

3. Hiver 2017-2018: Services rendus

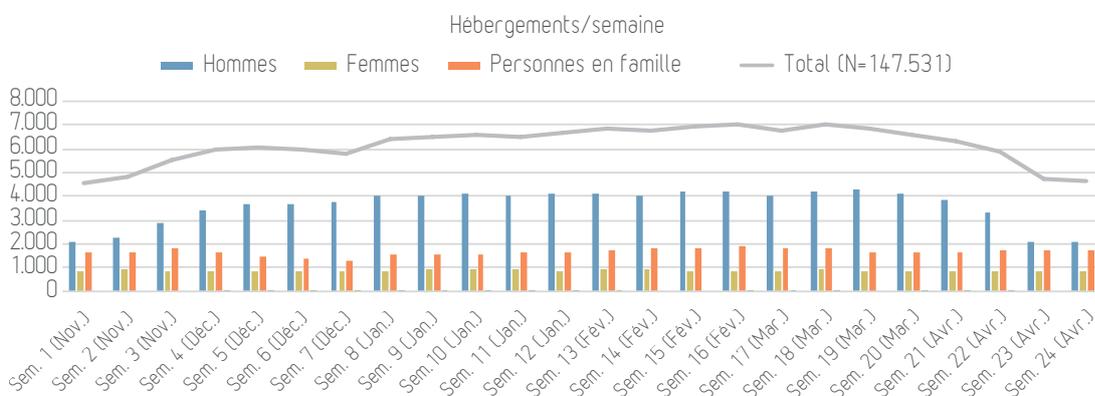
Ce troisième chapitre effectue un second et dernier croisement des rapports d'activités des opérateurs. Les chiffres et rapports de bilan qui y sont traités sont en mouvement. Ils constituent un film des services rendus et s'arrêtent sur les questions suivantes : quels publics ont été accueillis ? où ? quelles ont été les situations rencontrées par les opérateurs ? Enfin, ce chapitre dédié aux « services rendus » donne le dernier mot aux personnes sans abri. Elles se sont exprimées sur leur vécu du plan hiver.

3.1. Profils des personnes accueillies

3.1.1. Dans les centres de nuit

Durant le plan hiver, **211 familles (307 adultes et 415 enfants)** ont été dénombrées au sein de l'ensemble des sites d'hébergement hivernaux (comprenant le site du *Consortium*, les deux sites hivernaux et le *Buffer* du *Samusocial*²⁴). À ces familles, il faut ajouter celles s'étant présentées sur le site du *Consortium* sans passage préalable via le *Centre du Petit Rempart (Samusocial)*. Il faut relever que sur ces familles, près des deux tiers (**146 familles**) sont de nouvelles familles identifiées durant l'hiver ; le tiers restant (**65 familles**) étaient connues avant l'ouverture du plan hiver.

FIGURE 12: ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES HÉBERGÉES PAR LE SAMUSOCIAL, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



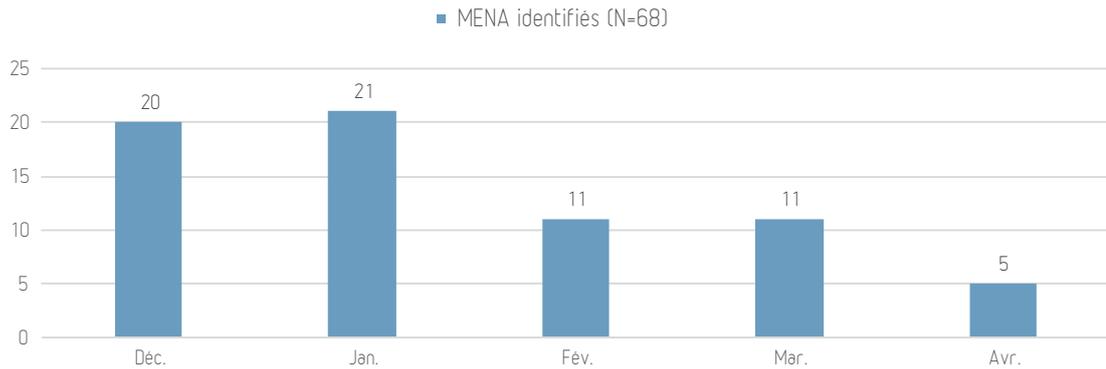
Comme le montre l'illustration ci-jointe reprenant l'évolution des personnes hébergées au sein des *Centres du Samusocial*, la période de décembre à janvier voit une diminution du nombre d'hébergements de personnes en famille.

Ceci correspond aux orientations vers le *Centre du Consortium*. Durant l'ensemble de la période hivernale, ce sont les hommes seuls qui restent prédominants dans l'hébergement des *Centres du Samusocial*.

24 La *Porte d'Ulysse* ayant exclusivement hébergé des hommes seuls n'est pas concernée par la présence de familles.

Dès le début de la période hivernale (en particulier la mi-décembre et début janvier), il est intéressant de relever que l'ensemble des centres comptabilisent des MENA : c'est le cas de la *Porte d'Ulysse*, des *Centres Botanique* et *Poincaré* ainsi que du *Centre du Consortium*. Les données sont plus complètes concernant les profils MENA rencontrés. Ces différences de données s'expliquent par l'apparent fort *turn-over* de ce public dans les *Centres du Samusocial* tandis que les spécificités du *Centre de Haren* ont favorisé un suivi au plus long.

FIGURE 13: NOMBRE DE NUITÉES MENA ENREGISTRÉES AU SAMUSOCIAL, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018

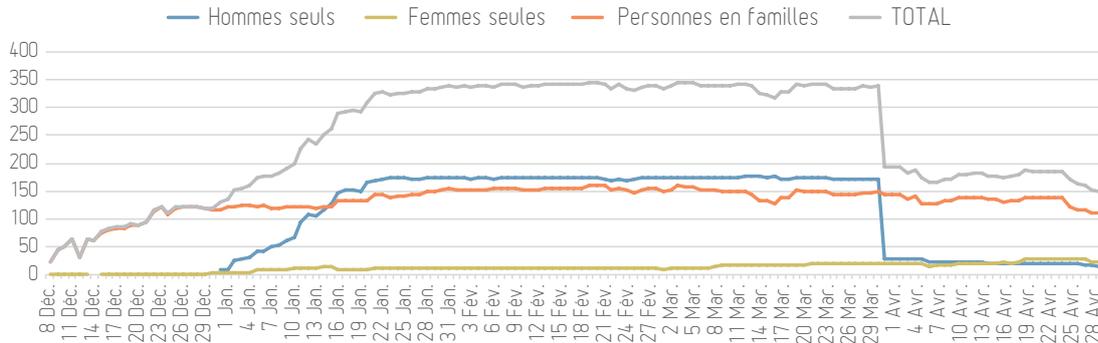


Attardons nous ensuite sur les profils des personnes accueillies au *Centre du Consortium*. Les orientations opérées via le *dispatching* ont rapidement porté le nombre de personnes hébergées à 150, à partir de la première semaine de janvier 2018.

Cette même semaine, le centre a débuté l'accueil d'hommes isolés dans son dispositif. Les semaines du 1^{er} janvier au 21 janvier ont ainsi vu la croissance conjointe des accueils en famille et hommes seuls avant de plafonner à 360 personnes hébergées et de tourner à pleine capacité (95%) durant le reste de la période.

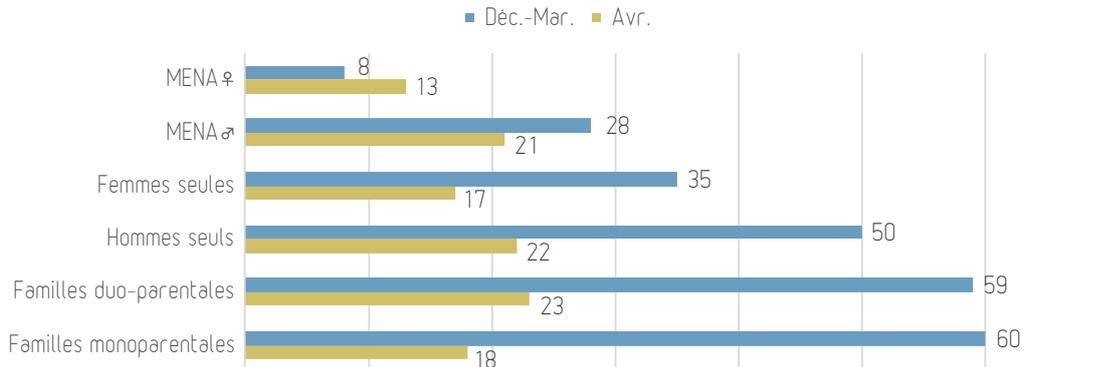
La semaine du 18 mars 2018, il est possible de noter un léger infléchissement des hébergements de personnes en famille. Dans le détail qualitatif, il apparaît que cet infléchissement s'explique en partie mineure par des orientations sortantes réussies et, en partie majeure par le départ de familles Roms s'installant en campements avec le retour d'un climat plus clément fin mars. Cependant, concernant les autres profils (hommes isolés et femmes isolées) le nombre d'hébergement demeure stable et ce, jusqu'au terme du mois de mars, date initiale de clôture du dispositif.

FIGURE 14: ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES HÉBERGÉES AU CENTRE DU CONSORTIUM, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Dans l'immédiat, il est important de noter en regard de ce relevé sur l'ensemble de la période les durées moyennes de séjour. Celles-ci constituent une particularité de l'accueil du *Centre du Consortium*. Du 8 décembre au 30 avril, la durée moyenne de séjour pour les résidents a été de **49 nuitées**. Dans le détail, derrière cette moyenne plusieurs tendances sont constatables selon la situation familiale des personnes hébergées.

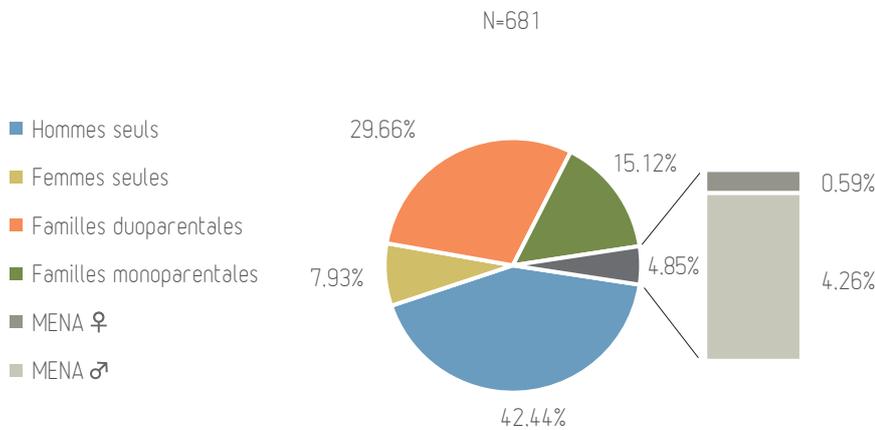
FIGURE 15: NOMBRE MOYEN DE NUITÉES PAR PROFIL AU CENTRE DU CONSORTIUM, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Notons que pour la période de prolongation d'avril la durée moyenne de séjour pour les résidents a été de **20 nuitées** dans le centre témoignant du fait que la majeure partie de ces personnes en l'absence de solutions ont « capitalisé » sur une présence correspondant à l'entièreté de la période.

Sur la période totale du 8 décembre au 30 avril, sur les 681 personnes accueillies : 44,7 % de personnes en famille, 42,4% d'hommes isolés, 7,9% de femmes isolées. Les mineurs non accompagnés accueillis étaient quant à eux au nombre de 33 (4,8% : 29 garçons et 4 filles).

FIGURE 16: PROFIL DES SITUATIONS FAMILIALES DES PERSONNES ACCUEILLIES AU CENTRE DU CONSORTIUM, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Il convient d'affiner cette distribution des profils en fonction des deux périodes ayant marqué les activités du *Consortium* cet hiver. Ainsi, de décembre à mars, lorsqu'il accueillait une population de 626 bénéficiaires (avec un taux d'occupation moyen de 95%), les profils rencontrés étaient par nombre décroissant : les personnes en famille et femmes seules (53%), les hommes seuls (42%), les MENA (5%). Cette distribution diffère lors de la seconde période (en avril) – correspondant à la fermeture graduelle des autres centres et à la prolongation d'activité sur part régionale du centre – durant laquelle le centre accueillait 249 bénéficiaires.

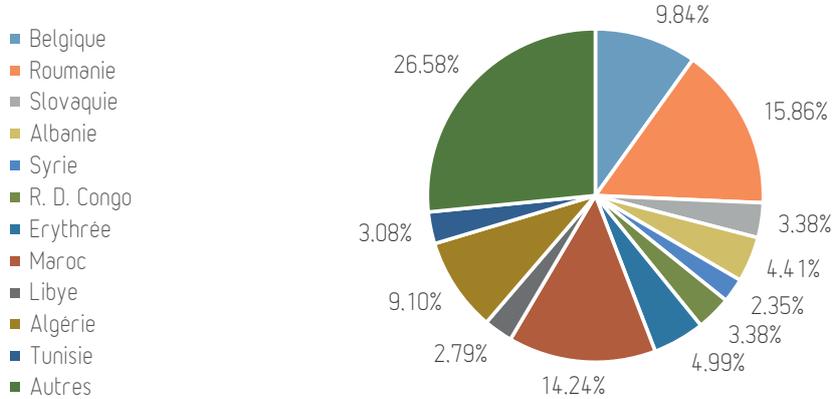
La prolongation avec priorisation des « publics fragilisés » souhaitée par le pouvoir régional se traduit par le départ des hommes isolés et d'une partie des familles duo-parentales. Ces dernières ainsi que les familles monoparentales et les femmes seules devenant les profils majoritaires.

Au niveau des MENA, notons que ceux-ci étaient au nombre de 13 en fin de dispositif.

Nous ne disposons pas des chiffres du *Samusocial* permettant d'identifier les origines des personnes accueillies. Pour le *Consortium*, on relève plus de 60 nationalités différentes. Les 11 nationalités les plus présentes sont représentées dans l'illustration suivante.

FIGURE 17: NATIONALITÉS-ORIGINES DES PERSONNES HÉBERGÉES AU CENTRE DU CONSORTIUM, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018

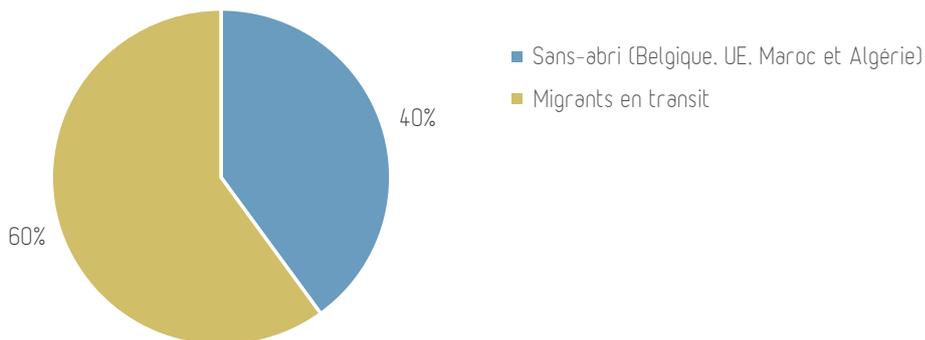
N=681



Aux niveaux des nationalités et de la répartition des catégories d'âges, les tendances demeurent similaires en avril. Ces répartitions témoignent également de la **part importante de personnes sans papiers dans les dispositifs**.

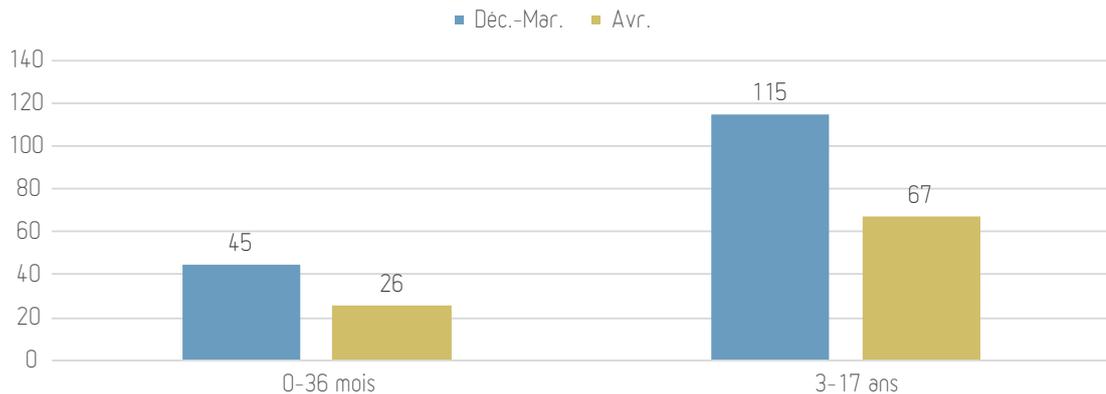
Concernant les profils des publics il est nécessaire de souligner ici une forte évolution constatée au sein du *Centre de la Porte d'Ulysse* durant la période hivernale. Le centre accueillait initialement presque exclusivement un public de migrants en transit : **90% de migrants** (45% issus du Soudan, 20% d'Erythrée, 15% d'Ethiopie et 10% du Proche-Orient : Syrie, Egypte, Irak) et 10% composés de personnes issues du Maghreb (Maroc, Algérie) et de l'UE (Roumanie et Pologne). En fin de période hivernale le **public accueilli a fortement évolué** avec une part de personnes avec ou sans papiers sédentarisées.

FIGURE 18: PUBLICS ACCUEILLIS À LA PORTE D'ULYSSE AU 30 AVRIL 2018



Enfin, une dernière observation saillante au sortir de la période de prolongation d'avril est la situation des enfants au *Centre du Consortium* : **179 enfants ont été présents dans le centre dont 47 enfants entre 0 et 36 mois jusqu'en et avant mars**. En avril, la proportion de ceux-ci était toujours importante et s'explique par les profils familiaux décrits précédemment.

FIGURE 19: CATÉGORIES D'ÂGES DES PERSONNES (ENFANTS ET ADOLESCENTS) HÉBERGÉES AU CENTRE DU CONSORTIUM, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



La baisse de près de la moitié des populations mineures entre les deux périodes témoigne d'une sortie avant prolongation du centre pour ces familles avec enfant(s), mais également, une absence de solution au mois d'avril pour les parents de 93 enfants (dont 26 enfants de moins de 3 ans), notamment des familles Roms.

Avant de clôturer ce point, il convient de relever deux choses :

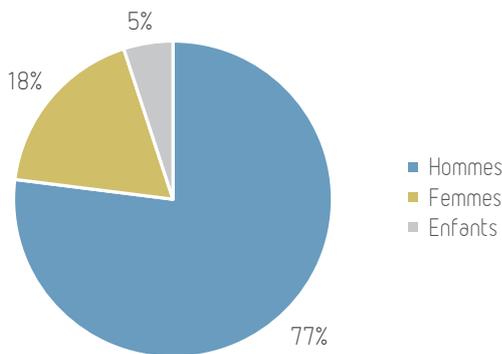
- ▶ Les publics composés par les **familles**, les **mineurs** et les **MENA** rencontrés dans les centres de nuit constituent une particularité bruxelloise autant qu'un enjeu fort pour penser l'approche à développer à l'avenir auprès de ceux-ci. Le nombre de MENA et de nouvelles familles sollicitant l'hébergement de nuit en période hivernale augmente.
- ▶ Le public composé des **hommes isolés** demeure la part majoritaire de la demande d'hébergement d'urgence en période hivernale. Il faut le souligner. Même si ce constat n'est pas neuf. Les hommes seuls sont non seulement le groupe majoritaire comme en témoigne une vue sur les accueils de nuit tous centres confondus mais il est aussi celui qui présente la plus forte augmentation.

3.1.2. Dans les centres de jour

Au niveau de la répartition des personnes accueillies par les centres du Réseau Hiver 86.400, nous constatons comme lors des précédentes éditions et ce, depuis l'hiver 2013-2014, la **présence majoritaire des hommes**. Dans le détail, le nombre d'enfants présents dans les services a augmenté depuis l'hiver dernier. Cet aspect est à relier à l'entrée cet hiver d'un nouvel acteur partenaire : *DoucheFLUX* dont les relevés de fréquentation font apparaître la présence de femmes et d'enfants. Au niveau des services de jour ayant accueilli des enfants cet hiver on retrouve par ordre décroissant : *Source-La Rencontre*, *DoucheFLUX*, *Hobo*, *Consigne Article 23*, *Chez Nous* et *RestoJet*.

Pour point comparatif, les services avaient accueilli une proportion de 74% d'hommes, 21% de femmes et 3% d'enfants durant l'hiver 2016-2017. Cette année sur l'ensemble des 10 services, *Hiver 86.400* comptabilise 3.462 accueils d'enfants accompagnés de leurs parents.

FIGURE 20: RÉPARTITION HOMMES, FEMMES, ENFANTS SUR L'ENSEMBLE DU DISPOSITIF 2017-2018.
(SOURCE : HIVER 86.400)



Au niveau des dispositifs communaux, nous ne disposons pas encore de tous les chiffres mais les retours et rapports nous parvenant font état d'une présence plus importante des femmes, notamment au sein des services prestés par les communes d'Uccle et d'Ixelles.

En chapitre 2 nous avons constaté le décloisonnement du jour et de la nuit dans la typologie des prestations d'*Hiver 86.400*. Il est ici utile de souligner que les contenus du travail social réalisé par les partenaires ont également fait avancer cet hiver le décloisonnement entre urgence et long terme à travers une articulation des réponses aux besoins primaires avec un accompagnement psychosocial.

