



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE DE BRUXELLES-CAPITALE

Note aux Membres du Collège réuni

Objet : Note de politique générale relative à l'aide aux sans-abri

1. Rétroactes

L'accord gouvernemental de la Commission communautaire commune stipule dans son chapitre urgence sociale et dispositif hivernal :

La situation des sans-abri dans notre Région est inacceptable et contraire au principe de respect pour la dignité humaine. De manière équilibrée, il faut, d'une part, œuvrer à court terme à la création d'infrastructures d'accueil et, d'autre part, à long terme, à des solutions structurelles qui permettent une réelle réintégration dans la société. Le CR développera une politique forte et efficace pour résoudre la problématique du sans-abrisme.

Notre politique reposera sur les principes suivants :

1. Dans le cadre de l'urgence sociale et du dispositif hivernal, **désignation d'un coordinateur unique en charge de l'accueil des sans-abri**, à savoir : le Samusocial ;
2. À cet égard, un contrat de gestion sera conclue entre la COCOM et le Samusocial stipulant les droits et obligations de chacun ;
3. **Identification correcte et enregistrement des personnes** qui contactent le 115 et/ou sont aidées via une plate-forme informatique régionale ;
4. La mise en place d'une **maraude active sillonnant l'ensemble du territoire régional** ;
5. **Des places structurelles pendant toute l'année** visant la réintégration et suffisamment de **places d'accueil pendant l'hiver**.

En outre, le CR veillera également à ce que le contrat de gestion pour le mandat hiver soit approuvée au moins 30 jours avant le début du plan hiver, soit le 30 septembre au plus tard, afin que la préparation puisse se faire de manière appropriée.

Cette politique doit éviter que des **communes non-bruxelloises opposées au principe de solidarité nationale renvoient les sans-abri vers la capitale**.

Enfin, le CR rendra structurelle la mesure prise en 2014 en vue de la prolongation de l'accueil hivernal et l'étendra à un **accueil 24h/24 des familles**, afin de permettre un suivi permanent et de rechercher des solutions pour leur fournir un toit et résoudre les problèmes administratifs.

Concernant les « **Familles en errance** », le Collège réuni développera durablement la taskforce pour les groupes de population itinérants, approuvée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 28 novembre 2013, et maintiendra les objectifs et la concertation qu'elle a fixée, notamment au travers des mesures et des recommandations qu'elle a soumises à ses membres en mai 2014.

Le CR prévoira en outre la désignation d'un **coordinateur régional, chargé de la coordination de l'accueil et de la collaboration avec les communes et les CPAS en cas de situations d'extrême urgence pour des familles défavorisées et sans abri.**

Depuis l'accord de gouvernement, le Collège réuni a déjà pris les décisions suivantes:

- L'ouverture du Centre d'accueil dans l'immeuble de la Régie Foncière régionale, qui peut **accueillir** 120 personnes ayant un lien familial (ménages). Le financement et le fonctionnement de ce centre, y compris un accompagnement social et psychologique, est garanti jusqu'à la fin de cette année sur le budget 2015. La Région a également procédé à l'acquisition d'un immeuble à la rue Jan Blockx, à Schaerbeek, qui ouvrira ses portes, après rénovation, au printemps 2017. Cet immeuble hébergera les familles ;
- La **plate-forme de concertation régionale « Familles en errance »** s'est réunie deux fois, en préparation de la concertation ;
- Pour l'accueil de l'hiver 2014-2015, le **Samusocial a déjà été désigné comme coordinateur unique**, et les lieux d'accueil rue Royale ont été ouverts (immeuble mis à disposition par le CPAS de Bruxelles), avec une capacité d'accueil de 300 personnes et 2 anciennes séniories ont été ouvertes à Schaerbeek, rue Guillaume Kennis, avec le soutien de l'État fédéral (300 personnes). À côté de cela, des dortoirs temporaires plus petits ont été ouverts à Ixelles (jusqu'à fin janvier) et un plus grand dortoir s'est ouvert à Anderlecht de février à fin mars. Les ASBL Ariane et Pierre d'Angle ont également contribué à l'accueil hivernal pour une capacité totale de 93 places.
À cet effet, des conventions ont été conclues entre le Collège réuni et le Samusocial ;
- Le Collège réuni du 24 novembre 2015 a approuvé la note de planification du dispositif hivernal 2015-2016. La note prévoit l'ouverture de 1.313 places. Les coûts de financement du dispositif et la planification des sites y sont également précisés.
- Le Collège réuni a également continué à soutenir 2 projets pilotes dans le cadre de son appel Housing First, où Le Collège réuni a également continué à soutenir 2 projets pilotes dans le cadre de son appel Housing First, où l'objectif est de faire converger 50 sans-abri présentant un double diagnostic (santé et problèmes psychiatriques) vers le marché immobilier « normal », via un encadrement spécifique. Il est en outre important que deux groupes complémentaires soient accompagnés: les sans-abri de longue durée, mais aussi les plus jeunes sans-abri. Des logements sont mis à disposition de diverses manières (via le marché privé, les sociétés de logements sociaux ou le patrimoine résidentiel propre du CPAS). Avec un taux d'échec de seulement 15 % en moyenne, environ 150 sans-abri pourront ainsi réintégrer la société pour la fin de la législature.

2. Constats :

Une grande partie de la problématique du sans-abrisme à Bruxelles réside dans :

- le manque de répartition des sans-abri sur l'ensemble du territoire ;
- le manque de lieux d'accueil permanents ;
- la problématique des personnes en situation irrégulière de séjour et plus spécifiquement une catégorie particulière, à savoir : les européens indigents « sans droits sociaux » qui vivent à Bruxelles dans des conditions précaires ;

- le manque de lieux d'accueil fixes contraint également le Samusocial, chaque année, à procéder à la recherche d'au moins 2 immeubles afin d'héberger les sans-abri pendant l'hiver ;
- enfin, il faut éviter que, par manque de solidarité nationale, on accueille et encadre des personnes qui ne peuvent absolument démontrer aucun lien avec la Région.

La problématique est toutefois tellement complexe qu'un plan global cohérent est nécessaire, afin de lutter contre le sans-abrisme à moyen et long terme, avec les partenaires locaux et le secteur spécialisé.

