



OASes – Centrum Ongelijkheid, Armoede,
Sociale Uitsluiting en de Stad

Panel - Institut des Sciences Humaines et
Sociales

Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri

Ordonnée par le SPF Intégration Sociale

RAPPORT FINAL



POD | Maatschappelijke Integratie
SPP | Intégration Sociale

Chercheurs

Katrien De Boyser
Stephanie Linchet
Lize Van Dijck

Promoteurs

Marie-Thérèse Casman
Danielle Dierckx
Jan Vranken

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
PARTIE 1: EXPLORATION DE LA LITTERATURE	4
1. SITUATION DE L'ETUDE	4
2. CADRE CONCEPTUEL	5
3. ECLAIRCISSEMENTS SUR LE SANS-ABRISME	11
3.1. Approches individuelles versus approches structurelles	11
3.2. Un micro-méso-macro-modèle	12
3.3. Le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile comme un processus (dynamique)	13
4. QUE SAVONS-NOUS DE L'AMPLEUR DE LA PROBLEMATIQUE DU SANS-ABRISME?14	
5. LES CPAS ET L'AIDE AUX PERSONNES SANS-ABRI	18
5.1. En quoi consiste la prestation des services sociaux aux personnes sans-abri ? .18	
5.2. Problèmes signalés sur le plan de l'aide.....	30
5.3. Aide qualitative aux personnes sans-abri.....	33
5.4. Coopération	34
6. POLITIQUE STRUCTURELLE ET PLANNING	36
6.1. La politique en Belgique	36
6.2. La politique européenne	37
6.3. Quelques pratiques étrangères.....	38
PARTIE 2 : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE	41
1. QUESTIONNEMENT ET PLAN DE RECHERCHE	41
2. CADRE D'ANALYSE : L'ASPECT OPERATIONNEL, L'ORGANISATION ET LA STRATEGIE DE LA PRESTATION D'AIDE.....	42
3. CADRE METHODOLOGIQUE.....	44
3.1. Premier volet : Enquête quantitative.....	44
3.2. Deuxième volet : Enquête qualitative.....	47
3.3. Focus groupes finaux	49
PARTIE 3: ANALYSE.....	51
1. PROFIL.....	51
1.1. Qui sont les sans-abri et les sans domicile fixe?	51
1.2. Quels sont les problèmes auxquels les sans-abri doivent faire face ?.....	66
1.3. À combien estime-t-on les sans-abri?	73

2.	L'ASSISTANCE AUX SANS-ABRI	79
2.1.	Entrées	79
2.2.	Trajectoire.....	99
2.3.	Sorties	142
3.	ORGANISATION	148
3.1.	Organisation interne	148
3.2.	Partenariats interorganisationnels.....	164
3.3.	Politique.....	172
PARTIE 4: RECOMMANDATIONS ET BONNES PRATIQUES		179
1.	ENTREE.....	179
2.	PARCOURS	185
1.2.	Transfert d'informations générales.....	185
2.2.	Places d'accueil	186
2.3.	Accueil d'urgence	190
2.4.	Instruments.....	192
2.5.	Problèmes de compétences.....	193
3.	SORTIES	194
CONCLUSION		195
BIBLIOGRAPHIE		198
Tableaux.....		202
Annexes.....		206
	Annexe 1 – Nombre de personnes sans-abri à qui une prime d'installation a été accordée, Belgique et Régions,2000, 2005-2006, chiffres absolus et pourcentages ..	206
	Annexe 2 - Experts	207
	Annexe 3 – Participants aux focusgroupes	208
	Annexe 4 – Questionnaire quantitatif en ligne	209
	Annexe 5 – Questionnaire qualitatif.....	215

INTRODUCTION

Fin 2008, le SPF Intégration Sociale a donné pour mission au Centre OASeS (Université d'Anvers) et au Panel Démographie Familiale (Université de Liège) de mener une enquête portant sur l'aide des CPAS apportée aux personnes sans-abri et sans domicile.

Cette enquête a trois objectifs. Le premier objectif est de comprendre la manière dont est organisée et coordonnée l'aide des CPAS aux personnes sans-abri. Nous examinons par exemple les instruments utilisés et les hébergements présents au sein des communes belges. Deuxièmement, nous examinons quels sont les points sensibles rencontrés par les CPAS dans leur aide aux personnes sans-abri. Enfin, le dernier objectif est de déceler les pratiques pouvant servir d'exemple aux autres CPAS, de sorte que chaque CPAS puisse appréhender une aide optimale aux personnes sans-abri.

Nous avons choisi de chercher les réponses à ces questions en trois étapes. Tout d'abord, nous avons interrogé l'ensemble des CPAS belges via une enquête Internet. Pratiquement 60% des CPAS y ont participé efficacement. Deuxièmement, nous avons réalisé des entretiens dans environ quarante CPAS. Pour clôturer cette enquête, nous avons finalement organisé sept focus groupes qui ont rassemblé aussi bien des CPAS, des associations représentantes de personnes sans-abri ainsi que des sans-abri, et d'autres acteurs clés dans l'organisation du secteur de l'aide.

Nous commençons cette étude par une exploration de la littérature et nous abordons ensuite la méthodologie. La majeure partie de ce rapport se compose de la partie analytique dans laquelle nous présentons et interprétons les données récoltées lors des études quantitatives et qualitatives. Nous terminons par des recommandations illustrées de bonnes pratiques.

PARTIE 1: EXPLORATION DE LA LITTERATURE

1. SITUATION DE L'ETUDE

Le sans-abrisme est une problématique sociale complexe qui subsiste indépendamment des phases et du développement des politiques sociales. L'étude scientifique des causes, des effets et des processus à la base de la problématique est relativement nouvelle. Ce n'est que dans les années 1980 qu'elle est devenue un véritable thème d'étude en sciences sociales. La connaissance croissante relative au sans-abrisme (en tant que phénomène différencié et multicausal) constitue partiellement la base du fait que les décideurs politiques – du niveau européen, en passant par le niveau national, régional jusqu'au niveau local – ont pris davantage conscience qu'une approche plus structurée de cette problématique s'imposait. Ainsi, le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile sera un thème central en 2010 – Année européenne contre la Pauvreté. Un nombre croissant de pays européens travaillent également à une stratégie nationale ou régionale afin de faire face à cette problématique. Dans un tel contexte, la relation entre les personnes sans-abri et l'organisation, le fonctionnement de l'État social et de ses institutions, a acquis une place éminente dans l'agenda d'étude européen relatif au sans-abrisme.

Au niveau du contenu, l'étude cadre dans cet agenda d'étude étant donné qu'elle a pour objectif de comprendre la manière dont est actuellement organisée et coordonnée l'aide aux personnes sans-abri par les CPAS, tant sur le plan opérationnel, sur le plan organisationnel que sur le plan stratégique. Cette étude de soutien politique aborde la question de l'organisation des CPAS autour du sans-abrisme, la manière dont ils évaluent leurs prestations de services. Au cours des trois phases d'étude, cette recherche souhaite également mettre en lumière plusieurs principes de bonnes pratiques et, là où c'est possible, formuler des recommandations politiques.

Dans ce premier chapitre, nous voulons établir le contexte dans lequel se déroule cette étude. À cet effet, nous clarifions d'abord les concepts utilisés et examinons brièvement plusieurs modèles explicatifs de l'existence (la persistance) du sans-abrisme. Ces concepts constituent généralement la base des différentes perspectives et approches utilisées dans les politiques publiques et dans l'aide. Finalement, nous présentons les instruments existants dont les CPAS – ainsi que d'autres acteurs locaux et supralocaux – disposent pour proposer une réponse à cette problématique complexe.

La construction de ce chapitre s'est faite au travers d'une étude de la littérature nationale et internationale et au travers de seize interviews avec des experts néerlandophones et francophones

sur le plan de la politique relative au sans-abrisme et au fait d'être sans domicile, du large secteur des soins et de l'aide, et avec des organisations autonomes de personnes sans-abri¹.

2. CADRE CONCEPTUEL

Il est tout d'abord judicieux de s'attarder sur les différents concepts et différentes interprétations entrés en ligne de compte dans le débat scientifique et politique relatif au sans-abrisme au cours des décennies précédentes, car ils sont souvent le résultat du développement de la connaissance scientifique, des options politiques qui ont été prises et des aides et prestations de services pour les sans-abri. Chaque concept a sa propre histoire. Néanmoins, dans n'importe quelle étude ou action politique, nous avons besoin d'un cadre conceptuel clair, et les définitions en font partie.

La définition "légale". Dans le cadre de cette mission d'étude fédérale, nous commençons en abordant le concept "sans-abri", étant donné que celui-ci n'apparaît pas dans la législation fédérale. Ceci est dû au fait que ce concept est issu du contexte même de l'aide (voir plus loin). Lorsque nous examinons la **définition légale (fédérale)** – liée au droit à la prime d'installation - ² nous voyons que celle-ci considère une personne sans-abri comme une « *personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement personnel soit mis à sa disposition* ». Il s'agit aussi bien de personnes qui dorment dans la rue, dans des bâtiments publics, qui sont temporairement hébergées chez un particulier comme solution provisoire et de courte durée, que les personnes en maisons d'accueil. Nous lisons dans le guide pour les sans-abri qu'il s'agit également de personnes qui, après avoir quitté une institution ou une prison, ne savent pas où aller, qui squattent des maisons inoccupées pour y dormir, de personnes dont le conjoint ne les laisse plus rentrer ou qui ont été expulsées de leur habitation. Selon différents experts, la raison pour laquelle la politique fédérale n'utilise pas le terme de personnes sans domicile est liée au « *...partage des compétences entre les autorités fédérales et régionales, où la méthode de l'aide aux personnes sans-abri n'est plus une matière fédérale et où le fait d'être sans domicile est justement un terme fréquemment utilisé dans l'aide.* »

Évolution de l'étude scientifique et des définitions du sans-abrisme. L'étude scientifique relative au sans-abrisme a commencé à se développer plus fortement à partir des années 1980 en Europe occidentale et surtout aux États-Unis, ce qui a donné de nouvelles impulsions au débat conceptuel. Auparavant, le monde scientifique accordait peu d'attention à cette problématique. Dans les années 1960 et 1970, le sans-abrisme était principalement considéré comme un processus d'aliénation de la société, touchant surtout les hommes et causé par les tares personnelles des intéressés – souvent les dépendances et les pathologies personnelles (Avramov,

¹ Voir annexe 2

² Article 1 de l'AR du 21 septembre 2004 (Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri).

2007). Le sans-abri était le rôdeur, l'homme isolé ayant touché le fond, le sans-abri ex-détenu, la femme qui a mal tourné, et parfois le « véritable » vagabond. La vision de la situation et les causes du sans-abrisme s'est élargie notamment par la constatation que le groupe cible était plus varié que ce que l'on avait d'abord pensé et par l'hypothèse qu'il y avait également plus de causes structurelles à la base de la problématique. Ainsi, l'impact (des changements) du marché du travail et du logement ainsi que les modifications de l'État social, ont été désignés comme facteurs possibles jouant un rôle dans la problématique. Dans le récent *status quaestionis* relatif à l'étude scientifique du phénomène en Europe, Avramov (2007:12) définit les personnes sans domicile ("homeless") comme « ces personnes qui ne sont pas capables d'accéder à un logement personnel, permanent, adéquat ou de le conserver en raison de problèmes financiers et à cause d'autres seuils sociaux ; et ces personnes qui ne sont pas capables de conserver une telle situation de logement, car elles ne sont pas capables de mener une vie totalement indépendante et nécessitent des soins et du soutien. » Néanmoins, le débat relatif à la définition de la problématique persiste également dans le monde scientifique.

Du sans-abrisme au fait d'être sans domicile dans le discours de l'aide en Flandre. Le développement de l'aide social a permis d'identifier de nouveaux groupes à risque – dont les femmes isolées avec enfants au sein de l'Union Européenne, qui étaient la catégorie la plus fortement en hausse - et de nouvelles formes d'apparition du sans-abrisme ont également été constatées par l'aide. Ceci a contribué au fait que le terme « personne sans-abri » a de plus en plus été remplacé par le terme « personne sans domicile » dans l'aide – du moins en Flandre, surtout dans les Centres pour l'aide sociale générale (CAW : Centra voor Algemeen Welzijnswerk). Le terme sans-abrisme ferait trop référence à l'absence d'un toit au-dessus de la tête, alors que dans les faits, les problématiques individuelles sont plus complexes et larges que cela. Être sans domicile, dans la perspective de l'aide, fait référence aux personnes pour lesquelles les attaches avec la société ont été rompues à la suite d'un processus de désaffiliation ; c'est pourquoi elles se retrouvent dans une situation de vulnérabilité personnelle, relationnelle et sociale. L'absence de logement, d'emploi, de moyens d'existence et de liens relationnels font que la personne sans domicile n'est plus capable de s'en sortir seule dans la société. Selon Van Menxel et al, ces groupes font face à l'exclusion de la sécurité sociale (bénéficiaires du revenu d'intégration, mères isolées, chômeurs de longue durée, jeunes sans revenu), subissent les conséquences de nouveaux modèles de société (perte de l'intérêt pour la famille nucléaire, être célibataire en tant que "hype", divorces, nouvelles familles recomposées, fugueurs), ou de la socialisation ou de l'asociabilité du monde institutionnel (psychiatrie, personnes âgées, jeunes, malades de longue durée) (Van Menxel et al, 2003 : 13).

La typologie ETHOS³, le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile comme les étapes d'une continuité. Chez FEANTSA, l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, nous trouvons un cadre qui rassemble et réconcilie quelque peu les idées et les visions des décideurs politiques, de l'aide et de l'étude scientifique, et qui constitue une excellente approche pour l'étude de soutien politique. Celui-ci a développé une typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au

³ European Typology of Homelessness and housing exclusion.

logement, dénommée ETHOS. Ici, on identifie trois domaines constituant ensemble un "logement". Il s'agit d' : (1) avoir un domicile adéquat répondant aux besoins de la personne et de son ménage (le domaine physique), (2) être capable d'entretenir des relations sociales et privées (le domaine social) et (3) avoir la propriété exclusive ou la sécurité de résidence et disposer d'un titre légal (le domaine légal). L'absence ou non de l'un ou de plusieurs de ces éléments nous fournit quatre concepts indiquant la privation d'un "logement" : être sans-abri, être sans logement, être en situation de logement précaire et être en situation de logement inadéquat. Il s'agit de quatre degrés de l'exclusion liée au logement, au sein desquels nous délimitons 13 catégories opérationnelles à l'aide des conditions de vie des groupes concernés. L'objectif de ceci est de proposer aux décideurs politiques un plan afin de cartographier le sans-abrisme et la privation de logement, mais aussi pour le développement (ultérieur) de la politique. La typologie part en effet d'une approche processuelle de la problématique qui permet aussi bien des mesures préventives que curatives (prévoir des hébergements et un soutien).

Tableau 1: ETHOS, Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion sociale liée au logement, développée par FEANTSA

Catégorie conceptuelle		Catégorie opérationnelle / Situation de vie		Situation de vie	Définition
SANS-ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans les espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence	Personnes sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée soit courte
			3.2	Logement provisoire	
			3.3	Hébergement de transition avec accompagnement	
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5	Personnes en foyer d'hébergement pour immigrants	5.1	Logement provisoire / centre d'accueil	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
			5.2	Hébergement pour travailleurs migrants	
6	Personnes sortant d'institutions	6.1	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement	
		6.2	Institutions médicales (centres de désintoxication, hôpitaux psychiatriques, etc.)		
		6.3	Institutions pour la jeunesse		
7	Bénéficiaires d'un accompagnement à plus long terme	7.1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Pas de logement identifié (par exemple au 18 ^{ème} anniversaire) Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex sans-abri (normalement plus d'un an)	
		7.2	Logement accompagné pour ex sans-abri		
LOGEMENT PRECAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8.1	Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement Occupation d'une habitation sans bail légal, occupation illégale d'un logement
			8.2	Sans bail de (sous-)location	
			8.3	Occupation illégale d'un terrain	Occupation d'un terrain sans droit légal

	9	Personnes menacées d'expulsion	9.1 9.2	Application d'une décision d'expulsion (location) Avis de saisie (propriétaire)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels Quand le prêteur possède un avis légal de saisie
	10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violence domestique
LOGEMENT INADEQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires / non conventionnelles	11.1 11.2 11.3	Mobile homes Construction non conventionnel Habitat provisoire	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel Abri, baraquement ou cabane de fortune Baraque ou cabine de structure semi permanente
	12	Personnes en logement indigne	12.1	Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction
	13	Personnes vivant dans des conditions de Surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables

Nous utilisons dans cette étude le terme neutre « sans-abrisme », car ce concept réfère non seulement à l'absence d'un toit au-dessus de la tête et de la possession des moyens d'existence nécessaires, mais aussi à la situation multidimensionnelle à laquelle nous devons faire face. En outre, il est également évident que l'aide aux personnes sans-abri ne concerne pas uniquement l'aide aux personnes qui dorment dehors ou aux personnes qui résident dans un centre d'accueil (de nuit), mais concerne aussi les personnes qui dorment chez des amis ou de la famille (à gauche, à droite), qui résident dans des formes d'habitations spécifiques - provisoires ou non - (comme les projets de foyer d'hébergement médicalisés) ou qui risquent de devenir sans-abri. Par le biais de cette étude, nous voulons notamment voir dans quelle mesure différents CPAS (selon la taille, la charge, la région) sont confrontés à ces problématiques.