Cet aspect doit toutefois être nuancé par le fait que les services de jour ont été confrontés (comme les deux précédents hivers) par la présence importante de personnes sans abri « néo-migrantes » au sein des dispositifs. Durant l'hiver 2017-2018, les services rendus auprès de ces personnes ont été essentiellement une action sociale humanitaire (sur l'accès aux soins, les besoins fondamentaux). Concernant les publics fréquentant le *Hub Humanitaire* et les services de la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*, un certain « cloisonnement » était relevé durant la première moitié de la période hivernale. Il s'explique par le fait d'une communication initiale difficile entre acteurs du secteur sans-abri et bénévoles citoyens, perçus par les premiers comme « nouveaux entrants du secteur » que comme nouveaux « impétrants » vis-à-vis des autorités régionales.

DES ÉQUIPES EN PLACE EN HIVER ET DURANT L'ANNÉE : L'EXEMPLE DU TRAVAIL DE RUE (DIOGÈNES)

Le travail psychosocial en liaison avec les acteurs du secteur et les autres secteurs connexes : enfants, migrants, logement. L'action défendue par *Hiver 86.400* permet d'inscrire dans la durée l'accompagnement des publics dans le long terme, au-delà de la période hivernale.

FIGURE 21: INTERVENTIONS EN TRAVAIL DE RUE, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018

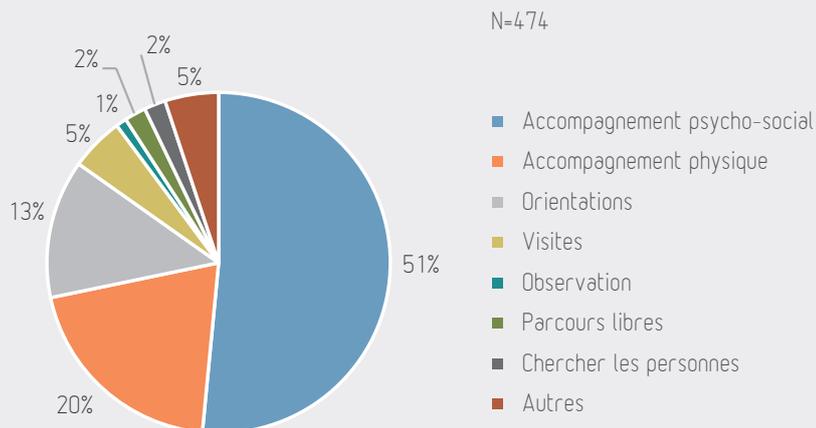
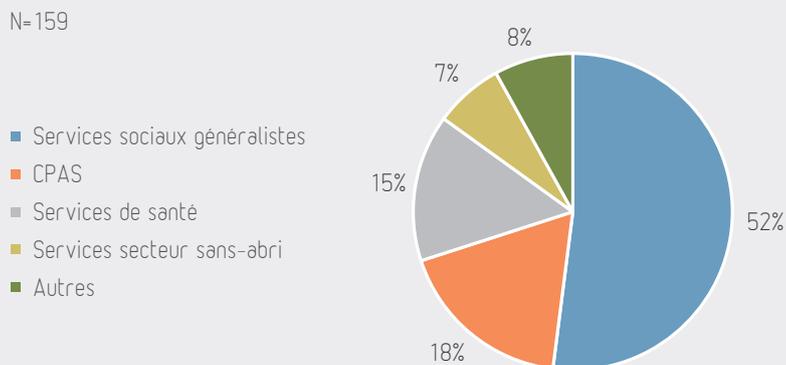


FIGURE 22: ORIENTATIONS EFFECTUÉES EN TRAVAIL DE RUE, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



La moitié des interventions sociales réalisées par *Diogènes* (51%) entre le 1^{er} décembre et le 31 mars relève de la catégorie dite « accompagnement psycho-social » comprenant une gamme d'action variée : créer un contact, écouter et soutenir, analyser les besoins, travailler les demandes, élaborer des plans d'accompagnement, re-motiver, évaluer, etc. Un tiers des interventions (33%) consiste à créer des liens avec les services généralistes ou spécialisés offrant des réponses aux besoins des publics. Les orientations (13%) et les « accompagnements physiques » (20%) composent une part également importante du temps de travail qui recouvre : informer la personne, contacter les services, écouter et soutenir, faire un travail d'explication et de médiation, être « traducteur » pour la personne, assurer le suivi des démarches, etc.

3.2. Situations rencontrées et orientations

LES SITUATIONS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Les constats émis tant par les opérateurs de jour que de nuit se recoupent. Nous nous concentrerons sur les rapports issus du *Consortium* et du *Samusocial* car tous deux ont effectué des suivis intégrés (pour le premier) ou renforcés cette année (pour le second) à travers notamment l'ouverture d'une permanence du CPAS d'Anderlecht au sein du site de *Poincaré*. Les équipes psychosociales des *Centres du Samusocial* ainsi que le *Centre du Consortium* ont été confrontées à des profils de personnes souvent difficilement orientables. Plusieurs situations et difficultés afférentes peuvent être citées :

- ▶ **Les personnes en situation irrégulière sur le territoire:** demandes d'asile déboutées, demandes de régularisation déboutées, personnes européennes sans titre de séjour, etc.
 - Difficulté : ouverture d'aide circonscrite à l'Aide Médicale Urgente (AMU).
- ▶ **Les personnes de nationalité belge (et/ou en titre de séjour belge):** situation de survie, de débrouille.
 - Difficultés : loyers trop élevés sur le parc locatif privé, refus des propriétaires d'accepter les bénéficiaires du RIS (E-RIS), rareté des appartements financièrement accessibles aux familles nombreuses, manque d'appartements de transit, manque de *Housing First* et d'appartements supervisés, refus de réquisitoires de CPAS bruxellois par les MA hors Bruxelles²⁵.
- ▶ **Les personnes «multi-carencées»:** le cumul de problématiques assigne progressivement la personne à un statut de « sans-abri ».
 - Difficultés : les équipes ont ainsi suivi des personnes en troubles psychiatriques sévères ne relevant pas des urgences hospitalières, ni des urgences psychiatriques, ni des centres d'hébergement « classiques » car trop atteintes psychiquement pour se retrouver dans une dynamique d'insertion.
- ▶ **Les MENA:** le cumul de problématiques et présence de trauma ainsi que de façon cooccurrence la méfiance envers les institutions caractérisant leur parcours.
 - Difficultés : le manque d'outils et de réponses institutionnelles en Région bruxelloise, la lenteur pour l'identification d'un processus avec le service des tutelles.
- ▶ **Certains profils (majoritairement des femmes) difficilement orientables** tels que les femmes en situation irrégulières victimes de violences conjugales (ou quittées) avec enfants, les femmes toxicomanes seules avec enfants en bas-âge. Ainsi que les familles avec femme/homme présentant des troubles psychiatriques. Ces profils sont difficilement orientables vers le réseau des MA à cause d'un manque de places et de l'aspect communautaire/dynamique d'insertions des MA.
 - Difficultés : liées à la situation de séjour et à l'absence de possibilité d'activer des droits auprès des CPAS (en ce compris lorsque l'enfant est belge ou ressortissant d'un pays de l'UE : voir encadré). Pour les autres : refus d'accueil ou manque de place en structures spécialisées.
- ▶ **Les personnes âgées refusant les soins/orientations, les personnes avec animaux.**
 - Difficultés : refus d'intégrer un établissement MR-MRS. Manque de possibilités pour un accueil avec animaux menant à un refus d'entrer en hébergement pour les seconds.

25 Certains CPAS pratiquent le paiement de la seule quote-part pour les parents (refus de payer la quote-part enfants) ce qui cause des refus d'admission en MA.

LE TIMING DU PLAN HIVER : PEU ADAPTÉ AU SUIVI DES FAMILLES (CONSTAT COMMUN : SAMUSOCIAL-CAW)

Pour le *Samusocial*, la variable « temporaire » joue un rôle important pour les **familles connues par le réseau social**. Ces personnes transitent chaque année d'un centre hivernal à l'autre où elles étaient hébergées d'une façon continue, c'est-à-dire jour/nuit vers des situations estivales précarisées. Pendant le plan hiver, ces personnes retrouvent une certaine stabilité (option du « 0 refus » pour les familles). Toutefois, *Samusocial* et *CAW* pointent que cette stabilité nécessite un accompagnement poussé que la période du plan hiver ne permet pas.

Pour certaines **familles issues de pays UE**, le cycle d'intégration est vicieux : elles doivent trouver un travail mais elles ne peuvent pas sans avoir une adresse et *vice-versa*. Ceci cause des blocages administratifs aggravés par les barrières de langues.

Une catégorie de familles spécifiques est rencontrée tant par le *Samusocial* que le *CAW* : les parents en séjour illégal ayant des enfants en ordre de titre de séjour belge ou de nationalité belge. La procédure de regroupement familial prend plusieurs mois, voire des années, condamnant ceux-ci à vivre en grande précarité le temps que la procédure soit débloquée. Certaines familles dans cette situation sont alors orientées vers le *Centre permanent de Woluwé-Saint-Lambert* au terme de la période hivernale tout en étant considérées par le *Samusocial* comme demeurant dans la « première ligne d'urgence ».

TIMING ET LOCALISATION EXCENTRÉE : UNE RÉALITÉ QUI A HANDICAPÉ L'ACCOMPAGNEMENT (CAW)

La localisation du *Centre du Consortium* à Haren a impliqué le fait de faire appel à des personnes accompagnantes pour les démarches administratives et sociales avec les personnes. Les trajets ont créé une perte de temps, précieux tant pour les personnes que pour les travailleurs sociaux. Une des priorités de l'action du *CAW* était d'orienter les personnes. La dépendance aux lignes STIB 62, 55 et 65 ainsi que le nombre restreint de tickets STIB à disposition (financés par la part fédérale) était lourde pour les personnes devant se déplacer en Région bruxelloise (avec leurs enfants). Il faut signaler également le stress lié aux contrôles STIB-Police auprès des personnes hébergées.

L'ACTION SOCIALE DU CAW AU SEIN DU CENTRE DU CONSORTIUM : UN HIVER D'INNOVATIONS

Un point de départ du travail social voulu par le *CAW* était de permettre aux utilisateurs du centre de cesser les « activités de survies ». En offrant, un lieu et un temps où « se poser » les équipes *CAW* ont réalisés des entretiens et activités de « recouvrance » visant à sortir de la mentalité de survie, à remobiliser physiquement et psychiquement puis à remobiliser dans la perspective de démarches sur le long terme (jusqu'au 31 mars).

Les équipes ont relevé que toutes les personnes arrivant au centre – adultes et enfants – étaient en état d'épuisement général. Dans une première période, les équipes ont laissé les personnes se « rétablir » de l'épuisement. Par la suite, la relation de confiance a été travaillée via une communication intensive adaptée au rythme individuel de la personne. Durant cette seconde phase, des interprètes sociaux sont intervenus en appui.

Le **processus d'accompagnement poussé** a été proposé aux personnes avec une attention à la liberté des personnes. Les personnes hébergées devaient se sentir libres de réfléchir sur leur vie et être en mesure de commencer un processus de « décision » par des conseils pour corriger le projet par la suite. Les caractéristiques des accompagnements comportaient :

- ▶ Un soutien sur un **projet d'organisation futur** basé sur le dossier de la personne.
- ▶ Un soutien régulier en **services généraux** (conseil mobile, sensibilisation, « prendre contact ensemble », « travailler par étapes », ...).
- ▶ L'ancrage de la trajectoire de la personne dans un **réseau de soutien positif** qui lui est familier (= « *wrap around* »)

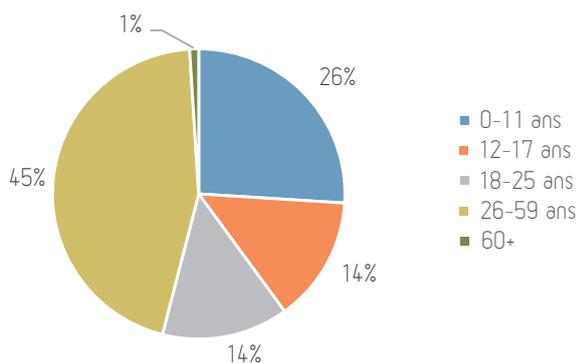
Les équipes ont travaillé avec un dossier électronique pour lequel le travailleur social conserve des informations sur : la personne, la demande d'aide, les attentes, ce qui a été fait, les accords, les contacts, les rapports (l'assistance). Le fichier est un outil d'aide élaboré avec le consentement de la personne en fonction de la continuité de l'assistance.

Les équipes ont débuté le travail d'accompagnement avec les personnes ciblées en « situations de crise » ainsi qu'avec les publics concernés par des conflits entre résidents et l'expression de pensées suicidaires.

71% des personnes hébergées ont accédé au suivi en accompagnement social durant la période hivernale (hors prolongation d'avril). Sur la période, ceci signifie **237 projets** en accompagnement et **472 personnes** impliquées sur la période, dans les programmes d'assistance du CAW.

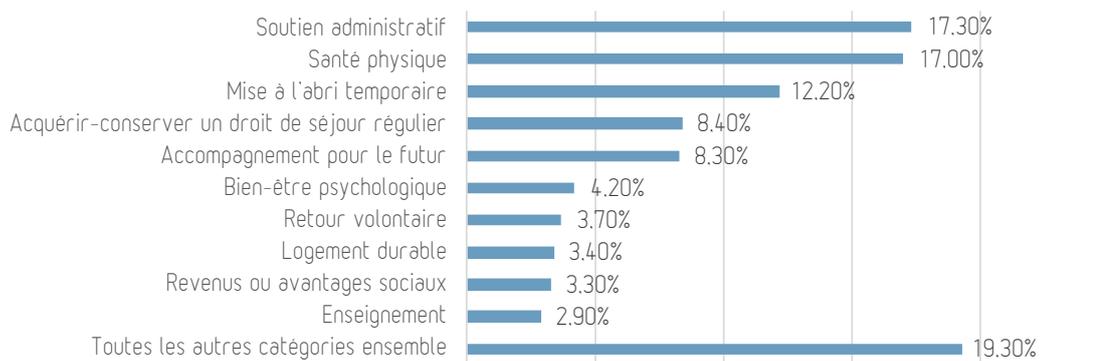
Au niveau de la diversité des situations suivies, le CAW dénombre 131 mineurs. 40% de la population des familles suivies se composait d'enfants et de jeunes. 8 familles avec des nouveau-nés étaient accompagnées. 35% des mineurs accompagnés dans un contexte familial étaient âgés de moins de 4 ans : 20% d'enfants de moins de 1 an, 7 enfants de 1 an, 11 enfants de 2 ans et 8 enfants de 3 ans. En outre, 28% de la population totale suivie au sein du centre étaient des enfants et des jeunes mineurs.

FIGURE 23 : CATÉGORIES D'ÂGES DES PERSONNES AU SEIN D'UNE FAMILLE AU CAW BRUSSEL, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



Derrière chaque dossier électronique encodé se cache une situation de vie et des occurrences dans le travail d'accompagnement. Celles-ci ont été mises à disposition de la Strada. On y identifie les thèmes d'interventions suivants :

FIGURE 24: THÈMES DES SUIVIS LES PLUS RÉCURRENTS AU CAW BRUSSEL



TRAVAIL DE RUE ET CENTRE DU CONSORTIUM: UN PARTENARIAT AVEC DIOGÈNES

L'équipe CAW a collaboré avec un travailleur de rue de *Diogènes* qui travaillait à la fois dans la rue et dans le *Centre de Haren*. À travers une méthodologie de l'accès, l'objectif était d'approcher les résidents du centre avec lesquels le contact était particulièrement difficile (personnes ne s'adressant pas au service social du centre, refusant une prise en charge et un contact, personnes non demandeuses d'assistance claire et dont la situation elle-même était la question).

Caractéristiques : travail relationnel, construction d'une relation de confiance, interventions passives (informer, clarifier et soutenir), interventions actives (agir, guidage mobile), conseils en soins de santé, travail de référant aux services désignés dans le centre d'accueil ou au-delà (MA, hôpitaux, médecins,...), assistance pour les démarches administratives.

LES ORIENTATIONS CASO DURANT LE PLAN HIVER

Présent dans les *Centres hivernaux du Samusocial* et au *Centre du Consortium* durant toute la période hivernale, les relevés de *Médecins du Monde* montrent que sur les **1.072** personnes rencontrées, **191** étaient déjà connues par les équipes avant le plan hiver.

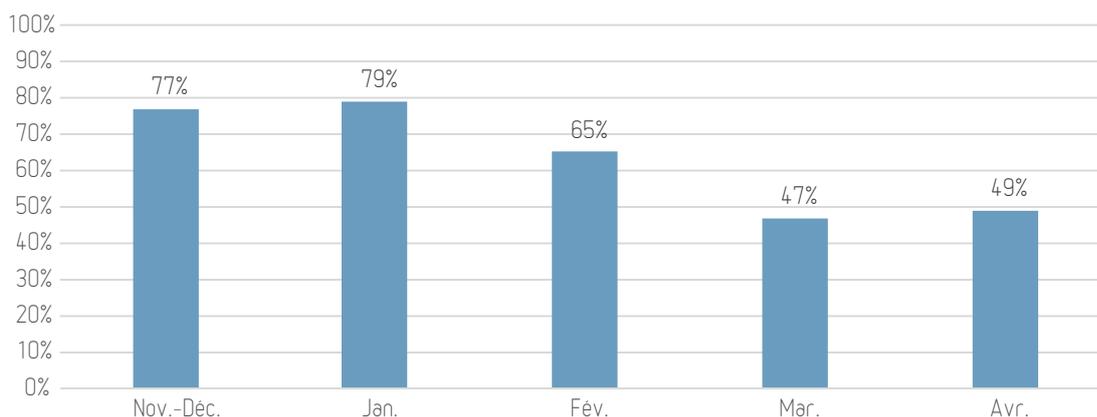
Identifier les patients avec des critères de vulnérabilités psycho-médicaux²⁶ et assurer leur orientation et prise en charge vers le *Centre d'Accueil de Soins et d'Orientation (CASO)* de *MDM* pour une première consultation était un objectif de mission de *MDM*. Le *CASO* a pour mission de rendre effectif l'accès aux soins pour les personnes vulnérables rencontrées via les projets bruxellois de *MDM*. Cette mission est rendue possible grâce à une équipe composée d'assistantes sociales, de psychologues et de médecins qui accueillent, soignent et accompagnent dans leurs démarches les publics les plus vulnérables rencontrés jusqu'à l'obtention d'un accès aux soins effectif pour chacun.

26 Ces critères sont : l'âge (mineur ou âgé de plus de 65 ans), maladie grave et/ou chronique et/ou de longue durée et toute alerte médicale et/ou liée à la santé mentale (Source : *Médecins du Monde*).

Concernant les tendances constatées dans ces orientations, la tranche d'âge 46-65 ans est celle qui enregistre un taux d'orientation réussie le plus haut. Globalement, les plus jeunes (mineurs) et les plus âgés (plus de 65 ans) arrivent difficilement au CASO et enregistrent des taux d'orientations réussies plus bas que les autres catégories. Les orientations au CASO sont proposées aux personnes identifiées comme particulièrement vulnérables à partir des critères de vulnérabilité. Cet hiver, **408 personnes** ont été identifiées comme vulnérables au plan hiver ; **218** ont été orientées au CASO ; **136** sont bien arrivées. Soit un **taux de réussite** des orientations au CASO de **62%**.

Via les collaborations avec les cellules AMU des CPAS de Bruxelles et d'Anderlecht, une partie des patients ont ouvert une couverture médicale. Toutefois, *MDM* relève que les relations entre les équipes peuvent être améliorées car le parcours vers **l'accès aux soins pour une partie du public hébergé dans les centres hiver reste une gageure** avec : des refus injustifiés, des couvertures médicales précaires (1 mois de couverture), des délais de traitement des dossiers qui dépassent les 30 jours légaux, des attributions de médecin traitant éloigné du lieu d'hébergement du patient qui rendent compliquée l'effectivité de l'accès aux soins.

FIGURE 25: ÉVOLUTION DU TAUX DE RÉUSSITE DES ORIENTATIONS AU CASO PAR MÉDECINS DU MONDE, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



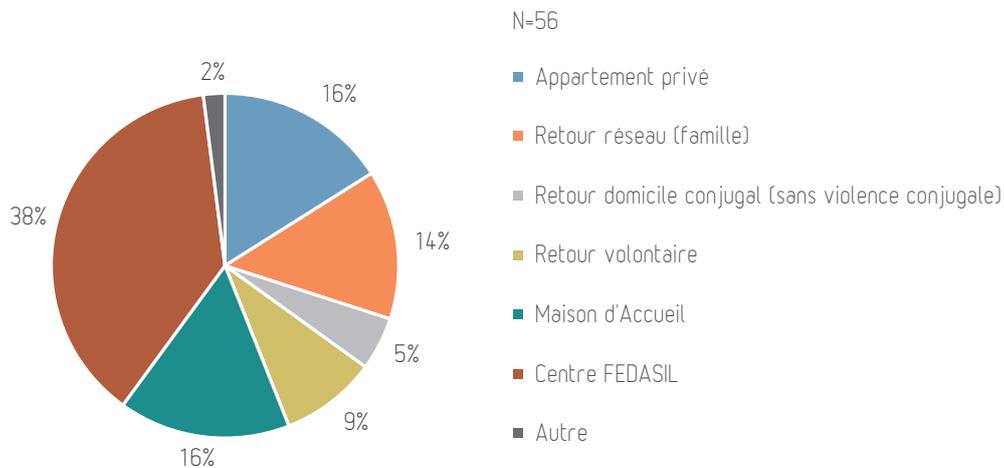
LES ORIENTATIONS EN CLÔTURE DE PLAN HIVER : UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ

Concernant la période particulière des journées du 27 avril au 2 mai abordées en chapitre 1, il est nécessaire de revenir sur les orientations intervenues lors de la fermeture du *Centre du Consortium*.

