



**Le dispositif d'urgence hivernal de la région de
Bruxelles-capitale.
Evaluation et propositions**

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

- PLAN -

Introduction - Du colloque du 22 juin 2010 au Groupe de travail sur l'urgence hivernale.....	p.5
I. Eléments de contexte.....	p.8
I.1. La situation socio-économique en région de Bruxelles-capitale.....	p.8
I.2. Les sans-abri et l'aide aux sans-abri à Bruxelles.....	p.10
II. L'hiver, une période urgente pour les sans-abri ?.....	p.16
II.1. Urgence sociale, urgence hivernale : définir pour agir.....	p.16
II.1.1. Définitions de la notion d'urgence	p.16
II.1.2. L'accueil d'urgence à Bruxelles.....	p.18
II.2. En hiver, l'urgence plus urgente encore.....	p.18
II.2.1. Les limites de l'urgence.....	p.19
III. Les dispositifs hivernaux à Bruxelles-capitale et ailleurs.....	p.22
III.1. Retour historique.....	p.22
III.2. Le dispositif hivernal 2010/2011.....	p.29
III.2.1. De l'ouverture à la fermeture, déroulement.....	p.29
III.2.2. Dispositif alternatif ...?.....	p.33
III.2.3 Evaluer l'impact d'un dispositif hivernal sur une commune : quelques mots sur la recherche-action de Diogènes.....	p.34
III.3. Les autres dispositifs hivernaux en Belgique.....	p.35
III.3.1. En Wallonie.....	p.35
III.3.2. En Flandre.....	p.36
IV. Enseignements et recommandations pour un vrai Dispositif d'Urgence Hivernal Bruxellois (DUHB).....	p.39
IV.1. Principales conclusions du colloque du 22 juin 2010.....	p.39
IV.2. Des mesures structurelles : personnel, bâtiments, etc.....	p.42
IV.3. Une remise en cause de certains principes ?.....	p.49
IV.4. L'information et la communication.....	p.49
IV.4.1. Le développement de la Plate-forme Informatique de La Strada (PILS).....	p.49
IV.4.2. L'information des usagers et travailleurs sur la question sans-papier.....	p.54
IV.5. Coordination, organigramme et agenda.....	p.55

Conclusion - Les 17 recommandations pour le Dispositif d'Urgence Hivernal Bruxellois (DUHB).....p.57

Bibliographie

Table des illustrations

Tableau n°1	Dépenses et nuitées du DHD entre 2002 et 2005.....	p.23
Tableau n°2	Evolution du nombre de places ouvertes pour les dispositifs d'urgence hivernaux à Bruxelles-capitale.....	p.24
Graphique n°1	Le coût du dispositif hivernal (Pierre d'Angle, Samusocial) de l'hiver 2000 à l'hiver 2010.....	p.26
Graphique n°2	Evolution du pourcentage de financement de la CCC pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné).....	p.27
Graphique n°3	Evolution du financement de la CCC et de la COCOF pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné).....	p.28
Graphique n°4	Evolution du financement de la CCC et de la COCOF pour le secteur de l'aide aux sans-abri (urgence, maisons d'accueil, habitat accompagné)/ base 100..	
Graphique n°5	Comparaison de l'évolution du nombre de places d'urgence (hiver/hors saison).....	p.31
Tableau n°3	L'accueil hivernal dans quelques villes flamandes.....	p.37
Tableau n°4	Comparaison des aspects positifs/négatifs de petites et grandes structures pour le DUHB.....	p.43
Capture n°1	La page actualités.....	p.51
Captures n°2 et 3	Les places dans les maisons d'accueil (écran test).....	p.53/54

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

Genèse

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

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

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

Méthodologie et étapes du travail

Dans un premier temps, nous nous sommes consacrés à plusieurs visites individuelles auprès de certains acteurs de terrain (SNCB/Hope In Station, Médecins du Monde, Croix-Rouge, Diogènes, Jamais Sans Toit, Home Baudouin, Pierre d'Angle, Samusocial, Bij Ons, CAW Archipel, Infirmiers de Rue, FEDASIL, Centre Ariane, Fédération des Centres de Services Sociaux). Comme l'expliquent Rea et alii¹, " *les acteurs de terrain (...) disposent d'une expertise professionnelle et personnelle à exploiter.*" De plus, "*par la communication collective, ils peuvent mettre à distance leurs représentations et leurs pratiques professionnelles.*" C'est dans ce sens que nous avons collaboré avec eux, même si proposer une vision globale avec un recul suffisant pour émettre des propositions concrètes reste pour eux un exercice difficile.

Lors de ces rencontres les questions étaient :

- Que représente pour vous le dispositif d'hiver ?
- Quelles sont ses qualités, ses défauts ?
- Etes-vous prêt à participer activement à un groupe de travail ?
- Quelles propositions auriez-vous déjà à faire concernant l'amélioration du dispositif existant ?

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

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

- l'ouverture du dispositif hivernal : où, comment, qui, combien ?

- La question de l'information/communication entre le Samusocial et le reste du secteur ?

- Réflexions autour du nombre de places à ouvrir (ou non), des bâtiments (lesquels, combien, où, comment ?).

- Proposition d'un outil informatif interactif par La Strada. La fermeture du dispositif hivernal : comment et quand ? Un bilan intermédiaire de la part du Samusocial.

- La coordination et l'organisation des prochains dispositifs hivernaux.

- Le nombre de participants varia entre 8 et 20 personnes (voir les comptes-rendus en annexe), réunissant des acteurs des différentes « lignes », et de différents secteurs.

La difficulté fut de s'extraire de « l'urgence » de l'hiver 2010, pour tenter de réfléchir au futur des dispositifs hivernaux. Malgré tout, la présence à la plupart des réunions du principal opérateur du dispositif hivernal, le Samusocial, a permis non seulement d'informer le reste

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

du secteur de son fonctionnement mais également de désamorcer une certaine tension propre à la période hivernale.

Nous avons également collaboré avec deux travailleurs sociaux/chercheurs engagés par l'Asbl Diogènes. L'association a en effet été choisie pour mener une recherche-action autour de la question de l'impact de la présence d'un dispositif hivernal sur une commune, à partir de l'exemple d'Etterbeek où le Samusocial a ouvert une structure de 300 places pour l'hiver 2010/2011. Avec cette équipe, deux Espaces de Paroles ont également été co-animés avec Jean-Louis Linchamps de La Strada. L'un sur la question de l'hiver pour les sans-abri à Bruxelles en général, et l'autre à la gare centrale, concernant les sans-abri qui choisissent (ou non) de ne pas se rendre dans un centre d'urgence pendant l'hiver. Ces deux Espaces de parole ont permis de recueillir plus spécifiquement la parole des usagers, peu présents lors des groupes de travail « officiels ». Depuis septembre 2009, nous avons également participé à plusieurs réunions d'Espaces de parole² (dont un au CCN à la gare du nord) sur différentes thématiques (alcool, arrivée en centre d'accueil, gare, etc.), qui ont alimenté notre réflexion sur l'hiver. Enfin, notre expérience précédente sur le terrain (2009/10), pendant laquelle nous avons réalisé un travail sur les territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-capitale³ nous a également été utile pour ce rapport.

Plan du rapport

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

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

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

Enfin, à partir de tout ce matériel qualitatif et quantitatif, nous proposerons dans une dernière partie de manière synthétique les enseignements tirés de ces expériences et de notre propre

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

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

évaluation, afin d'établir des recommandations pour un prochain dispositif hivernal structuré et coordonné.

I. Eléments de contexte

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

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

I.1. La situation socio-économique en région de Bruxelles-capitale

Malgré son classement dans le top 3 des régions européennes les plus riches, Bruxelles-capitale est paradoxalement confrontée à de sérieux problèmes de pauvreté sur son territoire. Ainsi, en 2007 (on peut estimer que ce classement n'a guère changé en 2010), la région bruxelloise affiche le troisième PIB des régions européennes (en Standard de Pouvoir d'Achat, UE à 27), derrière Londres et Luxembourg. Alors que parallèlement, la région connaît un taux de chômage administratif⁴ d'environ 20% de la population active en 2009⁵, avec certains taux par communes qui atteignent quasiment les 30%. Comparativement aux autres régions belges et malgré sa richesse donc, Bruxelles-capitale détient le plus fort taux de chômage (environ 15% selon le calcul du Bureau International du Travail, Flandre : environ 5% ; Wallonie : environ 11%; moyenne Belgique : environ 8%). La population de la région bruxelloise, tellement attractive pour les capitaux, les entreprises, les élites, ne profite pas de la production de richesses puisque, par exemple, un peu plus de la moitié des emplois qui y sont créés sont occupés par des navetteurs belges ou des étrangers (européens essentiellement).