Le développement d'un plan d'action global a pour but d'instaurer une cohésion et une complémentarité maximale afin de réduire le nombre de sans-abri sur le territoire bruxellois. Penser la mise en place d'un plan intégré de lutte contre le sans-abrisme demande aussi de clarifier à partir de quels critères on peut qualifier une personne de sans-abri et que signifie la lutte contre le sans-abrisme.

Ce **plan d'action global doit être traduit dans une ordonnance**, dont le but et l'intention sont de réduire le nombre de sans-abri qui séjournent sur le territoire bruxellois. Un autre objectif est de réduire la durée du sans-abrisme, en connaissant mieux le public et en utilisant plus rapidement les instruments mis à disposition dans le cadre d'une intégration sociale et communautaire. En outre, on sera attentifs aux formes les plus graves de sans-abrisme, lorsque des équipes multidisciplinaires devront collaborer dans le cadre des projets Housing First (double diagnostic). Une politique coordonnée devra être mise sur pied avec le Ministre du Logement, en développant l'offre d'habitations dans le secteur des logements sociaux, AIS, et logements d'urgence communaux.

À cet effet, il convient de travailler à différents niveaux : préventivement, la maîtrise du flux entrant, l'accueil et la concrétisation du flux sortant (**volet A**). La maîtrise de ces flux signifie que l'on essaie d'éviter que les gens aboutissent dans des situations d'exclusion de tombée en rue (limiter le flux entrant) et que l'on offre du soutien aux processus d'intégration sociale permettant aux personnes de quitter l'aide aux sans-abri (promouvoir le flux sortant). Il faut développer une offre diversifiée, qui tienne compte de la diversité de la population des sans-abri.

Pour ce faire, les partenaires des secteurs public et associatif doivent collaborer, avec les acteurs de la **coordination** qui seront désignés pour l'accueil des sans-abri sur le territoire bruxellois; un **contrat de gestion** sera conclu avec ces acteurs (**volet B**).

VOLET A

A.1. Volet préventif

L'**accueil social d'urgence** est assuré par les organismes agréés suivants : Ariane (33 lits + 12 places dans un hôtel), Pierre d'Angle (48 lits, accueil inconditionnel) et Samusocial (110 lits). Ces organisations sont agréées et financées sur la base de l'ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005).

Les ASBL Ariane et Samusocial fournissent une aide sociale urgente 24h/24 pour toute personne dans une crise psychosociale, grâce à une orientation avec d'autres structures d'assistance et d'accueil, ou grâce à un séjour immédiat, inconditionnel et à court terme (art 3, 3°, a de l'ordonnance). L'ASBL Pierre d'Angle est agréée comme un centre où l'accueil inconditionnel de nuit est gratuit et anonyme, avec un accompagnement psychosocial de base, à la demande des utilisateurs (art. 3, 3°, b de l'ordonnance).

Depuis plus de 10 ans, le nombre de lieux d'accueil structurels est resté inchangé. Le nombre de sans-abri a augmenté considérablement au cours de ces 10 années, en témoigne le nombre de places proposées dans le cadre de l'accueil hivernal : 135 places en 2005-2006 contre 1120 places en 2014-2015.

Le plan proposé par les deux Ministres (voir infra) prévoit une forte centralisation des fonctions d'orientation vers des services de deuxième ligne et devra pouvoir s'appuyer sur un secteur de l'hébergement spécialisé non saturé. Or, ceci est loin d'être le cas à Bruxelles car le manque de places, dans les structures permanentes d'accueil en urgence et de deuxième ligne est important. Le passage plus efficace de l'hébergement provisoire vers le logement devrait permettre de réduire les moments de saturation du secteur. Toutefois, il est indispensable de veiller à ce que la deuxième ligne ne soit pas saturée afin d'éviter le blocage du système d'orientation.

Au niveau de la première ligne, l'accueil en urgence, le Collège réuni s'est fixé comme objectif d'augmenter le nombre de lits structurels. À cet effet, le **Samusocial introduira un dossier pour une augmentation du nombre de ses lits de 110 unités supplémentaires**, conformément à l'arrêté du Collège réuni du 9 décembre 2014 relatif à la reconnaissance et au mode de financement des centres et services pour adultes en difficultés, en application de l'ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005).

D'autres acquisitions sont prévues par la déclaration de politique générale COCOF. Il s'agit de la création d'une nouvelle maison d'accueil pour femmes victimes de violences conjugales ainsi qu'une deuxième maison d'accueil destinée aux ménages monoparentaux (principalement mères avec enfants). Pour mémoire, le budget actuellement destiné aux frais de fonctionnement des Maisons d'accueil COCOF est de 10.650.000 €.

Dans un souci de cohérence et de complémentarité au sein de la politique régionale bruxelloise en matière de sans-abrisme, les 15 maisons d'accueil agréées au sein de la COCOF (environ 600 places) devront être mises en relation avec le système de Bureau d'insertion sociale (voir infra). Une modification du décret COCOF s'imposerait donc et un accord de collaboration entre la COCOF et la COCOM devrait être conclu. Les Maisons d'accueil agréées en COCOM devront également y être associées.

Un autre pilier important dans l'approche préventive est la revalorisation du rôle des CPAS et une meilleure répartition territoriale dans l'ensemble de la Région

La plupart des lieux d'accueil sont concentrés sur le territoire de la Ville de Bruxelles. Environ 58,6 % du nombre de places d'accueil dans les foyers d'accueil se trouvent à cet endroit. 15,1 % se trouvent sur le territoire d'Ixelles. Il n'y a qu'un seul foyer d'accueil public, le Relais du CPAS de Molenbeek-Saint-Jean (53 places).

La loi organique relative aux CPAS stipule toutefois à l'article 28 § 1 alinéa 5 que c'est la tâche et le devoir du Président d'octroyer une aide sociale urgente à tout sans-abri qui se trouve sur le territoire de sa commune. Malheureusement dans la réalité, ce n'est jamais le cas, pour toute une série de raisons, et les sans-abri sont simplement renvoyés vers le Samusocial.