En fin de période hivernale, le *Samusocial* avait enregistré des sorties de personnes du dispositif. En détail, elles ont été les suivantes :

- ▶ **56 familles en orientations externes** : familles sorties de la première ligne d'urgence (voir figure n° 26).
- ▶ **101 familles ont quitté les centres sans donner de nouvelles** : retour à la rue où, le plus souvent, solution précaire trouvée au sein de leur réseau.
- ▶ **36 familles en orientations internes** : orientation dans un centre de première ligne (*Consortium*, *Botanique* ou *Woluwe-Saint-Lambert*).
- ▶ **18 familles en cours d'orientation** : vers le *Centre du Petit Rempart*.

FIGURE 26: ORIENTATIONS EXTERNES DU SAMUSOCIAL, SUR LA PÉRIODE HIVERNALE 2017-2018



À ces chiffres, il faut ajouter les familles réorientées par le *Centre du Consortium*. Les rapports remis par le *Samusocial* et le *Consortium* ne permettent toutefois pas de compiler les familles enregistrées par le *Samusocial* et le *monitoring* mené par le *Consortium* le 27 avril (130 personnes identifiées en famille) car une partie des familles se retrouveraient déjà dénombrées dans le listing *Samusocial*.

Le *Consortium* et le *Samusocial* déplorent l'« échec des orientations » de ces familles qui eussent été possibles moyennant une préparation en amont. Le retard a fait que plusieurs de ces familles ont quitté sans donner de nouvelles. Un échec lié à un manque de ressources en temps et forces de travail.

ACTION SOCIALE EN PERMANENCES CPAS INTÉGRÉES AUX CENTRES ET DÉTERMINATION DE COMPÉTENCE CPAS : DES ENJEUX MAJEURS

Nous constatons qu'en ce qui concerne l'AMU ainsi que l'ouverture, réouvertures des droits et/ou de l'aide sociale, la bonne collaboration entre centres de nuit et de jour (ou opérateurs hôtes tel que *Médecins du Monde*) est capitale. Cet hiver 2017-2018 est caractérisé par des **avancées notables** : les permanences intégrées du CPAS d'Anderlecht au *Centre Poincaré*, le renforcement de la liaison avec le CPAS de Bruxelles, les liens de collaborations *MDM* dans le cadre de l'AMU.

Mais également par des **difficultés causées par une organisation dans l'urgence** telle qu'abordée en chapitre 1, sur l'amont de la mise en place du plan hiver, la détermination du centre CPAS compétent vis-à-vis des personnes suivies par le *Consortium* en est une illustration : au moment de la mise en place du centre de nuit, le CPAS de Bruxelles a été présenté comme « référent » dans le cadre d'un « *gentleman agreement* » (*soft law*) dont le principe était une compétence CPAS « qui suit » la personne (le CPAS de la commune d'où provenait la personne hébergée reprend la compétence). Cependant, les autres CPAS ont rapidement fait barrage arguant du fait que le centre de nuit était de compétence fédérale. Il en a résulté des **rejets de compétence CPAS** (dont la conséquence a été que nombre de personnes suivies par le *CAW* n'ont pas eu de CPAS compétent identifié durant/au terme de la période du plan hiver). En février 2018, le *Centre du Consortium* a obtenu de la Fédération des CPAS bruxellois un point de contact pour un traitement au cas par cas des dossiers. Pour certains dossiers, celui-ci n'a pas pu récupérer le retard pris sur la file active des situations suivies par le *CAW*. Cet aspect renvoie également au fait que la période hivernale est par essence, limitée dans le temps.

LA LOI DE 1965 RELATIVE À LA PRISE EN CHARGE DES SECOURS CPAS (HARD LAW): DES LIGNES À PRENDRE EN COMPTE POUR LES COLLABORATIONS EN/HORS PÉRIODE(S) DE PLAN HIVER

Constat croisé émanant de chaque opérateur de jour et de nuit dans ce rapport, les difficultés et lenteurs rencontrées vis-à-vis des CPAS doivent être mises en regard du cadre légal avec lequel fonctionnent ces derniers concernant les personnes sans abri. Les CPAS sont en effet souvent freinés par l'enquête sociale visant à vérifier leurs compétences (Article 1 et 2, §7 de la Loi de 1965) avant l'octroi de l'aide demandée, ce qui est particulièrement complexe pour un public où la résidence de fait peut changer rapidement et où les droits de séjour évoluent également et déterminent les droits octroyés. Les renvois de compétences entre CPAS sont nombreux en raison de la difficulté à établir une enquête sociale complète pour ce public fragilisé. À noter : les personnes en séjour irrégulier ouvrent le droit à l'AMU mais ici aussi, si l'enquête sociale peut se faire.

3.3. Le regard des bénéficiaires

Trois sources ont été mobilisées cette année pour aborder le regard des personnes ayant fréquenté les différents centres de l'hiver 2017-2018 :

- ▶ 4 Espaces de Paroles au sein du *Hub*, de *Latitude Nord* et de *Jamais Sans Toit* menés en coproduction avec la Strada ;
- ▶ 3 sessions de participation au travail des équipes à *Pierre d'Angle*, au *Samusocial* et au *Centre du Consortium* menés par la Strada ;
- ▶ L'enquête « utilisateurs » de *BPA*.

L'enquête de *BPA* devait être pour le présent rapport, la principale source d'information et d'évaluation concernant la parole des personnes ayant fréquenté les dispositifs de jour, soir et nuit de la période hivernale.

À travers une forte mobilisation des organisations membres de *BPA* mais également une collaboration proactive d'acteurs tels que le *CAW*, le *Samusocial* et les partenaires du Réseau *Hiver 86.400*, ce sont près de 180 personnes sans abri qui ont été interrogées cet hiver. Il s'agit d'un taux de participation plus élevé que lors de précédentes éditions. *BPA* a bénéficié de la centralisation de matériaux variés : 132 enquêtes par questionnaires standardisés, 16 enquêtes par « questionnaires enfants », 9 interviews et les résultats de *focus groups* menés auprès de 15 personnes. Les publics interrogés dans le cadre de cette enquête ont été composés pour $\frac{3}{4}$ d'hommes et pour $\frac{1}{4}$ de femmes, répartis par ordre décroissant au niveau des points d'hébergement comme suit : au *Samusocial* (91 personnes), au *Centre du Consortium* (55 personnes) et à *Pierre d'Angle* (20 personnes).

Lors de la journée d'études du 22 juin 2018, *BPA* a présenté le descriptif d'échantillon ainsi que des résultats partiels. Malheureusement, à l'heure de boucler le présent rapport, l'ensemble du traitement de ces multiples données n'est pas encore parvenu à la Strada²⁷. Nous nous baserons donc dans les points qui suivent sur la présentation des éléments d'observation récurrents (pointés dans les communications *BPA* de 2016 et 2017), d'une part ainsi que sur les résultats des questionnaires *BPA* transmis à la Strada par la *Croix-Rouge* (portant sur les personnes interrogées au sein du *Centre du Consortium*), d'autre part.

²⁷ Le phasage difficile des résultats de l'enquête « bénéficiaires » avec le recueil des données d'activités « hiver » objet de ce rapport s'explique par la charge de travail de *BPA* : en dépit d'une forte implication des organisations membres de *BPA*, le traitement quantitatif et qualitatif des résultats demeure une charge considérable. Le nécessaire renforcement de la démarche évaluative « par et pour » les personnes sans abri fait l'objet d'une des 6 recommandations formulée en chapitre 4.

Concernant les points saillants ressortant de la parole des personnes sans abri, nous distinguerons 3 éléments thématiques : l'aspect saisonnier de l'aide (chronique avec ruptures), la qualité de l'accueil et l'enjeu de l'entrée en contact avec les centres hiver²⁸. Enfin, nous traiterons certaines données issues des questionnaires BPA réalisés au *Centre du Consortium*, ceux-ci apportent des enseignements qui rejoignent les observations des travailleurs du CAW en termes de suivis sociaux.

AIDE SAISONNIÈRE : LE VÉCU D'UNE PRÉCARITÉ ACCRUE « HORS SAISON »

C'est une expression récurrente formulée par les personnes dans l'ensemble des Espaces de Parole mais également lors des sessions d'observation participante dans les centres : l'apport d'une aide circonscrite à la seule période hivernale ne permet pas de répondre à la demande de retrouver des solutions de long terme. Les personnes sans abri sont nombreuses à indiquer que si la période hivernale est un moment où elles accèdent à des services non conditionnés et gratuits, la fin de période est en revanche une galère. Les services sont revus à la baisse et surtout, les places en hébergement immédiat se trouvent radicalement réduites en particulier pour les hommes seuls.

« Sans rire : pour moi l'hiver c'est pour ainsi dire Byzance ! (rires). Tout est prévu. Tu as des douches, tu as les repas ; la journée, tu peux aller à l'îlot et le soir tu as ta place à Botanique tranquille. Après l'hiver ... là, c'est la misère ! Parce que tout ça, c'est fini et tu retournes en rue, la queue entre les jambes. Rien n'est réglé, tu as croisé des assistantes sociales sympa c'est pas ça ; mais rien n'a changé. »

Espace de Parole. *Jamais sans Toit* (Avril 2018).

Sur cette rupture dans l'offre de services et sur l'accompagnement social, les personnes témoignent d'un mode de débrouille qui se trouve induit par les saisons. Cette gestion saisonnière reproduit le vécu des violences et ne constitue au mieux qu'une parenthèse avant un été d'insécurité.

« Moi je m'organise : en hiver je vais au Samusocial et tout roule (c'est gratuit et même si les dortoirs, en fonction de avec qui tu tombes ça craint plus ou moins, je m'en sors). Et après l'hiver, je fais de la stratégie parce que comme je travaille en été (je fais dans l'agricole, pour les fruits dans le Limbourg et là, je suis logé) j'ai des amis qui peuvent me loger un temps et si pas, je vais tenter ma chance à la loterie de Pierre d'Angle. Si j'ai la bonne carte, je fais les nuits là-bas ; sinon c'est la rue... et la rue, c'est dangereux (...) pas que pour les vols, le vrai risque depuis un an ou deux, c'est de se faire assassiner. »

Espace de Parole. *Latitude Nord* (Mars 2018).

Enfin, mentionnons un aspect particulier à l'hiver 2017-2018 : les échanges progressifs entre personnes « néo-migrantes » et sans abri fréquentant les dispositifs depuis de plus longue périodes. Si le début de l'hiver avait donné lieu à l'expression de certaines concurrences pour l'accès à certains services – principalement les services humanitaires de la *Plateforme Citoyenne* – une des données recueillies au fil de l'hiver a été une certaine auto-temporisation sur ces effets due à l'organisation des services, mais également aux échanges entre bénéficiaires (notamment « sans papiers de longue date » et « néo-migrants »).

28 Une limite à garder à l'esprit concernant ces trois éléments est que dans les sessions de présence sur le terrain ainsi que les Espaces de Parole de la Strada, ce sont majoritairement des hommes isolés utilisateurs des centres de nuit (et témoignant sur ces centres) qui ont été rencontrés (une fois finalisée, l'enquête BPA devrait produire des données exhaustives sur les publics et le vécu des prestations tant de jour que de nuit).

« Au début, il y avait un goût d'amer parce qu'au Parc Maximilien si tu n'étais pas transmigrant comme ils disent, tu étais pas aidé maintenant tout le monde est le bienvenu (...). Ce que je remarque, c'est qu'on est tous dans la même merde. Je crois plus à une régularisation. Je suis là depuis 2010 et les nouveaux, ils savent pas encore tout ça ; ils croient qu'ils passeront en Angleterre et que ce sera la belle vie. Mais il y a rien là-bas ! que du racisme comme en Allemagne, partout ! (NDLR : où il a travaillé par le passé). (...) C'est aussi une grande croyance des belges (NDLR : les bénévoles du Parc Maximilien) mais non ! La réalité c'est qu'il y a des politiciens qui voudront jamais ! Faut pas vivre dans un rêve, faut chercher des combines ici pour pouvoir dormir et travailler, à gauche à droite (...) Au début on se montait la tête avec eux (NDLR : les néo-migrants) mais c'est la même merde, pour tous et ça commence à se comprendre. »

Session de présence sur le terrain. *Centre Botanique du Samusocial* (Mars 2018).

LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL

La qualité de l'accueil dans les centres de jour et de nuit a été sondée essentiellement par l'enquête BPA. Certains domaines d'insatisfactions fortes sont également pointés dans les Espaces de Parole. Trois aspects ressortent de façon claire. Il s'agit tout d'abord des questions liées au sentiment de sécurité au sein des centres. Concernant les *Centres du Samusocial*, *Pierre d'Angle* et certains centres de jour l'incertitude concernant la mise à l'abri des affaires personnelles est souvent citée :

« Il y a des voleurs, il faut tout le temps faire attention (...). Par contre, les travailleurs savent gérer. »

Pré-rapport BPA (Juin 2018).

Un autre élément d'insatisfaction porte sur l'hygiène au sein des infrastructures des centres de nuit :

« J'ai attrapé la gale, il n'y a aucune hygiène. »

Pré-rapport BPA (Juin 2018).

Enfin, la configuration des *Centres hiver du Samusocial* est également critiquée par les personnes ayant fréquenté ces dispositifs. Les grands dortoirs et les sites de grande capacité sont vécus comme une source de difficultés dans les relations entre hébergés :

« 40 personnes dans un grand dortoir, ça crée des conflits et parfois, de la violence. »

Pré-rapport BPA (Juin 2018).

ACCESSIBILITÉ AUX SERVICES : EXTENSION DES DOMAINES DE L'EXCLUSION

Un dernier constat saillant porté par les bénéficiaires de centres de nuit (et singulièrement des *Centres Samusocial* et du *Consortium*) est la difficulté d'accès pour réserver ou solliciter une place d'hébergement. Le problème ici pointé n'est pas tant la performance du numéro gratuit et de ses opérateurs que le contexte extérieur marqué par de récents changements. Les cabines téléphoniques (ex-*Proximus*) ont été retirées de l'espace public et les téléphones en accès public se sont fortement raréfiés ces deux dernières années. En outre, un phénomène plus lourd est en cours depuis 2017 : la nécessité de disposer d'une carte d'identité pour obtenir une carte SIM permettant l'emploi d'un GSM. Or beaucoup de personnes sans abri (qu'elles soient en situation de séjour régulier ou irrégulier) n'ont pas/plus de documents d'identité. Les possibilités d'appel (pour les démarches administratives, pour demander une place) se retrouvent donc bloquées ce qui participe à une extension de l'exclusion vécue :

« Avant, je devais appeler 50 fois pour obtenir une place. Maintenant c'est pire ! Avec les cartes *²⁹, ça marche pas. Faut tout le temps demander le GSM de quelqu'un pour réserver. C'est un vrai problème ! »**

Session de présence sur le terrain. *Centre Botanique du Samusocial* (Mars 2018).

« Ici (NDR : à Pierre d'Angle) ça va, parce que tu viens à la porte et tu tentes ta chance mais ailleurs, il faut téléphoner, avoir un GSM qui soit pas bloqué, du crédit (et maintenant on te demande une adresse pour activer le GSM) ou alors, tomber sur des gens qui téléphonent pour toi. »

Session de présence sur le terrain. *Pierre d'Angle* (Février 2018).

Enfin, il faut noter la rareté de certaines prestations combinées telles que les douches/lessives liées à un espace de siestes. Le seul espace permettant des siestes dans un vrai cadre de répit (litière et créneaux d'ouverture adaptés à l'organisation de siestes) est *Pierre d'Angle* dont les capacités d'accueil ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des demandes.

« C'est le seul endroit où faire la sieste. (...) Dehors, c'est la jungle, c'est dormir que d'un œil. Ici, c'est possible de prendre une douche, de se raser et d'aller faire une sieste mais les places sont chères hein, faut le bon tuyau ! ..., je déconne (rires). Enfin, c'est souvent complet quoi ! »

Session de présence sur le terrain. *Pierre d'Angle* (Mars 2018).

Ces extensions du vécu de l'exclusion portent au-delà des causes externes décrites ci-dessus. L'organisation des orientations entre centres peut être perçue très différemment par les publics. Les témoignages recueillis lors des sessions sur le terrain et des Espaces de Parole font ressortir que le rapport au temps constitue une expérience paradoxale : d'un côté, il est marqué par le vécu de la lenteur pour des choses qui vont « vite » pour les autres citoyens (accéder à une douche, à de la nourriture, un lave-linge, des toilettes, etc.) ; de l'autre, il est caractérisé par un rythme extrêmement rapide pour organiser des choses « stables/lentes » pour les « citoyens insérés » (téléphoner/être dans les temps devant la porte pour disposer et utiliser un habitat). L'emploi du temps se trouve absorbé par la recherche d'un lieu où dormir (excepté pour les personnes « en report »), se reposer, manger, se laver, ... où les renvois répétés d'un dispositif à un autre génèrent une mobilité intensive. Cette « *mobilité SDF* » étudiée par E. Gardella³⁰ au sein des plans d'urgence des métropoles françaises, demeure un champ de recherche peu investigué à Bruxelles. Elle est pourtant un facteur participant d'un surcroît d'épuisement pour les personnes sans abri.

²⁹ Il s'agit de cartes téléphoniques prépayées qui peuvent être activées sans carte d'identité.

³⁰ GARDELLA Edouard, *Temporalité des services d'aide et des sans-abri dans la relation d'urgence sociale : une étude du fractionnement social*. 3 (7), Paris : Sociologie, 2016, p. 243-260.

Ces aspects demanderaient une étude plus poussée car ils touchent à certains angles morts de la dispense de service. Si nous pouvons nous réjouir de la diversité des centres actifs cet hiver (et sur le volet nuit, de la complémentarité des centres mettant à distance les dérives monopolistiques d'antan), cette pluralité pourrait comporter à plus long terme, des risques de discontinuité des aides (désynchronisation) qu'il convient de prévenir.

LE CENTRE DU CONSORTIUM VU PAR LES PERSONNES Y AYANT SEJOURNÉ

Le traitement de 48 questionnaires réalisés par la *Croix-Rouge* et le *CAW* auprès des personnes hébergées au *Centre du Consortium* a été remis à la Strada. Bien qu'ils doivent être abordés avec prudence dans l'attente du rapport final de *BPA*, ceux-ci permettent une vue sur l'appréciation de ce nouveau dispositif. Les personnes (48 adultes) ont été invitées à se positionner sur différents champs thématiques : sécurité, hygiène, amplitude horaires, services, etc. De manière générale, nous constatons que le taux de satisfaction sur le cadre et les services du centre a été élevé : 63% des répondants se sont déclarés « satisfaits » à « très satisfaits » pour 10% « d'insatisfaits »³¹.

Dans le détail les réponses au questionnaire permettent de corroborer certains constats des équipes ayant opéré au *Centre du Consortium*. Ainsi, 90% des personnes interrogées ont indiqué avoir été satisfaites des heures d'ouverture du centre, ce qui correspond à l'expérimentation de l'ouverture du site tout au long de la journée souhaité par le *Consortium*. Sur le plan du sentiment de sécurité, les appréciations sont également positives avec tout de même près de 18% de personnes marquant des cotes d'insatisfaction. Ces dernières doivent toutefois être mises en lien avec des moments marqués par des vols au sein du centre (suite auxquels la *Croix-Rouge* a installé des systèmes de vidéo-surveillance). L'évaluation du volet « hygiène » demeure plus mitigé avec un tiers des répondants indiquant une insatisfaction ou une satisfaction moyenne. Sur cet aspect, les témoignages qualitatifs montrent que l'insatisfaction a essentiellement porté sur la configuration des lieux notamment des petits dortoirs ne permettant pas toujours une intimité optimale pour les familles (le souhait de petits dortoirs fermant à clé a été une demande de certaines familles).