Que pensent les experts belges à ce sujet ? Les experts qui ont été interrogés sont des professionnels provenant de CPAS et d'autres organisations d'aide, de cabinets et d'organisations syndicales⁴. La plupart des experts en Flandre font une distinction entre les concepts sans-abrisme et le fait d'être sans domicile, en ce sens que par sans-abrisme, on réfère généralement à l'absence physique d'un toit au-dessus de la tête. La ligne de séparation entre le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile est tracée différemment par les différents experts. Ainsi, un logement précaire (dans le sens « habiter à gauche ou à droite », dans la famille ou chez des amis) est parfois considéré comme sans-abrisme et parfois comme le fait d'être sans domicile. Le dénominateur commun au fait d'être sans domicile est que l'on fait toujours référence à l'absence d'attache dans la société, d'un réseau de soutien, d'un chez soi – et dans ce cas il s'agit d'un concept plus large et d'un groupe plus étendu (ou autrement dit : chaque personne sans-abri est sans domicile, mais chaque personne sans domicile n'est pas sans-abri). Différents experts (surtout les acteurs publics) prônent une définition en termes d'**approche sociale des droits fondamentaux**, et font référence à la privation du « droit au logement ». Ainsi, un décideur politique dit :

"Je pense que nous devons relier cela au droit au logement fondamental. Les personnes qui n'ont pas de toit stable au-dessus de leur tête, en ce sens qu'ils n'ont pas de domicile fixe, je pense que nous pouvons considérer ceux-là comme sans-abri. Il ne s'agit pas nécessairement de personnes qui errent dans les rues, mais de personnes qui se trouvent dans une situation tellement précaire sur le marché du logement qu'ils ne sont pas sûrs de pouvoir habiter le soir dans un endroit abrité – avec perspective. »

« Être sans domicile est un concept plus large et est en fait plus fortement lié à un paradigme de l'aide par lequel on le situe déjà dans la perspective de la réaffiliation. Cela comprend des personnes qui sont également chroniquement à la recherche, qui errent et pour lesquelles nous voulons générer une relation plus stable avec la société. »

Le fait d'être sans domicile est également considéré comme étant une **étape possible vers le sans-abrisme**.

⁴ Voir annexe 2

"Nous appelons sans-abri les personnes qui dorment soit dehors, soit dans des maisons d'accueil. Ou accueil de nuit, ce genre de choses. Alors que le groupe de personnes sans domicile est beaucoup plus grand. Toutes les personnes mises hors de chez elles, qui sont en Centre d'aide sociale générale (CAW), parfois même celles qui sont dans les hôpitaux, les prisons, les institutions. Je pense donc qu'il s'agit là d'un très grand groupe. Et qu'on leur accorde en fait trop peu d'attention. Car c'est là que commence le sans-abrisme ; si l'on pouvait agir de manière plus préventive. »

Lorsque le lien est établi entre la définition et la fonctionnalité des concepts pour les décideurs politiques et l'aide, il semble parfois encore plus difficile de tracer une ligne de séparation et l'on fait référence au risque d'un « **cloisonnement** » pouvant se développer à partir de définitions délimitées, et empêchant ainsi une approche intégrale. Les acteurs ayant des profils différents sont pratiquement d'accord à ce sujet.

« Le sans-abrisme est un concept plus limité lié au droit au logement, droit dont les personnes ne disposent pas. Mais ce n'est pas uniquement avec ce toit que les problèmes vont se résoudre évidemment »

"... pour moi, il s'agit de catégories qui sont peut-être utilisées administrativement et peut-être indépendamment de la réglementation, mais pour les gens, cela ne fait rien en fait. Ils n'ont pas de coin à eux où ils peuvent aller, cela revient à ça. Donc, pour moi, il s'agit d'une infraction au droit au logement fondamental. »

« Il s'agit de bien plus que le simple fait de dormir dehors, que vous pouvez voir, il s'agit vraiment d'un problème de logement fondamental. Je pense qu'il s'agit là d'un premier problème. Un deuxième problème que vous voyez souvent est qu'il s'agit fréquemment de personnes très vulnérables qui, en dehors du problème sur le marché du logement, sont vulnérables sur le plan personnel, c'est-à-dire qui ont de très nombreux soucis au niveau du bien-être."

3. ECLAIRCISSEMENTS SUR LE SANS-ABRISME

3.1. Approches individuelles versus approches structurelles

Tant dans les débats académiques que politiques, nous voyons qu'une discorde importante persiste dans la compréhension du « pourquoi » les gens deviennent et restent sans-abri dans des États sociaux fortement développés. La manière dont on réfléchit à la problématique (ou « à qui on impute la faute ») est évidemment importante pour les options politiques que l'on prend ou non.

Nous distinguons tout d'abord la littérature qui met en lumière les explications individuelles et celle qui met plutôt des explications structurelles en avant. *Les explications individuelles* partent des tares

personnelles (pathologies, capital social limité) pour expliquer que des personnes sont sans-abri : ils en trouvent la preuve dans le taux de prévalence élevé des problèmes de santé et de dépendance, le faible taux d'instruction et d'emploi chez les personnes sans-abri. Le raisonnement à la base de ce modèle basé sur l'idée de faute est contré par les autres auteurs qui ne considèrent pas ces problèmes comme la cause, mais comme les effets d'une vie de sévères privations. Au Royaume-Uni par exemple, ceci a conduit à une politique pour la création d'une distinction claire entre les catégories « deserving » et « non-deserving » de sans-abri. Vu que les explications individuelles pouvaient tout au plus offrir une explication limitée pour les situations (individuelles), des *explications structurelles* ont également été mises en avant. Celles-ci partent plutôt de facteurs macro- et mésostructurels – sur le marché du logement, du travail, l'État social – pour trouver une réponse à ce pourquoi. Chez tous les experts avec lesquels nous avons parlé, nous avons aussi entendu des références aux causes plutôt structurelles :

« Le dysfonctionnement du marché du logement est pour moi la raison la plus importante pour laquelle les personnes partent à la dérive. L'offre, le prix et l'accès à ce marché du logement, l'offre limitée de logements sociaux font que les personnes n'ont pas d'habitation. »

Aujourd'hui, de nombreux chercheurs sont d'accord sur le fait que ni le modèle individuel, ni le modèle structurel, ne conviennent pour répondre à la question concernant les facteurs causals, et le consensus quant à la complexité du phénomène s'accroît. Le champ explicatif a été élargi notamment par le glissement dans l'étude scientifique du sans-abrisme comme une « donnée statique » (où l'on se focalisait souvent sur des recensements ou des études intersectionnelles) vers l'analyse des processus sociaux menant aux différentes formes et aux différents degrés de l'exclusion liée au logement. D'après différents scientifiques européens, la situation dans laquelle se trouvent les personnes sans-abri et les personnes sans domicile est la conséquence de l'interaction complexe entre différents facteurs socio-économiques et matériels et des risques personnels de vulnérabilité accrue.

3.2. Un micro-méso-macro-modèle

Depuis peu, l'examen du processus menant au sans-abrisme part de l'interaction entre les micro-, les méso- et les macro-facteurs. Les explications au **niveau micro** peuvent tout d'abord nous aider à comprendre pourquoi des individus spécifiques avec une biographie personnelle déterminée courent un risque accru de devenir sans-abri. Des caractéristiques et éléments individuels déterminés de l'historique personnel peuvent constituer des risques pour l'isolement social ainsi que pour le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile. Des exemples de tels facteurs de risque sont un passé institutionnel (institutions de jeunesse, familles d'accueil, prisons, instituts psychiatriques), des problèmes sérieux au sein de la famille, l'abandon anticipé de l'école, l'abus de drogue et des problèmes mentaux ou physiques. Lorsque ces risques aboutissent effectivement au sans-abrisme, la situation peut également conduire à de nouveaux risques qui maintiennent ces personnes dans cette situation. Ainsi, le risque existe que les dépendances et les problèmes de santé mentale s'aggravent et

que l'on en arrive à la prostitution ou à des activités criminelles. La vie dans la rue et dans les centres d'accueil peut, selon Avramov (2007 : 9) être en soi un facteur déterminant d'une rupture à long terme ou même à vie des liens sociaux et d'une aversion pour le courant dominant de culture et de société.

L'analyse du **niveau méso** touche aux facteurs de base qui concernent l'affiliation sociale, les réseaux sociaux et le soutien qu'en reçoivent les intéressés, mais aussi les relations avec différentes institutions sociales (aide, enseignement, acteurs du marché du travail). Cela indique également dans quelles mesures ces institutions parviennent à créer un tampon permettant de maintenir ou de sortir les personnes hors du sans-abrisme.

L'étude au **niveau macro** concerne alors l'identification des facteurs structurels qui facilitent, maintiennent ou contrent le sans-abrisme. Les facteurs macro-sociaux les plus importants qui entraînent la persistance du phénomène de sans-abrisme sont selon Avramov (2007) : un manque de logements abordables, un manque de protection sociale et un manque de soin et d'assistance aux personnes ayant un trouble mental ou de la personnalité.

3.3. Le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile comme un processus (dynamique)

L'étude intersectionnelle des personnes sans-abri a pour inconvénient que ce public est toujours surreprésentées, ce qui donne ainsi fréquemment une vue unilatérale de la problématique. La plus-value des études longitudinales internationales sur le sans-abrisme des années précédentes était que cela pouvait démontrer que la problématique touchait beaucoup plus de personnes qu'on ne le pensait, mais aussi que pour la majorité des concernés, il ne s'agissait pas d'une donnée chronique, mais d'un processus dynamique, duquel il était possible de sortir relativement vite, mais également y sombrer. O'Sullivan (2008) identifie ici trois types de sans-abri : les sans-abri chroniques, les utilisateurs fréquents à long terme de l'accueil d'urgence et les personnes qui passent la nuit dans la rue (ceux qu'on appelle les « rough sleepers » ou personnes qui dorment dehors) ; ceux qui entrent et sortent de manière répétée d'une situation de sans-abrisme ; ceux qui ne sont sans-abri qu'au cours d'une brève période afin de l'être ensuite à nouveau. Selon O'Sullivan, la majorité de la population sans-abri est dans ce dernier cas. Le fait que de très nombreuses personnes parviennent à sortir durablement de la situation de sans-abrisme est un point important pour l'étude politique.

Dans la littérature relative à l'aide, le fait d'être sans domicile est également souvent défini en termes de "processus". Ainsi, le Service d'aide sociale générale (CAW) voit la problématique comme un processus de dépérissement ou de perte énorme de soutien, de points de contact et de figures de soutien. Le processus de désaffiliation est vu comme la conséquence et comme la cause de la vulnérabilité personnelle, relationnelle et sociale (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, 1996 : 9). Ce

regard processuel sur le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile fonctionne de manière dynamisante, car le point de vue déterministe (le sans-abrisme comme un véritable trou hors duquel on n'arrive plus à sortir) est abandonné ici.

Le caractère dynamique du sans-abrisme chez la majorité de la population fait en sorte que les scientifiques et les décideurs politiques veulent surtout connaître les conditions d'une « sortie » durable du sans-abrisme. De nombreuses recherches récentes ont été effectuées dans ce sens. Lorsque nous regardons les départs du sans-abrisme, les chercheurs en sciences sociales, les assistants sociaux et les décideurs politiques sont d'accord sur le fait que le logement doit être prioritaire dans l'approche préventive et curative du sans-abrisme. La question cependant de savoir comment aider au mieux les sans-abri afin d'atteindre un *logement stable et durable* est encore sujette à débat. Hopper et Barow (2003) identifient deux modèles d'aide au logement. Un modèle affirme que les sans-abri ont besoin d'un large soutien en termes de training, de désintoxication, de thérapie avant de pouvoir être prêts pour un logement stable. L'autre modèle affirme que les sans-abri doivent d'abord être logés avant de pouvoir aborder les problèmes de santé mentale, de dépendance et autres. Aux États-Unis et dans plusieurs pays européens, une politique « Housing First » repose notamment sur cette hypothèse est menée.

Si nous voulons mieux comprendre les voies d'entrée et de sortie du sans-abrisme, nous devons surtout tenir compte de la diversité des "groupes" qui se situent sous le dénominateur commun "sans-abrisme" - tant sur la durée et la dynamique de la problématique, que sur le genre, l'âge, l'endroit, l'ethnicité, et ainsi de suite. Ainsi, des études indiquent que les causes menant à devenir sans-abri sont différentes chez les hommes et chez les femmes. Chez les premiers, il s'agit surtout d'événements négatifs dus à de mauvaises circonstances matérielles, alors que chez les femmes on fait plutôt référence à des problèmes relationnels et des troubles psychiques. On tient également compte de cette diversité lors de la prestation de services et de l'estimation des effets des interventions sociales. L'aide aux personnes qui sont sans-abri depuis longtemps demande une autre approche que pour celui qui est épisodiquement ou transitoirement sans-abri.

4. QUE SAVONS-NOUS DE L'AMPLEUR DE LA PROBLEMATIQUE DU SANS-ABRISME?

Il faut manier les données quantitatives relatives aux personnes sans-abri en Belgique avec précaution. En effet, jusqu'à aujourd'hui, il n'existe pas de recensement officiel du nombre de personnes sans-abri dans notre pays. Les chiffres disponibles sont collectés depuis différentes institutions et points de vue et sont, autrement dit, fragmentaires, incomplets et non comparables. Le désaccord au sujet de la définition des personnes sans-abri n'y est pas étranger. Cela empêche en effet une collecte de données uniforme. Dans ce cadre, dans sa déclaration écrite pour la fin du sans-

abrisme approuvée en avril 2008, le Parlement européen appelle la Commission à « établir une définition-cadre européenne du sans-abrisme et à collecter des données statistiques comparables et fiables ». Une évaluation réalisée il y a quelques années de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme (FEANTSA) – sur base d'un rapport à ce sujet d'experts nationaux - estime le nombre de personnes sans-abri en Belgique à 17.000 (voir notamment De Decker, 2004).

En Wallonie, on trouve très peu de chiffres relatifs à la problématique du sans-abrisme. Les données les plus récentes datent de 2004 et indiquent qu'il s'agirait d'environ 5 000 personnes (De Decker, 2004). L'IWEPS (Institut wallon de l'évaluation, de la prospective, et de la statistique, 2007) fait également référence au recensement annuel des personnes sans domicile ayant demandé de l'aide ou une adresse de référence au CPAS. Ces chiffres sont difficilement interprétables vu le risque réel de doubles comptages. Il s'agit en outre d'une sous-estimation puisque tous les sans-abri ne font pas appel à un CPAS.