La compétence juridique en matière de sans-abri a été inscrite dans la Loi de 1965, à l'article 2§7 : « Par dérogation à l'article 1^{er}, 1^o, en matière de compétences pour fournir de l'aide sociale à un sans-abri qui ne séjourne pas dans une institution énumérée au paragraphe 1, il revient au Centre public d'aide sociale concerné où l'intéressé réside effectivement de le faire ». La résidence effective est le lieu où une personne est physiquement présente, où une personne « se trouve ».

En l'occurrence, on essaie d'éviter que le CPAS de l'endroit où le centre d'accueil se trouve, ne doive reprendre l'accueil de ces sans-abri, ce qui entraîne un important coût financier, même si celui-ci est partiellement compensé par l'État fédéral. Dans ce genre de situation, il semble donc recommandé d'introduire une clé de répartition avec une série de règles d'application pour déterminer quel CPAS est compétent pour fournir une aide sociale à ces sans-abri dans la Région de Bruxelles-Capitale. Ce mécanisme de répartition doit être intégré dans le contrat de gestion entre la Région et les Communes (2016). Afin d'aboutir à une meilleure répartition, il est recommandé de tenir compte des critères suivants :

- l'inscription au registre de la population : indique le CPAS compétent de la commune où le sans-abri est inscrit dans le registre de la population, au registre des étrangers ou dans le registre d'attente ;
- avoir une adresse de référence : cette inscription ne détermine pas la compétence d'un CPAS mais constitue un élément important pour l'accompagnement des personnes qui ont déjà ouvert un dossier dans ce CPAS, vu que la fourniture d'une adresse de référence peut être considérée comme une forme particulière d'aide;
- la suppression d'office : le CPAS du lieu où la personne était inscrite avant sa suppression des listes, avec une limitation de l'effet rétroactif à 3 ans ;
- en cas de non-inscription au registre de la population : une répartition équitable du public des sans-abri entre les CPAS selon une clé de répartition qui répond à des critères objectifs, où on veillera à ce qu'il y ait un passage annuel.

Cette clé de répartition a pris en compte les chiffres de la population et le revenu moyen, le tout pondéré avec l'indice de richesse pour chaque commune.

Chaque année, un maximum de 100 sans-abri seront renvoyés vers les CPAS locaux (hors personnes en situation irrégulière de séjour).

On peut prévoir une exonération pour l'attribution des sans-abri pour les CPAS qui disposent d'une solution d'accueil pour la période hivernale ou d'un accueil permanent (familles). Les CPAS qui collaborent à l'accueil des sans-abri (en ce compris ceux qui disposent d'un foyer d'accueil dans le cadre de l'accueil hivernal ou dans le cadre de l'accueil permanent des familles), se verront attribuer des moyens supplémentaires via une enveloppe, qui proviendra du fonds communal.

Sur base d'une catégorisation (3 catégories), la majoration du Fonds sera affectée à un demi-ETP, un ETP ou 1,5 ETP. Un rapport annuel devra étayer cet accompagnement avec des actions sociales concrètes et des résultats d'hébergement. Avec les moyens supplémentaires, les CPAS concernés devront recruter du personnel pour accompagner les sans-abri. (cf. infra point 3.C)

La formule proposée pour la répartition territoriale est la suivante :

Chiffres de la population par commune, pondéré avec l'indice de richesse (calculé à partir des revenus moyens). Répartition du nombre de sans-abri sans inscription : 100 (cf. infra, annexe, tableau de calcul de la formule).

A.2. Sortir du sans-abrisme via l'accès au logement

Le troisième élément du plan intégré est l'accent mis sur les dispositifs d'accès au logement. Outre l'importance consacrée à l'accueil d'urgence nocturne, un autre facteur de blocage, sont les liens trop faibles entre les structures d'accueil qui opèrent au niveau de l'inclusion sociale des personnes qu'elles hébergent (principalement les Maisons d'accueil) et l'offre de logement durable. Les sorties des dispositifs d'accueil temporaire sont difficiles car il n'existe pas ou peu de structures facilitant le passage vers le logement indépendant. Le risque de se retrouver à la rue, d'y retomber est donc plus important. Le sans-abrisme n'est pas une fatalité et des politiques de « sorties de rue » et d'accès à un logement stable sont possibles et doivent être implémentées.

C'est au croisement des compétences Logement et Aide aux personnes qu'on peut envisager de tels objectifs. À Bruxelles, trop longtemps, les secteurs du logement et de l'action sociale ont œuvré chacun de leur côté sans essayer de tisser des liens structurels. Cette situation est un facteur de blocage dans la mesure où elle empêche d'envisager le passage de la rue vers le logement. Cela peut paraître étonnant, mais ce n'est qu'aujourd'hui après 20 ans de travail social intense que l'on redécouvre une dimension fondamentale de la lutte contre le sans-abrisme. Elle se situe néanmoins au centre de la problématique : l'accès au logement est le nécessaire instrument de sortie de la condition de sans-abri. Pour faciliter le passage du sans-abrisme vers le logement, les sept mesures suivantes doivent être implémentées :

1. Capteur de logement

Il s'agit de créer une fonction au service de tous les opérateurs qui aura pour mission de trouver des logements stables pour les personnes concernées. Il tissera des collaborations fortes avec le Bureau d'insertion sociale. À l'heure actuelle, trop peu de structures intermédiaires, de structures de passage des centres d'accueil des sans-abri vers le logement durable existent. Le capteur logement est une bonne pratique qui doit être élargie, sortie de sa phase expérimentale et toucher au niveau régional l'ensemble des structures sans-abri.

2. Housing-First

À Bruxelles ont concrètement été initiés des projets Housing First financés par la COCOM. Ce sont des projets destinés au public des sans-abri qui connaissent une certaine chronicité en rue et qui présentent le plus souvent des problèmes de santé mentale et d'addiction. De plus, ils peuvent être développés en collaboration avec le logement public. Le fait de se concentrer sur ce type de public est dû au constat que les personnes vivant en rue rencontrent souvent des problèmes de santé mentale. Il s'agit d'un type de public pour lequel aucune solution « émancipatrice de la rue » n'avait été pensée. Cependant, ces projets peuvent s'adresser également à d'autres publics ne connaissant pas des problèmes psychiatriques. Dans un cas comme dans l'autre, les programmes Housing first consistent à fournir de manière inconditionnelle un logement et à organiser un suivi spécialisé en logement. L'objectif est la stabilisation en logement du bénéficiaire et la possibilité d'organiser une prise en charge efficace. Ces programmes doivent être intensifiés.