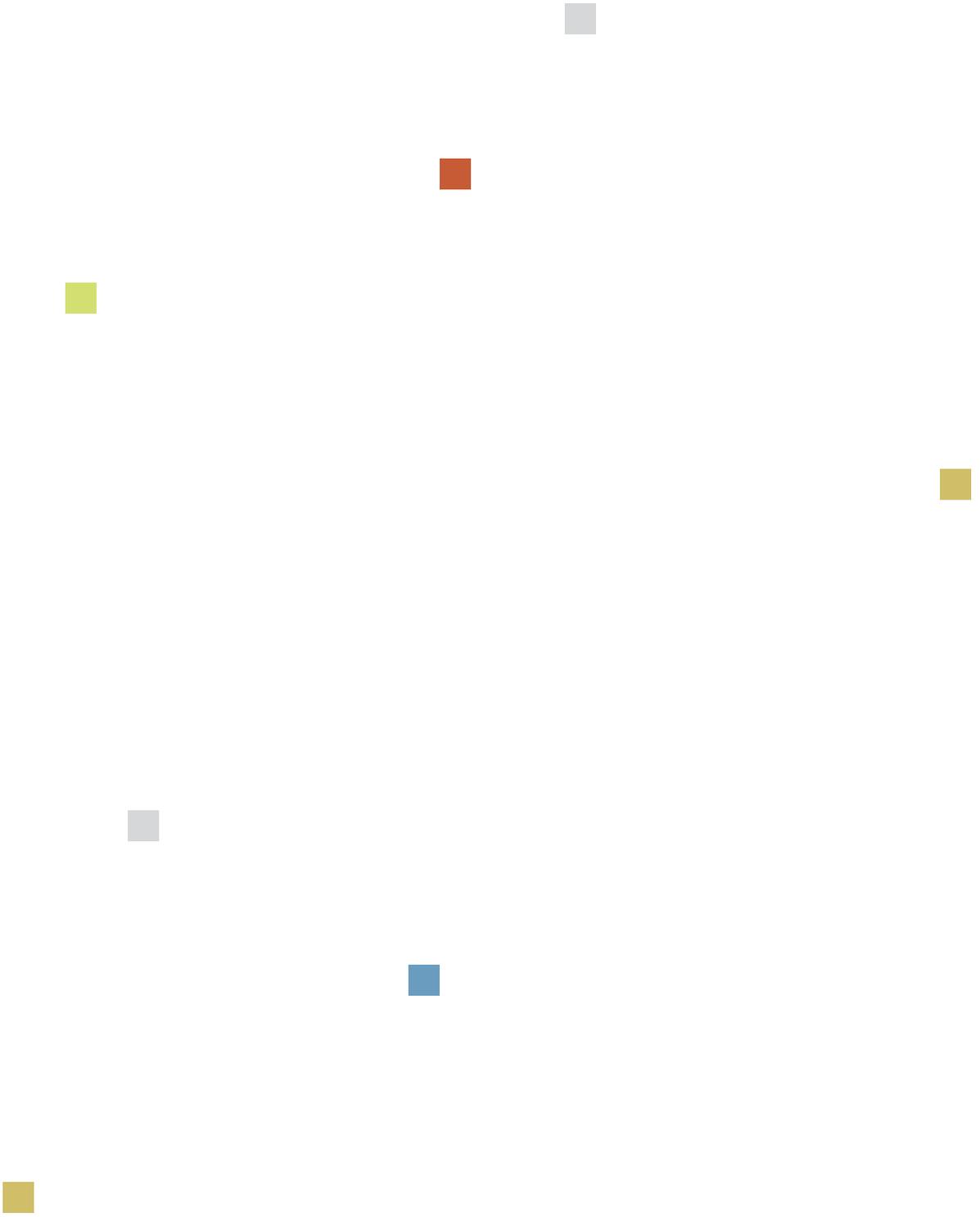
Mais le principal enseignement ressortant des questionnaires est sans aucun doute la perception par les personnes des contacts avec les collaborateurs du centre et les différentes équipes sociales. Ce contact est à une écrasante majorité jugé « positif » à « très positif ». Cette évaluation se retrouve également au niveau des contenus de services portant sur le travail médicosocial de *MDM* et sur l'accompagnement social mis en place par le *CAW*. Sur les thématiques de consultations médicales et de l'aide vis-à-vis de problématiques de santé mentale, 95% des personnes concernées marquent une forte satisfaction. Il en est de même sur les aspects touchant au soutien administratif, l'accompagnement social et l'aide à la recherche d'un logement. Le type de travail presté au *Centre du Consortium* a indubitablement permis la création de liens de confiance favorables au travail social.

Ces dernières observations peuvent sembler paradoxales lorsqu'on les croise avec l'autocritique portée par les équipes de *MDM* et du *CAW* sur les résultats du travail en accompagnement. Deux facteurs peuvent l'expliquer : la déception justifiée de ces équipes confrontées en clôture des dispositifs, à des situations toujours bloquées (à mettre en regard de la limite dans le temps et aux difficultés administratives issues notamment de la détermination tardive des compétences, CPAS) et donnant un avis critique *a posteriori* ; le fait que les personnes témoignent d'un respect des équipes, d'un travail intensif et personnalisé qu'elles appréhendent au départ de ce qu'elles ont connu (ou pas connu) dans leur parcours antérieur. Sur un plan qualitatif, elles sont nombreuses à souligner le « respect », « l'attention » et « l'intérêt » rencontrés et ce, indépendamment d'une sortie avec projets et solutions, au terme de l'hébergement/de la période hivernale.

31 Un biais de l'enquête *BPA* doit ici être relevé : les questionnaires ont été passés par les équipes du *CAW* et du *Consortium* ce qui implique une non neutralité de l'intervieweur (les personnes peuvent avoir été plus positives du fait d'être interrogées par des travailleurs sociaux avec lesquels elles étaient en lien de suivi).







4. « Aide d'urgence » et réforme de l'aide aux sans-abri

Ce quatrième chapitre porte sur « l'aide d'urgence » développée dans l'*ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri* votée le 25 mai 2018. L'objectif n'est pas ici de revenir en détail sur les points d'observation et critiques adressés par les acteurs du secteur à ce texte qui réforme l'aide aux sans-abri. Il est de s'arrêter sur les attentes de ces mêmes acteurs concernant l'organisation de l'aide d'urgence dans un temps court. C'est-à-dire, celui des deux prochaines années et des plans hivers qui y correspondront. Il est en effet entendu que dans l'attente de l'entrée en fonction des organismes de droit public créés par le texte (*Bruss'Help* et *New-Samusocial*), le secteur sans-abri connaîtra une période de transition durant laquelle certaines orientations peuvent déjà être prises.

Ce chapitre commence par un relevé des aspects touchant à la gestion de crise prévus par l'ordonnance du point de vue des acteurs. Il est suivi de recommandations faisant consensus (numérotées de 1 à 6) pour assurer la période de transition. Celles-ci s'appuient sur les avis remis dans le cadre des consultations effectuées par les Ministres en charge de l'Aide aux Personnes à la COCOM, Céline Frémault et Pascal Smet, en amont du vote de l'*ordonnance* (en novembre 2017 et mars 2018) ainsi que sur les interventions des participants aux *workshops* du 22 juin 2018.

4.1. L'ordonnance réformant l'aide aux sans-abri dans les yeux du secteur

Le 25 mai 2018, l'ordonnance relative à l'aide d'urgence et l'insertion des personnes sans abri est votée par l'Assemblée réunie de la Commission Communautaire Commune (COCOM). En débat depuis deux ans, ce texte vise à : « *assurer à la personne sans abri un continuum d'aides et de soins, jusqu'à ce qu'elle puisse retrouver une situation conforme à la dignité humaine ainsi qu'une place dans la société* ». En synthèse, elle prévoit :

- ▶ L'octroi d'agrément à des projets et services qui existent depuis plusieurs années ;
- ▶ La création d'une ASBL de droit public (*New-Samusocial*) reprenant les missions du *Samusocial* ;
- ▶ La création d'une ASBL de droit public (*Bruss'Help*) chargée de coordonner le secteur, d'orienter les publics sans abri, de mener la concertation et les études (la Strada est appelée à y être intégrée) ;
- ▶ La création d'un dossier social électronique partagé.

Un objectif du législateur a été de créer un cadre qui coordonne des dispositifs (dont l'urgence). Or, acteurs politiques et acteurs opérationnels n'identifient pas toujours les mêmes choses derrière les termes d'« aide d'urgence » et de « gestion de crise ». Ces notions sont objets d'interprétations diverses :

« Globalement l'idée d'urgence ou de crise est problématique parce qu'elle implique qu'il y a une période de crise. Or, la crise est permanente... »

« Il est désormais acté que le secteur ne veut plus d'un plan hiver. Il faut aider les gens de la même manière toute l'année. (...) La crise ou l'urgence ne sont pas des concepts opérationnels. Ils sont indécents ! Alors, remplacer l'« urgence » par « gestion de crise » c'est un tour de passe-passe. »

Échanges entre représentants de la Croix-Rouge et d'Hiver 86.400. Journée d'étude du 22 juin 2018.

Pour clarifier ces interprétations, nous proposons de procéder en deux temps : un premier temps identifie les changements apportés par le cadre de la nouvelle ordonnance ainsi que certains points de tensions en matière d'organisation des périodes de crise ; un deuxième temps situe les attentes et de nouvelles observations apportées par les participants aux *workshops* du 22 juin 2018.

4.1.1. Quelles sont les possibilités apportées par le cadre de la nouvelle ordonnance ?

De façon transversale aux enjeux cités dans les trois premiers chapitres consacrés à l'hiver 2017-2018 – financements globaux, organisation, évaluation – il est possible de citer deux lignes d'avancées et deux lignes de points de tensions/de craintes.

LES AVANCÉES

- ▶ La reconnaissance des services via un agrément qui leur ouvre l'accès à des moyens financiers : elle permet d'appuyer l'action des services actifs dans le Réseau Hiver 86.400, notamment. Elle sécurise également de nouveaux dispositifs d'aide tel que le *Housing First* ;
- ▶ Les objectifs « d'accompagnement vers le logement durable et l'insertion sociale » y sont rappelés, ce qui nuance la prévalence de l'urgence. Pour la gestion à venir des dispositifs, le texte prévoit de confier la coordination des dispositifs d'aide à une structure publique (« Bruss'Help »). Celle-ci permettra d'orienter les personnes vers les différents services. Sur son volet « études », elle sera chargée d'analyser les causes du sans-abrisme afin de mieux le prévenir.

LES POINTS DE TENSIONS/DE CRAINTES

- ▶ La création d'un dossier social électronique : il est loin de faire consensus auprès des acteurs du secteur. Le texte prévoit d'établir un dossier pour chaque personne sans abri. Chaque personne sans abri a droit à l'anonymat. Le personnel est enjoint à prévenir les personnes qu'elles peuvent exercer ce droit. Une critique répétée le 22 juin 2018 a été que cette banque de données constitue une charge de travail pour les opérateurs de terrain ;
- ▶ Mais la crainte principale exprimée reste la menace, selon les configurations politiques des futures législatures, d'une subsidiation selon les profils de personnes sans abri encodées dans ce dossier social. Elle provoquerait l'exclusion par exemple, des publics sans titre de séjour légal, les faisant dès lors basculer dans un état de plus grande précarité.

Plus en détail en préparation de la période de transition, deux facteurs de changements sont identifiés : le premier porte sur les éléments de budgétisation ; le second sur les éléments de méthodologies de l'action sociale auprès des publics.

CE QU'IL FAUT RETENIR DE L'ORDONNANCE SUR LES ÉLÉMENTS DE BUDGÉTISATION

- ▶ Le refinancement des **opérateurs de jour** favorise un rééquilibrage de l'action et à moyen terme, la possibilité de son déploiement sur une base annuelle et non plus saisonnière ce qui est largement soutenu par le secteur de l'aide aux sans-abri.
- ▶ Cependant, le texte comporte également un risque de droit de tirage préférentiel pour le(s) **opérateur(s) d'hébergement d'urgence (nuit)**³², celui-ci stipulant une « *obligation de moyens suffisants* » (Article 5) pour les missions d'urgence là où cette référence n'est pas de mise pour les autres missions, ce qui constitue une crainte fondée à laquelle il faudra répondre.

À LA CROISÉE DES ENJEUX BUDGÉTAIRES ET DE QUALITÉ D'ACCUEIL : UN MASTERPLAN INFRASTRUCTURES

L'état des infrastructures qui accueillent les personnes sans abri (en journée, en soirée et de nuit) constitue un motif d'insatisfaction récurrent dans l'histoire du secteur sans-abri. La journée d'étude du 22 juin 2018 a permis d'objectiver certains besoins. Concernant les structures de jour, le constat d'un bâti vétuste, mal dimensionné (non initialement prévu pour des fonctions d'accueil), handicape l'accompagnement des publics (par exemple, les familles). Il en est de même des structures de nuit (Haren, sites *Samusocial*) où la volonté de s'acheminer vers un accueil de qualité avec des sites plus petits (et/ou à la configuration intérieure conforme à la dignité humaine) bute sur le bâti à disposition. Les possibilités budgétaires avancées par l'ordonnance peuvent constituer une clé d'entrée pour poser les jalons d'un « Masterplan infrastructures », qui nécessite :

- ▶ La réalisation préalable d'un **cadastre** de l'état et des possibilités de modulation des bâtiments selon les statuts d'occupation ;
- ▶ À court terme, la réalisation d'un **plan annuel d'affectation/captation/aménagement** des sites amenés à héberger les publics durant la période de transition ;
- ▶ À moyen terme, la réalisation d'un **plan quinquennal pour le parc de bâtiments** pour les fonctions d'accueil en journées, soirées et nuits (acquisitions, locations, rénovations/modalités maître d'ouvrage-maître d'œuvre, suivi des soumissionnaires, etc.).

³² Les critiques théoriques énoncées au Parlement bruxellois concernant cet aspect doivent toutefois être approfondies : sur le plan pratique en effet, l'interprétation du texte n'induit pas un tirage illimité pour le seul opérateur « *New Samusocial* » mais une « obligation de moyens » dans le chef du Gouvernement bruxellois pour tout opérateur d'hébergement (plusieurs pôles d'hébergement de nuit seraient éligibles). Il comporte en conséquence davantage un risque (et non une situation de fait) de prééminence de la nuit (lits-mise à l'abri) que de monopole d'une organisation sur les autres.

CE QU'IL FAUT RETENIR DE L'ORDONNANCE SUR LES MÉTHODOLOGIES D'INTERVENTION

- ▶ La possibilité d'arrimer **l'aide urgente** (ponctuelle) au **travail d'insertion** (sur le plus long terme). De l'avis des participants, ces deux visions auparavant antagonistes (et découplées) ne doivent plus être appréhendées comme des dispositifs différents. Les dispositifs doivent être arrimés pour suivre leur public durant toute l'année afin que le travail social puisse être efficace. L'expérience du *Consortium* durant l'hiver 2017-2018 montre qu'un moment de pause³³ est un point de départ pour un suivi individualisé sur le plus long terme, moyennant un cadre d'accueil liant journée et temps de l'hébergement.
- ▶ La possibilité d'une **coordination des dispositifs** qui articule les actions prestées en jours, soirs et nuits mais également missions de prévention, d'aide urgente, d'aide long terme et de post-accueil. Cette possibilité reste à construire/renforcer sur le terrain et nécessite de l'avis des participants, une logique de concertation renouvelée (qui associe la diversité des acteurs dans une logique opérationnelle et non « hors sol »).

« Loger les gens, c'est un bon point de départ pour les réintégrer. Sans ça, il y a la faim, l'épuisement, ça devient très compliqué (...) mais avec la limite dans le temps, c'est très difficile d'être contraints de les voir repartir sans solution et il est très difficile de continuer le suivi en rue. »

« Il faut se demander à quoi sert la concertation. Quel est son objectif ? Il faut aller au-delà des clivages et amener de la cohérence. Il faut que ça amène des solutions concrètes sinon, c'est une perte de temps ! »

Échanges entre représentants du *CAW Brussels* et de *Services Prévention communaux* (22 juin 2018).

4.1.2. « Gestion de crise » : quelles sont les attentes des acteurs du secteur ?

Les échanges du 22 juin 2018 ont permis d'aller au-delà des visions parfois différentes entre acteurs sur les définitions de « l'aide d'urgence » et de la « gestion de crise ». Pour bien comprendre les différences de vocables, il est nécessaire de prendre en compte deux moments : les séances du 27 octobre 2017 et du 9 février 2018 de la *Concertation bruxelloise* de l'aide aux sans-abri qui ont chacune abouti à une note de propositions adressées au Gouvernement bruxellois³⁴. Celles-ci proposaient une vision renouvelée de la gestion saisonnière. Les membres de la *Concertation* souhaitaient la constitution d'une cellule « gestion de crise » distincte des organes opérateurs d'hébergement d'urgence et partant, une définition concertée des budgets, infrastructures et forces de travail à mobiliser selon les crises rencontrées en région de Bruxelles-Capitale.

Dans les mêmes temps, la mobilisation du secteur de l'aide aux sans-abri dans le cadre du mouvement « *Droit à un toit* »³⁵, tout en souhaitant sortir d'une gestion saisonnière, exprimait des réserves sur le fait qu'une cellule « gestion de crise » soit confiée à un organe *ex nihilo* comportant un risque de déconnexion de la gestion opérationnelle (de jour et de nuit).

33 « Temps de recouvrance » permettant aux personnes de récupérer forme physique et psychique afin qu'ils se projettent dans des projets, et aux professionnels d'entrer en contact pour raccrocher ces personnes aux aides et droits.

34 La Strada, 2017, *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri : note de propositions*, Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri du 27 octobre 2017. En ligne : www.lastrada.brussels/portail/fr/observatoire/publications-la-strada/342-ordonnance-en-cours-sur-l-aide-aux-sans-abri-avis-de-la-concertation-bruxelloise-elargie-de-l-aide-aux-sans-abri

35 Appel « Droit à un toit ». En ligne : www.droitautoit-rechtopeendak.brussels/fr/call

Quoi qu'il en soit, si l'on se concentre sur les éléments communs au terme de la journée du 22 juin 2018, les points d'attentes partagés par les participants sont les suivants :

- ▶ Mettre fin à la **prépondérance de l'urgence** sur les autres dispositifs : l'hébergement d'urgence tel qu'organisé par le *Samusocial* (1^{re} version du projet d'ordonnance) puis sur le service associé au *Bureau d'aide et d'insertion sociale*³⁶ (2^e version du projet d'ordonnance) positionnait, en avant plan, une intervention dispendieuse en moyens financiers (et de dotation inégale sur les tâches de prévention et d'insertion pourtant fondamentales).
- ▶ Acter l'**obsolescence du modèle saisonnier** : caractérisé par un hébergement d'urgence lors de la saison hivernale (novembre à mars) et de ses extensions (avril). L'inefficacité de la gestion saisonnière se caractérise par une insuffisance de l'accueil sur le long terme, au-delà de l'hiver. Elle constitue non seulement un facteur d'insécurité pour les personnes sans abri qui se retrouvent sans solution au terme de la période hivernale, mais elle est aussi un handicap pour les travailleurs sociaux limités dans les modalités d'accompagnement. Il est de plus prouvé que les besoins en accueil sont les mêmes en été qu'en hiver.

Une vision partagée : faire de l'intervention d'urgence un instrument circonscrit à une réponse rapide et ponctuelle avec des méthodes qui apportent des réponses durables aux situations multifactorielles du sans-abrisme, ce qui passe par :

- ▶ un réinvestissement dans le travail social en réinsertion sur le long terme ;
- ▶ une **collaboration** entre les métiers variés au sein du secteur ;
- ▶ un travail en réseau avec les **secteurs connexes** ;
- ▶ une évaluation annuelle des dispositifs.

« Pour parvenir à un plan régional intégré, il faut définir ensemble ce que doit être un plan hiver (durant la période de transition) et à terme, s'accorder sur des définitions, des objectifs et indicateurs communs pour un plan annuel. Derrière l'évaluation qui renaît, ce qui est important, c'est : est-ce que les dispositifs apportent des solutions aux sans-abri ? »

Échanges entre représentants du *Samusocial*, du *Consortium* et d'*Hiver 86.400* (22 juin 2018).

Parmi les quatre axes de travail de l'ordonnance, une opportunité de taille est relevée lors des échanges parlementaires de mai 2018 : « L'urgence sociale et la mise à l'abri des personnes en rue ou mal logées (est) confirmée par l'inconditionnalité et la gratuité de l'accueil d'urgence (...) qui prévoit l'adaptation des dispositifs d'aide existants lorsque la situation le nécessite (...) il n'y a plus de « dispositif hivernal » mais un dispositif permanent renforcé lors des moments de crise »³⁷. En clair : sur papier, la redéfinition de l'hiver est ouverte. Il est désormais permis d'anticiper les *momentum* de crise et la période actuelle du « post-hiver 2017-2018 » y est propice.

³⁶ Dans la dernière version de l'ordonnance le « Bureau d'Aide et d'Insertion Sociale » est renommé « Bruss'Help ».

³⁷ Rapport de la Commission Affaires Sociales de l'Assemblée réunie de la COCOM sur le projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, 2 mai 2018. En ligne : www.weblex.brussels/data/arccc/doc/2017-18/105831/images.pdf#page

Soyons clair, il s'agit de prémices, beaucoup reste à faire. Cependant, il serait à présent possible d'identifier la convergence de deux modèles sociologiques autrefois antagonistes (tels que décrits en 2010-2012 par le rapport Liagre) : le modèle du travail social de confrontation immédiate (dit aussi « modèle intégré »³⁸)³⁹ et le modèle de l'urgence médicale avec palette de services internes (dit aussi « modèle externalisé »⁴⁰)⁴¹. Bien que timide, le dialogue entre ces deux modèles a repris cet hiver. Il se traduit entre autres, par une hausse de l'accompagnement social et par l'établissement de nouveaux partenariats avec les CPAS d'Anderlecht, Bruxelles et Schaerbeek.

Que l'on ne s'y trompe pas, les deux modèles précités ont toujours eu en commun de se situer en « ligne de front » face aux situations de grande précarité. En outre, de nouveaux opérateurs tels que le *Consortium* (dans le cadre d'un cahier des charges prédéfini)⁴² ou la *Porte d'Ulysse* (avec des moyens rudimentaires)⁴³ se sont également retrouvés (selon des modalités différentes) au carrefour de ces deux modèles. Enfin, signalons que le *Samusocial* tout en ne reniant pas ses missions statutaires, fait part d'un projet de renouveau de son action à travers la qualité de l'accueil⁴⁴ et un suivi renforcé des personnes sur la durée.

Ces évolutions se traduisent par la volonté de mettre fin, dans les actes, aux attitudes de performances saisonnières. En sus des déclarations du 22 juin 2018, le mois de juillet a vu la mise sur pied de deux démarches distinctes pour lesquelles les organisations sont en attente d'un appui scientifique de la Strada :

- ▶ La mise sur pied d'un **monitoring** auquel prennent part la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* et le *Samusocial* concernant le suivi permanent des personnes recensées à la *Porte d'Ulysse* et dans le cadre du projet « *Poincaré 200* ». Ce *monitoring* vise un décompte mensuel des personnes, de leurs trajectoires et de leurs profils.
- ▶ La mise sur pied d'un groupe de travail visant à s'accorder sur les **méthodes et valeurs de l'intervention « d'urgence »** regroupant *Samusocial*, *Pierre d'Angle* et *Centre Ariane*. Car au-delà des considérations sémantiques abordées plus haut, les modalités de travail des acteurs précités se caractérisent, jusqu'à présent, par une conception « d'accueil d'urgence » inconditionnel, gratuit, de courte durée et bas seuil (*Samusocial*, *Pierre d'Angle*) et « d'accueil de crise » payant avec accompagnement psychosocial et administratif intensif pour personnes en situation de crise (*Centre Ariane*, *l'Îlot*).