Tableau 2: Les ménages sans-abri accompagnés par les CPAS, Wallonie, chiffres absolus, 2005

Ménages sans-abri aidés	Ménages placés en maisons d'accueil	Ménages placés en maisons de transit	Résidents permanents de camping	Expulsions ayant entraîné l'intervention du CPAS	Bénéficiaires de la prime d'installation	Logements sollicités par le CPAS	Logements obtenus par le CPAS
1050	656	440	1020	1107	1415	264	70

Source : IWEPS (2007), Rapport sur la cohésion sociale en région wallonne. Volet statistique, p.122-123. (www.luttepauvrete.be)

A Bruxelles, le nombre de sans-abri a été estimé à environ 1 200 personnes (De Decker, 2004). Il faut signaler que les personnes sans papiers ne sont pas reprises. Récemment, un recensement coordonné a été organisé : dans la nuit du 19 novembre 2008, La Strada, le Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, a organisé un recensement du nombre de personnes qui, entre 23h et 24h, allaient passer la nuit dans la rue ou étaient présentes dans des institutions d'accueil et d'hébergement. Au total, 185 assistants sociaux familiarisés avec la population des sans-abri à Bruxelles ont été mobilisés afin de réaliser le recensement. À ce moment-là, 1 771 sans-abri ont été recensés dans la Région bruxelloise, dont 262 passaient la nuit dans la rue. Plus de la moitié d'entre eux dormaient dans une des trois gares bruxelloises. Il y avait en outre 276 squatteurs, dont 216 occupaient des bâtiments au su du propriétaire. À Bruxelles, 1 083 places sont disponibles pour les sans-abri, réparties sur 23 maisons d'accueil (900), 3 centres d'accueil d'urgence et asiles de nuit (183) qui s'occupent de l'hébergement gratuit et inconditionnel. 100 places supplémentaires ont également été ouvertes pour l'accueil d'hiver. Le nombre de nuits semble approcher partout le maximum possible. Dans cet ensemble, 350 places sont réservées aux femmes, avec ou sans enfants. Une enquête auprès du CASU (Centre d'Action Social d'Urgence) nous apprend qu'au cours de la

période froide précédente environ 70 lits étaient occupés par nuit ; en outre, ils rencontrent environ autant de personnes en rue qui refusent l'aide et il y a encore de nombreuses personnes qui ne sont absolument pas accessibles.

En Flandre, il y a un enregistrement des personnes sans-abri accueillies dans les Centres autonomes d'aide sociale générale (qui doivent également fréquemment refuser des personnes en raison d'une capacité d'accueil limitée). Le système d'enregistrement Tellus5 donne un aperçu systématique des usagers, de leurs problèmes et de l'accompagnement. Les chiffres disponibles les plus récents sont ceux de 2007. En 2007, environ 10 316 usagers étaient accompagnés par l'aide aux sans-abri des centres. Le nombre d'usagers aidés reste constant ces dernières années, mais cela ne donne aucune indication quant à l'évolution de la problématique, mais indique plutôt la capacité d'accueil.

Les chiffres de l'outil d'enregistrement Tellus indiquent que le profil des personnes sans-abri en Flandre s'est modifié au cours des deux décennies précédentes. Le tableau ci-dessous donne un aperçu comparatif d'un certain nombre de caractéristiques socio-économiques des sans-abri en Flandre pour les années 1982 et 2002 (basé sur un mesurage parmi les sans-abri qui résidaient un jour bien déterminé dans un centre d'accueil ou en logement accompagné) et les années 2004, 2005, 2006 et 2007. Les données proviennent de l'enregistrement des usagers Tellus (CAW, Centre d'aide sociale générale) et ont trait à la population d'une année calendaire⁶. Une première tendance est que la part de femmes a fortement augmenté (de 18% à 33%). La partie des sans-abri plus âgés (plus de 50 ans) a diminué. Plus de la moitié des usagers sont à peine scolarisés (au maximum enseignement secondaire inférieur). Pour leurs revenus, les sans-abri dépendent surtout d'une allocation sociale (plus d'un sur trois en 2007). Fait marquant, parmi les personnes sans-abri accueillies par le CAW (Centre d'aide sociale générale), la part de personnes sans-abri aidées par le CPAS est passée de 28% à 18% alors que leur taux d'emploi a également diminué (de 21% à 12%). Quelques indicateurs complémentaires concernant la vulnérabilité relationnelle et personnelle des usagers du CAW (Centre d'aide sociale générale) :

- 1 sur 2 n'a pas de réseau social, ou celui-ci est très limité
- 2 sur 3 ont une situation familiale fortement problématique
- 1 sur 3 fait face à de la violence intrafamiliale
- 40 % n'ont pas de compétences sociales suffisantes
- 45% ont trop peu de moyens pour résoudre les problèmes
- 1 sur 4 est considéré comme incapable d'habiter de manière autonome

⁵ On n'enregistre pas sur le numéro de registre national de sorte qu'il est possible qu'un usager puisse être enregistré plusieurs fois. Des doubles comptages auront certainement eu lieu.

⁶ D'un point de vue méthodologique, les données de 1982 et 2002 ne sont pas totalement comparables avec l'enregistrement des usagers. Les deux premières années concernent une enquête, les années plus récentes concernent un enregistrement des usagers sur le terrain ; les définitions diffèrent quelque peu (par exemple allochtones) et les catégories ne sont pas identiques pour les caractéristiques « chômage » et « enseignement secondaire uniquement ».

Tableau 3: Profil socio-économique des personnes sans-abri dans l'aide des Centres pour l'aide sociale générale (Centra voor Algemeen Welzijnswerk)

Caractéristiques	1982	2002	2004	2005	2006	2007
Femme	18%	33%	35%	36%	37%	33%
Jeunes sans domicile < 30 ans	50%	41%	52%	51%	51%	52%
Sans domicile 30-50 ans	31%	40%	37%	34%	38%	34%
Sans domicile plus âgés > 50 ans	19%	17%	11%	13%	13%	14%
Allochtones	9%	15%	21%	30%	31% (1)	27%
Célibataires	66%	57%	64%	65%	65%	66%
Séparés	13%	20%	17%	19%	20%	19%
Diplôme du primaire au maximum	44%	24%	nd	31%	30%	30%
Enseignement secondaire inférieur seulement	30%	36%	nd	51% (2)	nd (2)/ 52%	23%
Taux d'emploi	21%	21%	9%	11%	15%	12%
L'emploi comme principale source de revenus	24%	12%	10%	11%	12%	13%
Indemnités de chômage	19%	27%	37%	38%	36% (3)	37%(3)
Aide sociale (CPAS)	28%	27%	17%	17%	18%	18%
Endettement	25%	60%	nd	nd	nd	nd
Revenu égal ou inférieur au revenu d'intégration sociale			54%	54%	52%	54%
Pas de revenu (4)			30%	29%	29%	29%

Source : Programme d'enregistrement des usagers Tellus, CAW, Données usagers 2004, 2005 et 2006, Berchem, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk et Van Menxel, G., Lescrauwaet, D. & I. Parys (2003), *Verbinding verbroken. Thuisloosheid en Algemeen Welzijnswerk in Vlaanderen*, Berchem : Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
 Evalué en 2004 selon la définition de minorité ethnique et culturelle utilisée dans le décret sur les minorités depuis 2005, défini en fonction de « l'origine » comme « un des deux parents ou grands-parents est né dans un pays autre que la Belgique ». Il s'agit ici d'une définition plus large, car il n'y a pas d'indication de manquement dans la provenance d'un pays.

(2) Dans le système d'enregistrement des usagers Tellus, aucune distinction n'est faite entre l'enseignement primaire et secondaire. C'est toutefois le cas depuis 2007.

(3) Il s'agit de toutes les allocations sociales à l'exception de l'allocation aux personnes handicapées et de l'aide sociale

(4) Les personnes sans domicile n'ayant pas de revenu sont : les enfants qui dépendent encore financièrement de leur(s) parent(s) (ils représentent environ 10% de la population totale); les personnes, essentiellement des femmes, qui dépendent économiquement du revenu de leur partenaire, par exemple les femmes sans revenu séjournant dans une maison d'accueil ; enfin les personnes qui n'ont effectivement aucun revenu. Ces dernières sont majoritaires dans cette catégorie.

Les personnes sans domicile sont confrontées à un ensemble de problèmes complexes qui contribuent l'un à l'autre et se renforcent. La problématique du logement est évidemment la plus frappante, mais il y a également des problèmes sur le plan de la santé (soins), des revenus, du marché du travail, et ainsi de suite.

Le tableau ci-dessus ne fait aucune référence à une problématique importante chez les personnes sans-abri, notamment la santé au sens large. Il s'agit aussi bien de santé physique, de santé mentale que de santé sociale. De nombreuses études traitent de la santé physique et mentale des personnes sans-abri. Ainsi, le sans-abrisme est associé à un taux de morbidité et de mortalité supérieur et l'on constate que les personnes contractent fréquemment une maladie et accordent relativement peu d'attention à leur bien-être physique (il y a par exemple peu de troubles « somatoformes »). Les

personnes sans-abri éprouvent davantage de problèmes mentaux en comparaison avec le reste de la population. Ils souffrent plus souvent de dépressions et de troubles de l'anxiété et doivent souvent faire face aux problématiques de dépendance (alcool, drogues). Francq & Phillipot (2003) constatent que dans la plupart des cas, les problèmes de santé mentale précèdent également la période de sans-abrisme. Ils constatent également que 12% de la population sans-abri qu'ils ont examinée faisait face à un trouble psychotique, alors que cela n'est pas fréquent parmi la population générale (entre 0,5 et 1%). Pour la plupart des experts que nous avons interviewés, les problèmes mentaux ou la vulnérabilité sont également un facteur éminent pour une catégorie déterminée de personnes sans-abri. L'un d'entre eux nous décrit cela comme suit :

« Un grand groupe avec de très gros problèmes, ce sont les personnes ayant des problèmes psychiatriques. 'Problèmes psychiatriques' est peut-être même un terme très fortement chargé. J'appellerais cela de manière générale des problèmes mentaux. Car, lorsque vous parlez de psychiatrie, vous parlez directement de certains syndromes, de schizophrénie, et ainsi de suite, et c'est souvent bien moins lourd, mais pas moins aigu pour cette personne ».

5. LES CPAS ET L'AIDE AUX PERSONNES SANS-ABRI

5.1. En quoi consiste la prestation des services sociaux aux personnes sans-abri ?

5.1.1. Les instruments fédéraux

Jusqu'en 1993, une politique répressive des sans-abri (ou des « vagabonds ») était en vigueur ; le sans-abrisme était considéré comme un fait punissable. Une loi datant de 1891 stipulait jusqu'alors que tous les sans-abri que l'on rencontrait alors qu'ils dormaient ou mendiaient dans les lieux publics et qui ne disposaient pas d'une certaine somme d'argent étaient transférés vers ce qu'on appelait les colonies (Merksplas et Wortel). La crise économique des années 1980 a fait en sorte que le nombre de sans-abri a fortement augmenté et que les colonies se sont disloquées à un moment donné. En 1993, une nouvelle loi fédérale qui utilisait pour la première fois le terme "sans-abri" a été votée. L'accueil des sans-abri (aide aux personnes) est devenu une compétence régionale, le sans-abrisme n'était plus punissable et les sans-abri seraient dorénavant hébergés dans des centres d'accueil dirigés par le secteur de la santé et se situant dans les environs des endroits où la majorité des sans-abri habitaient (Meert et al). Les autorités fédérales mettent à disposition un certain nombre d'instruments avec lesquels les CPAS doivent pouvoir répondre aux besoins des sans-abri. La compétence quant à l'aide effective (méthodologies et organisation), et l'accueil des personnes sans-abri est donc à nouveau une matière régionale.

La loi organique du 8 juillet 1976 concernant les CPAS leur donne pour mission de (art. 57) « *d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive* ». L'article 28 de cette loi précise par ailleurs que le président du CPAS doit accorder l'aide nécessaire à un sans-abri qui sollicite l'aide sociale au CPAS.

La prestation des services sociaux du CPAS aux personnes sans-abri peut se traduire par l'application de différentes réglementations et mesures. Les CPAS prévoient en première instance pour les personnes sans-abri la même prestation de services de base que pour les autres demandeurs d'aide. Ainsi, on peut faire appel au Droit à l'Intégration Sociale ou à l'Aide Sociale, une proposition de médiation de dettes, de suivi ou de gestion budgétaire peut être faite, on peut aider à chercher une habitation, on peut proposer un soutien administratif, et ainsi de suite. En outre, les CPAS ont également de nombreux instruments à disposition spécifiquement ciblés sur la situation des personnes sans-abri. Un accompagnement et un soutien intensifs sont souvent nécessaires afin de reconnecter les personnes sans-abri à la société et de les mettre en ordre au niveau administratif auprès de différents services, comme l'inscription au Registre national, aux mutuelles, à l'ONEM, au Forem, et ainsi de suite.

D'autres instruments spécifiques pour les personnes sans-abri sont notamment la prime d'installation pour les sans-abri, la possibilité d'attribuer une adresse de référence et un projet individualisé spécifique pour l'intégration sociale. Ceux-ci sont analysés ci-dessous. Les CPAS peuvent en outre également faire appel aux autorités fédérales pour un soutien lorsque l'on prévoit des logements de transition ou de transit⁷.

Les CPAS décident au niveau local quels instruments ils utilisent et quels montants d'aide supplémentaire ils versent. Une exception à la règle est par exemple la prime d'installation, qui est légalement réglementée. Selon quelques experts, une harmonisation est nécessaire.

"Le CPAS examine lui-même au cas par cas s'il attribue une prime d'installation. C'est la loi qui règle qui a droit à quelque chose, mais l'octroi a lieu au niveau local. Par exemple pour les moyens supplémentaires de l'accueil d'urgence, les CPAS décident eux-mêmes la manière dont ils peuvent octroyer au mieux ces moyens. »

"Une harmonisation de la pratique est nécessaire, sans pour autant agir à la place de l'autonomie communale. Il existe parfois une demande de structurer cela davantage. »

⁷ Selon la VVSG (Union des villes et des communes flamandes), cette initiative n'a pas eu beaucoup de succès, car il doit s'agir de nouvelles habitations. L'objectif est l'augmentation du nombre d'habitations. La rénovation du patrimoine existant n'est donc pas possible.

a. La prime d'installation pour sans-abri.

Les sans-abri qui sont d'accord d'emménager dans un logement et qui perdent ainsi leur qualité de sans-abri peuvent, dans le cadre d'une législation relative au Droit à l'Intégration Sociale ou à l'aide sociale⁸, faire appel une seule fois à la prime d'installation auprès du CPAS. Il s'agit de sans-abri avec : 1) un revenu de remplacement à charge de la sécurité sociale, 2) une allocation à charge d'un système d'aide sociale ou 3) un revenu inférieur au montant du revenu d'intégration majoré de 10%, qui entrent en ligne de compte pour une prime d'installation lorsqu'ils emménagent dans une habitation. L'État rembourse aux CPAS 100% la prime octroyée et ce, sur présentation d'un état mensuel.

b. Attribution d'une adresse de référence aux sans-abri.

Cette affiliation administrative permet de forcer ou de conserver le droit à différentes allocations sociales. Au sujet de l'utilisation d'une adresse de référence, les CPAS utilisent différentes interprétations de la législation. Ceci est approfondi ultérieurement dans l'étude.

c. Soutien financier sous forme d'un revenu d'intégration, de l'aide sociale ou d'une aide financière complémentaire.

Là où par le passé les personnes qui séjournèrent "à gauche et à droite" (chez des amis ou dans la famille) percevaient un revenu d'intégration en tant que cohabitant, il est maintenant possible de leur attribuer un revenu d'intégration en tant qu'isolé moyennant l'association à un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS). Celui qui ne répond pas aux conditions pour faire appel au droit à l'Intégration Sociale peut faire appel à l'aide sociale financière (également appelée minimum vital). Le PIIS peut être utilisé comme un instrument permettant d'amener les personnes vers une habitation et (finalement) vers un emploi, par exemple par le biais de projets d'aide à l'emploi.

d. Soutien complémentaire (moyens locaux).

En outre, les CPAS peuvent prévoir une aide financière ou matérielle complémentaire afin de permettre aux personnes de mener une vie digne, comme des allocations pour la location, les vêtements, les frais scolaires des enfants, et ainsi de suite.

⁸ Base légale : Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri, article 2 ; et l'Arrêté royal du 18 janvier 2005 modifiant l'Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri. Grâce à cette modification, le CPAS peut également octroyer une prime d'installation à d'autres sans-abri que ceux qui perçoivent le RIS.

e. Aide médicale urgente.

Il s'agit d'un instrument pour les étrangers sans lieu de résidence légale. Les CPAS sont obligés de payer les frais médicaux ou la facture de l'hôpital.

f. Mesures préventives.