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

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

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

En plus du taux de chômage et des écarts de richesses, le deuxième point qui nous semble important dans cette rapide analyse socio-économique, concerne la démographie bruxelloise. La population de la région est jeune et multiculturelle. En ce qui concerne les mouvements migratoires, on en note trois principaux. Tout d'abord, une mobilité des populations des quartiers centraux pauvres vers des quartiers périphériques également pauvres, avec comme corollaire un renforcement de la pauvreté de ces quartiers (puisque comme le note l'Observatoire, « *lorsqu'ils disposent de ressources suffisantes [une partie des personnes pauvres] déménage[nt] vers des quartiers plus favorisés, ou même à l'extérieur de Bruxelles⁶* ». Ensuite, une mobilité générale des bruxellois vers le reste du pays, supérieure aux mouvements entrants. Enfin, un solde positif des mouvements avec l'étranger, c'est-à-dire que les étrangers migrent vers Bruxelles, plus que les bruxellois ne partent s'installer à l'étranger. On note un accroissement de la population bruxelloise, et dans le même temps un appauvrissement d'une partie de cette population. Les jeunes (21,9% de moins de 20 ans en 2008) et les étrangers non-européens (plus de 50% de la population non-belge est d'origine européenne) étant parmi eux les plus fragiles⁷ (problème d'accès à l'emploi, d'insertion, discriminations, sous-qualification, etc.)

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

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

⁶ Op.cit., p.11

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

aussi considérablement plus que dans les autres régions et grandes villes, à l'exception de Liège » comme le note l'Observatoire⁸.

Le dernier point majeur dont il faut tenir compte, et qui sera développé plus avant dans le chapitre des recommandations, concerne la question du logement. Il est ainsi intéressant de noter que les Belges considèrent la place du logement comme importante dans l'explication du sans-abrisme. En effet, d'après un sondage Eurobaromètre de 2007⁹, trois causes du sans-abrisme ressortent parmi les Européens interrogés : l'addiction, l'emploi et le logement. Et c'est concernant le logement que les Belges se situent en tête du panel (alors que pour les deux autres items ils se situent en queue). C'est-à-dire que parmi les Européens, ils comptent parmi les plus nombreux considérant le logement comme un facteur de sans-abrisme.

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

I.2. Les sans-abri et l'aide aux sans-abri à Bruxelles

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

Il reste complexe de trouver à la fois une cause unique au sans-abrisme, et *de facto* de définir le sans-abrisme et les personnes sans-abri. La typologie ETHOS (European Typology on Homelessness and housing exclusion) de la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) a tenté de classer les personnes sans-

⁸ Op.cit. p.27

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

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

abri, mal-logés, etc. en développant différentes catégories correspondant à des critères plus ou moins précis (personnes vivant dans la rue, personnes en hébergement d'urgence, etc.). Dans ce rapport on considèrera comme sans-abri les personnes relevant uniquement des catégories opérationnelles 1 et 2 du classement ETHOS, c'est-à-dire les personnes vivant à la rue et celles en hébergement d'urgence¹¹.

Combien de personnes sont sans abri à Bruxelles-capitale ? Cette question semble *a priori* intéressante pour, en termes économiques, tenter d'ajuster l'offre (de lits, de services) à la demande (nombre de personnes qui pourraient solliciter cette aide). D'autre part, connaître de la manière la plus précise possible, le nombre de sans-abri bruxellois permet de tordre le cou à certaines élucubrations concernant des chiffres qui pourraient aller de 2000 à 20000 ...

Pendant la période hivernale, l'idéal serait également de connaître le nombre de sans-abri en rue. Mais cela est impossible, et faire l'exercice d'estimation de ce chiffre à partir du nombre de lits occupés par les différentes structures est erroné. On sait en effet qu'à partir du moment où les dispositifs d'hiver s'ouvrent, le nombre de « sans-abri » augmente. C'est-à-dire que plus on ouvre de places, plus des personnes dans des situations de logements précaires (squats, insalubres, etc.) profitent de cet « effet d'aubaine » pour venir occuper ces places gratuites. Evidemment, que ces groupes sortent de situations de vie en taudis, squats et autres logements insalubres n'est fondamentalement pas négatif, car ils trouvent dans les dispositifs d'hiver des conditions un peu meilleures en terme de sécurité et d'hygiène.

La réponse à la question du nombre de sans-abri est d'autant plus difficile qu'il faut définir qui est sans-abri, parmi une population en rue, en squat, en centre d'hébergement, sociologiquement hétérogène. Les personnes sans-papiers, les demandeurs d'asile non-désignés, les sans-abri « classiques-belges », ont tous comme point commun de se retrouver un moment donné en rue. Même si, et c'est bien l'une des grandes difficultés pour le secteur de l'aide aux sans-abri, les problématiques sont différentes.

A Bruxelles-capitale, deux recensements des sans-abri ont été réalisés par La Strada, en novembre 2008 et 2010. Entre les deux années, les chiffres se sont malheureusement montrés constants dans leur répartition. Pour rappel, en 2010¹², ce sont 1944 personnes sans-abri qui ont été recensées en région de Bruxelles-capitale (1729 en 2008) : 31% en rue et en centre d'urgence, 40% sans-logement en maison d'accueil, 29% en logement inadéquat (hébergement non agréé, squat).

A Bruxelles, comme ailleurs en Europe, la "question SDF" (Damon, 2002) tient de plus en plus à la problématique de l'évolution "du stock" de demandeurs d'asile. En effet, les demandeurs (aux situations variées : en attente, déboutés du droit d'asile), se retrouvent

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

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

dans les services d'aide aux sans-abri, "bénéficiaires" ou "profiteurs" aux yeux des uns ou des autres... Tout le problème à Bruxelles est que la question de la demande d'asile relève des compétences de l'Etat fédéral. Mais dans les faits les personnes non-désignées par Fedasil¹³, ou déboutées qui se retrouvent sans-papiers, sont "gérées", et notamment pendant la période hivernale où l'inconditionnalité de l'accueil est de mise, par la région bruxelloise. On sait également que pour ces populations l'attractivité de la capitale par rapport aux autres villes belges (voire européennes), est bien réelle.

A un large niveau d'analyse, et contrairement à ce qui est souvent annoncé, la situation concernant l'accueil des demandeurs d'asile en Belgique est pourtant soutenable pour un pays développé. En effet, en 2009, 17 200 personnes demandaient l'asile en Belgique, ce qui la situait en 9ème position des pays d'accueil (8ème en 2005). Plus intéressant, si l'on pondère ce chiffre et qu'on le rapporte au nombre d'habitants, la Belgique accueille seulement 6.4 demandeurs d'asile pour 1000 habitants. Quand Chypre en accueille 30, Malte 21 et la Suède 13.7¹⁴.

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

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

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

« Le problème c'est que les nouveaux arrivants sont vite reçus et dirigés. Et à côté, t'as des gens qui sont depuis 10 ans dans la rue, et t'as l'impression que rien n'est fait pour eux. » (E. Espaces de Paroles du 15/03/2011, Jamais Sans toit)

La question de l'accueil des demandeurs d'asile, réfugiés, clandestins, est ici cruciale, et elle relève évidemment d'autres secteurs que celui de l'aide aux personnes sans-abri, c'est-à-dire du domaine de l'Intérieur, de l'Immigration et de la politique d'asile notamment. La méconnaissance et la confusion règnent sur le terrain, puisque même au niveau des travailleurs de rue, tous ne connaissent pas clairement les statuts (un réfugié n'est pas un demandeur d'asile, qui n'est pas non plus un sans-papiers). Parmi une majorité des sans-abri « classiques », on peut faire le même constat. Nous avons pu l'observer durant les Espaces de Paroles auxquels nous avons participé (notamment ceux qui se déroulent à

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

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

l'Article 23 où sont accueillis une bonne partie de sans-papiers), ainsi que lors de la journée de manifestation du Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté (BAPN) contre la fermeture du dispositif hivernal le 1^{er} avril 2011. Un sans-abri belge, en rue depuis neuf ans, était en train de nous expliquer ce qui, à ses yeux, dysfonctionnait au niveau de l'accueil d'urgence hivernale. Il a ensuite abordé la question du nombre de sans-papiers dans les extensions du Samusocial. Un sans-papier est alors intervenu de manière assez virulente pour lui expliquer les différences entre demandeurs d'asile et sans-papiers, et surtout pour relativiser les différents mythes qui circulent les concernant (notamment l'argent qui leur est donné). Il est notable qu'en rue ou dans les associations, on trouve trop peu d'informations destinées à déconstruire les idées reçues sur l'accueil des demandeurs d'asile et la question des sans-papiers à Bruxelles (sur cette dernière question, il reste toutefois difficile d'établir des vérités étant donné la volatilité et l'invisibilité de la population). Voici quelques thématiques récurrentes entendues dans la bouche de sans-abri, en rue ou durant les Espaces de Paroles¹⁵ :

> on assiste à un afflux massif de réfugiés et clandestins

> la Belgique est trop attractive, il y a un appel d'air

> les demandeurs d'asile sont des profiteurs :

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

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

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

Toutes ces incompréhensions et cette méconnaissance¹⁶ engendrent énormément de tensions en rue comme à l'intérieur des services d'aide, notamment pour certains d'entre ceux qui se veulent inconditionnels et anonymes.