3. Liens Maisons d'accueil – AIPL

Les associations œuvrant à l'insertion par le logement constituent l'un des maillons essentiels de la politique globale du logement en Région de Bruxelles-Capitale. Ce secteur regroupe une quarantaine d'associations qui reçoivent des subsides essentiellement destinés à contribuer à l'aide locative octroyée à des personnes en situation de rupture sociale et au coût de fonctionnement de l'association généré par un projet de réinsertion sociale par le logement ou l'hébergement (y compris les rémunérations du personnel affecté à ce projet).

Ce sont des intervenants de première ligne qui accueillent très souvent des personnes en difficulté recherchant une solution de logement rapide. Le lien avec le secteur des maisons d'accueil est donc inéluctable. Certaines associations sont d'ailleurs officiellement reconnues comme appartenant au secteur des maisons d'accueil et association œuvrant à l'insertion par le logement. L'objectif est d'inciter les AIPL à développer des partenariats et/ou services pour favoriser l'accès au logement des personnes sans-abri.

4. Lien CPAS-SISP

Les sociétés immobilières de service public peuvent conclure avec les CPAS une convention d'attribution prioritaire de logements sociaux portant au maximum sur 10 % de ces logements. Autrement dit, il est possible via ce système dérogatoire d'attribuer des logements sociaux à des personnes sans abri. Mais se pose la question de l'accompagnement : en effet, une personne qui a vécu parfois longtemps à la rue nécessite un accompagnement spécifique. Et les SISP n'ont pas nécessairement le personnel qualifié pour cet accompagnement. Diverses pistes sont à explorer également dans ce domaine. Les SISP peuvent conclure des conventions avec des associations spécialisées dans le domaine (par exemple le Foyer Laekenois) ou demander au CPAS de continuer l'accompagnement puisqu'un dossier social existe au CPAS même.

Il s'agit donc d'un travail en réseau pour lequel le secteur plaide. Il faut également tenir compte des inquiétudes de nature éthique invoquées par les SISP quand on parle de dérogations et la proposition d'avoir plutôt une réflexion sur le poids des points de priorité au même titre de ce qui se fait en Flandre et en Wallonie.

5. Allocation de relogement

Le mécanisme de l'allocation de relogement a été modifié en 2014 et le public cible a été étendu, notamment à la catégorie des personnes sans-abri. Dorénavant, cette catégorie de personnes répondant à certains critères déterminés par la loi, pourra bénéficier d'une aide locative. D'ailleurs certains dossiers concernant les personnes quittant leur qualité de sans-abri ont été introduits et acceptés. Leur nombre est encore relativement faible à ce stade et il est encore trop tôt pour faire un bilan. L'accord de gouvernement a prévu d'instaurer une allocation de loyer encadré. C'est l'occasion de rationaliser les différentes aides financières existantes en la regroupant avec l'allocation de relogement.

Cet outil est trop peu utilisé en faveur des sans-abri et il faut donc favoriser le recours à cette aide pour un public qui souvent en ignore l'existence. Il est donc absolument indispensable que les organisations et les CPAS travaillant avec les personnes sans abri et les accompagnent dans l'ouverture de ce droit à ce que plus d'individus et de ménages puissent en bénéficier.

6. AIS et quotas de logements en faveur des sans-abri

Au 30 septembre 2014 le parc des AIS était constitué de 3.728 logements, dont 241 dédiés aux logements de transit. Trois des 23 AIS agréées développent des projets à destination des personnes sans abri à travers l'établissement d'une convention d'occupation précaire de 18 mois maximum avec possibilité de bail glissant.

Les AIS sont un véritable acteur clé de l'accès au logement pour le public sans-abri. La réforme du secteur en cours va permettre à la fois de réserver des logements durables, c'est-à-dire autre que de transit pour des personnes quittant leur qualité de sans-abri, mais également de développer de nouvelles formes d'habitat.

7. Bail glissant

La régionalisation du droit du bail est en cours, ce qui permettra d'adapter le bail aux spécificités de la région bruxelloise et d'instaurer certaines innovations tel le mécanisme du bail glissant. Ce système est pratiqué en France depuis des décennies dont le principe est le suivant : une association prend en location un logement et le donne, à son tour, en location à une personne en situation précaire, via un contrat d'occupation temporaire. Durant cette période, l'association en question offre à l'occupant précaire un accompagnement social, le but étant que l'occupant prouve au propriétaire qu'il est à même de payer son loyer et d'entretenir le bien. Une fois la période transitoire terminée et les objectifs de l'accompagnement social atteints, le bail glisse de l'association sur la tête de l'occupant, autrement dit, ce dernier signe directement un contrat de bail classique avec le propriétaire et devient locataire à part entière.

Il ressort que l'idée de bail glissant constitue un facteur de réussite dans la stabilisation des personnes logées. Il faut, une fois la régionalisation du bail accomplie, inciter les associations à s'approprier cet outil. Il permet un accompagnement de qualité et parallèlement il protégera les propriétaires souvent inquiets lors de la location de leur bien par le public sans abri.

A.3. Flux entrant

Pour gérer le flux entrant, il est d'abord important de définir ce que nous entendons par sans-abrisme. Il faut également analyser l'origine du sans-abri et comprendre s'il y a un lien démontrable du sans-abri avec la Région de Bruxelles-Capitale. Ensuite, il convient de travailler à un renforcement des maraudes et de prévoir une extension de celles-ci. Enfin, last but not least, il est nécessaire de créer un point de gestion centralisé pour l'enregistrement des coordonnées des sans-abri.

A.3.1. Définition de sans-abri :

La mise en parallèle des diverses définitions du sans-abrisme permet de déterminer que cette problématique est un processus complexe, dynamique et différencié qui implique différentes trajectoires et différentes sorties ou « parcours pour différents individus et différents groupes ».