Les politiques publiques et l'aide (en général, mais aussi plus spécifiquement aux personnes sans-abri) accordent depuis quelques années davantage d'attention aux approches préventives possibles de certaines problématiques. Celles-ci doivent éviter que les personnes ne rencontrent une situation à risque et tombent finalement dans le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile. Une mesure préventive est la prévention contre l'expulsion, et l'humanisation de celle-ci. De plus en plus de personnes sont confrontées à la menace d'une expulsion effective. Les CPAS sont informés de chaque demande d'expulsion judiciaire et peuvent donner un aperçu du nombre de personnes confrontées à l'expulsion. Les CPAS ont une mission importante en matière de prévention d'expulsion en cas d'arriérés de location tant sur le marché de la location privée que sur celui de la location sociale : la loi fédérale du 30 novembre 1998 prévoit des mesures d'humanisation d'une expulsion judiciaire (Van Regenmortel et al., 2006 : 216). À chaque demande d'expulsion par le bailleur, une copie de la citation doit être transmise au CPAS qui est ensuite obligé de proposer une « aide adaptée » (Lescrauwaet, 2006 : 6).

Les points sensibles concernent le contenu du terme "aide adaptée" en fonction du temps et des moyens disponibles des CPAS (Van Regenmortel et al., 2006, p.216). Les CPAS adressent généralement un courrier aux locataires, mais de nombreuses personnes (notamment les analphabètes et les allochtones) ne réagissent pas à ces courriers. Les visites à domicile peuvent être une solution (Lescrauwaet, 2006, p. 6). Les CPAS sont également avertis trop tardivement, et le locataire ou le bailleur ne présente que peu de bonne volonté pour parvenir à une solution (De Decker et al., 2005 : 343-344). Cette loi présente un faible taux préventif. Dans la loi fédérale du 20 décembre 2002, un appel obligatoire à l'arrangement à l'amiable devant le Juge de paix a été introduit lorsque le bailleur demande une adaptation du prix de location, des arriérés de location ou une expulsion. Lorsque ce règlement à l'amiable ne conduit pas au résultat souhaité, une procédure judiciaire peut être entamée devant le Juge de paix. Les locataires sont souvent absents lors de la tentative d'arrangement à l'amiable ; l'arrangement perd ainsi son effet. Une des raisons est le seuil élevé de la justice (De Decker et al., 2005, p. 341-342). Les CPAS ne sont pas non plus informés des appels à l'arrangement amiable ; ils ne peuvent donc pas s'adresser aux locataires concernant l'intérêt de leur présence (Van Regenmortel et al., 2006, p. 217). Cette législation a également un faible taux préventif (Lescrauwaet, 2006, p. 7). Lors de l'étude, il a toutefois été évident que de bons accords entre les greffiers en chef et

le CPAS pouvaient proposer des solutions : différents CPAS reçoivent un avis environ deux semaines à l'avance grâce à de bons accords.

5.1.2. Les instruments régionaux

Dans cette étude relative à l'aide aux personnes sans-abri, nous voulons appréhender au départ des les CPAS, et d'autres services et hébergements cruciaux pour les personnes sans-abri, quelles sont les dispositifs jouant un rôle important. Nous parcourons brièvement les situations dans les différentes régions.

a. Flandre

De nombreux CPAS flamands ont conclu des contrats de coopération avec le **CAW** (Centre d'aide sociale générale) local pour l'accueil des personnes sans-abri, dans les centres d'hébergement ou d'accueil et dans l'accueil de nuit (principalement organisé dans les grandes villes). L'organisation de cet accueil dépend souvent des CAW (Centres d'aide sociale générale) ou d'autres institutions financées ou non par les CPAS locaux pour cette prestation de services.

CAW signifie "centrum voor algemeen welzijnswerk" (Centre d'aide sociale générale). Ces centres sont ouverts aux personnes ayant des questions et des problèmes et essaye d'être accueillant. Ils aident les personnes dans la réalisation de leurs droits de base. Il y a 27 CAW en Flandre et à Bruxelles, qui prévoient chacun des possibilités d'accueil. En plus de l'accueil, ils proposent aussi un accompagnement au logement et un suivi psychologique. En Flandre, il existe toute une gamme de possibilités d'accueil, organisées ou non par le CPAS ou le CAW. Nous pensons par exemple aux logements de transit, à l'accueil de nuit, aux logements de crise et à l'accueil d'hiver. L'offre et les conditions diffèrent au niveau local.

En Flandre, il existe en outre également la possibilité de louer un logement social. En 2006, la **VMSW** (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen – Société flamande de logement social) a été fondée, c'est le successeur de la Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (Société flamande de logement). Cette agence autonome externe à personnalité juridique veut permettre le logement social en stimulant, soutenant, accompagnant et finançant les acteurs locaux du logement social. De cette manière, ces derniers peuvent réaliser des projets de logements abordables et de qualité et les maintenir. C'est pourquoi la VMSW remplit un rôle très important au sein de la politique flamande du logement social. Ses fonctions sont les suivantes :

- être le centre de connaissance et de service pour la réalisation de la politique du logement social,

- être le partenaire expert pour les acteurs locaux du logement social pour la réalisation et la gestion des projets de logement social,
- proposer du soutien lors de la préparation politique,
- réalisation de la politique gouvernementale au moyen de l'octroi d'un crédit hypothécaire et aménagement de l'infrastructure (www.vmsw.be).

Les **sociétés de logements sociaux** sont nées d'initiatives locales (soit une ou plusieurs administrations locales). Les locataires éventuels doivent satisfaire à certaines conditions, comme :

- le revenu (familial) ne peut pas être supérieur à un montant donné,
- avoir un ou plusieurs enfants à charge,
- ne pas être en possession d'une autre habitation

Les conditions varient d'une société à une autre. Les attributions dépendent également de la société locale de logement. Ceci se déroule toutefois généralement sur base d'une liste d'attente chronologique. Les sociétés de logements sociaux tiennent cependant compte d'une occupation judicieuse des logements. Un logement composé de trois chambres à coucher sera donc attribué à une famille avec enfants. En outre, elles tiennent également compte de l'urgence de la situation, de la qualité de vie de l'habitation actuelle et éventuellement des règles prioritaires comme un handicap ou une situation familiale modifiée (http://www.belgium.be/nl/huisvesting/sociale_huisvesting/inschrijving_en_toewijzing/).

Pour un **emprunt social**, il faut s'adresser aux sociétés de logements sociaux ou directement à un organisme central de sociétés de crédit agréées pour les emprunts sociaux. En Flandre, il y en a deux, l'ASBL Vereniging voor Sociale Huisvesting et l'ASBL Sociaal Woonkrediet. Chacun de ces canaux a ses propres conditions et modalités.

Les **offices de locations sociales** proposent tout comme les sociétés de logements sociaux, des logements à louer, mais à la différence que les offices de locations sociales ne les construisent pas eux-mêmes. Ils louent des appartements et des habitations d'un bailleur propriétaire, et sont responsables de l'ensemble des obligations d'un locataire. Ils sont soutenus par les autorités flamandes, les provinces et les administrations locales. Les avantages pour les locataires sont quelques primes, un contrat de longue durée et des paiements ponctuels.

Le **Code flamand du logement** peut être considéré comme la constitution pour la politique du logement en Flandre. Il indique en effet le contexte de cette politique. Le point de départ central du Code du logement flamand est le droit à un logement digne pour chaque citoyen. Le but final est la réalisation de ce droit en favorisant la disponibilité de logements adaptés, de bonne qualité, dans un environnement digne, à un prix abordable et avec la sécurité de logement (Décret portant le Code flamand du logement, 1997). Si un logement ne satisfait pas aux exigences minimum, il peut être

déclaré comme inadapté ou inhabitable. Cette procédure est donc également une bonne manière de conserver la qualité du logement. Par la même occasion, elle stimule la rénovation ou la reconstruction des immeubles délaissés.

Finalement, nous voulons encore désigner deux instruments intéressants pour la Flandre ; l'attribution accélérée⁹ et la **politique du groupe cible**. Ce dernier point implique qu'un ou plusieurs groupes cibles éprouvant des difficultés à trouver un logement à un prix abordable ont la priorité. **L'attribution accélérée** peut être appliquée lorsqu'un candidat-locataire se trouve dans « *des circonstances particulières de nature sociale* ».

b. Wallonie

Historiquement, en Wallonie, la politique du logement s'articule autour de 3 axes. Tout d'abord, **l'accès à la propriété**. Encourager l'accès à la propriété se fait au travers de deux mécanismes. D'abord, il y a les prêts hypothécaires à taux réduit, sous la tutelle de la **Société Wallonne de Crédit social**, et ensuite, les primes au logement. Le **Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie**, de son côté se charge aussi d'octroyer des prêts hypothécaires à taux réduit aux ménages comptant minimum trois enfants à charge, ainsi que d'un accompagnement social qui vise la responsabilisation, l'initiative et l'intégration du locataire, via les CPAS, les services d'aide à la jeunesse ou de médiation de dettes. Le Fonds du Logement de Familles comptait 700 logements en 2004. La plupart de ces aides s'adressent à des propriétaires ou à des candidats propriétaires. Il existe aussi le prêt jeune, l'assurance contre la perte de revenus, la prime à la réhabilitation (lorsqu'un ménage souhaite supprimer un facteur d'insalubrité dans son logement). L'État fédéral favorise également l'accès à la (première) propriété par le biais de déductions fiscales de l'amortissement en capital et de taux d'intérêt en cas de prêt hypothécaire.

Ensuite viennent les **logements sociaux** qui procurent aux familles qui n'ont pas les moyens suffisants pour devenir propriétaires, des locations à prix modéré. La **Société Wallonne du Logement** (SWL) est l'acteur principal wallon du logement social en coordonnant le développement et la gestion des logements de service public. Elle assure pour le Gouvernement wallon le conseil, l'assistance et la tutelle financière, technique et administrative des 77 **Sociétés de Logement de Service Public** (SLSP). Celles-ci sont réparties en Wallonie et sont chargées de la gestion et de la mise en location des logements sociaux, logements sociaux assimilés, moyens, adaptés, d'insertion et de transit, ainsi que de la création de nouveaux logements. Pour être locataire, et le rester, des conditions sont à faire valoir, telles que la composition du ménage, les revenus patrimoniaux, un handicap éventuel, des difficultés d'intégration à la communauté de vie, etc. Les SLSP peuvent vendre jusqu'à 15% de leur patrimoine locatif, la priorité est accordée aux occupants qui peuvent bénéficier

⁹ Art. 24 de l'Arrêté relatif à la Location Sociale du 12 octobre 2007

d'un taux préférentiel de crédit hypothécaire. Il existe aussi les **Agences Immobilières sociales** (AIS) et les **Régies des Quartiers**. Les AIS sont chargées de gérer les logements du secteur locatif privé pour les louer à des ménages en situation de précarité. Elles sont un intermédiaire entre un candidat locataire et un propriétaire bailleur en offrant à ce dernier la garantie du loyer et du maintien de l'état du logement. Les AIS associent également à leurs logements un accompagnement social permettant aux occupants de s'intégrer et de se maintenir dans le logement. En 2005, plus de 1700 logements étaient gérés par les 19 AIS wallonnes. Quant aux Régies de Quartier, elles sont chargées de l'amélioration des conditions de vie au sein d'un quartier d'habitation, au moyen d'une politique d'insertion intégrée qui s'appuie sur des partenariats avec les acteurs locaux. Elles travaillent notamment sur le réapprentissage des comportements adaptés à la vie en société. Malgré toutes ces dispositions et initiatives, le parc wallon des logements sociaux qui représente 7 à 8% de l'ensemble du parc immobilier n'est pas en mesure de répondre à la demande de tous les ménages qui répondent aux conditions d'accès. La liste d'attente est longue, comparativement aux autres pays européens où les logements sociaux atteignent 20% dans les pays scandinaves et en Grande-Bretagne, 16% en France et 35% aux Pays-Bas. Une partie de la population (ménages à bas revenus) est dès lors contrainte de se tourner vers le marché privé du logement où les normes de dimension, de salubrité, voire de décence ne sont pas respectées.

Enfin, en matière de lutte contre les logements insalubres, le **Code wallon du Logement** contient dans ses axes principaux les critères de salubrité. Le respect de ceux-ci est assuré par le permis de location et l'obligation pour le bourgmestre de réagir aux constats effectués par les agents de l'administration Wallonne du logement, et d'enjoindre le propriétaire à effectuer les travaux d'assainissement nécessaires, ou en lui imposant la fermeture du logement. Les personnes dont le logement est reconnu inhabitable, inadapté ou surpeuplé, reçoivent 8 points pour l'accès au logement social, et peuvent bénéficier des **allocations de déménagement et de loyer** (ADEL). Les critères minimaux de salubrité portent sur les 6 catégories suivantes : la sécurité, les équipements sanitaires, l'étanchéité et la ventilation, l'éclairage naturel et l'installation de chauffage, les caractéristiques du bâtiment susceptibles de nuire à la santé des habitants, et enfin la structure et les dimensions du logement (surpeuplement). Le Plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques (**Plan HP**), quant à lui, incite les occupants à quitter leur logement situé dans des camping-caravaning à vocation touristique au moyen d'une **allocation d'installation et d'un accompagnement social. Ce Plan requiert l'implication des communes concernées, un partenariat public/associatif des acteurs locaux, et l'adhésion volontaire des résidents.**

La **Politique fédérale des Grandes Villes** s'attaque à la rénovation des quartiers les plus défavorisés depuis 1994, en termes notamment de développement social (logement, emploi). Les Communes concernées ont signé des contrats de ville avec l'État fédéral et ont ainsi obtenu des moyens supplémentaires pour mener leurs actions. En 2004, l'État a décidé d'augmenter les crédits en faveur du logement via le **Plan logement** et les contrats logements. La commune est amenée, sous forme de

projet intégré, à augmenter l'offre locative de qualité adaptée aux besoins, à favoriser l'accès à la propriété pour les ménages à faibles revenus et pour les jeunes, à renforcer la politique communale de lutte contre l'insalubrité et les marchands de sommeil et l'abandon de logements, et à mettre sur pied des actions visant la réinsertion de publics cibles. Des incitants fiscaux ont été introduits tels que l'exonération du revenu cadastral pendant 6 ans suite aux travaux de rénovation et la réduction d'impôts perçus sur les travaux.

Le **Plan de cohésion sociale** des villes et communes de Wallonie vise à soutenir les communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale¹⁰ sur leur territoire. Le Plan de cohésion sociale (PCS) s'efforce de promouvoir l'exercice de 6 droits fondamentaux de compétence régionale : le droit à un revenu digne ; le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale ; le droit à un logement décent et à un environnement sain ; le droit au travail ; le droit à la formation ; et le droit à l'épanouissement culturel et social. Le Plan doit répondre aux objectifs de développement social des quartiers, et de la lutte contre toutes formes de précarité, pauvreté et insécurité. Ce projet se décline autour de quatre axes, à savoir l'insertion socio-professionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès à la santé et le traitement des assuétudes, ainsi que le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.

Enfin, **les Bourgmestres ont la faculté de réquisitionner des immeubles inoccupés** pour les donner en location à des sans-abri. Cependant, la procédure étant peu propice à son application sur le terrain, les opérateurs immobiliers ont eux aussi la faculté de prendre en gestion un logement inoccupé, soit via une négociation à l'amiable avec le propriétaire, soit par recours judiciaire en cas d'échec.

En Région wallonne, parmi l'ensemble des initiatives d'aide aux personnes sans-abri, nous retrouvons les Dispositifs d'Urgence Sociale et les Relais Sociaux. Depuis le transfert des compétences sociales de la Communauté Française à la Région wallonne en 1994, cette dernière soutient les initiatives particulières en matière **d'urgence sociale** dans le cadre du « Contrat Sécurité », menée par les CPAS de Charleroi, Liège, Verviers, La Louvière, Mons et la Ville de Namur qui agit en collaboration avec son CPAS. L'objectif est que toute personne se trouvant en situation de détresse sociale puisse obtenir une aide rapide à tout moment. À cet effet, chacun des organismes assure une permanence 24h/24. Ce dispositif d'urgence sociale est marqué par sa capacité à apporter une réponse immédiate en étant à l'écoute des personnes en difficulté, et en les orientant vers un service spécialisé. À l'image de l'urgence médicale, l'urgence sociale se caractérise par 3 actes fondamentaux :

- L'établissement systématique et rapide d'un premier diagnostic,

¹⁰ La cohésion sociale y est définie comme « l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce, quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap. » (<http://cohesion sociale.wallonie.be>).