Il faut rappeler que la question de la rencontre sans-papiers / sans-abri à Bruxelles n'est pas récente. La lecture des procès-verbaux de la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri nous apprend que la problématique est prégnante dans le secteur depuis 1999 (voir les

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

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

extraits dans la conclusion générale). Les tensions internationales engendrent des flux migratoires, et on peut connaître à distance les guerres qui ont lieu, à travers l'origine des demandeurs d'asile et réfugiés qui arrivent dans les pays sûrs européens. En 1999, Pierre d'Angle, Ariane et le Samusocial recevaient déjà des candidats réfugiés kosovars. Quatre ans après, en 2003, on lit (procès-verbal du 28 février) que 50% des hébergés durant l'hiver sont illégaux. Un peu plus tard, en 2005, on peut lire dans un des PV (25/02/2005), que 80% des usagers du dispositif hivernal étaient des sans-papiers. En 2008, il est repris (PV du 11/04) que 20 à 30% des personnes accueillies pendant le dispositif hivernal étaient sans-papiers. Si les pourcentages sont variables et imprécis, on constate cependant la récurrence du problème.

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

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

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

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

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

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

Une autre lecture au contraire, consiste à voir (plutôt qu'une opposition des structures et des publics) une complémentarité dans ces structures et prône donc plutôt une encore plus grande diversification/spécialisation." (Document interne de La Strada)

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

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

CE QU'IL FAUT RETENIR

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

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

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

II.1. Urgence sociale, urgence hivernale : définir pour agir

II.1.1. Définitions de la notion d'urgence

La réflexion autour de la notion d'urgence suscite beaucoup de réactions et de controverses au sein du secteur de l'aide aux sans-abri, prenant une part conséquente dans les débats. La "rhétorique de l'urgence" (Damon, 2002) a largement été débattue et critiquée par différents chercheurs¹⁷.

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

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

¹⁸ Dictionnaire Le Robert

Rappelons quelques éléments fondamentaux concernant cette notion. Comme on peut le lire dans le rapport rendu par Rea et alii¹⁹, il existe schématiquement deux conceptions de l'urgence à Bruxelles. *"Dans la première, (...), l'urgence est un dispositif d'intervention (importé du modèle médical) qui vise à répondre en urgence à toute situation de souffrance et de détresse sociale pour des personnes qui sont passées à travers toutes les mailles du système de protection sociale et de sécurité sociale et à leur offrir un abri, la sécurité et les services (médicaux, sanitaires, sociaux) qui leur permettent de s'inscrire dans un processus de réinsertion."* (p.143). Ce type d'urgence fonctionne en théorie selon trois principes : une mise à l'abri immédiate, une durée d'hébergement courte, une orientation vers des prestations d'insertion plus durable.

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

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

« je répète et j'affirme, au Samusocial, il y a un accompagnement psycho-médico-social de sens, avec beaucoup de contenu. Nous ne travaillons pas l'urgence en

¹⁹ REA A., et alii, op.cit.

nous disant on donne une place, à manger, à boire, on soigne les gens et les gens sortent. Il faut arrêter. C'est un travail de qualité, qui est fait quotidiennement et un accompagnement dans le temps. On ne doit pas se mettre en rivalité dans l'urgence sociale et la deuxième ligne comme l'urgence sociale ne rendant pas ce travail »
(Colloque du 22 juin 2010)

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

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

II.1.2. L'accueil d'urgence à Bruxelles

A Bruxelles, deux modèles cohabitent actuellement. Pour faire simple, nous parlerons d'un modèle intégré et d'un modèle externalisé. Le Samusocial a tendance à démultiplier les services offerts en interne de leur institution (hébergement, repas, accompagnement social et psy, soins infirmiers et médicaux,...) L'argument principal est que les personnes sont dans un tel état de décrochage social qu'elles ne sont plus capables de se rendre ou de faire appel à des structures officielles dont le seuil d'accès est trop élevé²⁰. Pierre d'Angle préfère ne fournir que le strict minimum d'infrastructure et de services, en argumentant qu'ils veulent au contraire promouvoir l'accès aux structures extérieures qui ont le mandat et les moyens d'offrir ces services pour rétablir l'accès aux droits et combattre la ghettoïsation d'une population déjà trop exclue.

II.2. En hiver, l'urgence plus urgente encore

Nous le disions plus haut, pour les media, les cabinets politiques, les citoyens, et même le principal opérateur du dispositif d'hiver le Samusocial de Bruxelles, tout en hiver doit être multiplié, exacerbé : les moyens, le nombre de personnels, l'urgence de la situation des sans-abri en rue, etc. Or, sur ce dernier point, on sait bien que ce n'est pas réellement le cas. Ainsi, même s'il manque de données objectives sur cette question il est convenu par les

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

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

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

médecins et les travailleurs sociaux (pas uniquement à Bruxelles, mais dans de nombreuses villes européennes), que le nombre de décès de sans-abri n'est pas plus important en été qu'en hiver : on meurt en janvier ET en juin. Et le froid n'est pas la cause (même si on meurt évidemment de froid en rue), c'est la vie en rue en général, qui est faite de froid, d'ennui, d'angoisse, de bagarres, d'alcool, etc²¹. Car c'est surtout à partir de l'idée de n'avoir aucun mort à la rue, déployée par les politiques et relayée par les media, que le fonctionnement de l'urgence puise sa force. L'équation est simple : "T°C < 0 = priorité sans-abri = moyens débloqués = action humanitaire immédiate (mise à l'abri)".

Tous ces problèmes de la rue ne sont pas exclusifs à l'hiver, ils ne sont pas plus (ni moins) urgents en hiver²². Partant de là, quelle légitimité à ce concept « d'urgence hivernale » ?

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

II.2.1. Les limites de l'urgence

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

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

Nous avons repris trois grands items qui nous semblent majeurs :

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

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

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

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

2. Un modèle de l'urgence à redéfinir

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

"Toute la journée, c'est l'angoisse du téléphone. De 7h à 18h. Tu te demandes toute la journée, "où est-ce que je vais dormir ce soir ?" Les cartes, le téléphone, ou alors trouver une solution dehors. Et tous les matins tu recommences."
(Jamais Sans Toit, 15/03/2011)

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

3. Garder une certaine place à l'urgence

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

« Dire, il faut éviter l'urgence comme si on pouvait éviter la réalité, ça me paraît une approche qui n'est pas adéquate. L'urgence, elle est là (...) je crois que c'est un

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

L'urgence permet ainsi :

- de traiter des situations urgentes ;
- "d'inscrire le problème sur l'agenda politique²³" ;
- l'ouverture de nouveaux dispositifs, la mise à disposition de moyens supplémentaires (financiers, personnels) qui sont en certaines situations nécessaires. Cela ne doit cependant pas être un prétexte à ouvrir toujours plus de bâtiments, à augmenter sans cesse le nombre de lits d'urgence disponibles, etc.

CE QU'IL FAUT RETENIR

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

²³ DAMON J., La question SDF. Critique d'une action publique, Paris : PUF, 2002, p.207

III. Les dispositifs hivernaux à Bruxelles-capitale et ailleurs

III.1. Retour historique

Nous devons notamment à l'ASBL Pierre d'Angle les documents historiques concernant les précédents dispositifs hivernaux à Bruxelles-capitale. Un entretien avec sa directrice, ainsi que des données précises issues de deux rapports évaluatifs concernant deux dispositifs (2003/04 et 2004/05), permettent de tracer, de manière partielle, un historique des différents Dispositifs d'Hiver Divers (DHD) depuis quelques années²⁴. Le reste des données a été complété grâce aux différents procès-verbaux de la Concertation régionale de l'aide aux sans-abri. Cette brève mise en perspective permet d'éclairer les évolutions des DHD qui ont pu avoir lieu ces dernières années. Ce recul historique offre également la possibilité de tirer des enseignements, positifs ou négatifs, de ce qui s'est passé.

Concernant les derniers "plans hivernaux" gérés par le Samusocial, les données proviennent de leurs rapports d'activité, sous format papier ou diffusés en ligne sur le site du service. Seuls les rapports 2007 et 2008 sont consultables en ligne. Le dernier rapport pour l'hiver 2009/2010 n'était, à l'heure de la rédaction (mars 2011) toujours pas disponible, malgré nos requêtes auprès du Samusocial. Il faut remarquer qu'à l'exception des chiffres qui diffèrent, la quasi-totalité des deux rapports d'activité est identique dans les termes (voir notamment les pages sur le dispositif hivernal²⁵).