38 Rapport LIAGRE, La Strada (2012). Op Cit.

39 Bien qu'il soit très diversifié (nous ne cherchons pas ici à « surcatégoriser » ni à nier les spécificités), ce modèle s'est illustré/s'illustre dans l'action d'organisations telles que *Pierre d'Angle*, le *Centre Ariane*, les centres de jour actifs dans *Hiver 86.400*, les dispositifs spécifiques des Communes et CPAS à toutes périodes (avec un *upgrade* en période hivernale). Ces organisations agissent sur des situations « d'urgence » dont le traitement dépasse la trame habituellement mise en place (par ex. : par un service social général de CPAS, un CASG).

40 *Ibidem*.

41 Ce modèle s'est illustré dans l'action d'organisations telles que le *Samusocial* offrant des redirections vers des services internes variés (hébergement, repas, accompagnement social et psychologique, soins infirmiers et médicaux) se basant sur le fait que les personnes vivent un degré de décrochage qui les empêche de faire appel à des organisations dont le seuil d'accès est trop élevé.

42 À travers une infrastructure offrant des services intégrés et des conventions de partenariat avec des services externes du secteur et des secteurs connexes (aide à la jeunesse, hôpitaux, santé mentale, etc.)

43 Accueil en hébergement citoyen et accueil minimaliste à la *Porte d'Ulysse* sont envisagés comme « anormaux » (dû à la défaillance de l'État) par la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* qui pointe le « désengagement calculé » de l'État. Par son action bénévole (en cours de professionnalisation, à partir de juin), celle-ci rappelle que c'est à l'extérieur que les institutions devraient avoir mandat pour apporter des solutions. Dans l'attente, elle combat une ghettoïsation d'une population pointée du doigt dans les médias et la communication des autorités publiques.

44 Projets de structures d'hébergement de plus petites dimensions, accompagnement individuel des personnes renforcé.

Si consensus il y a, le contexte en dehors du périmètre des organisations reconnues du secteur est également marqué par une recrudescence d'initiatives saisonnières de charité communiquant abondamment sur la « solidarité hivernale » (avec une disparition patente d'une grande partie de celles-ci en période estivale). De même, au niveau des pouvoirs locaux, la « tolérance urbaine relative » en hiver fait place à une intolérance explicite estivale dont témoignent les divers arrêtés anti-mendicité avoués ou inavoués ainsi que les évictions de l'espace public (à l'instar de la fermeture du tunnel de la gare du Midi, à Saint-Gilles).

Pour la période de transition, six recommandations sont identifiées. Chacune s'accorde avec le souhait de faire glisser dès le prochain hiver la gestion saisonnière vers une intervention sur une base annuelle en liaison avec les dispositifs permanents actifs en Région Bruxelles-Capitale, c'est ce que nous abordons dans la prochaine section.

4.2. Quelles balises pour une période de transition qui prépare à une intervention intégrée ?

RECOMMANDATION N°1 : CADRER LA PLACE DE L'URGENCE

Pour abolir la prééminence de l'urgence et la gestion saisonnière, il ne s'agit pas dans un premier temps, de rejeter le principe de l'urgence mais de maintenir l'intervention dans un cadre précis « *urgence/crise = accueil inconditionnel et gratuit sur un timing provisoire avec suivi social et orientation sous monitoring* ». L'urgence ne peut pas se substituer au travail social de long terme ou couper court à un suivi social initié sur le laps de temps précité. Elle doit par ailleurs être arrimée à une vision annuelle (et à terme, pluriannuelle : voir chapitre 5).

L'objectif de la période transitoire devra être de **recentrer la place de «l'urgence»/de «la crise»** sur ses fondamentaux, c'est-à-dire :

- ▶ **Sur le plan individuel** : un **moment particulier** dans la situation de vie de la personne sans abri où elle peut accéder de façon immédiate, inconditionnelle et gratuite à un « **portail d'accueil varié** » **bas seuil**, en journée et en nuit, permettant un temps de recouvrance et une première accroche vers un suivi social sur le long terme.
- ▶ **Sur le plan régional** : des **contextes particuliers** – climatiques, sociodémographiques, médico-sanitaires impactant les territoires bruxellois (grands froids/canicules, flux migratoires, sinistres, épidémies, ...) – qui sont co-identifiés par les acteurs de terrain et qui entraînent l'activation concertée de plans spécifiques (en convergence des approches de confrontation immédiate travail social/urgence médicale), limités dans le temps.

RECOMMANDATION N°2 : MAÎTRISER LES PLACES D'ACCUEIL, PRIVILÉGIER DES CENTRES À TAILLE HUMAINE

La détermination du nombre structurel de places de nuit ne peut pas se fonder sur un critère saisonnier. L'expérience montre que la demande ne fluctue pas nécessairement en fonction de critères saisonniers et le nombre de refus peut être important en été. La **détermination du nombre de places** durant la période de transition doit en conséquence, être **concertée** dans le cadre d'une instance de pilotage (voir *infra*) et être corrélée à un suivi annuel : évaluation annuelle mais aussi par le biais d'un *monitoring*.

Au niveau des infrastructures, il convient, outre les enjeux liés à la réalisation d'un « *masterplan* » abordé précédemment, d'établir une stratégie permettant l'identification de **plusieurs sites de plus petite envergure** (de 50 à 150 places⁴⁵) permettant un accueil de qualité. Les sites devront intégrer une prise en compte de la mobilité des personnes bénéficiaires pour réaliser les différentes démarches liées au rattachement aux droits (déplacements vers les organisations partenaires). Les questions du nombre de centres et leur répartition sur les territoires communaux seraient à déterminer au sein de l'instance de concertation.

RECOMMANDATIONS N°3 : ANTICIPER ET ORGANISER LA PLANIFICATION ANNUELLE

Une des attentes unanime des participants à la journée d'étude du 22 juin 2018, est d'organiser les périodes de crise spécifiques de la période de transition. Ceci demande de réunir les différents opérateurs de jour, soir et nuit ainsi que la Strada, dès le mois de juin afin de constituer une instance de pilotage qui rassemble les compétences et expertises. Celle-ci serait chargée d'assurer la **planification** des **ressources**, mais également des **partenariats** avec pour point d'attention l'offre diversifiée de services et des seuils d'accès proposés :

- ▶ **La planification des ressources** : porte sur **l'identification et l'activation** des **sites d'accueil** des publics mais également sur **l'affectation des forces de travail** aux différents pôles d'intervention (jour-soir-nuit) sur une base annuelle. Ce volet nécessite :
 - une vue sur les interventions financières sur parts régionale et fédérale ;
 - une clarification⁴⁶ des mécanismes « d'autogestion » des affectations budgétaires concernant les centres pour des missions de crise, mécanismes tels que proposés par le Collège réuni dans le cadre des discussions de l'ordonnance.
- ▶ **La planification des partenariats** : les participants pointent **6 constructions de partenariats** importants pour un suivi social plus efficace des personnes sans abri sur base annuelle :
 - La détermination des centres CPAS compétents pour les publics accueillis au sein des différents sites d'hébergement. Ce qui implique l'identification d'un point de contact permanent pour la gestion des dossiers de (ré)ouvertures de droits problématiques et la dotation pour chaque site d'une permanence CPAS *intra-muros*, à l'image de l'expérience du centre *Poincaré* cet hiver où des travailleurs sociaux du CPAS d'Anderlecht étaient présents ;
 - La réalisation d'une convention entre secteur CPAS, opérateurs médicosociaux internes et hôtes des centres de nuit et de jour (*Samusocial, MDM, Croix-Rouge*) avec pour objectif l'ouverture rapide et simplifiée de l'aide médicale urgente auprès des 19 CPAS. Derrière le suivi social, l'accès aux soins de santé nécessite une simplification administrative, trop de barrières bloquent le travail (délais AMU, territorialité, interprétation des critères d'octroi par les CPAS). Des cellules AMU dédiées (CPAS) sont attendues au sein des centres ;

45 La question du nombre exact de places n'a pas été tranchée lors de la journée d'étude du 22 juin 2018. Toutefois, il est possible de relever un consensus pour des sites de plus petites capacités, dotés de petites chambres, non excentrés, permettant la réalisation de reports généralisés et la possibilité d'un accompagnement en jour-soir-nuit. Dans le scénario de sites de 150 places maximales, les sites « hiver » préexistants aux capacités supérieures (le site *Botanique*) devraient donc conserver une marge disponible qui ne serait activée qu'en fonction de l'évaluation de l'instance de concertation.

46 Avec l'Administration de la COCOM, le SPP-IS ainsi que les cabinets des Ministres compétents.

- La réalisation de modes de partenariats spécifiques concernant la présence de familles et de mineurs au sein des dispositifs : notamment, Délégués aux Droits de l'Enfant de la Communauté française et de la Région flamande, SAJ, SPJ, services de tutelles, cabinets de l'enseignement (CFWB et VG) avec pour objectif un soutien au suivi des familles, protection et scolarisation des enfants et adolescents ;
- La mise sur pied d'une concertation avec les 19 communes permettant d'identifier les actions annuelles (accueils de jour, facultés d'hébergement) menées (dans et hors périodes/plans de crise) afin d'assurer une articulation efficace CPAS-Services prévention communaux-secteur sans-abri, mais également de mettre en cohérence les interventions locales en périodes « grands froids » ;
- La mise en œuvre d'une convention intersectorielle avec les secteurs pénitentiaire, de protection judiciaire (SPJ, IPPJ), hospitaliers et psychiatriques portant sur les modalités d'action pour les personnes sortant d'institutions ;
- La détermination d'une charte de fonctionnement fixant la relation des opérateurs de l'hébergement d'urgence vis-à-vis des MA ainsi que du secteur bruxellois du logement (SLRB, SISP, Fonds du Logement) dans le cadre d'orientations de personnes en réouverture de droits.

RECOMMANDATION N°4 : POSER LES FONDATIONS D'UNE INSTANCE DE PILOTAGE GLOBALE

La journée d'étude du 22 juin 2018 n'a pas abouti à des préconisations détaillées sur le fonctionnement d'une instance de pilotage. Toutefois, l'ensemble des acteurs est d'avis qu'il est nécessaire de disposer d'un lieu de concertation-coordination de jour et de nuit renouvelé. Les constats décrits en chapitre premier quant au fonctionnement « en archipels » des différents lieux de coordination opérationnelle ainsi que la difficulté à identifier qui coordonne, qui est le mandant, sont partagés. Il faut également souligner sur le terrain, la volonté du *Samusocial* de faire évoluer le *CCH*. Cet élément s'est traduit depuis la fin de la période hivernale par une action de concertation élargie avec l'ensemble des opérateurs sur des tâches telles que : la présente évaluation, le *monitoring* post-hiver 2017-2018 et la préparation de la prochaine période hivernale.

Dans le cadre de la période de transition, il est donc préconisé de **faire évoluer les instances existantes** (*CCH*, *Concertation jour*) en parallèle de l'écriture des missions confiées aux futurs organismes de droit public dans le cadre des arrêtés d'exécution. En pratique, il conviendrait donc par exemple, dans un premier temps, d'adjoindre à ces instances préexistantes une **task-force** (GT rassemblant des experts mandatés par les pouvoirs politiques) **mixte effectuant leur articulation et chargée de mettre en œuvre les tâches de planification** (recommandation n°3) et d'évaluation permanente préfigurant et préparant l'instance de coordination à l'horizon 2020.

RECOMMANDATION N°5 : PÉRENNISER ET ENRICHIR LES DÉMARCHES ÉVALUATIVES

La démarche d'évaluation de l'hiver 2017-2018 permet de tirer des traits d'évolutions et des points critiques pour organiser les prochaines périodes hivernales. Elle n'en demeure pas moins incomplète du fait d'avoir été réalisée en un laps de temps restreint mais aussi et surtout, parce qu'elle ne prendrait son sens que dans une chronicité annuelle.

Les participants à la journée d'étude du 22 juin 2018 demandent une pérennisation de l'évaluation sur une base annuelle permettant comparaison et adaptation des dispositifs. Il est attendu d'affiner les indicateurs permettant d'identifier les types de suivis sociaux et les orientations sortantes, ce qui implique le maintien du comité d'accompagnement à l'origine de cette évaluation.

Un processus de **monitoring permanent** portant sur les orientations et problèmes rencontrés par les personnes issues des dispositifs d'urgence a également été commandé par les Ministres Fremault et Smet, en juin 2018. La Strada y est sollicitée pour apporter une aide sur la méthode scientifique et les données statistiques du RCD. Ce *monitoring* orienté vers une meilleure gestion opérationnelle est également une opportunité pour une meilleure connaissance des publics et pour faire évoluer les dispositifs vers un plan pluriannuel d'action.

Enfin, l'évaluation **par les bénéficiaires** constitue un des éléments positifs relevés auprès des centres de jour et de nuit durant cet hiver 2017-2018, et est à renforcer. En effet, la réalisation d'une étude ensembrière de la parole des personnes sans abri bute cette année encore sur le facteur temps et une production hors délais du rapport par BPA. Durant la période de transition, il est attendu que cet outil de participation soit revalorisé (et se couple à l'évaluation annuelle selon le même calendrier).

RECOMMANDATION N°6 : DES OUTILS D'APPUI RECONNUS ET UNE MAÎTRISE DE LA COMMUNICATION

Cet hiver a été marqué par la réactivation de la **PILS** augmentée d'une brochure « hiver » multilingue⁴⁷. Ces outils au service de l'ensemble du secteur ne sont pas les seuls. Il faut également pointer 3 autres outils :

- ▶ **« Surviving in Brussels »**⁴⁸ : application mobile centralisant et cartographiant les données factuelles des opérateurs (heures d'ouvertures, implantations, numéros de contacts et descriptifs de contenus de services) ; ce projet est porté par *DoucheFLUX* et la Strada. Il était en phase de construction et vient d'obtenir un financement régional pour une année permettant son activation⁴⁹. Il s'agit d'intégrer cet outil à la concertation menée auprès des acteurs du secteur sans-abri.
- ▶ **« Kit sortants de prison »** : ce kit pour les ex-détenus/ex-prévenus est distribué par les directions des prisons (Maisons de peine/ Maisons d'Arrêt) situées en Région bruxelloise. Il comprend une trousse d'hygiène, des tickets STIB et des adresses de contact pour le suivi social et l'hébergement⁵⁰. Le financement COCOM permettant sa distribution est sur la sellette depuis ce mois de juin. Il nécessite certes un renouvellement mais n'en demeure pas moins utile pour le public auquel il s'adresse.
- ▶ **« Outil régional facilitateur d'accès aux droits fondamentaux »** : l'objectif initial de la recherche action *Fédération Bico-BWR* était de créer un outil en ligne de soutien aux travailleurs sociaux du secteur sans-abri dans l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires vers les CPAS. Cet outil n'a pas vu le jour mais la démarche a donné lieu à la constitution d'un réseau renforçant les collaborations (GT « adresse de référence » et « Convention MA-CPAS »⁵¹). Les difficultés énoncées par les organisations étant intervenues cet hiver et l'enjeu de (r)accrochage aux droits ressortant des interventions plaident pour un approfondissement de cette démarche et la création de nouveaux outils d'appui.

À ces recommandations, portant sur la communication interne, il faut ajouter celles portant sur la **communication grand public**. Pendant de l'approche innovante d'autogestion des enveloppes budgétaires dédiées à l'augmentation concertée des moyens d'action, cette communication reviendrait davantage aux opérateurs du secteur. À court terme, un consensus se dégage pour favoriser une présentation des dispositifs et moyens déployés en **ouverture** et **clôture** de périodes spécifiques : dans le cadre des hivers la période de transition, les mois de septembre (présentation du plan annuel, et des résultats d'évaluation⁵² ainsi que des objectifs fixés pour l'année) et de juin (précision des réorientations, données d'activité) semblent idéaux. Cette communication se devrait d'être préparée et effectuée en front commun des opérateurs de jour-soir-nuit du secteur (en lien avec la Fédération des CPAS Bruxellois et *BRULOCALIS* pour les volets CPAS et communaux).

47 La PILS offrira dès l'automne 2018, une nouvelle fonctionnalité permettant aux professionnels du secteur sans-abri et des secteurs connexes de consulter les places disponibles en MA en temps réels (une extension SMS des services de la PILS est également prévue pour décembre 2018). Elle est d'ores et déjà paramétrée pour un fonctionnement à toutes saisons de l'année.

48 Bientôt disponible en ligne : www.survivinginbrussels.be

49 Voire de nouveaux développements tels que des bornes digitales interactives au sein des structures du secteur et des secteurs connexes : notamment dans les salles d'attente des CPAS, des services communaux, etc.

50 Il est notamment cité comme exemple de bonnes pratiques par le GT prévention du sans-abrisme organisé par le SPP-IS.

En ligne : www.lastrada.brussels/portail/fr/observatoire/publications-externes/368-prevention-sans-abrisme

51 Respectivement sous l'égide de la FDSS et de l'AMA.

52 Guidant à terme les objectifs de travail ultérieur auprès des publics.

5. Vers un plan pluriannuel d'action sociale au service des personnes sans abri

Ce cinquième et dernier chapitre est tourné vers le plus long terme : celui de l'après période de transition abordée au chapitre précédent. Repartant de contenus ciblés de l'ordonnance, il esquisse les attentes des acteurs concernant les contenus d'action une fois les structures de droit public entrées en fonction.

Les contenus issus des *workshops* y sont croisés avec certaines lignes de propositions anciennes issues du rapport de la Strada (rapport d'évaluation hivernal de la période 2010-2012) car nombre de ses préconisations sont toujours d'actualité et rencontrent aujourd'hui un consensus. L'objectif de ce chapitre est d'identifier des propositions qui permettent de faire bouger des lignes de façon structurelle durant la législature 2019-2024. Chacun des points abordés est attaché à une « proposition préparatoire » (numérotées de 1 à 6) où sont identifiés des points d'attention permettant de penser un plan pluriannuel d'action sociale au service des personnes sans abri.

5.1. Vision pluriannuelle de l'aide aux sans-abri : la fin et les moyens

Nous l'avons vu, l'objectif de parvenir à terme à une disparition des plans hivernaux est largement partagée par les acteurs. La journée d'étude du 22 juin 2018 souligne que la notion de « crise » est inopérante pour une vision de long terme. Seule une vision de long terme permet de tenir compte de la réinsertion des sans-abri, de leur octroyer leurs droits, dans la perspective de leur accès aux droits fondamentaux, au logement et partant, à une vie dans la dignité.

Le *workshop* consacré à l'organisation et aux outils relève notamment que : « toutes les situations de crise sont la résultante d'évolutions observables à l'issue prévisible (...) la situation au Parc Maximilien par exemple, était observée et les conséquences connues bien avant l'hiver, dès l'été 2017 ». Dès lors, en termes d'emploi de notion « urgence » il faut se poser la question de *qui* la définit ? À partir de quand ? Quels sont les arbitrages effectués et par qui, si l'on est confronté à différents regards sur cette définition ?

Pour dépasser cette vision bloquante, la proposition est donc d'établir une planification annuelle et pluriannuelle. Celle-ci est permise par l'ordonnance à travers ses objectifs de programmation. Pour l'heure, l'organigramme et la précision de missions de *Bruss'Help* ne sont pas encore établis. Dans l'attente, les participants pointent :

- ▶ L'impératif de ré-encadrer la gestion de crise à un **plan long** avec des **objectifs chiffrés** de diminution du sans-abrisme à l'instar du modèle finlandais⁵³ basé sur un *monitoring* chiffré définissant les objectifs à atteindre par phases ;
- ▶ La nécessité d'un maintien de la **diversité des services** proposés et des **seuils d'accès** lors de l'entrée en fonction des instances de coordination et d'orientation de *Bruss'Help* ;
- ▶ L'attente d'une réelle plus-value des instances de coordination *Bruss'Help* dans la **mise en cohérence et l'intégration de la diversité des approches** du secteur et des secteurs connexes.

53 Voir à ce propos : https://ysaatio.fi/assets/files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf

Ainsi, au-delà du glissement vers une organisation annuelle et le développement de bonnes pratiques durant la période de transition, il est attendu d'établir une réelle stratégie à travers un **plan pluriannuel** compris idéalement dans une période quinquennale afin de correspondre aux législatures (et subséquemment, à la prochaine Déclaration de Politique Régionale) à l'horizon 2020. Au niveau de ces finalités, nous pouvons déjà relever qu'elles sont envisageables dans le cadre de l'article 87 de l'ordonnance.

Ce que dit l'ordonnance :

« La mission du Comité de coordination est d'améliorer la collaboration entre les différents acteurs agissant dans le secteur de l'aide d'urgence et de l'insertion des personnes sans abri en rendant notamment des avis à l'attention du Collège réuni relatifs à l'amélioration des dispositifs d'aide d'urgence et d'insertion ainsi qu'à la prévention du sans-abrisme et en proposant au Collège réuni des lignes directrices pour l'orientation des personnes sans abri (...). Le Collège réuni arrête les lignes directrices et intègre pour la définition de sa politique de lutte contre le sans-abrisme l'ensemble des matières relevant des compétences de la COCOM. Il intègre ces lignes directrices dans le Plan d'action bruxellois de lutte contre la pauvreté. » (Article 87).