- La réorientation rapide des points à traiter en priorité vers les différentes instances spécialisées,
- et la mise en route d'un enchaînement cohérent dans le processus de remise en état.

Les **Relais Sociaux**, quant à eux, sont nés à Liège et Charleroi en 2002. Ensuite, des Relais ont été créés à Namur, Mouscron, Verviers, Mons, La Louvière. Lors de l'adoption du décret relatif à l'insertion sociale, en juillet 2003, la priorité a été donnée à la réponse proactive aux besoins urgents de personnes en détresse sociale aiguë. Ils sont organisés sous forme d'une structure de coordination de différents services publics et privés issus des 4 pôles suivants :

- le pôle " accueil de jour ", où peuvent notamment s'organiser les actions d'insertion sociale;
- le pôle " accueil de nuit ", correspondant à un ou plusieurs lieux d'accueil de nuit;
- le pôle " travail de rue ", permettant de nouer ou de renouer le contact;
- le pôle " urgence sociale ", permettant de répondre aux demandes fondamentales et urgentes.

Les Relais sont par ailleurs aussi chargés d'observer, de former, d'évaluer et de susciter la participation des usagers, ainsi que d'assurer un rôle d'études et de tenue de statistiques.

Les Relais Sociaux constituent un rassemblement de différents intervenants sociaux qui dépasse les clivages publics et associatifs. C'est une mise en réseau des professionnels de l'aide sociale travaillant dans un CPAS, ou dans une association subsidiée ou non. Les Relais ne sont donc pas un outil supplémentaire s'additionnant aux structures locales ou au tissu associatif ou institutionnel préexistant, mais un outil de coordination. Des projets sociaux sont nés de ce travail en commun, tel que les budgets participatifs à Charleroi qui permettent aux usagers de réaliser des projets collectifs et le « Parlons-en », forum de discussion mensuel ouvert aux travailleurs sociaux et à tous les utilisateurs.

c. Région Bruxelles-Capitale

À Bruxelles, le secteur du sans-abrisme consiste en un ensemble de dispositifs et services d'aide multiples et parfois même éclatés. Tout d'abord les 19 **CPAS**: leur aide se traduit par l'attribution d'une adresse de référence donnant droit aux différentes prestations sociales, la prime d'installation, l'aide urgente, etc. Ensuite, il existe à Bruxelles **10 centres d'action sociale globale (CASG)¹¹ et 9 centres d'aide aux personnes (CAP)** agréés et subventionnés respectivement par la Commission communautaire française (COCOF) et par la Commission communautaire commune (COCOM), qui développent un accueil et un accompagnement social généralistes. La **Fédération des Centres de Service Social (FCSS)** fédère ces CASG et CAP ainsi que 5 Centres de Service Social (**CSS**) agréés et

¹¹ Centre de services et d'aide à domicile (Saint Gilles), Centre de service social et de Bruxelles sud est (Ixelles), Centre social Juif (Saint Gilles), Solidarité savoir (Molenbeek-St-Jean), Wolu-Services (Woluwe Saint-Lambert), Espace P (Schaerbeek), Entr'aide des travailleuses (Schaerbeek), Ligue de famille (Bruxelles), Tels Quels (Bruxelles), Espace social Tele Service (Bruxelles)

subsidés par la Région Wallonne. La FCSS met également en place des formations pour les travailleurs sociaux. Les **CASG** accueillent toute personne isolée, famille, groupe ou public spécifique en difficulté. Ils ont pour mission d'assurer un premier accueil, une analyse des besoins et de la situation. Ils orientent ensuite les usagers vers un autre service agréé compétent ou effectuent eux-mêmes l'accompagnement. Les InterCentres promeuvent et soutiennent les activités des centres, en assurant le lien et une certaine collaboration entre eux, et mènent également une action logement, une action droit à l'énergie et un groupe de réflexion CPAS. Ce dernier groupe consiste en la réalisation d'un relevé des initiatives des politiques sociales mises en place par chaque CPAS de Bruxelles par le biais d'une étude comparative.

Nous trouvons également à Bruxelles Capitale le secteur spécialisé qui propose un large éventail de services, tels que les abris de nuit, l'accueil de jour, le travail de rue, etc. Les pouvoirs de tutelle et de subventionnement dans la Région Bruxelles Capitale sont aussi nombreux que ces services. On dénombre la Commission Communautaire Commune (CCC), la Commission Communautaire française (COCOF), la Commission communautaire flamande (VGC) et la Communauté flamande sur base de 3 législations différentes. Les services sont également regroupés en Fédérations. L'asbl BICO rassemble les structures résidentielles et ambulatoires bicommunautaires, l'asbl AMA les maisons d'accueil et services d'aide wallons et bruxellois. Les institutions flamandes n'ont pas de fédérations, mais elles se réunissent tous les 3 mois avec les associations bicommunautaires dans le cadre de la plate-forme de concertation Regio-overleg Thuislozenzorg coordonnée par le Conseil Bruxellois de Santé et de Bien-être (Brusselse Welzijns-en Gezondheidsraad).

Il faut souligner également d'autres initiatives prises par certaines communes dans le cadre de leur politique de logement, de contrat de sécurité ou de cohésion sociale. Les interventions plus sporadiques des sociétés de transports, le bénévolat, etc.

Quelques dispositifs spécifiques bruxellois

Le **Samu Social**. L'asbl Samu Social a été créée en 1999, sous l'impulsion du Président du CPAS de Bruxelles, Yvan Mayeur, du réseau hospitalier IRIS¹² et du Ministre des Affaires Sociales A. Hutchinson, à l'image du Samu Social parisien, lui créé en 1993, à l'initiative de J. Chirac, alors maire de Paris. À l'instar des SAMU, dont le concept est « l'hôpital hors les murs », le Samu Social est « le social hors de ses structures traditionnelles » avec son maître mot : se porter à la rencontre. Une structure d'hébergement et d'accompagnement a ainsi été mise en place, en plus de la démarche proactive d'aller vers les personnes considérées comme trop désocialisées pour demander de l'aide. Concrètement, le Samu Social offre les services suivants :

- un numéro vert gratuit et une permanence téléphonique,
- une équipe mobile d'aide baptisée la Maraude,

¹² Interhospitalière Régionale des Infrastructures de Soins. Structure regroupant les hôpitaux publics de Bruxelles.

- un hébergement d'urgence (110 lits et 3 départements accueillants familles avec enfants, femmes seules et hommes seuls),
- un accompagnement psycho-social,
- des consultations médicales auprès des Médecins du Monde,
- un plan hivernal en augmentant sa capacité d'accueil.

La **Strada** est un Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, créé en 2002. Pour assurer une plus grande cohérence d'action sociale, le Collège Réuni de la Commission Communautaire Commune de Bruxelles-Capitale a créé cet outil d'aide à la décision politique de soutien à la mise en réseau des acteurs sociaux et de soutien aux projets et idées innovantes. Il est mandaté pour apporter plus de cohérence dans le secteur de l'aide aux sans-abri, favoriser les articulations indispensables avec les autres secteurs pour mener des politiques de prévention et d'insertion durables (santé, logement, emploi, etc.) et soutenir les pratiques professionnelles des intervenants. La Strada a plusieurs missions, dont deux prioritaires qui consistent en l'établissement d'un recueil central de données compatibles et en la réorganisation de la **concertation sans-abri**. En effet, un Comité de Concertation sur la politique des Sans-abri avait été créé en 1994 afin d'établir des liens et des échanges au-delà de toutes ces divisions. Il rassemblait initialement les CPAS des communes alentour des grandes gares bruxelloises, la STIB, la SNCB, des acteurs du travail de première ligne (travailleurs de rue), les usagers étaient représentés par des personnes garantes comme le Front Commun des SDF, etc. Mais cette interface entre acteurs du secteur et politiques s'est essoufflée sur une impression de tourner en rond et d'aboutir aux mêmes constats avec des mêmes personnes autour de la table. Au-delà de la création d'un lieu supplémentaire d'échange d'informations, cette nouvelle concertation visera à favoriser la prévention de l'arrivée à la rue ainsi que la (ré)insertion des sans-abri via la création d'un groupe de travail avec toute personne désireuse d'y contribuer ou ayant une expertise, travaillant sur les questions clefs, des aspects spécifiques et des ébauches de solutions à soumettre lors des réunions de concertation où seront systématiquement présents un certain nombre d'acteurs (CPAS, COCOM, COCOV, VGC, l'Observatoire de la Santé et du Social, l'inspection régionale du logement, etc.) et des acteurs plus spécifiques en fonction de la problématique à l'ordre du jour (abris de nuit, maison d'accueil, STIB, etc.).

Le centre d'accueil d'urgence 24h/24 **Ariane asbl** a pour fonction l'orientation en première ligne, l'hébergement d'urgence en dernière ligne, et le traitement ambulatoire de jour qui permet une intervention rapide sur les lieux. De plus, le centre est spécialisé dans l'écoute passive. Le Centre Ariane occupe un rôle d'information au sein du secteur de l'aide, car tous les matins, il fait le tour des disponibilités des infrastructures bruxelloises et relaie l'information à tout service appelant.

Nous trouvons également dans la région Bruxelles-Capitale, le **Syndicat des locataires**, qui assure la défense des locataires, surtout sociaux, en tenant une permanence de conseils. Le **Rassemblement bruxellois pour le Droit à l'habitat/ de Brusselse Bond voor het Recht of Wonen**, est quant à

lui, un regroupement d'associations qui œuvrent pour la réalisation du droit à l'habitat. La **Fédération bruxelloise des Unions de Locataires (Fébul)** est une association qui a pour objectif de permettre aux grandes familles immigrées d'accéder au logement social. Le **Service d'accompagnement social aux locataires sociaux (SASLS)** est un service social commun à toutes les sociétés de logement, destiné à lutter contre la précarisation croissante des locataires de logements sociaux. Il a pour objectif de résoudre les problèmes rencontrés par les allocataires sociaux. Les **Projets de Cohésion Sociale (PCS)** ont pour finalité de retisser les liens sociaux entre les habitats des sociétés de logements sociaux, en favorisant la cohabitation et la communication entre les locataires de générations et de cultures différentes, et développant et soutenant une dynamique de concertation entre les locataires et le bailleur public.

5.2. Problèmes signalés sur le plan de l'aide

Les personnes sans-abri peuvent s'adresser aujourd'hui à de nombreuses institutions d'hébergement, mais elles quand même confrontées à de très nombreuses difficultés qui sont partiellement la conséquence de l'organisation de l'aide.

Ainsi, de nombreux sans-abri vivent les contacts avec le secteur de l'aide comme problématiques. Les questions que les personnes sans-abri adressent aux aidants sont souvent des questions d'ordre matériel et non pas des questions d'accompagnement: il s'agit souvent de demande de lit, de nourriture et pouvoir se laver. Par la même occasion, ceci donne une ouverture à l'aide. Les problèmes concernent par exemple les multiples transferts où un nouveau départ doit à chaque fois être entrepris, le manque de suivi sur mesure (Van Regenmortel e. a., 2006 : 130-134), trop peu d'implication, de confiance et de participation actives (de Winter et Noom, 2001 : 297, 305), le manque de vie privée, trop d'indiscrétion et d'abus de pouvoir (Van Regenmortel, 2006 : 141-144; de Winter et Noom, 2001 : 302).

« L'un des groupes se situe loin du CPAS, surtout par sa propre histoire où l'on a acquis une aversion pour l'aide. Un nombre limité d'entre eux ne veut pas se rendre dans un CPAS, mais une grande partie est alors confrontée à trop de règles, trop de traitements qui sont limitatifs pour eux. »

En plus, les problèmes psychiatriques et hygiéniques de ce(s) groupe(s) cible(s) compliquent la découverte d'une solution à long terme. Mais les assistants sociaux ressentent également le contact avec ce groupe cible comme très difficile. Ajoutons qu'il existe un manque de centres pour sans-abri ayant des problèmes psychiatriques et que le prix de revient est souvent élevé (Van Regenmortel et al, 2006).

« L'hygiène mentale pour ce groupe doit encore être élaborée. Actuellement, il nous manque un maillon de soins à domicile psychiques par exemple. Les instances d'aide doivent aussi elles-mêmes améliorer leurs compétences afin de traiter des personnes ayant des problématiques psychiques. »

Selon Francq et Philippot (2003), le nombre élevé de dépressions et le risque important de suicide chez les personnes sans-abri indiquent la nécessité de les traiter personnellement. *« Les institutions d'aide sociale, les services administratifs et les services santé sont organisés distinctement et de manière autonome. De ce fait, le sans-abri doit s'adresser à différents services et à différentes personnes intermédiaires. L'hygiène mentale de nombreux sans-abri complique l'adaptation à cette situation administrative et constitue apparemment un handicap pour leurs tentatives de réintégration. Concernant le développement d'une politique d'hygiène mentale pour ce groupe de population, c'est une illusion d'attendre des sans-abri qu'ils viennent demander de l'aide spontanément et régulièrement. »* On demande notamment une politique d'hygiène mentale proactive en ce sens que les médecins cherchent les personnes concernées là où elles se trouvent, personnellement – une personne de référence fixe et qui est intégrée dans la réalité sociale en poursuivant le développement de leur réseau social.

Van Menxel et al (2003 : 73-75) ébauchent deux autres problèmes importants. Tout d'abord, il y a un fossé entre les problèmes des personnes sans domicile et la proposition des assistants sociaux. En général, la désaffiliation est reconnue comme le problème le plus important, alors que les assistants sociaux n'y accordent que peu d'attention. Au lieu de travailler à leurs réseaux sociaux et à la réintégration, les assistants sociaux visent en effet surtout l'acquisition d'un logement social. De ce fait, la problématique des personnes sans domicile est littéralement réduite à un problème de sans-abrisme ; on part du principe que pour le groupe cible, une maison signifie un chez-soi, comme c'est le cas pour le citoyen moyen. Ici, en d'autres mots, on oublie que le fait d'être sans domicile est une problématique multidimensionnelle (voir plus haut) à laquelle une approche multidimensionnelle ou intégrale doit être liée. Les points chauds sont donc : tout d'abord, l'offre variée insuffisante et, deuxièmement, la collaboration insuffisante entre les différentes institutions et organisations auxquelles les personnes sans-abri peuvent avoir affaire.

Pour Fret (2007), le processus des problèmes de logement et des problèmes relationnels qui constitue le départ du processus de désaffiliation doit être changé afin d'éviter le sans-abrisme chronique.

Hermans et al (2007) constatent par ailleurs que l'offre d'aide aux personnes sans domicile est mise en défaut, au sens large, par une catégorisation et une rationalisation trop forte de l'offre (en santé mentale, dans l'aide spéciale à la jeunesse...) et qu'il est souvent difficile d'aider les personnes sans-abri à trouver leur place dans cette offre standard, où l'on attend également des résultats de la part des assistants sociaux. En outre, il semble également être question de trop peu de continuité dans l'aide, par exemple dans la transition des hébergements pour jeunes vers ceux pour adultes. En plus de ces seuils institutionnels, ils constatent également qu'il existe des seuils culturels qui gênent l'aide

(la relation d'aide) : expériences négatives du passé, l'idée que l'on « remet » le contrôle de notre propre vie à l'assistant social

"Je constate qu'il y a encore trop de cloisonnement. Je suis ici pour les problèmes de santé, et quelqu'un d'autre, l'assistant social de la mutualité ou du CPAS doit s'occuper des affaires administratives. La psychiatrie ambulante doit ensuite à nouveau soigner... donc toujours des catégories. Nous ne voyons pas uniquement cela dans la problématique des sans-abri, nous voyons cela dans l'ensemble de la problématique de la pauvreté. Ce dépassement des catégories est crucial. »

"J'ai l'impression que l'aide aujourd'hui ne propose pas ou ne peut pas vraiment proposer l'approche intégrale, puisqu'elle n'est pas équipée pour cela. Chacun traite une petite partie du problème. Vous avez alors des phénomènes comme les infirmières de rue qui essaient de proposer de l'aide aux personnes ayant des problèmes de santé en rue. D'autre part, les centres d'accueil, vous avez les CPAS, qui travaillent proactivement ou non s'ils le peuvent, mais qui ne le font généralement pas, car ils n'ont simplement pas les personnes nécessaires. Oui, donc, la véritable approche intégrale qu'il devrait y avoir n'est actuellement pas là. »

Orienter d'avantage l'aide vers les usagers est considéré par différents experts comme une priorité importante pour de nombreux CPAS et CAW dans leur aide aux personnes sans-abri . Ainsi, on a déjà constaté que dans les CAW trop peu d'attention était accordée au rétablissement des réseaux sociaux des intéressés, par le biais par exemple d'un emploi ou d'une formation. Il semble également y avoir une distinction entre les usagers qui font déjà appel au CPAS et ceux qui vivent par exemple d'une allocation de chômage et qui n'ont pas encore eu de contact avec le CPAS. La détection proactive des droits est un autre point auquel il faut accorder de l'attention.