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

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

Les difficultés rencontrées par le groupe étaient celles que rencontre encore aujourd'hui l'opérateur du dispositif hivernal : la recherche de local, l'engagement du personnel. Nous synthétisons les difficultés, enseignements à retenir dans l'encadré ci-dessous, en

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

²⁵ http://www.samusocial.be/images/stories/pdf/rapport_activite_2008.pdf

distinguant la période pendant laquelle le dispositif hivernal était concerté et l'actuelle qui est réalisé par un unique opérateur, le Samusocial.

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

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

Source : DhD - Dispositif Hivernal 2004-2005 "Comité de concertation en matière de politique d'insertion des sans-abri de Bruxelles-capitale"

Les documents du Samusocial contiennent quelques chiffres concernant le nombre de nuitées, etc. mais restent assez imprécis dans l'ensemble²⁶. En ce qui concerne les questions de fonds (obstacles à l'orientation, quel type d'orientation, type de population précise accueillie, etc.), c'est également très peu détaillé. La recherche d'informations concernant les différents dispositifs hivernaux, et le flou autour du nombre de places, du coût, du personnel, est tout à fait symptomatique non seulement de l'inexistence de réel plan hivernal à Bruxelles-capitale²⁷, mais également du manque de transparence quant à son fonctionnement notamment ces dernières années.

²⁶ Voir : http://www.samusocial.be/images/stories/pdf/rapport_activite_2008.pdf

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

Tableau n°2 – Evolution du nombre de places ouvertes pour le dispositif d'urgence hivernal à Bruxelles-capitale

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

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

Sources : Samusocial, CCC, Pierre d'Angle

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

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

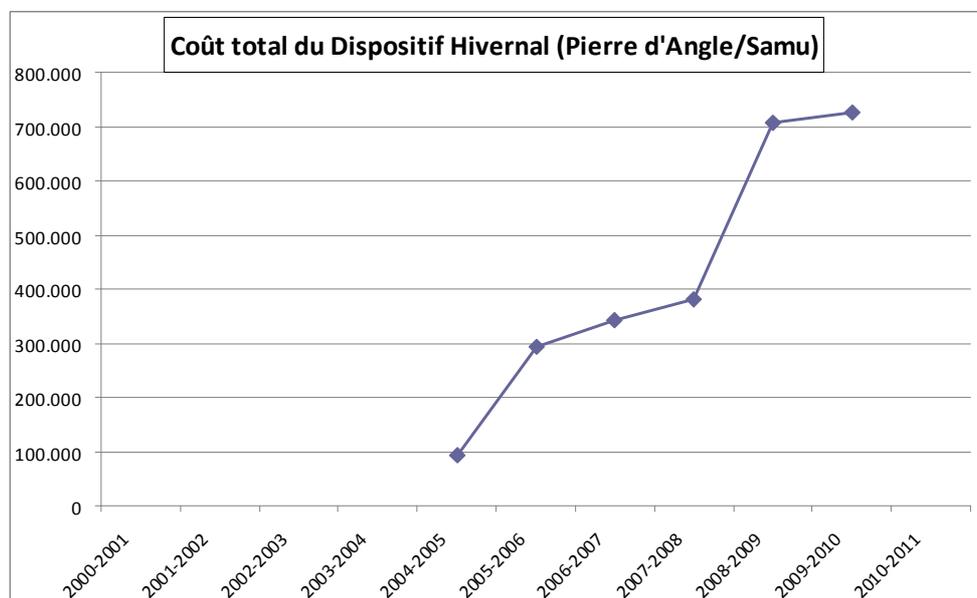
CE QU'IL FAUT RETENIR
(depuis que le Samusocial est le principal opérateur du DH)

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

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

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

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

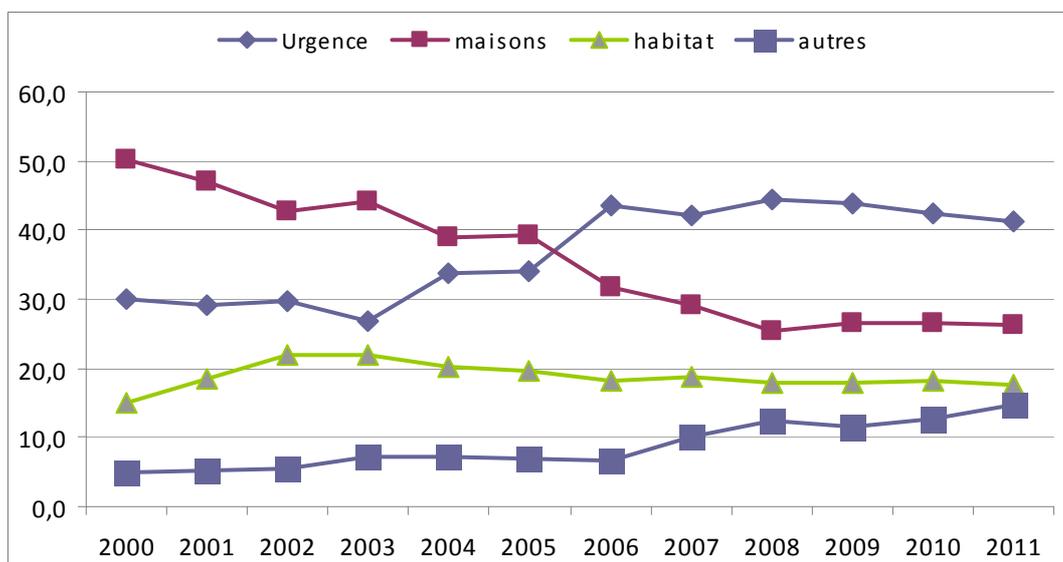


Source : CCC

L'argent consacré au dispositif hivernal est certainement justifié (coût du personnel, nombre de places supplémentaires, loyer et coût des bâtiments, entretien, repas, etc.). Mais uniquement 1/ si l'on conserve un nombre aussi important de places 2/ si les subsides injectés dans les maisons d'accueil, saturées depuis 10 ans et où la durée de séjour des

occupants a doublé (rénovation, création) et les dispositifs alternatifs tels que l’habitat accompagné sont également augmenté, dans un objectif de ré-équilibre entre les secteurs. Or ce n’est pas le cas, comme nous le montre notamment le graphique n°2 suivant, qui concerne le secteur plus général de l’urgence²⁸. Celui-ci montre bien le changement de tendance opéré à partir de 2005, au profit de l’urgence. Le secteur de l’habitat accompagné²⁹, lui, reste relativement stable depuis 2000, sous les 10% du total, alors que c’est une des revendications historique du secteur (plus de places en habitat accompagné) depuis près de 10 ans, comme l’attestent les PV de la Concertation. Ainsi, déjà en 2000 (PV du 08/09/2000 de la Concertation), on pouvait lire les interrogations des membres sur le manque de logements accompagnés

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

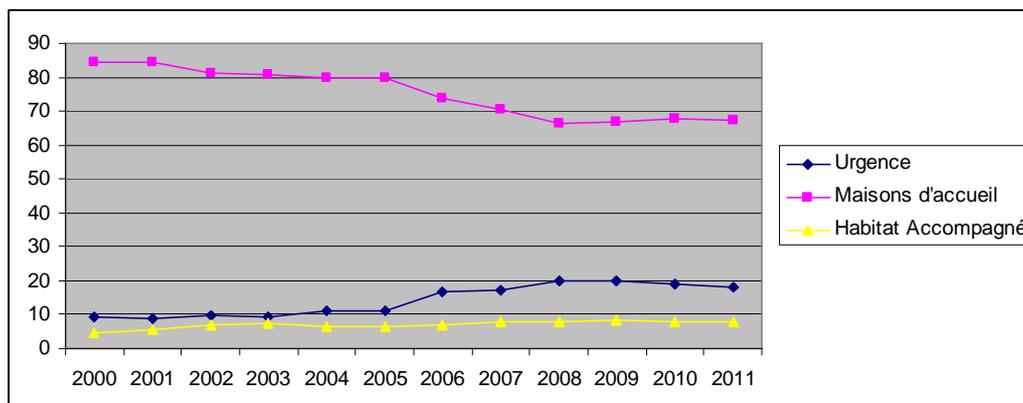


Source : CCC

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

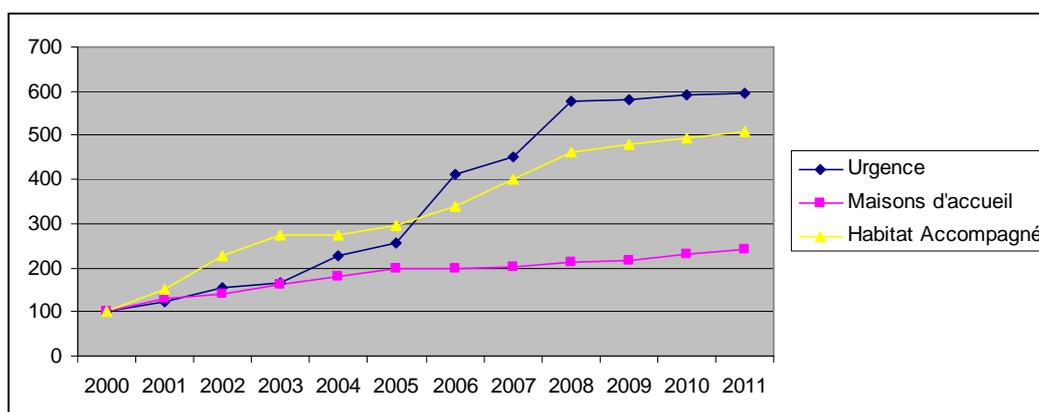
²⁹ Sont intégrés dans ce secteur « Habitat », les financements de Un toit à soi, Fami-Home, l'Armée du Salut, Le nouveau 150, Lhiving, Pag-Asa, Huis van Vrede, Cpas Bruxelles, Cpas Saint-Gilles.