Pour pouvoir définir correctement ce que revêt le sans-abrisme, il est fait référence à la typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS) qui utilise les domaines physique, social et légal d'un « logement » pour créer un classement large permettant d'identifier les personnes exclues du logement selon quatre situations principales de vie:

- être sans-abri : par exemple les personnes vivant dans la rue, personnes en hébergement d'urgence ;
- être sans logement : par exemple les personnes en foyer, personnes sortant d'institutions, bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme ;
- être en situation de logement précaire : par exemple les personnes menacées d'exclusion sévère en raison de baux précaires, expulsion, personnes menacées de violence domestiques ;
- être en situation de logement inadéquat : par exemple les personnes en logement insalubre, personnes vivant dans un logement surpeuplé.

Ce sont des catégories conceptuelles, ventilées en catégories opérationnelles, lesquelles sont classées en situation de vie. La grille ETHOS prévoit des sous-catégories ; 13 catégories opérationnelles et 24

situations de vie différentes. Dans le cadre de la question qui nous occupe, elle peut être « allégée » et adaptée à notre réalité selon le tableau suivant. Ces situations ne visent pas strictement les personnes vivant dans la rue :

Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition
1. Personnes vivant dans la rue	Espace public (externe)	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement défini comme habitat
2. Personnes en hébergement d'urgence	Hébergement d'urgence	Personnes sans lieu de résidence habituel et qui change souvent de lieu d'hébergement
3. Personnes en maison d'accueil pour personne sans domicile fixe	<ul style="list-style-type: none"> - Maison d'accueil, - Logement provisoire, - Hébergement de transition avec accompagnement - Refuge pour femmes 	Quand la durée du séjour est inférieure à 1 an (séjour temporaire)
4. Personnes vivant en institutions	Institutions de soins de santé (hôpitaux, postcure, psych.), Institutions pénitentiaires et/ou défense sociales.	Séjours prolongé au-delà de la durée nécessaire par manque de logement ou pour les établissements pénitentiaires, pas de logement à la libération
5. Personnes vivant dans des habitations non conventionnelles	<ul style="list-style-type: none"> - Camping-Mobilhome - Constructions provisoires - Squat 	Manque de logement conventionnel faute d'existence de celui-ci ou faute de moyens
6. Personnes sans domicile mais hébergées dans logement conventionnel : famille, amis	Logement conventionnel mais qui n'est pas le lieu habituel	Manque de logements conventionnels faute d'existence de ceux-ci ou faute de moyens suffisants dans le chef de la personne

On peut donc se référer à cette typologie pour catégoriser les personnes en situation de « sans-abrisme » et proposer à la fois des actions de prévention et des actions ciblées sur les publics concernés. Cette approche confirme que l'exclusion liée au logement est un processus (et non pas un phénomène statique) qui concerne beaucoup de ménages à différents moments de leur vie. La typologie et la méthodologie ETHOS peuvent servir de base au travail d'identification et de définition des besoins des bénéficiaires des politiques tel que décrit plus bas.

Travailler sur le sans-abrisme, c'est d'abord travailler une approche intégrée qui couvre plusieurs domaines : la politique sociale, le logement, la santé, l'emploi, l'éducation, la formation, la migration mais aussi les aspects relatifs au genre (dimension hommes-femmes). Nous devons aujourd'hui identifier des réponses adaptées à tous les publics qui composent la vaste catégorie statistique du

sans-abrisme et du mal-logé. Et surtout, ces réponses doivent proposer des solutions qui permettent aux personnes de s'émanciper de leur statut de précaire, d'habitant de la rue. Il faut donc concevoir des politiques d'inclusion sociale efficaces et adaptées aux besoins.

A.3.2. Lien démontrable avec la Région de Bruxelles-Capitale

Le sans-abri est tenu d'avoir un lien démontrable avec la Région de Bruxelles-Capitale pour éviter que les communes non-bruxelloises ne renvoient les sans-abri vers la capitale. ~~Il y a un lien démontrable si la personne sans-abri avait son lieu de séjour dans la région pendant au minimum deux ans au cours des trois dernières années.~~ Ceci doit ressortir d'une inscription au registre de la population ou être connu des institutions d'accueil des sans-abri ou d'un accompagnement médical, ou via des attestations scolaires des enfants ou encore une connaissance du sans-abri par les maraudes. Dans le cas contraire, la personne sera renvoyée vers un service le plus adapté à son accueil et son accompagnement. Seront prévues des exceptions pour des raisons humanitaires dont «l'appréciation» incombera au centre de « dispatching » décrit dans les pages suivantes (traite des êtres humains, par exemple).

La mise à disposition de lieux d'accueil sans conditions territoriales entraîne des effets indésirables : cela engendre un afflux considérables de sans-abri d'autres parties du pays et d'autres villes ou zones rurales qui investissent moins dans l'accueil.

A.3.3. Maraude

Actuellement le Samusocial organise une maraude entre 16h00 et 02h00 sur l'ensemble du territoire. Cela représente 3 équipes mobiles pour se porter à la rencontre des personnes signalées en rue ou dans les squats. D'autres organismes organisent des maraudes : Médecins du Monde, la Croix-Rouge, ainsi que certains services communaux de prévention.

La maraude du Samusocial vise 4 objectifs : entrer en contact avec les personnes sans abri, évaluer la condition de la personne à secourir au plan médico-psycho-social (diagnostic), donner les premiers soins, accompagner dans les démarches sociales, voire orienter les personnes vers les centres d'hébergement ou autres services (par exemple, les services d'accueil de jour). Une liaison permanente avec la centrale téléphonique est assurée et l'équipe mobile comprend un chauffeur, un infirmier, un travailleur social et/ou un psychologue.

Le centre de « dispatching central de l'urgence » (cf. infra) coordonnera les différentes maraudes de nuit et de jour, qui devront, **afin de couvrir l'ensemble du territoire régional**, toutes s'engager à encoder les cas rencontrés en rue dans le même dossier social informatisé (cf. infra). De plus, si les maraudes veulent couvrir toute la région, il semble opportun de créer **une maraude supplémentaire de jour**, qui aurait pour objectif de prolonger et de compléter le travail des équipes mobiles de nuit. Pour les maraudes de jour, et afin de créer des liens, il est ainsi proposé qu'elles soient composées, outre le personnel habituellement prévu, **d'un assistant social du CPAS du territoire sur lequel la maraude est active.**

A.3.4. Collecte des données

La collecte de données repose sur trois piliers :

- le dénombrement ;
- la constitution d'un registre central ;
- une récolte « large » qui s'applique à tous les opérateurs.