« Pour notre groupe cible, l'aide inconditionnelle est tout d'abord nécessaire pour pouvoir faire le pas vers l'aide régulière et conditionnelle, à partir de la connexion que l'utilisateur établit avec l'aide. »

"Je sais que certaines institutions ont des conditions très strictes, et honnêtement j'éprouve des difficultés par rapport à cela. Par exemple, j'ai beaucoup de mal avec le fait d'amener des animaux domestiques. Lorsque vous savez que pour une personne son chien est toute sa vie, je ne comprends pas cela, en toute honnêteté, je ne comprends pas. Je trouve qu'il faut aller ouvertement vers ces personnes, afin de maintenir ce seuil aussi bas que possible. »

"Il y a de nombreuses conditions. Et vous voyez alors que les CPAS ne sont pas toujours prêts à cela. Je ne sais absolument pas pour quelles raisons. Allez, je pense qu'il y a là un grand problème. Il devrait y avoir un peu plus d'inconditionnalité dans la première étape. Avant que les personnes aient un peu de confiance et que vous puissiez aller travailler avec des personnes, il faut d'abord qu'un peu d'inconditionnalité soit intégrée. Ensuite, il y a de la place pour la responsabilité. Je pense qu'il y a parfois trop de conditions au cours de la première étape, de sorte que le seuil vers le CPAS est trop élevé. »

Au cours des phases ultérieures, l'aide est plutôt liée à des conditions, comme lors de l'attribution d'un logement social ou pour l'établissement d'un PIIS.

"Travailler sans seuil ne fonctionne que difficilement. Un certain nombre de règles de base doivent exister, par exemple en ce qui concerne l'agression. Mais les conditions sont parfois trop sévères. »

La plupart des experts accordent également de l'intérêt à l'évaluation subjective de l'intéressé même dans le processus d'aide. La question est de savoir si cela les a réellement aidés, l'impact que cela a eu sur leur image personnelle et leur confiance.

« Il peut être intéressant d'impliquer ces personnes personnellement, afin d'entendre si vous n'êtes éventuellement pas occupé de manière trop directive, ou éventuellement trop limitée. »

5.3. Aide qualitative aux personnes sans-abri

L'une des questions que nous avons posées aux experts concernait les ingrédients nécessaires pour une prestation de services qualitative aux personnes sans-abri . Plusieurs caractéristiques ont été systématiquement mises en avant : les trajectoires doivent être complètes et inclusives, le premier contact doit être aussi accessible et aussi inconditionnel que possible.

"Inconditionnel, accessible. Encourageant. Ce n'est pas totalement inconditionnel, cela donne des responsabilités à un moment donné. Mais cela doit bien commencer par cette inconditionnalité. Présence sur le terrain. Et je pense qu'il doit surtout y avoir énormément de concertation entre les services afin d'éviter justement d'être mis dans des catégories.

« L'aide devrait avant tout être intégrale et inclusive. Car c'est ça le problème en fait. La plupart des personnes sans-abri ont bien plus qu'un problème de domicile ou de sans-abrisme, il ne s'agit souvent que d'un petit aspect d'un problème multidimensionnel. »

Un processus d'aide idéal doit en outre être constructif, et travailler sur plusieurs conditions instrumentales et expressives (empowerment) afin de parvenir à une réintégration durable. La majorité des experts considère que la combinaison de l'aspiration à une situation de logement stable et une aide progressive et stimulante a le plus de chance de réussite.

"Une situation se stabilise lorsqu'une personne a un coin à elle fixe. C'est une condition pour pouvoir poursuivre le reste de l'accompagnement. Cela exige ensuite tout un processus d'accompagnement afin de réorienter les personnes. »

"Aux Etats-Unis, ils ont la politique "Housing First" que l'on examinera d'abord de façon très unidimensionnelle. En Belgique, nous partons quand même plus d'un modèle stimulant, mais vous voyez alors qu'il manque souvent une offre de maisons. Je crois que les deux doivent être réunis. »

« Lorsqu'il s'agit du côté bien-être, je crois encore en des projets stimulants. Les projets dans lesquels on donne de plus en plus de responsabilités aux personnes afin qu'ils aient ces chances dans leur propre logement, personnellement. »

La durabilité d'une solution (sur mesure) est un critère pour évaluer la qualité de l'aide. Une situation d'accueil provisoire par exemple n'est pas une intégration durable.

"Le CPAS dispose de nombreux instruments afin d'accompagner la personne dans son intégralité. En ce sens, ils ont davantage de possibilités de réintégrer les personnes de manière durable que par exemple – également important – le centre d'accueil. »

"Egalement essayer de proposer des solutions sur mesure. Maintenant il est trop question d'accueil de nuit, de centres ouverts et ensuite, il y a un grand fossé entre cette étape et la suivante. »

La plupart des experts sont également d'avis que les CPAS n'atteignent pas assez le groupe cible le plus vulnérable et plaident en faveur d'une attitude tournée vers l'extérieur.

"Je pense honnêtement que les CPAS devraient un peu sortir de leurs bureaux. Je comprends toutefois qu'ils soient surchargés avec toutes sortes de choses, mais travailler un peu « hors les murs » ne serait pas mauvais pour les CPAS ».

5.4. Coopération

Pratiquement tous les experts que nous avons interviewés soulignent l'intérêt (potentiel) du rôle catalyseur que les CPAS peuvent jouer dans des accords de coopération ou des réseaux entre acteurs impliqués dans la problématique. Dans de nombreuses villes et communes, il existe déjà de tels accords de coopération. Dans certaines villes, il y a une concertation systématique entre le CPAS, les CAW (Centra Algemeen Welzijnwerk : Centres flamands de bien-être et de santé) et le travail de rue. Selon le CPAS de Gand qui coorganise Thuislozen overleg Regio Gent, ceci assure un bon rapport entre les différents acteurs ainsi que de pouvoir anticiper. D'autres experts y accordent également de l'importance :

"Les CPAS se situent au croisement entre les différents niveaux de compétences. Ils peuvent mettre des places à disposition, ils ont surtout la possibilité d'être dans un réseau avec des instances d'accueil présentes dans la commune, la ville ou la région. Pour autant que je sache, beaucoup y font appel. »

« Par leur présence partout et leur caractère public, les CPAS sont les premières instances pouvant supporter un tel réseau ou qui s'occupent des demandes. »

« Dans plusieurs villes, nous voyons des accords de coopération allant plus loin que la simple coopération entre les CPAS et les CAW. C'est comme ça dans différentes régions. »

Ainsi, il existe dans différents CPAS des accords de coopération avec des **offices de locations sociales et des sociétés de logements sociaux** où les gens en situation de sans-abrisme ont la priorité pour un logement. En même temps, on constate par exemple au CPAS de Gand que pour plus d'une personne sans domicile sur trois ayant reçu un logement social, une procédure est entamée ultérieurement en raison de non-paiement ou d'inconduite. Via un projet pilote (accompagnement au logement pour les personnes sans domicile), nous voulons aller au-devant de ce problème : depuis septembre 2008, deux éducateurs ont été engagés afin d'offrir un accompagnement à domicile intensif et d'élaborer une méthodologie à ce sujet.

Mettre en place un accord de coopération fonctionnant correctement ne semble pas toujours être une évidence. Cet expert indique que cela dépend en grande partie **des engagements personnels et des réseaux**.

"Ma constatation est que cela est fortement lié avec les personnages sur le terrain. Si vous avez des personnes qui se rendent compte de la nécessité d'une coopération et qui ont ces bonnes relations mutuelles, alors cela fonctionne. C'est en fait dommage de devoir constater que vous ne pouvez pas résoudre ce genre de choses avec la réglementation. Vous pouvez créer des lois et des décrets et vous pouvez donner des impulsions, mais finalement cela dépend des personnes et de la coopération entre les personnes. »

« Les intentions y sont et cela se passe dans certaines communes, dans certaines villes, mais cela dépend aussi des personnes qui y sont et ainsi de suite. »

Dans la littérature internationale, nous voyons également que la **compétence ou la concurrence** entre les différentes institutions peut bloquer ou empêcher un accord de coopération. Un des experts signale ce qui suit:

"Ce que je constate cependant c'est qu'il y a parfois de la concurrence entre les institutions publiques et les institutions de bien-être, ce qui est dommage. Mais cela dépend également de certaines situations, de certains endroits, ailleurs cette coopération se passe bien. »

La **réglementation administrative** semble parfois faire obstacle à la coopération.

"Lors d'une réunion des CPAS (d'une région), il s'agissait des logements de transition. Et quelqu'un a dit, ce logement de transition est souvent vide chez nous. J'ai dit mais comment est-ce possible ? Et il s'avère donc que c'est souvent problématique que les autres communes demandent si elles peuvent utiliser le logement de transition. Mais cela ne va pas non plus, car s'ils l'utilisaient, le CPAS du logement de transition serait alors compétent pour cette personne qui y vit peut-être un, deux ou six mois. Et le CPAS ne veut pas cela. Mais ceux-ci veulent bien mettre

un logement de transition à disposition. Enlevez tous ces obstacles administratifs de sorte que l'on puisse coopérer. »

"Si vous pouvez vraiment regarder cela comme institution publique, je pense qu'elle peut vraiment jouer un rôle crucial en tant que maître d'oeuvre. Ce n'est pas le cas en ce moment en raison du morcellement des compétences, mais également en raison du fait qu'il y a trop peu de temps et de moyens à cet effet. »

6. POLITIQUE STRUCTURELLE ET PLANNING

6.1. La politique en Belgique

La prestation de services (sociaux) aux personnes sans-abri se heurte en pratique à un certain nombre de problèmes qui ont trait aux répartitions des compétences entre les autorités fédérales, régionales et locales. La problématique du morcellement des compétences et des responsabilités est, selon différents experts, la plus significative lorsque nous examinons de plus près la situation en région bruxelloise.

La prestation de services dans la Région de Bruxelles-Capitale est affaiblie par un grand morcellement institutionnel. Il serait souhaitable de contrer celui-ci et également veiller à une cohésion plus importante dans la prestation des services sociaux. À cet effet, le Collège réuni de la Commission communautaire commune a fondé fin 2007 le Centre d'appui au secteur bruxellois de l'aide aux sans-abri « La Strada », un instrument de soutien politique qui doit renforcer la coordination du secteur. Il fournit un conseil et une évaluation politiques, sert d'observatoire, organise et soutient le comité de concertation d'aide aux sans-abri, organise les « espaces de paroles » pour les personnes sans domicile et sert à l'échange d'expériences pratiques et de méthodologies.

"Le grand problème est que les structures d'accueil à Bruxelles sont en fait remplies de personnes qui sont en réalité des demandeurs d'asile, des personnes sans papiers. Le secteur d'accueil se plaint, car les sans-abri ne peuvent s'adresser nulle part et dit que c'est la faute du secteur de l'asile."

"Bruxelles est un exemple de ce qu'il ne faut pas faire. Il y a trop d'investissements dans l'accueil d'urgence et trop peu de solutions durables. C'est la conséquence d'une politique morcelée. »

"Chacun essaye cependant d'organiser quelque chose, mais la coordination peut certainement être meilleure. Certainement à Bruxelles, il s'agit d'un tel enchevêtrement d'instances d'accueil de la Commission communautaire commune, francophone, flamande, qui ont chacune leur propre réseau. Et il est très difficile de coordonner cela. »

Au niveau local, les experts considèrent l'engagement et la volonté politique des décideurs comme une condition importante pour mettre en place une aide aux personnes sans-abri efficace. Un bon contact entre les personnes-clés dans les CPAS et l'administration de la commune ou de la ville semble également important afin de transmettre le message et d'encourager les personnes à investir dans ces actions.

"La finalité du processus d'aide aux personnes sans-abri diffère selon la perspective que l'on utilise. D'un point de vue politique local, ceci peut être un objectif minimum afin de faire disparaître les sans-abri de la rue. La finalité pour l'aide même est de mettre en place une solution durable ou de stabiliser. »

Au niveau fédéral, on veille également à pouvoir aborder la réglementation relative à la problématique des personnes sans-abri – souvent des familles – et sans papiers. Les CPAS ont en principe uniquement la possibilité légale d'octroyer une intervention dans le cadre de l'aide médicale urgente. Ils ne peuvent plus proposer d'interventions financières ou d'asile, ce qui conduit souvent à des situations navrantes.

"D'un point de vue humain, ceci est insuffisant, mais cela ne fait pas partie des compétences des CPAS, il s'agit d'une matière fédérale. Il est cependant important que les CPAS signalent le problème. »

"En pratique, une distinction est faite dans la prestation de services aux sans-abri et aux personnes sans papiers. Ceci a notamment trait au morcellement des compétences entre les autorités fédérales et régionales. L'autorité fédérale est responsable de la politique de l'immigration et de l'asile, alors que les centres d'accueil et les autres services pour sans-abri sont généralement subsidiés par les autorités régionales et locales. »

Au chapitre précédent, nous avons déjà approfondi la politique régionale lorsque nous avons parlé des hébergements dans les régions.

6.2. La politique européenne

Le sans-abrisme est la situation la plus extrême d'exclusion sociale et de pauvreté. Les causes sont multiples (prix du logement, faibles rémunération, chômage, etc.). L'accès à un logement de qualité et à un prix abordable est un besoin et un droit fondamental. Face à la complexité du problème et convaincus de l'effet positif d'une meilleure coordination politique, certains états ont commencé à aborder le problème à l'échelon européen.

Bien que le logement ne fasse pas partie des compétences de l'Union, la stratégie européenne en matière d'inclusion sociale a été adoptée en 2001 à Lisbonne. Celle-ci s'appuie sur la **lutte contre l'exclusion par une approche intégrée**, combinant différentes politiques sectorielles qui allient des

interventions sur le logement et l'espace public, et en faveur de l'insertion socio-professionnelle. Cette stratégie est mise en œuvre selon le principe de la **Méthode Ouverte de Coordination (MOC)**. Celle-ci implique :

- la définition d'objectifs au niveau européen (dont l'accès à un logement décent et la lutte contre le sans-abrisme) ;
- l'adoption de plans d'action nationaux de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté (**PAN**)¹³ par tous les États membres pour une période de deux ans (2001-2003 et 2003-2005) et l'évaluation de ceux-ci ;
- la définition d'indicateurs communs, afin de pallier au manque de données fiables et comparables.

Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination, la contribution du programme d'action communautaire 2002-2006 a consisté à améliorer la compréhension de la problématique au travers de recherches et par l'intermédiaire de l'Observatoire européen du sans-abrisme et de la FEANTSA¹⁴, en organisant des échanges transnationaux sur les politiques en faveur des sans-abri et en promouvant l'apprentissage mutuel ; et en développant la capacité des différents acteurs par le financement de réseaux européens comme la FEANTSA, ou RETIS (Réseau européen transrégional pour l'inclusion sociale). Le programme de financement Progress 2007-2013 apportera également son concours aux activités déployées dans le cadre de la stratégie européenne de protection sociale et d'inclusion sociale.

Le deuxième rapport d'évaluation souligne le coût économique et social de l'absence de logement décent et identifie trois grands défis, à savoir satisfaire à la demande de logement à un prix abordable, lutter contre l'insalubrité des logements des populations à faibles revenus et aider les groupes cibles.

6.3. Quelques pratiques étrangères

Aujourd'hui, il n'existe pas encore d'analyse globale de l'impact de la politique des États membres de l'Union Européenne sur le sans-abrisme. Des aperçus comparatifs de choix et de pratiques politiques en Europe indiquent toutefois que la volonté politique et l'engagement de moyens et personnes sont

¹³ 8 axes sont mis en avant : agir sur l'offre, qualitativement et quantitativement, abaisser le seuil d'accès au logement en agissant tant sur le coût que sur les revenus, l'accès à l'énergie et à l'eau, renforcer la position des locataires et stimuler la participation, socialiser le logement prisé, renforcer l'accompagnement des sans-abri, agir transversalement et favoriser la coordination des différents niveaux de pouvoir, développer la connaissance de la problématique.