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



Source : CCC

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



Source : CCC

CE QU'IL FAUT RETENIR

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

III.2. Le dispositif hivernal 2010/2011

III.2.1. De l'ouverture à la fermeture, déroulement

Cette année, nous étions en première ligne en ce qui concerne les informations relatives à l'organisation du dispositif hivernal 2010/2011. Revenons sur quelques étapes importantes.

C'est le 24 novembre 2010 que le Samusocial réalise son opération de communication pour signaler que le dispositif hivernal est ouvert. Cela se passe dans ses locaux, rue du petit rempart. Les journalistes tv, radio, presse, les partenaires du Samusocial (Dexia, Belgacom, Recticel), ainsi que La Strada, sont invités à écouter la conférence de presse tenue par Yvan Mayeur et la directrice du Samusocial, Pascale Peraita.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le lendemain du groupe de travail, le 17 novembre, on apprenait par voie de presse³⁰ l'ouverture d'un bâtiment pour demandeurs d'asile à Ixelles. Ni le secteur, ni les habitants du quartier n'avaient été prévenus, alors qu'une réunion sur le sujet avait eu lieu la veille.

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

Fin novembre donc, le dispositif hivernal disposait d'un bâtiment situé rue des champs à Etterbeek, pour 200-300 personnes initialement³¹ (hébergement, repas chauds le soir, petit-déjeuner, sanitaires, permanence psychosociale, permanence médicale et infirmière), uniquement pour un accueil nocturne (réservation d'une place par le numéro vert 0800/99 340 à partir de 18h > puis sortie à partir de 8h).

D'autre part, un bâtiment exclusivement réservé aux demandeurs d'asile devait abriter jusque 350/400 personnes, en majorité des familles avec des enfants. Ces hébergés étaient uniquement des personnes référencées par Fedasil, accueillies 24h/24h jusqu'au 31 mai 2011.

Le 09 décembre 2011, un centre pour les familles a ensuite été ouvert à Schaerbeek (cap. 20 places). Le 06 janvier, un centre est ouvert à Forest, rue Berthelot (cap. 50 places),

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

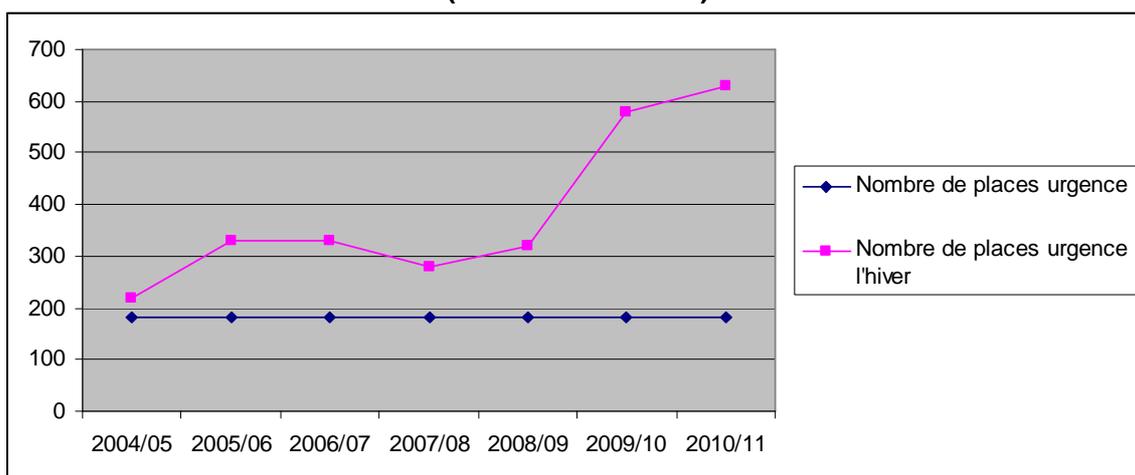
³¹ Plus un sas de 20 places pour l'extrême urgence.

uniquement pour les hommes, "extraits" des listes du Samusocial. Les personnes accueillies sont considérées comme fragiles mais malgré tout mobiles. A cela s'ajoute quelques places dans les hôtels pour les situations d'urgence en nuit (sas famille). Le bâtiment de la rue du petit rempart a également augmenté sa capacité d'accueil, portée jusqu'à 160 places (période du 24/10/2010 au 14/02/2011, selon le Samusocial, moyenne de nuitée/jour : 138 places), avec également un sas d'accueil pour les femmes.

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

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

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



Source : Samusocial, CCC, Pierre d'Angle

On est donc passé en 7 ans, comme le montre le graphique ci-dessus, de 220 places d'urgence pendant la période hivernale, à plus de 600, soit une augmentation de 180% environ. Il est également intéressant de comparer ce nombre de places avec la population estimée de sans-abri à Bruxelles. Pour cela, nous possédons uniquement les chiffres des deux seuls dénombrements des sans-abri qui ont eu lieu en novembre 2008 et novembre 2010³². La progression entre les deux exercices est relativement faible (+12.6%), alors que dans le même temps, le nombre de lits d'urgence en hiver double presque (augmentation de 96%). En terme de travailleurs exerçants sur les différents sites, le Samusocial ne précise pas réellement (voir annexe), mais donne l'indication suivante : "*une quarantaine sur le site*

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

d'Etterbeek, une dizaine sur le site de Forest et une permanence sociale sur le site de Schaerbeek."

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

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

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

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

Finalement, c'est à partir du 18/03, que le dispositif hivernal commence à fermer progressivement ses portes, avec une réduction d'une vingtaine de places au centre d'Etterbeek (pour des raisons de vandalisme³³). A cette date, il était prévu de fermer la nuit du 31 mars au 01 avril les centres d'Etterbeek et de Forest, celui de Schaerbeek devant rester ouvert pour une durée supplémentaire non précisée à l'époque.

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

« présence de certains travailleurs, passages des équipes mobiles. Particulièrement, sur le centre d'Etterbeek des équipes seront présentes et auront pour tâche d'intervenir si des usagers se présentent à la porte. Ils devront rappeler que le dispositif d'hiver est fermé et réorienter les demandes. Les équipes sociales restent très vigilantes en ce qui concerne le public le plus en faiblesse selon les critères d'âge, de santé... »
(extrait d'un mail du coordinateur, 01/04/2011)

Très rapidement, la fermeture des 350 places des extensions du Samusocial a été ressentie par l'asile de nuit Pierre d'Angle. Les équipes de l'asbl ont rapidement constaté la présence de « nouvelles têtes » à l'entrée, des personnes qui avaient probablement passé l'hiver au

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

sein du dispositif d'hiver du Samusocial. De plus, comme l'atteste l'extrait du mail qui suit, l'asile de nuit a été confronté à un afflux important de personnes devant ses portes, ce qui a généré quelques soucis :

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

III.2.2. Dispositif alternatif ...?