Les participants aux *workshops* attirent toutefois l'attention sur la nécessité de réellement lier « l'urgence » à « l'insertion ». Or, l'ordonnance distingue celles-ci au niveau opérationnel. Différents sous-comités sont cités : « Au moins une fois par an, Bruss'Help organise et préside le sous-comité de coordination de l'aide d'urgence. Celui-ci regroupe les centres qui prestent des services d'aide d'urgence et les CPAS ainsi que tout autre acteur public ou privé dont la présence serait jugée utile ; au moins une fois par an, Bruss'Help organise et préside le sous-comité de coordination de l'insertion sociale. Celui-ci regroupe les centres qui prestent des services d'insertion et les CPAS ainsi que tout autre acteur public ou privé dont la présence serait jugée utile » (Art. 86 §2 et 3)⁵⁴. Aboutir à un pilotage assurant une vision intégrée est donc un point d'attention pour l'écriture des arrêtés d'exécution.

Ceci nous amène à la question des moyens. En termes organisationnels, un des consensus transversaux de la journée du 22 juin 2018 est l'impératif d'une coordination concertée dont les détails s'approchent très fortement des préconisations du rapport Liagre (la Strada, 2012) portant sur la création d'un « Dispositif Régional de Mise à l'Abri » (DIREMI)⁵⁵. En synthèse, la proposition « DIREMI » comprenait 4 pôles ou cellules d'actions structurées par un Comité de pilotage et un Comité technique. Les principes généraux du DIREMI portent sur :

- ▶ L'éradication du sans-abrisme basé sur des typologies claires et avec échéances de résultats (par ex : catégories de sans-abri de long terme, femmes, mineurs, personnes avec maladies chroniques et psychiatriques lourdes, etc.) ;
- ▶ La précision de l'intervention d'urgence selon la vulnérabilité des publics ;
- ▶ Les principes de gratuité et d'inconditionnalité ;
- ▶ Les principes de concertation entre acteurs et de transparence de fonctionnement ;
- ▶ L'évaluation régulière du fonctionnement du DIREMI.

⁵⁴ Cette distinction est également présente dans les articles 62 à 64 portant sur les missions de Bruss'Help.

⁵⁵ LIAGRE Romain., 2012, 2010-2012 : *Evaluation du dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles : La Strada, p. 93-102.

LE DIREMI EN PRATIQUE

Il propose une «**urgence**» **modulable sur une base annuelle**, en fonction de critères de vulnérabilité et de catégories partagées, évaluées régulièrement. Les tâches de coordination impliquant les budgets et liens avec les autorités publiques sont réalisées par le Comité de pilotage. Les tâches de coordinations des pôles de jour, soir et nuit, d'appui technique (outils, plans thématiques, communication interne, etc.) sont effectuées par le Comité technique. Sans entrer dans le détail de l'organigramme envisagé en 2012 (demandant adaptations au contexte institutionnel actuel), il est possible d'employer ce « projet DIREMI » comme embryon de coordination, dès la période de transition (notamment dans le cadre de l'idée de *task-force* mixte citée en recommandation n°4, chapitre 4).

Les caractéristiques du DIREMI ne sont pas en contradiction avec l'esprit de l'ordonnance en matière de missions confiées aux futurs organismes de droit public *Bruss'Help*.

Ce que dit l'ordonnance :

« Dans le cadre de ses mission portant sur l'aide d'urgence, Bruss'Help est chargé de :

- 1) l'organisation et la mise en place d'une équipe chargée de recueillir les appels signalant des personnes sans abri, la gestion du numéro d'appel d'urgence sociale visé à l'article 4, et l'envoi des services de travail de rue pour offrir une solution d'urgence aux personnes sans abri ;**
- 2) la coordination des dispositifs d'aide d'urgence et l'orientation des personnes sans abri vers ces dispositifs en fonction des besoins de la personne sans abri et des places disponibles ;**
- 3) l'organisation de la coordination visée à l'article 86, § 2 ;**
- 4) l'encodage des données objectives d'identification des personnes sans abri dans le réseau des dossiers sociaux conformément aux dispositions contenues à la section 3 du chapitre 3 ;**
- 5) l'organisation du Comité de coordination visé à l'article 86 . »** (Article 63).

PROPOSITION PRÉPARATOIRE N°1 : RÉDIGER UNE FEUILLE DE ROUTE DE FONCTIONNEMENT SUR BASE DU PROJET « DIREMI »

Les participants à la journée du 22 juin 2018 s'accordent sur le fait de préparer dès la période de transition la mise en œuvre d'une coordination fonctionnelle issue du terrain (« concertation enracinée ») opérant sur une base annuelle avec une possibilité de moduler les interventions. Cette première proposition préparatoire rejoint donc certaines recommandations du chapitre 4 sur l'organisation durant la période de transition, mais nécessite ici l'écriture d'un contenu de fonctionnement plus large qui touche à la redéfinition des instances existantes (*Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri, CCH, Concertation jour*, etc.). Elle demanderait en amont, la constitution d'un **groupe de travail chargé de rédiger une feuille de route** comprenant les principes à suivre concernant la modulation de l'intervention avec des objectifs clairs et ambitieux de réduction du nombre de personnes sans abri plutôt que de gestion du sans-abrisme avec des échéances définies sur base annuelle et pluriannuelle.

UN ÉLÉMENT DE DISSSENSUS

Il est important de signaler un élément exprimé par certains acteurs dans le cadre du comité d'accompagnement de la présente évaluation, ainsi que le 22 juin 2018 : l'attribution pratique du mandat pour les fonctions de *dispatching* à *Bruss'Help* ne fait pas l'unanimité. Cet élément gagnerait donc à être clarifié dans un avenir proche.

PROPOSITION PRÉPARATOIRE N°2 : RENDRE L'ARRIMAGE « ACTION DE CRISE-ACTION D'INSERTION » EFFECTIF

Cette liaison constitue une condition *sine qua non* pour réformer l'action au service des personnes sans abri. La dernière Conférence Européenne de Consensus sur le sans-abrisme soulignait qu' : « *afin de respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux, la personne, au sein de l'Union Européenne, quel que soit son statut juridique, ne doit être confrontée au dénuement. Cela signifie que les personnes doivent avoir accès à un hébergement, à un soutien social et sanitaire, pour répondre au moins à leurs besoins de base jusqu'à ce qu'une solution durable à leur situation soit trouvée, dans le respect de la dignité humaine* »⁵⁶. Le souhait des acteurs est d'éviter résolument toute dichotomie entre urgence et insertion. Pour ce faire, la rédaction de recommandations sera l'objet d'un des volets du **livre blanc du secteur sans-abri** dont les travaux débiteront en septembre 2018. Celui-ci constituera un document préparatoire tourné vers la prochaine législature (et la future Déclaration de Politique Régionale).

5.2. Connaître les publics pour un accueil multi-seuils cohérent et des orientations efficaces

Une stratégie intégrée nécessite, de l'avis de chacun, de dépasser la seule « *régulation des flux de personnes sans abri* » et doit impérativement viser l'éradication du phénomène, ce qui demande comme nous l'avons vu précédemment de prévoir et inscrire des échéances. Pour fixer ces objectifs et leur calendrier, une connaissance affinée des publics auxquels les centres du secteur viennent en aide (mais également des populations invisibilisées) est nécessaire. Une meilleure connaissance des publics demande de s'arrêter sur deux éléments cités dans le cadre des *workshops* du 22 juin 2018 : la question des **seuils d'accès** et la question des **catégories de publics**.

Concernant les données renvoyant aux études passées ainsi qu'aux différentes missions d'observatoire de l'actuelle Strada plusieurs outils existent déjà (dénombrement, RCD, études *Housing First* et plan hiver), sur lesquels nous reviendrons. Concernant la connaissance des personnes et de leurs problématiques par les centres, les sources de données sont diverses. En la matière, il est utile de revenir sur ce que l'ordonnance envisage en termes d'emploi des données. En particulier, sur la collecte des données via le dossier social.

Ce que dit l'ordonnance :

« Lorsqu'un centre vient en aide à une personne sans abri ou en besoin de guidance qui n'a pas encore de dossier social ou lorsque Bruss'Help acte une demande d'accès à un dispositif d'aide d'urgence ou d'insertion et envoie vers un centre une personne sans-abri ou en besoin de guidance qui n'a pas encore de dossier social, il constitue, pour cette personne, un dossier social reprenant les données suivantes : le nom et le prénom ; le genre ; l'âge ; l'état civil et la composition du ménage ; la nationalité et le statut de séjour sur le territoire ; le numéro d'identification national ; le lieu et le type de lieu où la personne habite ; les ressources économiques ; le niveau de formation ; les raisons ayant amené la personne à être sans-abri ou en besoin de guidance (...). » (Article 74 § 1)

L'utilité de cette récolte des données renvoie dans l'esprit du législateur aux fonctions d'orientation. Or, comme relevé lors de la journée d'étude du 22 juin 2018, les différents sujets de données précités ne permettent pas *stricto sensu* aux acteurs de clarifier des clés d'entrée telles que : la définition de degrés de vulnérabilité, l'identification de catégories cibles ou encore de typologies de trajets des personnes. La philosophie défendue par les participants est celle d'une remise au centre de la personne sans abri. Avant les chiffres et banques de données, il s'agit d'abord de situations de vie extrêmement variées et d'un secteur sans-abri aux prestations en mosaïque. Orienter les personnes demeure donc une tâche complexe.

« Il faut cesser de voir les choses comme si la personne dépendait du paysage des services, elle est partie prenante du paysage bruxellois et il faut donc plutôt se concentrer sur la façon de mobiliser la personne en fonction de son propre paysage. »

« Remettons la personne au centre. Quand on doit orienter et accompagner les personnes, on se sent parfois coincés par exemple au niveau des différentes Maisons d'Accueil. Or l'ordonnance rend les orientations obligatoires. C'est maintenant à nous de faire bouger les lignes, ce qui demande de s'entendre sur les seuils d'accès mais aussi sur ce qu'on entend derrière la vulnérabilité, ses critères. »

Discussions en *workshops*. journée d'étude du 22 juin 2018.

Il est notamment relevé que l'idée portée par l'ordonnance de faire travailler ensemble les entités du secteur par le biais de données permettant de construire un accompagnement commun de qualité, et de déterminer un plan régional de lutte contre le sans-abrisme, est louable. Au-delà des points de tensions cités dans le chapitre 4 (pression sur la charge de travail et dérives de contrôle) concernant le dossier social, c'est ici davantage la performance de l'instrument qui est interrogée.

Disposer de données fiables sur le nombre et le profil des personnes pour réaliser un plan national de lutte contre le sans-abrisme est en mouvement au niveau fédéral dans le cadre du programme MEHOBEL⁵⁷ comme relevé par plusieurs participants. Ce programme attend aujourd'hui un suivi des responsables politiques en régions et au niveau local. Dans le cadre de ce programme émerge une méthodologie de *monitoring* vue comme prometteuse : elle est applicable au sein de chaque région du pays et permettrait de rencontrer les enjeux pointés par les acteurs avec pour point d'attention une coordination concertée et adaptée des actions auprès des publics. Les principes de cette stratégie rencontrent davantage le souhait des participants et sont donc une source méthodologique à prendre en compte pour l'emploi des données.

PROGRAMME MEHOBEL : PRINCIPES POUR UNE STRATÉGIE BELGE DE MONITORING

Basé sur l'examen des sources de données administratives et des systèmes d'enregistrement régionaux, le programme a construit des éléments de base pour mesurer le sans-abrisme. Il comporte 13 principes :

- ▶ **Un plan national:** le but de la stratégie de *monitoring* est de fournir des données sur le sans-abrisme au niveau national
- ▶ **Avec des objectifs clairs:** les objectifs de la collecte de données doivent être expliqués et communiqués à toutes les parties concernées. Que voulons-nous mesurer et pourquoi ? Certains blocs de construction (ex : l'adresse de référence) reflètent les politiques locales autant qu'ils donnent d'informations sur le nombre de sans abri.
- ▶ **Intégré aux plans d'action régionaux et national de lutte contre le sans-abrisme:** lié aux plans régionaux et national de lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme, il vise à éveiller les esprits au caractère structurel du sans-abrisme, à son lien avec la pauvreté et à pousser les décideurs à chercher des solutions plutôt qu'à gérer les conséquences.
- ▶ **Montre une implication claire des décideurs:** différents niveaux de pouvoir ont la responsabilité du lancement, du financement et du suivi des blocs de construction. Certains relèvent de la responsabilité du fédéral, pour d'autres ce sont les pouvoirs régionaux et locaux qui ont la main. Des propositions concrètes doivent être formulées pour que les mesures soient prises là où elles sont les plus efficaces.
- ▶ **Utilise ETHOS comme définition partagée du sans-abrisme:** basé sur une stratégie globale qui comprend des méthodes différentes pour couvrir toutes les situations de vie. Une attention spécifique doit être portée au sans-abrisme caché (personnes hébergées temporairement chez des parents ou amis à défaut de logement, personnes qui vivent dans des endroits inadéquats au logement : garage, voiture, squat).
- ▶ **Est basée sur une appropriation et des responsabilités partagées:** les travailleurs de terrain et les organisations qui travaillent dans le domaine de la pauvreté doivent être impliqués à chaque étape de la stratégie de *monitoring*, de la conception des méthodes à la discussion des premiers résultats, de telle sorte qu'ils se l'approprient et qu'ils en partagent la responsabilité.
- ▶ **Vise à créer une situation win-win:** les données collectées par la stratégie de *monitoring* doivent être utiles aux travailleurs de terrain et les aider dans leur travail.
- ▶ **Évite tout impact négatif sur les personnes sans abri:** la collecte de donnée ne peut pas avoir d'impact (négatif) sur leurs contacts avec les services ni sur leurs ressources ou celles de leurs proches.
- ▶ **Est basée sur des méthodes mixtes:** des stratégies différentes sont nécessaires pour récolter les types de données. La collecte d'informations de trajectoires est la plus difficile. Pour cela, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale est une source d'information utile, bien que seule une partie des personnes sans abri puisse y être identifiées (entre autres les personnes en adresse de référence). Une collecte plus sophistiquée est nécessaire pour saisir la dynamique du sans-abrisme.
- ▶ **Est focalisée sur la prévention:** la mise en place de stratégies visant la prévention du sans-abrisme devrait toujours être prise en compte par la stratégie de *monitoring*.
- ▶ **Comporte des explications:** la dimension qualitative est un aspect crucial d'une stratégie de *monitoring*, afin de donner aux travailleurs sociaux et aux personnes sans abri la possibilité de donner du sens aux données collectées. À cet effet, des méthodes innovatrices et visuelles doivent être mises en œuvre.
- ▶ **Donne des feedbacks:** sur les données collectées à toutes les parties participant à la collecte. Ces feedbacks doivent être donnés non seulement au niveau fédéral et régional, mais aussi au niveau local afin que les données puissent servir par les services dédiés et les décideurs locaux.
- ▶ **Est coordonnée:** la collecte de données devrait être la responsabilité d'un organisme de recherche indépendant de telle sorte que les interférences politiques soient minimisées et la collecte de données fortement protégée. L'interprétation des données doit être un processus interactif dans lequel tous les *stakeholders* concernés ont leur mot à dire.

Enfin, notons que chacun s'accorde sur le fait que disposer d'une vision articulant données quantitatives et qualitatives est nécessaire pour paramétrer les seuils d'accès. En pratique, il s'agirait de garantir des activités et lieux bas seuils variés pour « accrocher les personnes » articulés à des passerelles vers une gamme de services multi-seuils et différenciés. La définition des seuils et publics demande également à être rattachée à la question de la définition de la qualité abordée dans plusieurs *workshops* :

« La qualité est définie par les métiers qui se mettent autour de la personne sans abri. Du coup, il faut se poser les questions suivantes : que faut-il pour que les droits de la personne soient respectés/réactivés ? Quel est le descriptif des besoins ? les critères d'accès ? les critères de l'accompagnement professionnel ? (infirmiers, AS, accompagnateurs) ? (...) Une idée intéressante à creuser serait de mettre sur pied une équipe de tutorat et de formation qui bougerait auprès des différentes entités du secteur, pour les travailleurs de jour, les travailleurs de soir et de nuit. »

Discussions en *workshops*. journée d'étude du 22 juin 2018.

PROPOSITION PRÉPARATOIRE N°3 : ÉTABLIR UN RÉFÉRENTIEL COMMUN SUR LES CRITÈRES D'ACCÈS ET DE VULNÉRABILITÉ

Il est proposé de trouver un accord sur un **référentiel commun** de données en lien avec les travaux du programme MEHOBEL. L'objectif est de permettre l'étude appliquée et la définition de façon commune des **critères de vulnérabilité**, des différents **seuils d'accès** ainsi que des **points de suivi** des personnes accompagnées (orientations internes et sortantes par catégories de tâches-métiers : « accompagnements physiques », « accompagnement social », « guidance »...) dans une logique de trajectoires replaçant les personnes au centre des dispositifs.

UN ÉLÉMENT DE DISSENSUS

Sur les effets de seuils d'accès, un débat n'a pu être approfondi et tranché durant la journée d'étude du 22 juin 2018 : celui du plus haut seuil des Maisons d'Accueil engendrant des difficultés dans les orientations depuis les centres actuels de l'urgence. Ce dissensus porte sur les conséquences pratiques du manque de places et de la non gratuité des MA dont les effets sont appréhendés différemment par les acteurs. Actuellement, ces deux aspects induisent un « avantage larvé » pour les MA pouvant, au contraire des centres d'urgence, « choisir » les personnes qu'elles accueillent (cette latitude du choix leur permet de constituer des « groupes adaptés » pour l'aspect communautaire, la sécurité et les suivis sociaux).

Moduler une part de gratuité au sein des MA demanderait débat approfondi (et subséquent, des simulations budgétaires quant aux financements de l'ensemble des « lignes » du secteur sans-abri). Par ailleurs, dans l'hypothèse de gratuité pleine ou partielle des services prestés par les MA, se posent également d'autres questions portant sur le suivi social (ex : installation dans la durée de personnes sans sortie vers le logement). Ces aspects nécessiteraient approfondissement et identifications de propositions dans le cadre de travaux ultérieurs.

PROPOSITION PRÉPARATOIRE N°4 : ASSOIR UN INSTRUMENT DE RÉCOLTE DES DONNÉES DESTINÉ À APPUYER LES ORIENTATIONS ET À DÉFINIR LES PLANS PLURIANNUELS D'ACTION SOCIALE

Les outils mis à disposition du secteur permettent d'ores et déjà une récolte et le traitement de données fiables qui permettent sur différents axes, de penser la stratégie d'action, de réaliser des évaluations et, à terme, d'appuyer les missions d'orientations. Le dénombrement demeure une approche majeure concernant la définition d'objectifs et l'examen de résultats quant aux résultats des politiques publiques sur de longues périodes. De même, les études *Housing First* ou plan hiver permettent un *screening* ciblé basé sur l'apport des données par les opérateurs concernés. Deux autres lignes d'enjeu doivent également être préparées et mises à jour sur les outils :

- ▶ Le **Recueil Central des Données** de la Strada. Pour atteindre son plein potentiel, il demande une contribution de l'ensemble du secteur dans la remise des chiffres. La participation du *Samusocial* et des nouveaux acteurs annuels et temporaires (*Plateforme Citoyenne Welcome Refugees, Consortium*) à la remise des données y afférant est en ce sens à mettre en œuvre dès 2018.
- ▶ L'enchâssement de l'ensemble des instruments dans un **cadre méthodologique concerté et reconnu par les acteurs opérationnels** est nécessaire. Il pourrait se faire via liaison à la stratégie de *monitoring* telle que développée par le programme MEHOBEL (évoqué dans la proposition préparatoire n°3).

5.3. Articuler durablement les temps de l'action sociale et concrétiser l'approche intégrée

L'un des apports des regards croisés permis dans le cadre des *workshops* du 22 juin 2018 a été de constater que les opérateurs ont, au fil du temps, réussi à atteindre un degré accru de collaborations sur le plan de l'articulation des différents temps de l'action sociale, journaliers et hebdomadaires. C'est le résultat d'une intense mobilisation du Réseau Hiver 86.400, dans un contexte qui aura été jusqu'ici rappelons-le, très inégal au niveau des moyens mis à disposition. Le trait d'union entre le jour et la nuit a été, sur le terrain de l'hiver 2017-2018, « *l'accompagnement et la mise en réseau entre partenaires* ». Même si les résultats finaux ont pu décevoir les opérateurs du *Consortium*, leur volonté d'innover à travers une réunion physique d'acteurs polyvalents dans l'accueil et l'accompagnement constitue une tentative positive.

Il faut toutefois être très prudent sur l'effet « loupe » du bon fonctionnement de ces articulations journalières et hebdomadaires sur le terrain des opérations. En effet, comme le relèvent les acteurs du Réseau Hiver 86.400, si l'offre globale a été augmentée, plusieurs services ont dû en contrepartie diminuer leurs actions par rapport à l'hiver 2016-2017. La question des moyens alloués reste brûlante à court terme : les subsides pour l'hiver 2017-2018 ont été versés à l'AMA début avril 2018 (ce qui a mis certaines petites ASBL en sérieuse difficulté financière) ; les fins de périodes restent critiques pour les bénéficiaires de par l'arrêt du travail sur le long terme entamé. Mais plus encore, il est nécessaire de se poser la question des montants de dotations financières nécessaires dès lors qu'est souhaitée une vision annuelle (supplantant le saisonnier). Ces mêmes questions se posent quant à l'action de services médicosociaux tels que *MDM* ou la *Croix-Rouge* si on envisage un glissement structurel vers une approche annuelle et pluriannuelle.

Les débats ont également porté sur la nécessaire re-dotation des structures de jour en termes de qualité des infrastructures, ainsi que sur une réelle intégration urgence-insertion sur base annuelle ou encore une meilleure connexion avec le secteur CPAS. Sur ces deux dernières articulations, il est constaté qu'au fil des discussions en Commission de l'ordonnance, elles ont été *in fine* entendues par le législateur. Les interventions des représentants des Ministres compétents le 22 juin 2018 l'ont rappelé en invitant les acteurs à proposer des mesures co-construites pour la suite des travaux qui porteront sur les arrêtés.