Il s'agit de collecter des données relatives aux populations sans abri en Région de Bruxelles-capitale, que ce soit à travers le dénombrement des personnes en rue, dans les maisons d'accueil, dans les squats, les structures d'accueil non agréées, etc.

Trois éléments essentiels d'une collecte efficace des données :

- la responsabilité de gestion ou, qui fait cette collecte ? Le dispatching central ;
- la définition du sans-abrisme ou, les indicateurs, variables et la place occupée dans la grille ETHOS ;
- la mise en place et l'évaluation des systèmes d'information.

La responsabilité des actions et de la coordination en matière de systèmes de collecte de données doit être clairement établie. Il faut bien comprendre le phénomène pour assurer une collecte efficace d'informations et une bonne coordination entre les principales parties prenantes. En d'autres termes, il faut à la fois une définition opérationnelle du phénomène, une compréhension et une acceptation de cette définition et, une opérationnalisation de la collecte via le choix des données à collecter. Si la typologie ETHOS offre un cadre à l'intérieur duquel il est possible d'inscrire une définition commune, il est tout aussi important de déterminer de manière consensuelle, les types d'informations à recueillir à propos de chaque personne. Il faut en outre, si l'on veut établir des comparaisons valables entre différentes séries de données individuelles au plan local et régional, convenir d'un nombre minimum de variables collectées de la même façon.

Il existe actuellement un **recueil central des données des Maisons d'accueil** (COCOM, COCOF et VGC), fait par la Strada. Il s'agit d'« une représentation quantitative des personnes sans abri qui fréquentent les maisons d'accueil et les centres d'hébergement d'urgence bruxellois, sans pour autant vouloir mettre en chiffres les influences structurelles, institutionnelles, relationnelles et personnelles d'entrée ou de sortie de ces personnes. » Ce suivi est également longitudinal.

Alors que le recensement effectué par la Strada chaque deux ans fournit un chiffre correspondant au nombre de personnes sans abri (stock) durant la semaine de comptage, le système d'enregistrement des usagers au niveau des foyers d'hébergement fournit des chiffres relatifs à la fois aux stocks et aux flux. Ces données aboutissent à des statistiques annuelles.

Avant la mise en place de ce système (2009), chacune de ces organisations recueillait en effet des données de façon individuelle avec, pour conséquence, la quasi-impossibilité d'agréger ces données. Afin de ne pas alourdir la charge de travail des acteurs de terrain et leur imposer un double encodage, il a été décidé de partir de systèmes d'enregistrement existant et d'y chercher les éléments communs. La Strada a ainsi établi la liste des variables communes ou qui pourraient facilement le devenir. Au cours de l'année 2011, les données des trois différents systèmes d'encodage ont été consolidées en interne et envoyées à la Strada. Elles ont été rendues anonymes : les données d'identification des personnes (nom, prénom) ont été enlevées et remplacées par un identifiant anonyme qui ne permet plus de retourner aux données d'identification initiales, garantissant ainsi la confidentialité des données.

Or, il semble opportun dans le cadre du développement d'un trajet social par sans-abri de devoir disposer des dossiers personnalisés à l'instar de ce qui existe au sein d'un CPAS. Le Samusocial dispose également d'une base de données perfectionnée. Comme prévu dans les accords de majorité, une fusion du fichier Strada et Samusocial est en cours. Il est indispensable d'aboutir à l'intégration des deux bases de données afin de disposer d'un outil performant et complet. L'enjeu est dès lors d'intégrer ce type d'outil statistique dans le dispositif d'identification des besoins (Bureau d'insertion sociale et dispatching central, cf. infra).

A.3.5. Système de dispatching centralisé de l'accueil d'urgence

La création d'un lieu unique d'identification est devenue une évidence. Aussi, au même titre que ce qui se fait dans les villes qui constituent des bonnes pratiques européennes, il est temps de mettre en place une structure qui se charge dans un premier temps d'identifier et de définir les besoins. À cet effet, il convient de créer un système de dispatching centralisé de l'accueil d'urgence. Le système de dispatching sera géré par le coordinateur qui se charge de l'accueil d'urgence des sans-abri, le Samusocial (cf. accord gouvernemental). A ce niveau, on établit un premier diagnostic social rapide et on écoute le problème du sans-abri. On renverra le sans-abri vers l'accueil d'urgence et vers les centres existants pour l'accueil d'urgence en fonction de son profil. À cet effet, tous les acteurs de première ligne doivent s'inscrire avec le nombre de lits où **toutes les données relatives à l'offre existante de lits (libres et occupés) sont disponibles (lieux d'accueil pour familles, foyers d'accueil, lieux d'accueil d'urgence des centres...)**. Il s'agit d'un « **accueil tampon** » pour la personne (accueil et stabilisation) avant qu'elle ne soit renvoyée vers un Bureau d'insertion sociale et d'orientation vers l'aide de deuxième ligne (cf. infra). L'accueil d'urgence a pour but de parvenir à une stabilisation de l'état d'urgence. Il doit toujours subsister la possibilité **d'offrir une aide humanitaire dans des situations d'extrême urgence sociale**, et ce, pour une courte durée (max. 3 à 5 jours). À ce moment-là, l'identification de la personne se limite aux données que l'intéressé communique.

L'accueil d'une personne sans abri pour raisons humanitaires se fonde sur les deux principes suivants :

- **Les difficultés** : qui se rapportent à une situation sociale, psychologique et financière très précaire et causent ainsi une fragilité de la personne en souffrance. Les difficultés peuvent aussi être d'ordre médical (infections diverses, maladies graves, problèmes de santé mentale). Ces difficultés doivent pouvoir être constatées ou exprimées ;
- **Les risques** : cela signifie qu'en raison de ces difficultés, la situation de la personne pourrait s'aggraver et son intégrité physique et/ou psychologique serait mise en danger immédiat si elle devait rester dans la rue. Ces risques sont la violence, les agressions, la traite des êtres humains, la prostitution et le décès.

La personne doit donc pouvoir être mise à l'abri, se poser et recevoir l'aide et les soins nécessaires.