Au mois de décembre 2010, le cabinet De Lille réunissait plusieurs acteurs (police, cabinets, La Strada, Samusocial, Croix-Rouge, CPAS), pour discuter de la situation des sans-abri "installés" sur le territoire du Centre de Communication Nord (CCN) à la gare du Nord. Entre 50 et 100 personnes (demandeurs d'asile et sans-abri) se sont retrouvées, dès le début de l'hiver, dans le hall d'entrée de la gare du Nord. Ils furent dépannés par diverses initiatives personnelles ou associatives (nourriture, couverture, etc.). Rapidement, la sécurité et la salubrité firent défaut (insuffisance de sanitaires), ce qui amena la bourgmestre faisant fonction de Schaerbeek à demander un arrêté pour inciter les propriétaires du CCN à faire cesser cette situation. Les températures négatives ne permettaient pourtant pas d'expulser les gens et de les laisser à la rue. Il était ensuite prévu par le Secrétaire d'Etat bruxellois à la Fonction Publique et à l'Egalité des Chances, Bruno de Lille, d'ouvrir une salle pour accueillir ces personnes. Ce ne fut finalement qu'un espace délimité par des barrières qui fit office de salle, au niveau 0 du CCN. L'ouverture de places dans les casernes en Belgique fit "disparaître" une partie des personnes présentes. Restaient alors entre 30 et 50 personnes dans ce squat "inorganisé", en partie sans-papiers, en partie sans-abri "classiques" (ne souhaitant pas se rendre dans les hébergements de nuit et profitant de l'ouverture de cet espace). La situation ne fit que dégénérer, étant donné qu'aucun encadrement social coordonné ne fut mis en place. Les tensions internes au groupe, ainsi qu'avec d'autres groupes venant de l'extérieur (toxicomanes notamment), s'amplifièrent. Au point que plusieurs réunions de crise eurent lieu au cabinet De Lille pour tenter de trouver une solution. Les températures restant négatives, il n'était une fois encore pas envisageable de pousser les gens dehors. Finalement, cette "extension" hivernale fut définitivement fermée le 15/02/2011, en toute discrétion et sans information envers le secteur, et une partie des gens fut prise en charge par la maraude du Samusocial. Le bilan financier de cette « extension » du dispositif hivernal s'est élevé à 68 500 euros selon le cabinet De Lille (chauffage, nettoyage, etc.), sans compter le coût humain...

A la fin de l'année 2010, suite aux différentes réunions de crise concernant le CCN, La Strada a sondé le secteur et a tenté de susciter une réaction. Il fut impossible d'obtenir une action coordonnée pour tenter de gérer un peu mieux la situation du CCN. Si donc, une grande partie du secteur de l'aide aux sans-abri se plaint du fonctionnement de l'urgence, et notamment du Samusocial, il reste quant à lui incapable de se mobiliser concrètement pour ce genre de situation d'urgence, et/ou de s'engager pour une alternative³⁴. Les raisons avancées sont diverses : cette situation n'entre pas dans le cadre de leur travail, n'entre pas dans leur mode de fonctionnement, cela ne correspond pas à leur pédagogie. Il est vrai que les cabinets, face au manque d'encadrement, auraient souhaité que des équipes de travailleurs sociaux, en lien avec des bénévoles, se retrouvent à encadrer *a minima* les populations du CCN. A la décharge du secteur, aucun cabinet n'a proposé de moyens humains ou financiers aux associations susceptibles de supporter cette charge. Hors, il est évident que la plupart des associations sont déjà confrontées à des problèmes d'effectifs et que débaucher un travailleur pour une autre mission de ce type impose d'offrir des compensations.

III.2.3 Evaluer l'impact d'un dispositif hivernal sur une commune : quelques mots sur la recherche-action de Diogènes

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

Ce projet comportait quatre axes de travail :

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

En ce qui nous concerne, ce sont les résultats de la recherche-action qui nous intéressent au premier chef. Nous ne pouvons ici dévoiler les résultats de ce travail. La présentation de l'évaluation de l'équipe de Diogènes complètera parfaitement le présent rapport. En effet, leur approche autour du dispositif d'Etterbeek fut assez qualitative (observation et entretiens avec des usagers, des habitants, des travailleurs sociaux, certaines autorités) pour apporter

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

des éclaircissements au sujet du vécu et du ressenti à la fois des usagers et des habitants du quartier, sur la présence d'un tel centre d'hébergement de sans-abri pendant l'hiver.

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

III.3. Les autres dispositifs hivernaux en Belgique

Nous proposons dans cette partie quelques éléments concernant les dispositifs hivernaux en Wallonie, l'expérience des autres régions en la matière peut être riche d'enseignements. Etant donné que nous n'avons pas eu connaissance de plan hivernal défini en Flandre et que nos données sont très lacunaires en ce qui concerne les "mesures" prises pendant cette période, nous n'en parlerons pas ici.

III.3.1. En Wallonie

En contactant les 6 Relais sociaux wallons³⁵ (Charleroi, Liège, Mons, Verviers, La Louvière, Namur), nous avons pu obtenir les cahiers des charges et les évaluations de leurs dispositifs hivernaux. A l'inverse, lorsque l'un d'entre eux nous demanda le plan objectivé du dispositif hivernal bruxellois, il nous été impossible de le produire. Cette anecdote est symptomatique de l'absence d'un plan hivernal à Bruxelles.

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

La première chose qui interpelle est l'organisation générale, le caractère très structuré dans la présentation du dispositif hivernal. Prenons l'exemple de Charleroi (voir détail en annexe), où existe une cellule hivernale qui a pour objectif de coordonner et de gérer le fonctionnement du dispositif hivernal. Elle centralise l'action et l'information et soutient les services. Elle est composée de représentants de différents services et secteurs : Relais

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

social, Cpas, associations, etc. Pour la préparation, l'organisation et l'évaluation du plan hivernal, la coordinatrice générale Suzanne Huygens rappelle au colloque du 22 juin 2010, que la cellule s'est réunie quatorze fois au total. Il existe trois niveaux d'actions dans le pôle hivernal Carolo : des actions annuelles qui se renforcent, des actions spécifiques (abri de nuit et accueil de soirée), ainsi que des actions qui se mettent en place en cas de crise (abri de nuit, grand froid).

III.3.2. En Flandre

A la différence de la Wallonie, il n'y a pas de cellule hivernale qui coordonnerait un dispositif hiver pour la région flamande, ce sont les CPAS qui l'organisent pour chaque commune, et les différences sont donc grandes entre elles. Les quelques données que nous avons recueillies proviennent du BAPN (Réseau Belge de lutte contre la pauvreté), et du rapport final de l'Université de Louvain pour établir un système de monitoring du secteur de soin pour sans-abri³⁶.

L'accueil hivernal dans les villes flamandes, lorsqu'il existe, s'organise selon des modalités différentes (date d'ouverture et de fermeture différentes, nombre de places, etc.). Généralement, les villes flamandes proposent quelques lits supplémentaires pendant l'hiver, dans les centres d'urgence existants ou dans d'autres locaux d'accueil. Le principe général qui sous-tend ces actions est celui du Bed - Bad - Brood (un lit, un bain, du pain), sans autre forme d'accompagnement supplémentaire, à quelques exceptions.

Il existe une circulaire de 1997 qui demande aux autorités locales de mettre en place un plan d'urgence pour les groupes les plus fragiles en cas de conditions météorologiques extrêmes. Mais cette circulaire n'est pas obligatoire, et aucun moyen financier supplémentaire n'est prévu pour cette éventuelle organisation. Ce plan peut se faire sous forme d'une extension de l'accueil de nuit ou de places supplémentaires. Ainsi pour l'hiver 2009/2010, à Aalst, des lits de camps de l'armée ont été ajoutés à l'accueil de nuit. C'est le CAW qui met en place cet accueil supplémentaire, avec les moyens du CPAS et de la ville. A Anvers, on est passé de 44 à 60 lits, et c'est le CPAS qui organise l'urgence avec une capacité de 10 lits supplémentaires. Gand a organisé l'accueil hivernal dans un bâtiment de la ville, avec la Croix-Rouge et les moyens du CPAS. A Hasselt, il est intéressant de noter que le travail s'est effectué en collaboration avec les CPAS des communes voisines.

Comme ailleurs en Belgique, les difficultés liées autour de l'organisation de l'hiver sont :

> la recherche d'un lieu (en Flandre, les casernes sont souvent utilisées)

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

> la question financière, car l'organisation de l'accueil de nuit coûte cher, tout particulièrement l'accompagnement indispensable.

> enfin, certaines villes craignent, en organisant ce type d'accueil, de créer un appel d'air et de se rendre "trop" attractives (ex. d'Ostende)

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

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

Source : "Aanbodberheldering Vlaamse thuislozenzorg"

CE QU'IL FAUT RETENIR

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

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

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

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

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

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

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

IV.1. Principales conclusions du colloque du 22 juin 2010

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

La première partie du colloque revenait sur la notion d'urgence sociale, son organisation, ses acteurs. Les éléments de débat sur la question se trouvent dans ce rapport (partie II). Ce

sont surtout les ateliers et leurs conclusions sur lesquelles nous revenons dans les lignes suivantes.

Le constat unanime concernant l'organisation du dispositif hivernal bruxellois rejoint celui qui est ressorti lors des entretiens et des groupes de travail que nous avons pu mener, c'est-à-dire que l'on ne sait pas précisément comment il fonctionne, qui coordonne, quel est le mandat, si ce n'est l'opérateur Samusocial lui-même. Par exemple, il est impossible d'obtenir un document cadré sur le fonctionnement du dispositif hivernal en terme de localisation, de personnel, de moyens de fonctionnement, ni même pour avoir une idée de l'objectif général et des objectifs particuliers du Samusocial dans ce cadre. Le chantier est donc vaste, mais clair, il est temps d'organiser un vrai Dispositif d'Urgence Hivernal à Bruxelles (DUHB).