¹⁴ Fondée en 1989 et financée par la Commission européenne, la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaille avec les Sans-Abri, est chargée de réaliser un rapport annuel sur les sans-abri. Le premier est publié en 1992.

cruciaux. La combinaison de la protection du revenu avec une offre de logement, de subside ou d'allocations pour la location semble surtout effective lorsque l'on vise la réintégration sociale.

Avramov et al (2007) indiquent qu'une politique du sans-abrisme devrait être caractérisée par une **approche structurelle multifacette, intégrée (versus segmentée), à long terme, et préventive, avec la participation des personnes sans-abri**. Ils indiquent toutefois que même dans des pays ayant un modèle politique fortement intégré, des personnes continuent de passer à travers les mailles du filet et que des services complémentaires comme l'accueil de crise restent nécessaires. L'approche politique du sans-abrisme dans les pays scandinaves est généralement vue comme une bonne pratique pour la politique intégrée : des mesures préventives et curatives y sont combinées avec une approche d'aide bien réfléchie, où le long terme est mis en avant. En plus d'un logement individuel (donc pas un logement de groupe), un accompagnement individuel afin d'apprendre à gérer les moyens financiers, un suivi pour réparer les réseaux familiaux et sociaux, une formation professionnelle, un accès à l'emploi et un soutien psychologique et médical sont dispensés. Voici enfin quelques exemples d'autres pays.

Exemple français : la loi Besson du 31 mai 1990 privilégie les subventions aux personnes plutôt que les subventions à la brique. Elle s'organise notamment autour du développement de l'offre de logements, avec diverses mesures telles qu'une exonération fiscale pour les bailleurs qui louent aux personnes défavorisées. Cette loi est également complétée par celle du 6 juillet 1996 qui permet l'achat des HLM par leurs occupants, etc.

Exemple hollandais : Dans les quatre grandes villes (Rotterdam, Amsterdam, Utrecht et La Haye) aux Pays-Bas, il y a un « plan d'approche de l'accueil social » où l'objectif est de sortir autant de sans-abri que possible de la rue. Il est important ici que dans chacune de ces villes une stratégie et un plan politique soient développés. Toutefois, les villes en définissent le contenu chacune à leur manière. À **Rotterdam**, la politique est orientée sur le "Housing First", avec pour objectif d'obtenir un toit pour l'ensemble des 2 900 sans-abri. Différentes formes de possibilités d'accueil sont développées à cet effet. C'est pourquoi 26 nouveaux hébergements sont créés, allant des logements simples aux logements protégés avec accompagnement 24 heures sur 24. Les toxicomanes sont hospitalisés de force dans une clinique. Toutefois, il n'y a pas que l'accueil qui est central, l'idée est d'aborder l'ensemble des problèmes en même temps. Pour chaque sans-abri, un "contrat d'aide" est établi dans lequel on décrit tout ce dont la personne a besoin. Tous les assistants sociaux travaillent ensemble et un assistant social est chargé de la coordination. Un dernier élément important est le guichet des sans-abri où les sans-abri peuvent se présenter, et à partir duquel l'accueil et le suivi sont organisés.

À **Amsterdam**, on met fortement l'accent sur l'activation sociale, et les activités quotidiennes. À **Utrecht**, on travaille avec des hôtels pour jeunes toxicomanes. **La Haye** combine la politique des

sans-abri avec l'approche des infirmiers, où l'on essaye surtout de faire décroître les nuisances provoquées par les sans-abri ou les toxicomanes.

L'expérience du Danemark : les objectifs généraux du développement de la lutte et de la prévention contre les situations de sans-abri au Danemark (Skaeve Huse) tiennent compte des aspects suivants afin d'améliorer les conditions de vie des groupes les plus faibles : le libre choix, l'implication des utilisateurs, l'adaptation aux besoins individuels, la promotion du travail de la famille, le renforcement du travail bénévole, l'amélioration des compétences des assistants sociaux, la protection juridique, le lien entre les systèmes publics, et la prévention. Au Danemark, il existe également un autre projet de logement innovant, baptisé « freak houses for freak people » (traduit en français par « des maisons atypiques pour des personnes atypiques »). L'objectif est de procurer en toute première priorité un logement à des sans-abri pour qui les accompagnements sociaux traditionnels ont échoué, en se basant sur l'idée que le logement est la base fondamentale à toute stabilisation et éventuelle réinsertion. La particularité de ces habitations est qu'elles ne sont pas conditionnées. En effet, les occupants ne sont pas contraints d'abandonner leurs pratiques telles que la consommation de drogues ou d'alcool, la possession d'un animal, voir même leurs comportements violents. Ce logement peut être un simple abri, ou une caravane. Les travailleurs les accompagnent sans vivre en permanence dans la communauté. Le but est d'offrir des conditions de vie décentes leur permettant de se soigner, d'être abrités du froid, de retrouver une certaine intimité en évitant le passage dans les centres d'hébergement.

L'expérience de la Norvège : cette stratégie de lutte contre l'exclusion liée au logement appelée « la voie vers un logement permanent » identifie trois objectifs principaux : prévenir l'exclusion liée au logement, améliorer la qualité des centres d'hébergement d'urgence, et veiller à ce que les sans-abri soient relogés dans un délai raisonnable. Ces objectifs sont mis en œuvre au travers de cinq objectifs de performance spécifiques, à savoir la réduction des expulsions, garantir que les personnes libérées de prison ou sortant d'institution puisse avoir accès à un logement permanent, garantir que les centres d'hébergement d'urgence fassent l'objet d'un accord concernant la qualité avec la municipalité et garantir que personne ne puisse résider plus de 3 mois dans un logement temporaire.

La Suède et l'escalier de transition : cette approche vise à aider les « clients » à obtenir un logement « normal » sur le long terme, par l'organisation de différents types d'habitation progressives (logements surveillés, accompagnés, appartements de formation, etc.). Au fur et à mesure que les usagers progressent, les conditions s'améliorent en termes de normes physiques et d'espace, d'intégrité, de liberté et de droit au maintien dans les lieux. Ils sont en même temps aidés à résoudre leurs problèmes sous-jacents (dettes, addictions, travail, etc.). We merken op dat ook in Nederland een "woonladder" bestaat (bijvoorbeeld in Rotterdam en Delft).

PARTIE 2 : PROBLEMATIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

1. QUESTIONNEMENT ET PLAN DE RECHERCHE

L'étude de la littérature existante nous fournit une base pour la suite de l'étude. L'interpellation des acteurs pertinents comprend trois volets. Le premier volet consiste en une enquête quantitative en ligne menée auprès de *tous* les CPAS belges. Cette enquête permet d'examiner dans quelle mesure les CPAS entrent en contact avec les différents types de sans-abri et de sans-domicile fixe (SDF), de quelle manière ils évaluent l'offre et les besoins actuels et comment ils organisent, seuls ou avec d'autres acteurs, l'aide aux SDF. Nous partons à la recherche d'informations concernant l'organisation effective de l'aide et l'existence de partenariats (interorganisationnels) ou de plates-formes de concertation. Il s'agit ici plus particulièrement d'informations liées au nombre de prestataires de soins, au genre d'aide proposé, au nombre de clients et au nombre de SDF.

De nature qualitative, le deuxième volet vise à détecter les éventuels problèmes de fonctionnement par rapport à la situation des sans-abri et à repérer les bonnes pratiques au sein des CPAS. Nous avons interrogés les travailleurs sociaux de 15 CPAS flamands, de 20 CPAS wallons et de 4 CPAS bruxellois. Nous évaluons les partenariats sur la base des informations que nous obtenons des prestataires de soins et des secrétaires des CPAS. L'interview des prestataires de soins a été menée grâce à un questionnaire semi-structuré. Dans ce volet qualitatif, nous approfondissons le domaine opérationnel en nous inquiétant de la manière dont l'aide est proposée. Comment le processus d'aide se déroule-t-il ? De quelle façon les clients sont-ils traités ? Comment évaluent-ils les partenariats que les CPAS concluent avec d'autres organisations ?

Le troisième volet consiste également en des rencontres qualitatives auprès de personnes travaillent dans le secteur de l'aide. Les constatations issues des deux premières phases de recherche sont ici présentées aux groupes d'acteurs suivants : les organisations autour des groupes cibles de SDF, les personnes qui sont responsables de, ou qui ont une vue d'ensemble sur la stratégie et sur l'organisation de l'aide aux sans-abri, ainsi qu'un groupe de prestataires de soins.

2. CADRE D'ANALYSE : L'ASPECT OPERATIONNEL, L'ORGANISATION ET LA STRATEGIE DE LA PRESTATION D'AIDE

De quelle manière pouvons-nous évaluer l'aide offerte aux SDF par les CPAS ? Nous nous référons dans ce contexte à Wolf & Edgar (2007). Les auteurs s'appuient sur Donebedian (1980) pour présenter dans un article synoptique un modèle permettant d'examiner à la loupe l'aide fournie par les CPAS aux SDF. Les auteurs affirment que les décisions se rapportant à la qualité de la prestation d'aide sont prises en fonction de trois domaines : opérationnel, organisationnel et stratégique. Ci-dessous, nous approfondissons le sujet et nous examinons de quelle manière nous pouvons développer un outil d'évaluation. Dans le projet « Définition de normes pour un travail social de qualité dans les CPAS » (Casman et al, 2007) la distinction entre les conditions organisationnelles et les processus d'aide s'est également avérée utile. L'enquête a par exemple révélé que les travailleurs sociaux des CPAS avaient, par manque de temps et en raison des exigences bureaucratiques élevées, des difficultés à établir des rapports de confiance durables avec leurs clients.

Domaine	Niveau
Opérationnel	Processus d'aide
	Coopération
	interdisciplinaire
Organisationnel	Organisation de la
	prestation de services
	Coopération
Stratégique	interorganisationnelle
	Politique et planification

Le **domaine opérationnel** concerne en premier lieu le processus de la prestation de services. Le processus est défini comme l'ensemble des trajectoires et services spécifiques qui sont offerts au demandeur d'aide. Une importante distinction est faite entre la garantie des droits sociaux et la stimulation de l'intégration par l'attribution d'un logement social et d'un revenu, par la mise à disposition d'un service de médiation de dettes, et la garantie d'un emploi. En deuxième lieu, Wolf & Edgar affirment qu'un aspect important de l'aide aux SDF pourrait également concerner l'acquisition de compétences (gestion de dettes, formation en techniques de sollicitation, assistance à l'insertion professionnelle). Et pour finir, les auteurs mentionnent la nécessité d'assurer la perspective à long terme du groupe cible par la mise à disposition de l'aide requise permettant de gérer les problèmes liés à la santé mentale et psychique, aux capacités d'apprentissage et à la dépendance. Nous devons ici toujours nous demander de quelle manière cette aide est offerte. Est-ce qu'on investit dans l'établissement d'une relation de confiance avec le demandeur d'aide ? Y a-t-il des conditions à respecter pour pouvoir bénéficier de cette aide ? Accorde-t-on de l'attention à l'apport d'une approche intégrale dans différents domaines ?

En dehors de cela, Wolf & Edgar (2007) insistent aussi sur l'importance des partenariats interdisciplinaires. Une aide intégrale tenant compte des différents domaines qui posent problème ne peut en effet être envisagée qu'en étroite collaboration avec d'autres prestataires d'aide ayant des spécialisations variées. Les prestataires d'aide du CPAS investissent-ils aussi dans la création de réseaux avec d'autres organisations pour gérer les différents domaines à problèmes du groupe cible ? Avec lesquelles ? Comment ces réseaux sont-ils perçus ? Quels en sont les avantages ?

Le **domaine organisationnel** se situe au niveau des managers et des services d'encadrement du CPAS. Wolf & Edgar (2007) font ici une distinction entre l'organisation de fait de la prestation de services et la coopération interorganisationnelle. L'*organisation de fait* concerne les équipements, les instruments et/ou les budgets dont on dispose pour assurer la prestation de services. Il s'agit ici du capital humain, physique et financier nécessaire pour organiser la prestation de services destinés aux SDF.

Pour ce qui est de l'organisation de fait, Wolf & Edgar (2007) font la distinction suivante :

- Hébergement des sans-abri : refuges, foyers et autres centres d'accueil de nuit
- Services non résidentiels : travail de rue, centres de jour et services d'assistance-conseil ambulants
- Hébergement destiné à d'autres groupes cibles, mais aussi aux sans-abri: hôtels, aide spécialisée et/ou résidentielle pour les personnes souffrant d'un problème psychique et/ou de dépendance.
- Services destinés au grand public, mais aussi aux sans-abri: points info, services de santé et autres formes d'action sociale.
- Prestation de services spécialisés visant d'autres groupes de clients, mais aussi les sans-abri : aide psychiatrique et thérapeutique

En dehors de l'organisation elle-même, les *partenariats interorganisationnels* méritent également une attention particulière. La question se pose ici de savoir dans quelle mesure on investit dans la mise en place de projets et de programmes avec d'autres organisations œuvrant au niveau local non seulement de la ville ou de la commune, mais aussi du quartier ou du voisinage.

Le **domaine stratégique** se situe au niveau de la politique régionale et locale. Nous n'approfondirons pas ce sujet, car la portée de notre étude se limite à la prestation de services du CPAS.

3. CADRE METHODOLOGIQUE

3.1. Premier volet : Enquête quantitative

3.1.1. Objectifs et organisation

Le volet quantitatif avait plusieurs objectifs. Nous avons ainsi voulu examiner¹⁵ :

- Quels sont les instruments dont disposent les CPAS ;
- Combien de dossiers de sans-abri les CPAS ont-ils à traiter annuellement ;
- Quels sont les problèmes que rencontrent les sans-abri en Belgique ;
- Combien de jugements d'expulsion de logement sont prononcés chaque année ;
- Combien d'adresses de référence sont attribuées par an ;
- Comment la prestation d'aide est-elle organisée au sein du CPAS ;
- Quelles organisations sont actives au sein de la commune et si les CPAS disposent de partenariats/plates-formes de concertation fournissant une aide aux sans-abri;
- Comment est organisé l'accueil des sans-abri au sein des communes
- ...

Les CPAS ont été contactés par le biais d'un courriel contenant un lien vers l'enquête en ligne. Près de 120 CPAS ont rempli le questionnaire avant la date de clôture fixée au 1^{er} avril 2009. Le 20 avril, nous avons envoyé un courriel de rappel et quelques jours plus tard, nous avons appelé les CPAS par téléphone. Il en a résulté qu'au total 327 des 508 CPAS ont rempli le questionnaire.

Grâce à ce contact téléphonique, nous avons pu constater qu'il y avait plusieurs raisons pour lesquelles les CPAS n'avaient pas rempli ou tardivement rempli le questionnaire :

- mails non lus ou non transmis (supprimés sans lecture cfr suivi des accusés de réception),
- par manque de temps et de personnel (personnel réduit pendant les vacances, pour cause de déménagement, ...), autres priorités,
- questionnaire trop long, lourd,
- difficultés logistiques pour remplir le questionnaire,
- pas concernés,
- injoignables, surtout dans la Région Bruxelles-Capitale, grande difficulté à obtenir une personne concernée.

¹⁵ Le questionnaire est reproduit dans son intégralité dans l'annexe 4.

3.1.2. Taux de réponse

Nous abordons d'abord le taux de réponse global pour examiner ensuite plus spécifiquement les réponses triées par région. 327 CPAS, autrement dit 56 % de tous les CPAS belges, ont rempli le questionnaire en ligne. Lorsque nous observons le taux de réponse en fonction de la taille de la commune, nous remarquons que la participation des CPAS des petites communes est considérablement plus réduite que celle des CPAS des communes de taille moyenne et des villes-centres.

Tableau 4: Taux de réponse en fonction de la taille de la commune¹⁶ (N = 327)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Taux de réponse	52,4 % (197)	60,0 % (111)	67,9 % (19)	55,5 %

Nous remarquons en outre aussi que le taux de participation des CPAS flamands est quelque peu inférieur à celui des CPAS wallons. Toutes proportions gardées, le taux de réponse des CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale est beaucoup plus bas : moins de la moitié des CPAS ont rempli le questionnaire.