Toute personne qui connaît une situation sociale et financière très précaire qui l'oblige à être sans abri ou être mal logée (ex. : squat) sera renvoyée vers le Bureau d'insertion sociale (cf. 3.C.1). Les personnes en séjour irrégulier et sans-abri seront orientés vers les CPAS pour un accueil médical d'urgence et afin que la législation fédérale soit appliquée (renvoi vers Fedasil).

La gestion du dispatching est confiée à l'asbl Samusocial, considérant le rôle attribué à cette organisation et l'importance d'une transparence et d'une visibilité en termes de gouvernance, il est décidé d'intégrer dans la composition de l'AG et du CA du Samusocial :

- 2 commissaires (liés aux 2 ministres de tutelle)
- 1 chargé de mission, invité permanent sans voix délibérative lié au cabinet du Ministre-Président plus un chargé de mission, invité permanent sans voix délibérative désigné par les Ministres du Budget COCOM.

La concertation entre l'ensemble des secteurs et le centre de dispatching de l'urgence sera, quant à elle, organisée comme suit. La Strada organise et préside une concertation régionale regroupant les acteurs publics et associatifs de l'aide aux personnes sans abri et ceux de secteurs proches (tel le logement et la santé mentale) afin de rechercher plus de cohérence tant au niveau du travail fourni sur le terrain qu'en matière de politique régionale de lutte contre le sans-abrisme. Il est proposé de l'intégrer comme acteur consultatif au sein du centre de dispatching de l'urgence. La Strada prendra en charge l'organisation de la concertation avec le secteur. Le contrat de gestion avec La Strada sera aussi réexaminé en fonction de ce plan politique et axé sur davantage de collaboration et de coordination avec le centre de dispatching central de l'urgence ainsi que le Bureau d'insertion sociale (cf. infra).

La Strada développera comme par le passé les outils qu'elle fournit dans l'aide aux sans-abri tels que, par exemple, sa brochure d'identification des services. Chaque année une concertation avec les Ministres déterminera quelles études seront effectuées par La Strada. Les objectifs et missions seront inscrits dans le contrat de gestion qui servira de base pour la suite du financement. Le même évaluateur que pour le dispatching central sera désigné; le rapport annuel et le rapport financier constitueront la base de cette évaluation, ainsi que le nombre de concertations et l'évaluation des objectifs et indicateurs.

Chaque organisme de contrôle ou évaluateur doit avoir accès aux documents pour pouvoir vérifier la réalisation des objectifs et indicateurs. Les documents contenant des informations sensibles ne pourront être vérifiés que sur place.

La Strada continuera à éditer un plan/répertoire des « **Services d'aide aux personnes et d'aide aux justiciables** » reprenant la majorité des services et associations qui proposent des services aux personnes sans abri. C'est un outil pour les personnes sans abri ainsi que pour les personnes qui les rencontrent. Elle alimentera un **site Internet** visant à informer un maximum de personnes, services et institutions sur la situation du sans-abrisme en région bruxelloise ainsi que sur son évolution.

Une partie du personnel de la Strada collaborera avec le dispatching central de l'urgence afin de garantir l'organisation de la concertation. Cette collaboration se fera dans le cadre du statut actuel de la Strada en plein respect de l'autonomie de l'ASBL.

A.4. FLUX SORTANT

A.4.1. Création d'un Bureau d'insertion sociale

Après l'accueil d'urgence, l'identification des besoins des sans-abri lors de l'éventuel renvoi vers la 2^{ème} ligne s'effectuera via un Bureau d'insertion sociale. Cette structure travaillera de manière plus approfondie que le dispatching central de l'urgence, en vue d'un projet d'inclusion sociale. Elle appuiera son action en reprenant la base de données du centre de dispatching tout en élargissant les contenus. L'identification correcte et l'enregistrement du sans-abri s'effectueront automatiquement à l'aide de toutes les preuves d'identification possibles (permis de conduire, carte bancaire, papiers d'identité) et ont pour but de permettre un trajet d'accompagnement social, en collaboration avec le CPAS compétent. **Le sans-abri devra adhérer à ce projet trajet**, sauf en cas de refus explicite. Le Bureau d'insertion sociale analysera de manière approfondie la situation du sans-abri et posera un diagnostic social.

Un des buts du Bureau d'insertion sociale est le renvoi vers le CPAS compétent, où l'orientation et l'accompagnement des sans-abri devront être améliorés pour esquisser un parcours d'insertion, où l'on vise l'amélioration des conditions de vie et de l'autonomie. Ainsi, **le sans-abri sera retiré de l'accueil social d'urgence.**

Le Bureau d'insertion sociale établit un bilan social individuel et examine les compétences pour savoir quel CPAS est compétent, et les possibilités de relais. Dans tous les cas, même en cas de renvoi vers les foyers d'accueil, le CPAS compétent devra être averti afin qu'une concertation à propos du sans-abri en question puisse être mise en place entre le CPAS et l'organisme d'accueil.

A.4.2. Fonctions du Bureau d'insertion sociale

Le Bureau d'insertion sociale est une structure d'identification, de définition des besoins et d'orientation. Il devra travailler en étroite collaboration avec l'ensemble des services existants ou qui vont exister au niveau de la Région, car c'est vers leurs programmes d'inclusion sociale qu'il va diriger les personnes. Les différents services, quant à eux, vont proposer des parcours d'inclusion adaptés :

L'élément central est l'adaptation de l'offre de services à la spécificité des besoins. Cette orientation doit se faire dans le respect le plus absolu des spécificités méthodologiques de chaque opérateur. En Région de Bruxelles-Capitale, il est possible de faire appel au pluralisme, la diversité et la richesse d'un réseau d'opérateurs très diversifié. Néanmoins chaque opérateur conclura **une convention le reliant au Bureau d'insertion sociale** afin de définir un cadre formel de travail commun. **Après un an, une évaluation sur ce point sera menée.**

La forme juridique que prendra le Bureau d'insertion sociale reste à déterminer. Il pourrait par exemple être organisé sous forme d'une asbl parapublique avec des représentants des Ministres au sein de son Conseil d'administration. Son personnel sera spécialisé dans l'évaluation des besoins psycho-sociaux des sans-abri et disposera d'une excellente connaissance de la loi relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, afin de pouvoir établir des diagnostics rapides et efficaces en termes d'orientation vers les services adaptés de deuxième ou troisième ligne.