Ce que disent les comptes rendus en séances du Parlement bruxellois sur l'ordonnance :

« Le principal apport de la réforme est l'intégration, dans un système cohérent, de l'aide d'urgence et des dispositifs d'insertion. Bruss'Help et le New Samusocial auront notamment pour tâches de fluidifier le passage de l'urgence vers l'insertion. La collaboration entre les services d'urgence et d'insertion constitue la clé de la réussite du système. »

« Les CPAS seront amenés à jouer un rôle majeur dans le nouveau paysage bruxellois de l'aide aux sans-abri. Le projet les désigne comme de potentiels pouvoirs organisateurs des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion. En vertu de l'Article 28 du projet, les CPAS seront agréés d'office pour exercer la guidance visant le maintien en logement. (...) les CPAS seront représentés au sein des organes de gestion de Bruss'Help, de même qu'ils seront associés à la coordination des politiques de lutte contre le sans-abrisme. »

La concrétisation de ces mesures reste toutefois à construire sur le terrain. Ce qui n'est pas sans entrer en écho avec les travaux réalisés par les acteurs du secteur dans le cadre de la note relative à l'approche intégrée sous l'égide de la Strada⁵⁸. Celle-ci faisait suite à l'accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi de 2014 (signé par l'État fédéral et l'ensemble des entités fédérées). Elle cherchait à approfondir une approche globale, transversale et intégrée du sans-abrisme guidée par des **droits visant l'intégration** (logement, travail, santé, culture, éducation, mobilité et espaces publics) et à répondre à la diversité des situations personnelles (personnes isolées, familles avec enfants...).

Plusieurs acteurs participants à la journée d'étude du 22 juin 2018 insistent sur la nécessité de concrétiser cette note d'orientation sur l'approche intégrée. Si l'ordonnance ne cite pas cette approche voulue par le secteur, elle permet cependant sa construction dans le cadre de l'action des organismes d'intérêt public à venir. Les attentes principales exprimées en la matière dans le cadre de la présente évaluation touchent à deux aspects :

- ▶ Le besoin de davantage de soutien pour la réalisation d'un accueil polyvalent (avec des services externes connexes prestés *intramuros* des centres) comprenant des partenariats efficaces avec le réseau extérieur, lors des plans hivers ;
- ▶ Le besoin de concertation intersectorielle et l'articulation entre les secteurs et services (santé mentale, logement, CPAS services sociaux associatifs, hôpitaux et soins de santé), tout au long de l'année.

« Quand on met en place les plans hivers on augmente les places dans ce temps court. Nous ce qu'on plaide c'est pour renforcer le structurel : renforcer le bas seuil et puis, les besoins au niveau administratif. Plutôt que d'investir pour l'installation-réinstallation du plan hiver (parce que oui, ça a un coût exorbitant pour pas d'effets !), cet argent pourrait être utilisé pour le régulier. Mais alors pour le régulier, il manque une concertation au niveau politique fédéral et régional : par exemple, sur le refus que les services soient donnés sur place... et pendant ce temps, le secteur est très créatif. Il trouve des solutions pour ces blocages de la part des politiques. »

Discussions en *workshops*. journée d'étude du 22 juin 2018.

58 LA STRADA, WAGNER Martin, *Note de synthèse du groupe de travail « approche intégrée de l'aide aux personnes sans abri » de la Concertation bruxelloise de l'Aide aux Sans-Abri*, Bruxelles : La Strada, 2017, 128 p. En ligne : www.lastrada.brussels/portail/images/lastrada_versuneapprocheintegreedef1-1.pdf

À côté de ces attentes, la journée du 22 juin 2018 a également permis d'identifier deux aspects concernant les catégories de populations présentes dans les dispositifs hivernaux pour lesquelles développer une approche intégrée devient impérieux en région bruxelloise :

LES FAMILLES ET LES MINEURS

Les centres du secteur connaissent une évolution vers une plus forte présence de familles avec enfants et de mineurs non accompagnés (migrants ou non). Les familles sont présentes dans les centres de jours ainsi que dans toutes les formes d'hébergement. Même si les acteurs acquièrent une expertise en travaillant avec ces publics, ils tirent tous la sonnette d'alarme quant au manque de soutien et d'outils permettant un accompagnement adapté. Il s'agit donc :

- ▶ D'intensifier et de créer des relais intersectoriels avec différents acteurs de l'enfance et de la jeunesse : renforcer l'accompagnement péri-natal, l'accès aux écoles et aux milieux extrascolaires, développer des collaborations intersectorielles avec l'ONE, Kind en Gezin, etc. ;
- ▶ De renforcer les collaborations déjà existantes avec le SAJ, le SPJ et le Bijzondere Jeugdzorg, de manière structurelle dans une logique de soutien à la parentalité (ainsi que pour assurer la sortie d'institutions d'aide à la jeunesse qui évite le passage par le sans-abrisme). Attention : la pauvreté ou la situation de sans-abrisme ne devront pas être un argument de placement d'enfants. Il s'agit de lier l'aide à la parentalité avec le bien-être des enfants, le placement ne pourra être une solution que dans des situations complexes où d'autres moyens sont inadéquats ou ont échoué.

LES PERSONNES ISSUES DES MIGRATIONS SANS ACCÈS À L'AIDE SOCIALE

La problématique des personnes qui n'ont pas droit à l'aide sociale (personnes sans titre de séjour citoyen, mais également certains citoyens européens⁵⁹) est connue. Le public sans papier ouvre peu d'aides. La situation est répétitive et bloquée depuis la seconde moitié des années 2000. Pour ce public, les services du secteur sans-abri peuvent difficilement mettre en place un accompagnement de fond : que fait-on de ce public ? Est-il condamné à rester « hors porte » ? La plupart des compétences ayant trait à ces personnes se situent au niveau fédéral. Il n'empêche, celles-ci sont installées (parfois depuis plus de 10 ans) en Région bruxelloise⁶⁰ et fréquentent les centres du secteur sans-abri.

Comme le rappelle la note sur l'approche intégrée : « *L'État fédéral devrait respecter un minimum d'accueil humanitaire pour qu'elles puissent se loger dans les dispositifs adaptés et puis s'alimenter, se soigner et se laver. Le secteur de l'aide aux sans-abri et différents secteurs connexes restent la dernière bouée de sauvetage pour ces personnes. Le secteur doit rester accessible à toute personne en grande précarité* ». La question de ces publics revient partiellement à l'esprit du grand public à travers l'action de la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees* (et les initiatives de cet hiver au sein du *Hub Humanitaire* et de la *Porte d'Ulysse*), il n'en demeure pas moins qu'il serait nécessaire :

- ▶ de renforcer et construire des collaborations permettant aides et conseils juridiques : faire le point avec leurs personnes sur leur situation légale, évaluer les possibilités de solutions selon les statuts ;
- ▶ de viser une harmonisation des bonnes pratiques des CPAS et une simplification des procédures d'accès à l'Aide Médicale Urgente, sur base immédiate, annuelle/individu ;

59 Les salariés et indépendants ouvrent le droit à l'aide sociale, les autres non. Au niveau AMU, les ressortissants UE peuvent y avoir droit pendant la période où ils sont exclus du droit à l'aide sociale (chercheurs d'emploi et les membres de leurs familles, qui ont obtenu une annexe 19/19ter jusqu'à leur droit de séjour permanent (carte E+ et F+); les étudiants ou les personnes non-actives, et les membres de leurs familles, pendant les trois premiers mois de leur séjour suivant la délivrance de l'annexe 19/19ter (ils ont prouvé qu'ils étaient dans l'une de ces deux catégories).

60 Les résultats de récentes études montrent que Paris, Londres et Bruxelles constituent les 3 métropoles les plus « attractives » en termes de mouvements saisonniers et/ou « initialement temporaires » de personnes issues d'Europe centrale et orientale. Certains de ces parcours aboutissent à des décrochages (perte de l'emploi temporaire, expulsion locative...) menant au sans-abrisme. L'émigration souvent envisagée comme provisoire, peut en outre durer toute une vie, et se trouver entrecoupée de situations à risques pour les migrants UE issus de classes populaires et moyennes. Voir : HUGREE Cédric, SPIRE Alexis, *Les classes sociales en Europe : tableau des nouvelles inégalités sur le vieux continent*. Marseille : Agone, 2017, 267 p.

- ▶ travailler aux possibilités de droits activables⁶¹ en ce qui concerne le droit au domicile dans ce cadre de l'inconditionnalité de l'accueil d'urgence, aux occupations précaires et aux squats. Il faut préciser que cette question des droits activables est ardue car si les occupations négociées entrent dans le code du logement depuis 2013, la récente loi fédérale anti-squats (votée en octobre 2017) place de fait les personnes ayant trouvé une solution en occupation négociée devant de nouveaux risques d'éviction et de précarisation rendant difficiles les droits activables.

Enfin, notons que les participants ont également relevé un point aveugle des contenus de missions des futurs organismes prévus par l'ordonnance : celui de la formation continue des professionnels :

« Quelque chose d'étonnant concernant la structure... comment déjà ? Ah oui : Bruss'Help ! – Où ont-ils été trouver ce truc ! ? – (rires) Mais donc, l'ordonnance ne parle pas de la formation pour les travailleurs alors que dans les faits, on doit connaître tout : le CPAS, le droit des étrangers, l'aide à la jeunesse et j'en passe. Ne pourrait-on pas prévoir aussi de financer des formations pour les travailleurs ? Des formations par le secteur mais pas que : par les secteurs connexes aussi ? »

Discussions en *workshops*. journée d'étude du 22 juin 2018.

PROPOSITION PRÉPARATOIRE N°5 : APPROFONDIR LE TRAVAIL INITIÉ DE DÉFINITION D'UNE APPROCHE INTÉGRÉE INTERSECTORIELLE

La nécessité d'avancer dès la période de transition vis-à-vis des enjeux de **prévention**, de **raccrochage aux droits** et d'**ouvertures d'aides sociales** spécifiques ressort autant de la première partie du rapport consacrée à l'hiver 2017-2018 en chiffres que de la seconde partie issue des travaux en *workshops*. À cela, il faut ajouter la question de l'accès à une prise en charge médicosociale avec des dispensaires accessibles (modèle du dispensaire Athéna) et le développement de nouveaux circuits (ex. : maisons médicales ; pour l'activation des droits de mutuelle). Les enjeux liés à l'approche intégrée au sens large, la rédaction de recommandations sera l'objet d'un des volets du **livre blanc du secteur sans-abri** dont les travaux débiteront en septembre 2018. Celui-ci constituera un document préparatoire tourné vers la prochaine législature (et la DPR 2019-2024 y afférant).

PROPOSITION PRÉPARATOIRE N°6 : FORMATION, GESTION DES PLAINTES ET PARTICIPATION, DES POINTS D'ATTENTION

Les questions de **formation des travailleurs** mais également de **gestion des plaintes** des personnes fréquentant les centres concernent un scope plus large que celui de l'aide d'urgence et de l'insertion dans le contenu de missions des futurs organismes. Il nous semblait toutefois utile de les faire apparaître ici car ils nécessitent une préparation et des plans spécifiques. Concernant l'aspect participatif, il est une des évolutions intervenues dans les dernières discussions et amendements avant le vote de l'ordonnance. En tant que tel, le volet participation est actuellement auto-porté par les travailleurs du secteur et ne demande pas une préparation accrue. Toutefois, dans l'hypothèse d'une mise sur pied d'une instance chargée des plaintes des personnes sans abri, il est relevé que la création d'un guichet classique de type « *ombudsman* » éloigné du terrain semblerait inapproprié (source potentielle de non-recours), là où des démarches en espaces de paroles et de pair-aidance⁶² permettraient un contact direct et enraciné sur le terrain vis-à-vis de la réception puis du suivi de ces plaintes.

61 Platform for international cooperation for undocumented migrants, *Logement et sans-abrisme des migrants sans-papiers en Europe : développement et stratégies de bonnes pratiques visant à garantir l'accès au logement et à l'hébergement*, 2013.

62 SANDRON Lolita, DUJARDIN France, *L'émergence de la paire-aidance en Belgique francophone*. 18. Bruxelles : Pauvreté, 28 p. En ligne : www.le-forum.org/uploads/pauve%CC%81rite%CC%81-18-web.pdf



Conclusion

Ce rapport, de même que la journée d'étude du 22 juin à laquelle il a mené, porte un premier regard sur le « givre » et les « ronces », trame de fond (et de limitation) de l'action du secteur sans-abri ces 10 dernières années. Mais comme le sous-tend l'expression qui lui donne son titre, son objectif est avant tout de penser la récolte des « mûres ». Cette récolte appelle un travail collectif à mener de concert pour les prochaines années. Car si cette législature a été lourdement marquée par les crises – au risque parfois d'occulter (ou de stigmatiser⁶³) le travail de terrain mené par chacune des organisations venant en aide aux personnes sans abri – elle comporte également des opportunités et de nombreux points de consensus pour développer une stratégie régionale de diminution et à terme, d'éradication du sans-abrisme. Ces opportunités viendront du terrain, de façon ascendante.

Bien avant les différents travaux mis sur l'établi le 22 juin dernier, il convient en effet de relever deux postures fortes exprimées par les membres du comité d'accompagnement qui ont participé au présent rapport. Il s'agit d'une part, du choix de mettre tous les opérateurs de l'hiver autour de la table pour effectuer une évaluation croisée qui pointe les forces, faiblesses et effets pervers des dispositifs : c'est une première. C'est d'autre part, de proposer en commun dès la rentrée 2018, des tâches appropriables par chaque acteur pour faire bouger les lignes à court terme (la période de transition qui fait suite à l'ordonnance réformant l'aide aux sans-abri) et construire le plus long terme (la législature 2019-2024).

Du bon usage du mot « crise »

Mais ce faisant, quelle option est souhaitée par les acteurs du secteur ? Très clairement une option qui reprend de l'autonomie par rapport aux corsets voulus par l'emploi du terme de « crises ». Suite aux chocs pétroliers des années 1970, un penseur tel qu'Ivan Illich identifiait avec la verve radicale qui le caractérisait, deux conceptions de ce terme : la première selon laquelle le moment de la crise est celui d'une technocratie qui « prend en main la situation » via surcroît de fonds, de main-d'œuvre et de gestion descendante ; la seconde selon laquelle la crise est : « *l'instant du choix, ce moment où les gens deviennent brusquement conscients de la cage où ils se sont enfermés et de la possibilité de vivre autrement* ».

Dans leur prises de positions, les opérateurs réunis en panels la matinée du 22 juin 2018 aspirent sans conteste à la seconde conception. Les contenus d'évaluation repris en première partie de ce rapport montrent que ceux-ci ont d'ores et déjà posés des jalons sur les possibilités d'intervenir autrement. Plusieurs avancées sont constatées cette année en regard de l'hiver 2013-2014 de référence. Pour les organisations actives de longue date en journées comme en soirées et en nuits : la croissance de l'accompagnement social, la diversification de l'offre, de meilleurs couplages avec le secteur CPAS. Cet hiver a également été celui de l'expérimentation de la part de « nouveaux entrants de l'hiver » évoluant dans un cadre institutionnel (le *Consortium* avec une tentative de suivi polyvalent intégré orienté solutions de sortie du sans-abrisme) ou hors cadre institutionnel (l'action directe citoyenne de la *Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*).

⁶³ BRUZZ, *Nieuwe directeur Samusocial : Onze organisatie is te snel gegroeid*. Bruxelles : Bruzz, 20 juillet 2018.
En ligne : www.bruzz.be/samenleving/nieuwe-directeur-samusocial-onze-organisatie-te-snel-gegroeid-2018-07-20

Pour autant, il n'est pas possible de conclure sur un bilan positif, en dépit des expérimentations et développements précités. En effet, l'hiver 2017-2018 a buté (comme les précédentes éditions) sur une clôture fiévreuse de saison laissant de nombreuses personnes sur le carreau. Pour une part de celles-ci, l'orientation vers le *Centre Poincaré du Samusocial* depuis le *Centre du Consortium* (sur fonds régionaux) est toutefois en cours de *monitoring*. Enfin, la gestion coûteuse par *upgrade* de places en cours de période est restée de mise.

L'évolution du paysage et des projets des intervenants sur la ligne de front de l'urgence ne résout pas à elle seule tous les points de stagnation. Le phénomène de « sous-catégorisation » des publics par chaque entité se renvoyant la responsabilité des compétences a été particulièrement brûlant cette année et a sa part dans ces stagnations. Les responsables opérationnels actifs depuis les 15 dernières années relèveront à juste titre que le traitement politique des personnes migrantes est une problématique récurrente (rapport Rea, 2001 ; rapport la Strada, 2012). Il n'en demeure pas moins qu'une troisième conception de la crise se donne à voir au niveau du pouvoir fédéral caractérisée par l'organisation zélée de la « rareté de l'offre de service » : soit par circonscription stricte de période et mandat des opérateurs⁶⁴ (cahier des charges *Consortium*, Secrétariat d'État à la lutte contre la pauvreté), soit par *lock-out* de services préexistants (fermetures de places d'accueil FEDASIL par le Secrétariat d'État à l'Asile et la Migration⁶⁵)⁶⁶. L'intensité de ce givre-là est sans précédent.

Depuis l'état où nous en sommes

Les chiffres et tendances relatées dans ce rapport constituent avant tout un état de l'offre en Région bruxelloise : le nombre de personnes accueillies, les profils, les difficultés identifiées, l'organisation de cette offre. Alors oui, les taux de fréquentation augmentent partout : en accueil de jour comme en hébergement. Les chiffres de recours aux dispositifs de mise à l'abri cet hiver sont alarmants : environ 1.400 personnes accueillies la nuit au plus fort de l'hiver, une moyenne de 878 personnes par nuit dans les *Centres du Samusocial*, de 335 personnes par nuit au *Centre du Consortium* et de 300 personnes par nuit à la *Porte d'Ulysse*. Ceci sans compter les nuits organisées par la *Plateforme Citoyenne* chez l'habitant (lesquelles correspondent en chiffres absolus à des capacités de l'ordre d'un plan hiver tel que celui de la métropole liégeoise⁶⁷). Ils sont un signal.

Mais ils ne correspondent toutefois pas à l'étendue du sans abris en Région bruxelloise car, comme nous l'avons souligné, de nombreuses situations de personnes restent un angle mort de toute approche basée sur l'offre : les personnes en rue, en logement précaire/inadapté, hébergées par la famille ou des proches, en campements... n'y apparaissent pas. Bien que certains de ces profils soient détectés dans des structures bas-seuil cet hiver (notamment dans certains chauffoirs), le dénombrement 2018 sera capital pour disposer d'une vue détaillée sur l'état de la situation et son évolution depuis les 10 dernières années.

64 Cadrant cependant avec la logique *stricto sensu* de « périodisation » de l'action sur base hivernale (novembre-mars) initiée et développée par l'entité régionale bruxelloise jusqu'à ce jour.

65 La fermeture de 6.454 places d'accueil FEDASIL (annoncée en mars 2018) porte sur les places en centres collectifs et sur des logements individuels organisés par les CPAS. Sur le volet accueil collectif, le plan prévoit la fermeture de 9 centres, pour un total de 2.854 places concernant les sites suivants : Croix-Rouge Arlon (400 places), Tournai (400), Namur (300), Sainte-Ode (250) et Vielsalm (80) ; Rode Kruis Houthalen-Helchteren (700), Sint-Niklaas (300) ; Samusocial Neder-over-Heembeek (250) ; Caritas Scherpenheuvel (174).

66 Notons également concernant une autre catégorie de publics, les fermetures et gels de lits hospitaliers en santé mentale par le Ministère fédéral de la Santé qui impactent également fortement le secteur de l'aide aux personnes sans abri.

67 La comparaison est à prendre avec précaution (au niveau symbolique) : En termes de nombre de places/nuits organisée, le plan hiver liégeois 2017-2018 a assuré jusqu'à un maxima de 670 places pour 11.500 nuitées (source : *Relais Social du Pays de Liège RSPALISS*).

Sans minoriser les critiques sur le dossier social ayant émaillé les consultations dans le cadre de l'ordonnance, une meilleure connaissance des profils et trajectoires des personnes accueillies est un des points d'attention reformulé à l'occasion des *workshops* du 22 juin 2018. Celui-ci porte d'abord, sur la nécessité d'une évaluation continue de l'action par et pour les opérateurs (le *monitoring* post hivernal est un premier pas). Il touche ensuite et par surcroît, le fait pour chaque acteur de pouvoir déterminer les données nécessaires à l'accompagnement des personnes, à la définition du cadre d'intervention et des modulations de l'offre. Ces données sont : les critères de vulnérabilité, les profils et trajectoires (entrantes et sortantes).

Le développement de l'évaluation dans le champ social dans une perspective où les normes de performance deviennent aussi – sinon plus – importantes que l'appréciation du service rendu est clairement proscrite. En revanche, une vision d'autoproduction liée à des principes tels que ceux développés dans le programme MEHOBEL semble rassembler. Ici aussi, l'approche ascendante avec une garantie de retour sur l'investissement en temps des opérateurs est promue. C'est un point de départ pour un travail concerté à venir tant sur le plan des définitions de contenus/stratégies de suivi en insertion, de descriptifs de seuils d'accès que sur le plan d'une recherche appliquée au service des acteurs dans leur diversité.

Vers un cadre d'intervention permanent annuel et pluriannuel

Ligne directrice majeure transversale à ce rapport, la volonté de sortir au plus vite d'un pilotage à vue sur base saisonnière implique plusieurs attendus. Chacun s'accorde pour moduler sur base annuelle une intervention d'urgence/de crise basée sur les principes d'immédiateté, d'inconditionnalité et de gratuité plaçant la personne au centre de l'action.