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

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

> en amont, l'évaluation du dispositif hivernal tel qu'il existe : quelles populations, quelles spécificités, quelle coordination ?

> en aval, à partir de cette connaissance la plus fine possible, quelles initiatives prendre, quels objectifs établir et selon quel plan, quels critères définir ?

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

- garantir des places d'hébergement d'urgence en quantité et en qualité, pour un besoin qui est déjà déterminé depuis des années et qui ne fait que croître. Sur ce point, nous savons déjà que les besoins ne sont pas clairs, étant donné qu'on ne connaît pas précisément quelle population est accueillie par le Samusocial ou par l'asile de nuit pendant l'hiver, et que le nombre de lits (qui augmente) occupés n'est pas un critère suffisant.

- un ou plusieurs bâtiments pour un projet spécifique

- le renforcement des équipes mobiles d'aide (en hiver et le reste de l'année). En effet, le renforcement des maraudes peut se justifier, dès lors que le travail de l'urgence sociale se cantonne à ce qu'il sait faire, c'est-à-dire de l'urgence / sas / orientation

- développer une politique de logement diversifiée. Sur ce point, le Samusocial admet qu'il est parfois contraint de garder des personnes dans l'urgence beaucoup plus longtemps

qu'elles ne devraient³⁷. La prévention et la sortie par le logement sont évidemment deux des grands points à développer pour une politique régionale de l'aide aux sans-abri cohérente. Encore faut-il réfléchir à quel type de logement il est cohérent de développer³⁸.

- la mise en place d'un réseau inter-hôpital et centres d'urgence. Lorsqu'une personne sort d'une hospitalisation, elle est envoyée en rue ou dans un centre d'urgence : il faut augmenter le nombre de lits de revalidation.

- des collaborations intersectorielles, avec les prisons, avec la psychiatrie, etc.

CE QU'IL FAUT RETENIR du colloque

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

Les conclusions du colloque pour les prochains hivers

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

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

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

IV.2. Des mesures structurelles : personnel, bâtiments, etc.

Le(s) bâtiment(s)

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

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

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

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

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

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

Source : auteur

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

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

En revanche, il est clair que multiplier les structures de 30-40 personnes reste un défi à relever, non seulement pour trouver le nombre de bâtiments suffisants (même si l'on ne

cherche pas à ouvrir 300 places, soit 10 centres, cela reste compliqué), mais également en terme de mise à disposition d'équipes, de transports des usagers, etc.

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

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

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

Les travailleurs sociaux sont confrontés à une masse d'hébergés, nécessairement plus difficiles à approcher, orienter et suivre, que dans de petits centres. A cela s'ajoute le fait que les occupants ne restent qu'une seule nuit et qu'ils doivent repartir le matin. Emmanuel Nicolas, coordinateur à l'abri de nuit de Charleroi, met bien en évidence ce phénomène dans son étude ethnographique³⁹ sur les souffrances des travailleurs sociaux de proximité (à Bruxelles, Charleroi, Liège). Il reprend ainsi dans un de ses carnets de terrain les propos d'une travailleuse qui souligne bien cette difficulté à s'occuper des gens dans le court terme, et à se retrouver face à des masses importantes d'usagers (p.12) :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

S. Espaces de Paroles du 15/03/2011 à Jamais Sans Toit

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

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

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

Nous ne voyons pas, dans notre expérience que l'éloignement pose un problème en soi. Ce qui pose bien un problème, c'est l'orientation de personnes sous influence, ou

psychologiquement déficientes. Surtout celles qui appellent tard, lorsqu'il n'y a plus de transport. Mais ces personnes ne constituent pas non plus la masse des hébergés."

Le(s) personnel(s)

Lors de nos entretiens avec certains sans-abri, il est apparu un réel sentiment de malaise quant au personnel du Samusocial, notamment ceux du dispositif hiver. Voici deux extraits qui illustrent cela :

« Le problème dans le dispositif d'hiver, c'est les article 60. Tu connais les article 60. Je te fais pas un dessin. Ici, j'ai l'impression qu'il y a un manque de formation des travailleurs sociaux. Ils font ce travail comme un autre pour gagner du fric et c'est tout. » M., entretien en rue, 01/04/2011, 9 ans à la rue [ne se rend plus au Samu]

« Oui, j'y suis allé l'hiver au Samu. Masui et tout. J'étais l'acteur d'un jeu stupide. Les travailleurs sociaux ils ont moins d'éducation, de culture, que toi. Ils traitent les gens avec mépris. Même si certains sont très corrects. Mais souvent ils sont brusques, menaçants. Et il y a trop de monde là-bas. Et tout ce fric qui coule pour ça... » A., entretien en rue, février 2010, 2 ans au Samu.

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

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

" Les désavantages du partage de travailleurs :

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

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

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

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

Les avantages du partage de travailleurs :

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

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

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

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

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

Le nombre de places

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

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

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

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

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

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

Une autre piste proposée en groupe de travail (16/11/2010) est, plutôt que d'ouvrir de nouvelles structures, de partir de celles qui existent déjà (les maisons d'accueil) et d'en augmenter légèrement les capacités⁴⁰ (+ 5 à 10%). Ceci suppose de connaître les maisons d'accueil qui disposent de places libres, et également de réfléchir au cadre juridique permettant d'augmenter légèrement les capacités actuelles.

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

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

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

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

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

IV.3. Une remise en cause de certains principes ?

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

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

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

CE QU'IL FAUT RETENIR

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

IV.4. L'information et la communication

IV.4.1. Le développement de la Plate-forme Informatique de La Strada (PILS)

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

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

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

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

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

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

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

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

- la météo quotidienne (T°C, hygrométrie, vent + évènements climatiques exceptionnels type fort gel, fortes chutes de neige)⁴¹. Cette information conditionnera en partie le ...
- ... niveau d'urgence. Les niveaux sont ici proposés à titre indicatif. Le contenu et la définition de chaque niveau devra être réfléchi avec les partenaires⁴². A titre d'exemple, le niveau 1 (températures faibles mais pas négatives) couplé à un fort vent et/ou une forte humidité pourrait par exemple déclencher une action/information/décision, partant du principe que la T° ressentie est plus importante que la T° réelle).

Les niveaux d'urgence envisagés.

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

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

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

Capture n°1 : la page "actualités"

The screenshot displays a web application interface for emergency management. At the top left, there is a weather widget showing 11.2°C and 25 km/h. Below it is a 'Retour Menu' button. The main content area is divided into two sections: 'Niveau d'urgence' (Emergency Level) and 'Places libres' (Free Places). The 'Niveau d'urgence' section includes a list of 'Refus récents' (Recent Refusals) with dates and a 'Date mise à jour de la carte : XX/01/2011'. The 'Places libres' section shows '3 Femmes' and '5 Jeunes'. A map of Brussels is displayed below these sections, with markers indicating emergency levels. To the right, there is a 'NEWS' sidebar with several news items, including 'L'espace de parole, transbordeur en 2011', 'Espace de parole ce vendredi 11/02 à la consigne article 23', 'Les squatteurs sont des victimes, pas des délinquants !', 'Permanences dans le cadre du projet Hope in Stations', '2° forum international des travailleurs de rue en octobre 2010', and 'Distribution de soupe les dimanches jusqu'au 6 mars 2011'. Below the main interface, a larger map of Brussels is shown with markers for emergency levels, and the source is cited as 'Source : La Strada'.

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

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

Ces niveaux pourront être un outil d'aide à la décision. Ainsi, le déclenchement d'un niveau pourrait mettre en place x équipes, y personnels, z moyens financiers. Ceci permettrait de "dispatcher" les moyens en fonction des urgences "réelles", de manière à ce que les

subsidés ne soient pas distribués également pendant toute une période, mais au contraire soient équilibrés en fonction des niveaux. Sur cette page, l'utilisateur pourra également trouver une rubrique "news", qui permettra d'aller au-delà d'une simple géolocalisation d'évènement, en détaillant en quelques lignes la source et le contenu de l'information. Ces informations, nombreuses et régulières pendant l'hiver, pourront être de tous ordres (e.g. présence d'Indiens dans un parc, fermeture des parcs pour cause de tempête annoncée par l'IBGE, etc.). L'information sera vérifiée et mise à jour le plus régulièrement possible par La Strada.

Plusieurs niveaux de confidentialité seront développés : public⁴³, confidentiel secteur, confidentiel Strada. Là encore, ce sera l'objet de discussion avec les partenaires du secteur.