A.4.3. Développement d'un programme informatique centralisé

Un programme informatique centralisé doté d'un système de référencement pour le suivi des dossiers sociaux des sans-abri sera généré. Il sera également prévu la mise en œuvre d'un **protocole permettant d'envoyer le dossier social électronique de chaque sans-abri** aux assistants sociaux des divers organismes sociaux (CPAS, foyers d'accueil, ASBL).

Le Bureau d'insertion sociale stockera toutes les données dans un logiciel informatique centralisé. Les données récoltées par le dispatching centralisé de l'urgence seront reprises dans cette base de données et en constitueront le premier niveau. Les assistants sociaux travailleront selon la méthodologie de l'enquête sociale. Le but est que ce dossier social électronique suive le sans-abri, et soit donc accessible au CPAS auquel il est attribué. À cet effet, un protocole sera conclu avec les 19 CPAS et les professionnels du secteur concernant le respect du secret professionnel.

Afin de pouvoir faire fonctionner le **Bureau d'insertion sociale**, il convient de prévoir sa constitution dans l'ordonnance. Le **Bureau d'insertion sociale** doit être reconnu dans ses compétences pour désigner le CPAS compétent dans la région bruxelloise. Ce renvoi s'effectuera sur la base des règles prévues dans les arrêtés d'exécution. S'il s'agit de sans-abri provenant d'en dehors de Bruxelles, le renvoi s'effectuera selon les principes de la loi fédérale du 2 avril 1965. Il est essentiel de prévoir dans l'ordonnance l'accès à la banque carrefour de la sécurité sociale.

Théoriquement, le dossier social est un outil nécessaire à la conception, la conduite et l'évaluation des actions visant à aider la personne à sortir de ses difficultés. Dans ce dossier global doit se trouver l'ensemble des informations qui concernent l'usager, avec son droit de pouvoir le consulter selon certaines conditions.

Idéalement, ce dossier devra contenir les diverses grilles d'analyse liées à la situation psycho-sociale et médico-sociale de la personne qui permettent un meilleur accompagnement social et une meilleure concertation entre les membres d'une équipe pluridisciplinaire. Ainsi, on peut imaginer que le dossier social contienne plusieurs parties.

C'est aussi un recueil de toutes les données et documents professionnels utiles pour rendre compte de la situation et de la problématique d'une personne afin d'en faciliter la compréhension, de permettre l'émergence d'un diagnostic, la conception de propositions d'aide et de plans d'actions mais aussi l'évaluation de celles-ci. Il comprendra un volet administratif (identification du demandeur et de sa situation administrative) et d'autres volets (ou grilles).

Un dossier social centralisé et informatisé permet de créer un espace de travail commun, de rassembler toutes les données à un même endroit, d'améliorer la consultation et la communication, tout cela dans un environnement sécurisé. C'est un avantage qui peut se coupler avec un dossier papier qui lui contiendrait aussi des documents administratifs non numérisables.

Les coûts estimés pour la création d'un Bureau d'insertion sociale sont ceux à prévoir pour l'engagement de 5 ETP ainsi que pour la location des locaux et les frais de fonctionnement. La création du dispatching central peut être planifiée pour la fin 2015 ou le début 2016, alors que le Bureau d'insertion sociale pourra voir le jour vers la mi 2016. Les missions tant du dispatching que du guichet unique seront définies via un contrat de gestion conclu entre les Ministres de l'aide aux personnes et les deux organes (dispatching de l'accueil d'urgence et Bureau d'insertion sociale). Il assurera le bon suivi des fonctions suivantes: objectifs, indicateurs, évaluation, planification et planification budgétaire.

A.4.4. Poursuite du développement des projets Housing First

Le Collège réuni s'engagera en outre à poursuivre les programmes Housing first en assurant le maintien de places disponibles créées en 2015 pour un budget de 420.000 €.

L'impact prévu sur le budget 2016 est de 420.000 €.

VOLET B

B.1. Exécution de l'accord gouvernemental : rôle du Samusocial

Il est renvoyé à l'annexe 1, décision du Collège réuni du 24 septembre 2015.

Est joint : le tableau des lits et le tableau des sites ;

Le tableau de budget établi suite à des réunions intercabinets (établi et arrêté le 13/10/2015 par le cabinet Vanhengel).

Proposition de décision

- Le Collège réuni approuve la présente note et les principes qui y sont repris.
- Le Collège réuni charge les ministres de l'exécution, et plus spécifiquement :
 - o De créer une structure ayant pour fonction le dispatching central des sans-abri lors de leur accueil dans les centres d'urgence ;
 - o De créer, par le biais d'une ordonnance et selon les modalités indiquées dans la note, un Bureau d'insertion sociale ayant comme fonctions l'identification, la définition des besoins et l'orientation des sans-abri vers les structures de deuxième et troisième ligne ;
 - o De conclure un accord de coopération entre la COCOM et la COCOF afin que les maisons d'accueil agréées en COCOF échangent leurs données avec le Bureau d'insertion sociale tel que défini dans la note ;
 - o D'augmenter le nombre de lits structurels du Samusocial de 110 unités et de prévoir ce financement dès 2016 ;
 - o D'approuver la constitution d'une maraude de jour par le Samusocial en collaboration avec les CPAS et les autres organisations travaillant en rue ;
 - o De conclure un contrat de gestion avec la Strada reprenant les dispositions prévues dans la présente note ;
 - o De finaliser la collaboration avec la Secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté concernant le lieu d'accueil d'urgence hivernal situé à Schaerbeek – rue Kennis dont les frais de fonctionnement seront pris en charge par l'Etat fédéral ;
 - o De prendre toutes les mesures nécessaires pour concerter le secteur associatif et le secteur public concernés par la lutte contre le sans-abrisme.
- Le Collège réuni décide à cet effet d'inscrire les moyens budgétaires nécessaires au budget 2015 et suivants ;

Pour le Collège Réuni,

Les Membres du Collège réuni, compétents pour la politique de l'Aide aux personnes,

Céline FREMAULT

Pascal SMET

Annexe : Organisation structurelle – Schéma explicatif non-exhaustif