Le modèle finlandais est cité en exemple pour ré-arrimer l'urgence à un plan long terme assorti d'objectifs chiffrés de diminution du sans-abrisme. Dans l'immédiat de la période de transition, il est avant tout souhaité le maintien d'une diversité des services et des seuils d'accès ce qui suppose une re-dotation. La reconnaissance des structures de jour et le financement y afférant est en ce sens une avancée de l'ordonnance réformant le secteur.

Dans les mêmes temps, dès la période de transition, de nombreux éléments restent à solder pour rendre possible un glissement vers un cadre d'intervention annuel. Plusieurs pistes sont reprises dans les 6 recommandations énoncées en chapitre 4. Parmi celles-ci, nous retenons d'une part les blocs de construction liés au renouvellement des partenariats institutionnels et d'autre part, l'identification d'un cadre de coordination.

Concernant les collaborations, le souhait est de renforcer les partenariats sur une base multilatérale. Plusieurs conventions sont déjà de mise et certaines fonctionnent déjà sur base bilatérale (à l'instar de la convention CPAS-AMA). La diversité des acteurs et les problèmes/retards rencontrés cet hiver incitent à établir une identification des besoins et l'établissement de nouvelles collaborations. Parmi celles-ci, le travail en réseau touchant aux enjeux de rattachage aux droits fondamentaux (et singulièrement, les modes de travail de liaison avec les 19 CPAS) ainsi qu'à l'intérêt de l'enfant (dans un contexte de présence de familles dans les centres d'urgence spécifique à la Région bruxelloise) sont particulièrement à prendre à bras le corps, dès l'hiver 2018-2019.

Concernant le cadre de coordination des dispositifs, il sera largement déterminé par les missions des organismes d'intérêt public « *Bruss'Help* » et « *New Samusocial* » prévus par les Arrêtés d'exécution. L'ordonnance réformant le secteur de l'aide aux sans-abri ouvre de nombreuses portes pour une mise en cohérence et l'intégration de la diversité des approches. Cependant, les nouvelles formes de concertation et de coordination devraient idéalement être expérimentées dès le prochain hiver.

Il en est de même des contacts avec les référents des autorités régionales et fédérales (ainsi que des pouvoirs locaux) et de l'opportunité de modulation par les acteurs des enveloppes budgétaires liées à l'urgence (qui impliquent répartition réfléchie entre pôles de jour, de soir et de nuit autant qu'entre pôles social et médical). Ces points abordés dans les discussions de l'ordonnance demandent test, contrôle et évaluation qui ne peuvent se faire que dans un cadre clair (et un « qui fait quoi ? » faisant assentiment).

Il n'échappera à personne que les 6 recommandations et 6 pistes préparatoires proposées dans les chapitres 4 et 5 de ce rapport comportent de nombreux travaux (référentiels, concertations, masterplan). C'est le propre de toute réforme d'amener une préparation au changement. C'est le propre de toute période de changement de demander une mobilisation de « forces vives » (sans le travail desquelles il ne serait pas possible de « récolter les mûres »). Il n'empêche, sur ce vaste chantier – même réparti entre période de transition sur base annuelle et plan pluriannuel 2019-2024 – ne perdons pas de vue que chaque acteur se trouve sur son terrain propre déjà submergé, avec le sentiment d'un « travail social bricolé »⁶⁸. En centres de jour comme en centres de nuit, les équipes sont chaque jour davantage sur la brèche, en face à face avec des exclus toujours plus nombreux d'une société bloquée dont les protections collectives et sociales sont éteintes les unes après les autres. Éviter l'épuisement des professionnels et des bénévoles, soutenir chacun dans ses métiers et assurer un retour concret sur les investissements de chacun est, dans ce climat, tout sauf un lieu commun.

Lutter contre l'irréversibilité

Comme relevé par les intervenants lors de la journée d'étude du 22 juin 2018, le travail de long terme en insertion tout comme le développement de la participation des personnes dans le secteur sans-abri est par définition un travail relationnel qui s'effectue dans l'immédiateté, au plus près des individus. Solidarités froides et chaudes y convergent. Face à des personnes confrontées à des murs administratifs et au non droit, il ne s'agit cependant pas de céder à une conception libérale où « *remobiliser permet par enchantement à chacun d'avoir sa chance pour rebondir* » mais plutôt d'être de plus en plus capables d'inverser l'inéluctable⁶⁹. Il s'agit d'offrir des temps/des lieux de recouvrance. Il s'agit aussi de lutter contre l'irréversibilité des situations et donc d'assurer protections minimales et sécurité sociale : accès aux soins de santé, aux prestations sociales, à un toit pour soi.

Sous cette législature, il faut le souligner, de nouveaux projets ont été développés et liés à une évaluation permanente à l'image du *Housing First*⁷⁰. Mais ne nous y trompons pas, augmenter les réversibilités passe en sus de l'approche par projets, par des choix politiques et économiques. La détermination de ces choix futurs, liés à des objectifs mesurables en termes de politiques d'asile, de santé, urbaines et du logement sont attendus. Quant à l'inclusion de la vision renouvelée « *de l'urgence à l'insertion* » au programme des futures déclarations de politique générale (aux niveaux régional et fédéral), elle est d'ores et déjà à l'ordre du jour en ce mois de septembre, dans le cadre de l'écriture du livre blanc du secteur sans-abri.

68 SOULET Marc, *Grammaire indigène de travail social : règles, principes et paradoxes de l'intervention sociale au quotidien*. Fribourg : Presses Universitaires de Fribourg, 1997, p. 96.

69 VRANCKEN Didier, *Social barbare*. Bruxelles : Couleur Livre, 2010, p. 89.

70 Voir à ce propos : LA STRADA, SWYNGEDAUV Karen, *5 ans de Housing First en Région de Bruxelles-Capitale : synthèse*. [Document interne] Bruxelles : la Strada, 2018.

Table des rapports hivernaux

Les documents suivants ont été transmis à la Strada pour la réalisation de l'analyse croisée des activités hivernales 2017-2018 traitée en première partie de ce rapport :

Rapport d'activités Plan Hiver 2017-2018 (*Samusocial*), Juin 2018, 32 p.

Rapport d'évaluation 2017-2018 (*Hiver 86.400*), Juin 2018, 17 p.

Rapport d'évaluation de l'accompagnement social de Haren 2017-2018 (*CAW Brussel*), Juin 2018, 46 p.

Rapport d'évaluation du Centre d'hébergement de Haren : accueil hivernal 2017-2018
(*Croix-Rouge, MDM, CAW*), Mai 2018, 28 p.

Rapport d'activités Plan Hiver régional 2017-2018 (*Médecins du Monde*), Mai 2018, 36 p.

Rapport d'activités hivernales du Hub Humanitaire et de la Porte d'Ulysse (*Plateforme Citoyenne Welcome Refugees*), Juin 2018, 11 p.

Rapport d'évaluation du dispositif hivernal d'accueil de jour pour personnes sans abri 2017-2018
(*Commune d'Ixelles*), Mai 2018, 15 p.

Rapport d'activités du chauffoir de Schaerbeek: hiver 2017-2018 (*CPAS de Schaerbeek, Croix-Rouge, Foyer Schaerbeekois*), Juin 2018, 27 p.

Pré-rapport de l'enquête des bénéficiaires (*Brussel Platform Armoede*), Juin 2018, 8 p.

Liste des abréviations et lexique

AMA	Fédération des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-Abri
AMU	Aide Médicale Urgente
AS	Assistant Social (ou pluriel : Assistants Sociaux)
ASBL	Association Sans But Lucratif
BAJ	Bureau d'Aide Juridique
BPA	Brussel Platform Armoede
BRULOCALIS	Association des Villes et Communes de Bruxelles
Buffer	Structure provisoire augmentant les places d'urgence
BWR	Brussels Welzijns- en gezondheidsRaad
CA	Conseil d'Administration
CASG	Centre d'Action Sociale Globale
CASO	Centre d'Accueil de Soins et d'Orientation
CAW	Centrum Algemeen Welzijnswerk
CCH	Comité de Concertation Hivernale
CFWB	Communauté Française Wallonie-Bruxelles
COCOM	Commission Communautaire Commune
Consortium (ou Centre du Consortium)	La dénomination comprend les acteurs coalisés au sein du centre d'hébergement de Haren durant l'hiver 2017-2018 comprenant : le CAW, la Croix-Rouge et MDM.
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
DIREMI	Dispositif Régional de Mise à l'Abri
Dispatching	Service géré par le <i>Samusocial</i> pour l'orientation des personnes sans abri vers les places disponibles dans les centres de nuit
DPR	Déclaration de Politique Régionale
ETHOS	<i>European Typology on Homelessness and Housing Exclusion</i>
ETP	Équivalent Temps-Plein
FDSS	Fédération des Services Sociaux
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
IPPJ	Institution Publique de Protection de la Jeunesse

MA	Maison(s) d'Accueil
MDM	Médecins du Monde
MEHOBEL	<i>Measuring Homelessness in Belgium</i> – La mesure des sans-abri en Belgique
MENA	Mineur Étranger Non Accompagné
MR, MRS	Maison de Repos, Maison de Repos et de Soins
NDLR	Note de la rédaction
ONE	Office de la Naissance et de l'Enfance
Phasing Out	Fermeture progressive
PILS	Plateforme Informativ de la Strada
PMR	Personne à Mobilité Réduite
PV	Procès verbal
RCD	Recueil Central des Données de la Strada
R. D. Congo	République Démocratique du Congo
RIS, E-RIS	Revenu d'Intégration Sociale, Aide sociale financière Équivalente au RIS
SAJ	Service de l'Aide à la Jeunesse
SISP	Société Immobilière de Service Public
SLRB	Société du Logement de la Région Bruxelles-Capitale
SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges
SPP-IS	Service Public de Programmation fédéral – Intégration Sociale
SPJ	Service de Protection Judiciaire
STIB	Société de Transports Intercommunaux Bruxellois
Upgrade	Extension du nombre de places en hébergement d'urgence
VG	Vlaamse Gemeenschap
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie – Commission Communautaire Flamande

Table des illustrations

FIGURE 1: Nombre de refus dénombrés à l' <i>Asile de Nuit Pierre d'Angle</i> , sur la période hivernale 2017-2018 (source : RCD)	21
FIGURE 2: Fréquentation de la <i>PILS</i>	22
FIGURE 3: Nombre de prestations distribuées aux <i>Centres du Samusocial</i> , sur la période hivernale 2017-2018	27
FIGURE 4: Nombre de consultations et de patients aux <i>Centres du Samusocial</i> , sur la période hivernale 2017-2018	28
FIGURE 5: Mises à l'abri, sur les périodes hivernales 2016-2017 et 2017-2018	29
FIGURE 6: Nombre de consultations et de patients au <i>Centre du Consortium</i> , sur la période hivernale 2017-2018	31
FIGURE 7: Nombre d'hébergements citoyens en Belgique, sur la période hivernale 2017-2018	34
FIGURE 8: Distribution des prestations (hors accompagnement social) au <i>Centre du Réseau Hiver 86.400</i> , au sortir de la période hivernale 2017-2018	36
FIGURE 9: Progression des prestations d'accueil de jour au <i>Centre du Réseau Hiver 86.400</i> , sur les périodes hivernales 2013-2014, 2016-2017 et 2017-2018	37
FIGURE 10: Profils et lieux de vie des personnes accueillies aux Chauffoirs d'Ixelles et de Schaerbeek, sur la période hivernale 2017-2018	39
FIGURE 11: Nombre d'accueil par jour en semaine et en weekend par le <i>Réseau Hiver 86.400</i> , sur les périodes hivernales 2016-2017 et 2017-2018	42
FIGURE 12: Évolution du nombre de personnes hébergées par le <i>Samusocial</i> , sur la période hivernale 2017-2018	44
FIGURE 13: Nombre de nuitée MENA enregistrées au <i>Samusocial</i> , sur la période hivernale 2017-2018	45
FIGURE 14: Évolution du nombre de personnes hébergées au <i>Centre du Consortium</i> , sur la période hivernale 2017-2018	46

FIGURE 15: Nombre moyen de nuitées par profil au <i>Centre du Consortium</i> , sur la période hivernale 2017-2018	46
FIGURE 16: Profil des situations familiales des personnes accueillies au <i>Centre du Consortium</i> , sur la période hivernale 2017-2018	47
FIGURE 17: Nationalités-origines des personnes hébergées au <i>Centre du Consortium</i> , sur la période hivernale 2017-2018	48
FIGURE 18: Publics accueillis à la <i>Porte d'Ulysse</i> au 30 avril 2018	48
FIGURE 19: Catégories d'âges des personnes (enfants et adolescents) hébergées au <i>Centre du Consortium</i> , sur la période hivernale 2017-2018	49
FIGURE 20: Répartition hommes, femmes, enfants sur l'ensemble du dispositif 2017-2018	50
FIGURE 21: Interventions en travail de rue, sur la période hivernale 2017-2018	51
FIGURE 22: Orientations effectuées en travail de rue, sur la période hivernale 2017-2018	51
FIGURE 23: Catégories d'âges des personnes au sein d'une famille au <i>CAW Brussel</i> , sur la période hivernale 2017-2018	54
FIGURE 24: Thèmes des suivis les plus récurrents au <i>CAW Brussel</i>	55
FIGURE 25: Évolution du taux de réussite des orientations au CASO par <i>Médecins du Monde</i> , sur la période hivernale 2017-2018	56
FIGURE 26: Orientations externes du <i>Samusocial</i> , sur la période hivernale 2017-2018	57

Bibliographie

MONOGRAPHIES

DEMAERSCHALK Evelien, ITALIANO Patrick, MONDELAERS Nicole, STEENSSENS Katrien, SCHEPERS Wouter et BIRCAN Tuba, *MEHOBEL : Measuring Homelessness in Belgium : belgian research action through interdisciplinary networks*. Bruxelles : BELSPO, 2018, 184 p.

ENGLERT Marion, LUYTEN Sarah, DEOGRATIAS, Mazina, YANNART Melody, *Baromètre social : Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*. Bruxelles : Observatoire de la santé et du social Bruxelles, 2015, p. 47-51.

ENGLERT Marion, LUYTEN Sarah, DEOGRATIAS, Mazina, YANNART Melody, *Baromètre social : Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*. Bruxelles : Observatoire de la santé et du social Bruxelles, 2017, p. 45-56.

FEANTSA, *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : recommandations politiques du Jury*. Bruxelles, 9-10 décembre 2010, 32 p.

GOFFMAN Erving, *Asiles*. Paris : Editions de Minuit, 1968, 452 p.

HARVEY David, *Social justice and the city*. Athens : The University of Georgia Press, 2008 (1973), p. 285-331

HUGREE Cédric, SPIRE Alexis, *Les classes sociales en Europe : tableau des nouvelles inégalités sur le vieux continent*. Marseille : Agone, 2017, 267 p.

ILICH Ivan, *Le chômage créateur : Œuvres complètes (Vol. 2)*. Paris : Fayard, 2005 (1977), p. 25-92.

LA STRADA, WAGNER Martin, *Note de synthèse du groupe de travail « approche intégrée de l'aide aux personnes sans-abri » de la Concertation bruxelloise de l'Aide aux Sans-Abris*, Bruxelles : La Strada, 2015, 17 p.

LA STRADA, LIAGRE Romain, *2010-2012 : Évaluation du dispositif d'urgence hivernal en région de Bruxelles-Capitale*. Bruxelles : La Strada, 2012, 120 p.

LA STRADA, *Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri : note de propositions*. Bruxelles : Concertation Bruxelloise de l'aide aux sans-abri du 27 octobre 2017, 2017, 11 p.

LA STRADA, MONDELAERS Nicole, *Dénombrement des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale – Novembre 2016/mars 2017*. Bruxelles : La Strada, 2017, 128 p.

MILLS Wright, *L'imagination sociologique*. Paris : François Maspero, 1967, p. 107-124, p. 187-235.

MONDELAERS Nicole, BLANCKE Birger, *Secteur de l'Aide aux Sans-abri – CPAS : Faciliter l'accès aux droits sociaux fondamentaux*. Bruxelles : Fédération Bico, 2014, 64 p.

NOEL Laurence, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région Bruxelloise : Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016*. Bruxelles : Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles, 2017, 164 p.

REA, Andrea (Dir.) & Al., *La problématique des personnes sans-abri en Région Bruxelles-Capitale*, Bruxelles : Groupe d'Etude sur l'Ethnicité, le Racisme, les Migrations et l'Exclusion (GERME) de l'ULB, 2001.

SERME-MORIN Chloé, *Deuxième regard sur le mal-logement en Europe : 2017*, Bruxelles : FEANTSA, Fondation Abbé Pierre, 2017, 129 p.

SOULET Marc, *Grammaire indigène de travail social : règles, principes et paradoxes de l'intervention sociale au quotidien*. Fribourg : Presses Universitaires de Fribourg, 1997, p. 96-102.

STERN Leonard, DA COSTA NUNEZ Ralph, *A shelter is not a home... or is it ? Lessons from family homelessness in New York City*. New-York : White Tiger Press, 2004, 129 p.

VRANCKEN Didier, *Social barbare*. Bruxelles : Couleur Livre, 2010, 102 p.

ARTICLES

AMA, *Contraindre les sans-abri : Le jeu d'équilibriste entre coercition et aide sociale*. Bruxelles : AMA-Communiqué de Presse, 2018.

AZZEDINE Hajji, *L'effet Francken*. 1. Bruxelles : Revue Nouvelle, 2018.

BRUZZ, *Nieuwe directeur Samusocial: onze organisatie is te snel gegroeid*. Bruxelles : Bruzz, 20 juillet 2018.

COHEN Muriel, DAVID Cédric, *Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation*. Paris : Métropolitiques, 2012.

DIERICKX, Ariane, « *Nous acceptons le prix de lutte contre la pauvreté mais...* », Bruxelles : Le Soir, 13/06/18.

FRANCO Bernard, *Sans-abrisme et urgence sociale à Bruxelles : échec d'une expérience*. 1 (2). Paris : Espaces et Sociétés, 2004, p. 159-174.

GARDELLA Edouard, *Temporalités des services d'aide et des sans-abri dans la relation d'urgence sociale : Une étude du fractionnement social*. 3 (7). Paris : Revue Sociologie, PUF, 2016, p. 243-260.

GARDELLA Edouard, *L'urgence comme chronopolitique. Le cas de l'hébergement des sans-abri*. 4 (64). Paris : Temporalités, 2014, 230 p.

GLUMBIKOVA Katerina, NEDELNIKOVA Dana, *Experiencing a stay in a Shelter in the context of a lack of social housing*. 2 (11). Bruxelles : FEANTSA European Journal of Homelessness, 2016, p. 163-173.

HADJI, Chahr, *De l'exclusion à la citoyenneté : un autre regard sur les sans abri*, 19 (6), Bruxelles : Pauvreté, Forum Bruxellois de Lutte Contre les Inégalités, 2018.

LANCIONE Michele, *Beyond Homelessness Study*. 3 (10). Bruxelles : FEANTSA European Journal of Homelessness, 2016, p. 163-175.

MARTIN Lucie, *Les sans-abris : malvenus dans l'espace public*. Bruxelles : Observatoire belge des inégalités, 2015.

MORMON Marinette, *Sans-abri à Bruxelles : Un projet d'ordonnance qui sème le trouble*. 441-442, Bruxelles : AlterEchos, 2017.

MORMON Marinette, *Réfugiés : après l'urgence, l'accompagnement*. 419, Bruxelles : AlterEchos, 2016.

NOEL Laurence, *Non take up ou le non recours aux droits sociaux en Région Bruxelloise*. Bruxelles : Observatoire belge des inégalités, 2018.

SANDRON Lolita, DUJARDIN France, *L'émergence de la pair-aidance en Belgique francophone*. 18. Bruxelles : Pauvreté, 2018, 28 p.

ZENEIDI-HENRY Djemila, FLEURET Sebastien, *Fixes sans domicile, réflexion autour de la mobilité des SDF*. 36 (1). Paris : L'Espace Géographique, 2007, p. 1-12.

DOCUMENTS LÉGISLATIFS

Assemblée réunie de la COCOM, Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri. Bruxelles : Parlement Bruxellois, 7 février 2018.

Assemblée réunie de la COCOM, JAMOULLE Véronique, TEITELBAUM Viviane, Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri : Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Sociales. Bruxelles : Parlement Bruxellois, 2 mai 2018.

Assemblée réunie de la COCOM, Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri : Amendements après rapport. Bruxelles : Parlement Bruxellois, 25 mai 2018.

SITES CONSULTÉS

Asile de Nuit Pierre d'Angle : www.pierredangle.be

CAW Brussel : www.caw.be/locaties/caw-brussel-vzw

Croix-Rouge de Belgique : www.croix-rouge.be/situations-durgence/plan-hiver

CPAS-Info : www.ocmw-info-cpas.be

Dispositif Hiver 86.400 : www.86400.be

Fédération des CPAS Bruxellois – BRULOCALIS :
www.brulocalis.brussels/fr/federation-des-cpas-bruxellois

Fédération des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans Abri (AMA) : www.ama.be

Fédération des Services Sociaux (FDSS) : www.fdss.be

La Strada, Centre d'appui au secteur bruxellois de l'aide aux sans-abri : www.lastrada.brussels

Médecins du Monde (MDM) : www.medecinsdumonde.be

Plateforme Citoyenne Welcome Refugees : www.bxlrefugees.be

Plateforme Informative de la Strada (PILS) : www.lastradapils.brussels

Samusocial Bruxelles : www.samusocial.be

SPP Intégration Sociale (SPP-IS) : www.mi-is.be