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

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

L'outil permettra de faciliter les liens entre ce qu'on appelle la 1^{ère} et la 2^{ème} ligne. Sur cette question, deux positions s'affrontent dans le secteur. D'un côté, le Samusocial explique que la plupart des gens qui sont pris en charge par leur dispositif n'entrent pas dans les critères trop restrictifs des maisons d'accueil. Le Samusocial aurait fait une étude (voir 5^{ème} compte-

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

rendu du Groupe de travail hiver en annexe), pour le moment non diffusée auprès du secteur, montrant que, à partir d'un panel et d'une temporalité très réduite, sur 267 personnes plus de 200 n'entrent pas dans les critères des maisons d'accueil. Lors d'un entretien, la directrice du Samusocial nous expliquait au sujet de la difficulté d'orientation vers les maisons d'accueil :

« il y a des gens qui ne peuvent rentrer dans la deuxième ligne parce qu'ils sont un peu trop alcooliques, un peu trop psychiatriques, parce qu'ils ne sont pas peut être respectueux de certaines règles ou incapables de répondre à certaines règles de gestion quotidienne »

(P. Peraita, Samusocial, 08/02/2011)

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

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

P L A A T S E N														
Date				12/10/2010				Heure				12:48:09 PM		
Menu				MAJ										
Ilôt 38	H	F	E	J	Café La Paix	H	F	E	J	Foyer Bodeghem	H	F	E	J
0	--	--	--	--	0	--	--	--	--	0	--	--	--	--
Vrienden van het Huizeke	H	F	E	J	Foyer Georges Motte	H	F	E	J	Petits riens	H	F	E	J
0	--	--	--	--	0	--	--	--	--	0	--	--	--	--
Home Baudouin	H	F	E	J	Violences conjugales	H	F	E	J	Chèvrefeuille	H	F	E	J
0	--	--	--	--	--	0	0	--	--	--	0	0	--	--
Vogelzang	H	F	E	J	Home Du Pré	H	F	E	J	rue Verte	H	F	E	J
--	0	0	--	--	--	0	0	--	--	--	0	0	--	--
Maison de la mère et de l'enfant	H	F	E	J	Talita	H	F	E	J	3 Pommiers	H	F	E	J
--	0	0	--	--	--	0	0	--	--	--	0	0	--	--
Porte Ouverte	H	F	E	J	Chant d'oiseaux	H	F	E	J	Ilôt 150	H	F	E	J
--	0	0	--	--	--	0	0	--	--	--	0	0	--	--
Albatros	H	F	E	J	Source - La Rive	H	F	E	J	HOME ARIANE	H	F	E	J
0	0	0	--	--	0	0	0	--	--	ARIANE	0	0	0	--
Pierre d'Angle - Asile de Nuit	H	F	E	J	Foyer d'accueil	H	F	E	J	ACCUEIL CENTRE ARIANE	H	F	E	J
0	0	0	--	--	0	0	0	--	--	0	0	0	--	--
Le Relais	H	F	E	J	Transit	H	F	E	J	Accueil Montfort	H	F	E	J
0	0	0	--	--	0	0	0	--	--	0	0	0	--	--
Mozalek	H	F	E	J	SOS Jeunes	H	F	E	J	samusocial	H	F	E	J
--	--	--	0	--	--	--	--	0	--	0	0	0	--	--



Source : La Strada

A l'heure de la rédaction de ce rapport (fin mars), la plate-forme n'a pas été mise en route. Tous les acteurs n'ont pas encore été consultés sur cette question. De plus, notons que l'opérateur principal du dispositif hivernal, le Samusocial, a donné son accord pour participer à la première partie informative de la plate-forme, mais pas pour la seconde. Tout reste encore à co-construire dans les mois suivants avec les différents partenaires, particulièrement lors des prochaines discussions autour de l'organisation du prochain dispositif hivernal.

IV.4.2. L'information des usagers et travailleurs sur la question sans-papier

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

> des sessions régulières d'informations à l'usage des travailleurs du secteur de l'aide aux sans-abri, de la part de professionnels des questions migratoires (le CIRE, Vluchtelingenwerk Vlaanderen) ; voire l'intégration de courtes sessions obligatoires pour les travailleurs engagés pour le dispositif hivernal notamment, puisque la question est particulièrement délicate à cette période ;

> des sessions d'informations en direction du public des sans-abri, afin d'éviter d'entretenir la confusion en expliquant clairement qui sont les sans-papiers, la distinction entre les différents statuts (réfugiés, demandeurs d'asile, clandestins), quels sont leurs droits, à quoi ils ont accès, etc.

> des rencontres entre sans-papiers et sans-abri classiques, afin que chacune des parties puisse présenter son point de vue, son vécu quotidien, ses espaces de vie, ses problématiques.

CE QU'IL FAUT RETENIR

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

IV.5. Coordination, organigramme et agenda

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

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

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

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

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

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

> novembre à mars 2011 : fonctionnement du dispositif hivernal

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

CE QU'IL FAUT RETENIR

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

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

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

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

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

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

SUR LA QUESTION DES « REFUGIES », SANS-PAPIERS

PV Concertation 17/09/1999

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

PV Concertation 10/11/2000

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

PV Concertation 09/03/2001

*« ... la problématique des candidats réfugiés ... devrait être prise en charge par les instances fédérales et non par les autorités concernées par les sans-abri « classiques »
« Les 1200 lits actuels semblent suffire, pour peu que l'on s'en tienne à notre problématique spécifique des sans-abri et que l'on ne tienne pas compte des demandes des candidats*

réfugiés, relevant d'un autre pouvoir public. Il est rappelé que plus on augmente la capacité d'hébergement, plus la demande d'hébergement augmente. »

PV Concertation 28/03/03

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

SUR LA PLACE DE L'URGENCE, L'OFFRE QUI CREE LA DEMANDE

PV Concertation 10/11/1999

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

PV Concertation 12/05/2000

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

PV Concertation 20/04/2001

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

SUR LE MANQUE D'INFORMATION DE LA PART DU SAMUSOCIAL

PV Concertation 24/10/2008

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

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES A L'HIVER

Recommandation n°1

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

Recommandation n°2

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

Recommandation n°3

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

Recommandation n°4

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

Recommandation n°5

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

Recommandation n°6

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

Recommandation n°7

§ Anticiper l'organisation des prochains hivers en :

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

Recommandation n°8

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

Recommandation n°9

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

Recommandation n°10

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

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

Recommandation n°11

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

Recommandation n°12

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

Recommandation n°13

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

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

RECOMMANDATIONS GENERALES

Recommandation n°14

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

Recommandation n°15

§ Les projets d'habitat accompagné, de logements de transit, d'housing first, etc. doivent être plus substantiellement financés, de manière à multiplier et à diversifier les solutions de logements pour les personnes en précarité. Ainsi, on peut déjà envisager d'ouvrir 500 places d'accompagnement supplémentaires en habitat accompagné dans les 5 prochaines années. Il faut également veiller à encourager et à aider financièrement toutes les initiatives plus originales (construction bâtiment, etc.)

Recommandation n°16

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

Recommandation n°17

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

BIBLIOGRAPHIE

- Association Chapitre XII du Relais Social du Pays de Charleroi, "Rapport d'activités. Le pôle hivernal 2009-2010 du réseau Relais Social de Charleroi", 29 p.
- BRUNETEAUX P., "L'hébergement d'urgence à Paris ou l'accueil en souffrance", in *Sociétés Contemporaines*, 2006/3, n°63
- BRUNETEAUX P., TERROLLE D., L'arrière-cour de la mondialisation. Ethnographie des paupérisés. Editions du Croquant, Collection Terra, 403 p.
- CIRE, « Politique d'asile et de séjour en Belgique. Déconstruction d'une manipulation de l'information », CIRE, 2011, 20 p. [Disponible sur www.cire.be]
- DAMON J., La question SDF. Critique d'une action publique, Paris : PUF, 2002, 288 p. Eurobaromètre spécial, n°270, "Poverty and exclusio n"
- DEMAERSCHALK E., HERMANS K., "Aanbodverheldering vlaamse thuislozenzorg", Leuven, juillet 2010, 125 p. + annexes.
- FRANCO B., Sans-abrisme et urgence sociale à Bruxelles : l'échec d'une expérience, in *Espaces et sociétés*, 2004/1-2, p.159-174
- LIAGRE R., "Territoires et mobilités des sans-abri à Bruxelles-capitale", rapport, GERME/ULB/IRSIB, 139 p.+ annexes
- NICOLAS E., « Expérience ethnographique auprès de travailleurs sociaux de proximité en souffrance. L'auberge espagnole », 2006, 31 p.
- REA A., GIANNONI D., MONDELAERS N., SCHMITZ P., "La problématique des personnes sans-abri en région de Bruxelles-capitale". Rapport final. Janvier 2001, ULB/ Institut de Sociologie/GERME
- RULLAC S., L'urgence de la misère, SDF et SAMU social. Paris : éditions Les Quatre Chemins, 2004, 220 p.
- VIDAL-NAQUET P.-A., Le paradoxe de l'urgence sociale, in *Projet 284*, 2005
- ZENEIDI-HENRY D., Les SDF et la ville. Géographie du savoir-survivre, 2002, 288 p.