Tableau 5: Taux de réponse en fonction des régions (CPAS belges, N = 327)

	Région Bruxelles-Capitale	Flandre	Wallonie	Total
Taux de réponse	47,4 % (9)	54,9 % (169)	56,9 % (149)	55,5 %

Dans près de 40 % des cas, le questionnaire a été rempli par le travailleur social (en chef) du CPAS et dans 40 autres % des cas, par le responsable du service social. Dans notre courriel, nous avons explicitement demandé que le questionnaire soit rempli par un travailleur social en chef ou par le chef du service social, étant donné que ces personnes sont les mieux informées de ces problématiques. Dans 16 % des cas, le questionnaire a cependant été rempli par le secrétaire.

Tableau 6: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS belges, N = 326)

Fonction	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Travailleur social (en chef)	45,2 % (89)	28,2 % (31)	42,1 % (8)	39,3 % (128)
Responsable du service social	26,4 % (52)	62,7 % (69)	42,1 % (8)	39,6 % (129)
Secrétaire	24,9 % (49)	1,8 % (2)	0,0 % (0)	15,6 % (51)
Autre	3,6 % (7)	7,3 % (8)	15,8 % (3)	5,5 % (18)

Nous remarquons que cela s'est principalement passé dans les petites communes où un questionnaire sur quatre a été rempli par le secrétaire.

¹⁶ Sur la base de l'Article 6 de la Loi organique du 8 juillet 1976 relative aux Centres publics d'Action sociale, les communes ont été subdivisées en trois catégories: les communes de plus de 50 000 habitants ; les communes de 15 000 à 50 000 habitants et les communes de moins de 15 000 habitants.

Flandre

Nous remarquons que dans la plupart des provinces flamandes, près de la moitié des CPAS ont rempli le questionnaire. Le taux de réponse était le plus élevé dans la province d'Anvers où 65 % des CPAS ont rempli le questionnaire. Le taux de réponse le plus bas vient du Brabant flamand où seulement 48 % des CPAS ont rempli le questionnaire.

Tableau 7: Taux de réponse en fonction des provinces (CPAS flamands, N= 168)

Province	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Flandre occidentale	48,8 %	63,2 %	100,0 %	56,3 %
Flandre orientale	42,4 %	65,5 %	66,7 %	53,8 %
Anvers	56,3 %	69,4 %	100,0 %	64,3 %
Limbourg	44,0 %	58,8 %	50,0 %	50,0 %
Brabant flamand	46,3 %	52,2 %	0,0 %	47,7 %

En Flandre, le questionnaire a été principalement rempli par les travailleurs sociaux (en chef) et par les responsables des services sociaux. Dans les CPAS des petites et grandes communes, les questionnaires ont été majoritairement remplis par le travailleur social (en chef), dans les communes moyennes, par le responsable du service social. Par comparaison avec les autres régions, les questionnaires ont, en Flandre, très rarement été remplis par le secrétaire. Cela s'est seulement produit dans quelques petites communes (et dans une commune moyenne).

Tableau 8: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS flamands, N = 168)

Fonction	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Travailleur social (en chef)	56,1 %	29,9 %	55,6 %	44,0 %
Responsable du service social	29,3 %	61,0 %	22,2 %	43,5 %
Secrétaire	9,8 %	1,3 %	0,0 %	5,4 %
Autre	4,9 %	7,8 %	22,2 %	7,1 %

Wallonie

En Wallonie, 149 CPAS sur 262 ont répondu à notre enquête quantitative, soit 56,9 %. Les taux de participation par province sont, par ordre décroissant, 64,3 % à Liège (54 communes sur 84 ont répondu), 60,5 % à Namur, 59,3 % au Brabant wallon, 52,3 % au Luxembourg, et 47,8 % au Hainaut. 56,4 % des petites communes wallonnes ont répondu, 55,1 % des communes de taille moyenne, et 77,8 % des grandes villes.

Tableau 9: Taux de réponse en fonction des provinces (CPAS wallons, N= 149)

Province	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Liège	40 %	22,2 %	28,6 %	36,2 %
Hainaut	17,4 %	33,3 %	57,1 %	22,1 %
Brabant wallon	10,4 %	14,9 %	0 %	10,7 %

Luxembourg	17,4 %	11,1 %	0 %	15,4 %
Namur	14,8 %	18,5 %	14,3 %	15,4 %

Le taux de réponse selon la fonction de la personne répondante est plus ou moins réparti de façon équitable. En effet, 33,6 % sont des travailleurs sociaux, 34,2 % des responsables du service social, et 28,2 % des secrétaires du CPAS.

Dans les petites communes, ce sont principalement des travailleurs sociaux qui ont répondu (37,4 %) ainsi que des secrétaires (35,7 %), et un peu moins de responsables du service social (24,3 %). Dans les communes de taille moyenne, la majorité des répondants sont des responsables du service social (66,7 %), quelques travailleurs sociaux (22,2 %) et un secrétaire (3,7 %). Dans les villes-centres, ce sont majoritairement des responsables de service qui ont répondu (71,4 %), et un travailleur social (14,2 %). 4% des répondants ont une fonction « autre » que celles proposées. Les fonctions « autres » citées sont : un gestionnaire de l'accueil des sans-abri, trois présidents du CPAS, ainsi qu'un directeur d'une maison d'accueil du CPAS.

Tableau 10: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS wallons, N = 149)

Fonction	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Travailleur social (en chef)	37,4 %	22,2 %	14,9 %	33,6 %
Responsable du Service social	24,3 %	66,7 %	71,4 %	34,2 %
Secrétaire	35,7 %	3,7 %	0 %	28,2 %
Autre	2,6 %	7,4 %	14,9 %	4 %
Total	100 %	100 %	100%	100 %

Région Bruxelles-Capitale

Dans la Région Bruxelles-Capitale, 9 CPAS au total ont rempli le questionnaire, ce qui indique un taux de réponse de 47 %. Dans cinq de ces CPAS, le questionnaire a été rempli par un responsable du service social, dans les quatre autres CPAS, le questionnaire a été rempli par un travailleur social (en chef).

Tableau 11: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS bruxellois, N = 9)

Fonction	Taux de participation
Travailleur social (en chef)	44,4 %
Responsable du Service social	55,6 %

3.2. Deuxième volet : Enquête qualitative

3.2.1. Analyse par clusters servant de base à la sélection pour le volet qualitatif

La sélection des 41 CPAS pour la première partie de la phase d'étude qualitative, notamment les interviews avec des membres des CPAS, a eu lieu sur base de différents clusters. Il a également été examiné dans quelle mesure la sélection s'avérait pertinente par rapport à la présence de pratiques

intéressantes (telles que transmises par les CPAS eux-mêmes) et il a été tenu compte de la charge réelle de travail au sein de la commune. Pour finir, on a veillé à avoir une répartition des interviews équitablement entre les Régions et les Provinces.

Le but de l'analyse par clusters est de classer les CPAS en groupes de telle manière que les CPAS d'un même groupe présentent une forte similitude, mais soient bien distincts des CPAS d'un autre groupe. L'analyse par clusters détermine la concordance en fonction de la valeur de chaque CPAS pour les variables sélectionnées.

Les caractéristiques ont été sélectionnées sur base de l'importance qui y avait été accordée dans les interviews et groupes directeurs préalables. Étant donné que l'étude vise à trouver des pratiques locales intéressantes, les caractéristiques suivantes ont été sélectionnées pour établir une distinction entre les différents groupes de CPAS : (1) la présence d'autres acteurs dans la commune travaillant autour de cette problématique (2) la coopération et la concertation entre le CPAS et d'autres acteurs locaux et/ou sublocaux (3) la mesure dans laquelle les instruments disponibles sont utilisés (4) la charge sociale de la commune en fonction du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration qui y vivent.

L'analyse par clusters a abouti à la constatation qu'au regard de leur contenu, on pouvait délimiter trois groupes ou « clusters » intéressants de CPAS. Le Cluster 1 était principalement constitué de petites communes et de communes de taille moyenne où la charge de travail se situait au-dessus de la moyenne en raison du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration qui y vivaient et du nombre de dossiers concernant des sans-abri qu'elles avaient à traiter et où la coopération avec des organisations locales et sublocales (par exemple, avec d'autres CPAS et Centres d'action pour le bien-être général) est plus intense. Le Cluster 2 est constitué de communes considérablement plus petites, ainsi que de quelques villes relativement importantes où l'on coopère peu avec d'autres acteurs locaux et sublocaux et où les instruments disponibles sont moins utilisés. Le Cluster 3 est uniquement composé de villes-centres ayant une lourde charge de travail en raison du nombre de clients sans-abri qui y résident, mais disposant en même tant d'un solide réseau local d'organismes avec lesquels des relations de coopération et de concertation ont été établies. L'utilisation des instruments existants est également élevée.

3.2.2. Taux de réponse

Au total, 41 CPAS ont été interrogés. Quinze CPAS ont été interrogés en Flandre, vingt en Wallonie et six dans la Région Bruxelles-Capitale.

Tableau 12: Répartition des CPAS flamands interrogés oralement, en fonction du cluster et de la province (N = 15)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Flandre occidentale	3	2	0
Flandre orientale	0	2	1
Anvers	1	1	1
Brabant flamand	0	1	0
Limbourg	1	2	0

Tableau 13: Répartition des CPAS wallons interrogés oralement, en fonction du cluster et de la province (N = 20)

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Liège	2	2	2
Hainaut	0	5	2
Brabant wallon	2	0	0
Luxembourg	1	2	0
Namur	1	0	1

Tableau 14: Répartition des CPAS bruxellois interrogés oralement, en fonction du cluster (N = 6)

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
1	1	4

3.2.3. Objectifs

L'enquête qualitative avait deux objectifs. Nous voulions en premier lieu découvrir quels étaient les points névralgiques de la prestation d'aide offerte aux sans-abri par les CPAS. A cette fin, nous avons examiné de manière approfondie chaque élément de la prestation d'aide, depuis la prévention jusqu'aux partenariats en passant par les instruments. En second lieu, nous étions à la recherche de bonnes pratiques au sein des CPAS. Par le biais du questionnaire quantitatif, nous avons déjà demandé aux CPAS s'ils reconnaissaient de bonnes pratiques dans leur prestation d'aide aux sans-abri. L'enquête qualitative nous a permis d'approfondir le sujet. Le but était d'établir une liste de pratiques capables de faire progresser les autres CPAS dans le domaine de l'aide apportée aux sans-abri¹⁷.

3.3. Focus groupes finaux

Trois *focus groupes* ont été organisés, aussi bien en Flandre qu'en Wallonie. Ces focus groupes avaient pour objectif de consolider notre étude. Les trois focus groupes se distinguaient par leur développement des thèmes suivants :

- Stratégie et organisation des CPAS en matière d'aide aux sans-abri
- Aide des CPAS aux sans-abri
- Coopérations interorganisationnelles

¹⁷ Le questionnaire est reproduit dans son intégralité en annexe 5.

Et pour finir, on a créé un focus groupe commun. *Commun*, dans le sens où les participants venaient de toutes les régions, mais aussi *commun*, dans le sens où les participants venaient aussi bien des CPAS que des organisations des groupes cibles¹⁸.

¹⁸ Dans l'annexe 3, vous trouverez la liste des participants à ces focus groupes.

PARTIE 3: ANALYSE

1. PROFIL

Il est impossible de donner une définition univoque des sans-abri. Il y a d'une part une grande variété de types de sans-abri au sein de chaque CPAS et d'autre part, nous remarquons également une différence de profils entre les CPAS.

Dans ce chapitre, nous abordons la question de savoir qui sont les sans-abri en Belgique, quels sont les principaux problèmes auxquels ils doivent faire face, quelles sont les tendances actuelles et combien de sans-abri viennent demander de l'aide aux CPAS.

1.1. Qui sont les sans-abri et les sans domicile fixe?

Flandre

Dans notre enquête en ligne, nous avons demandé aux CPAS à quelle fréquence ils entraînent en contact avec certains groupes de sans-abri¹⁹. Il est apparu que les groupes les plus fréquemment contactés étaient les sans-abri qui résidaient chez de la famille ou chez des amis et les sans-abri qui venaient des centres d'accueil pour demandeurs d'asile. Notons que ces groupes se chevauchent.

Tableau 15: Dans quelle mesure les CPAS flamands entrent-ils en contact avec différents types de sans-abri?

Personnes...	Jamais	> 1 fois par an	1 à 5 fois par an	6 à 12 fois par an	Plus d'une fois par mois
qui vivent dans la rue et dans les espaces publics, sans avoir de lieu de résidence fixe	0,0 %	11,1 %	33,3 %	22,2 %	33,3 %

¹⁹ Les catégories de ce tableau ont été rédigées sur la base de la typologie ETHOS de la Feantsa. Nous y avons fait référence dans notre bibliographie.

sans lieu de résidence et faisant usage des centres d'accueil (de nuit)	22,2 %	0,0 %	22,2 %	11,1 %	44,4 %
qui se rendent dans les centres d'accueil pour de brefs séjours	11,1 %	11,1 %	11,1 %	11,1 %	55,6 %
qui vivent sous la menace de violences domestiques et où la police entreprend des actions pour assurer la sécurité des victimes	0,0 %	0,0 %	75,0 %	12,5 %	12,5 %
qui sortent d'établissements pénitentiaires, médicaux ou d'institutions de protection de la jeunesse, sans aucune perspective d'obtention d'un logement	0,0 %	0,0 %	55,6 %	11,1 %	33,3 %
qui ont été sans-abri et à qui une aide de longue durée ou un lieu de résidence a été attribué	11,1 %	11,1 %	33,3 %	0,0 %	44,4 %
qui sont temporairement accueillies par des amis ou par des membres de leur famille	0,0 %	0,0 %	0,0 %	11,1 %	88,9 %
qui ont été expulsées de leur logement, sans qu'elles disposent d'une solution alternative	0,0 %	0,0 %	11,1 %	44,4 %	44,4 %
qui sortent d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile	0,0 %	0,0 %	11,1 %	55,6 %	33,3 %

Le type de sans-abri le plus couramment contacté est comme nous l'avons déjà dit plus haut celui qui est recueilli par de la famille ou par des amis. Nous voyons que près de 90 % des CPAS flamands entrent plus d'une fois par mois en contact avec ce type de demandeur d'aide. Chaque CPAS rencontre au moins six fois par an ce genre de situation. Il nous faut mentionner ici que les CPAS, comme nous le verrons plus loin, encouragent fortement les séjours dans la famille ou chez des amis. Lorsqu'il n'y a pas de centres d'accueil dans la commune ou dans une commune périphérique, il est supposé que les sans-abri ont recours à cette pratique.

Le deuxième groupe le plus courant de sans-abri est celui des demandeurs d'aide issus d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Chaque CPAS déclare rencontrer cette situation au moins une fois par an et près de 90 % affirment entrer en contact avec une telle personne au moins six fois par an.

Le troisième groupe le plus courant est celui des sans-abri expulsés de leur logement sans solution alternative. Plus de deux CPAS flamands sur cinq disent rencontrer mensuellement ce genre de

situation. Une situation également très courante est celle des expulsions dont les CPAS sont informés par le juge de paix.

Les CPAS entrent plusieurs fois par an en contact avec des sans-abri vivant sous la menace de violences domestiques et où la police entreprend des actions pour assurer la sécurité des victimes, ainsi qu'avec des sans-abri qui sortent d'institutions, sans avoir aucune perspective d'obtention de logement.

« Pour le reste, je pense que les gens qui se sont retrouvés en prison, ... , et qui en ressortent doivent se dire, ok, où est-ce que je dois aller maintenant ? Ici, ils sont très souvent recueillis par des amis ou par de la famille. Le problème est cependant l'inscription, la domiciliation. »

Les répondants des organisations des groupes cibles ont déclaré que plus de la moitié des sans-abri venaient des services de l'Aide à la Jeunesse. Des problèmes psychiques ou de dépendance les conduisent ensuite dans des centres.

Un CPAS sur cinq indique ne jamais entrer en contact avec des sans-abri sans lieu de résidence qui séjournent dans les centres d'accueil de nuit. Une explication pourrait être que près de 80 % des CPAS ne disposent pas de centre d'accueil de nuit (voir tableau 55). 50 % des CPAS flamands disent cependant qu'ils entrent au moins six fois par an en contact avec des personnes qui ne disposent pas d'un lieu de résidence et qui se rendent à un centre d'accueil de nuit.

Plus de la moitié des CPAS déclarent entrer au moins six fois par an en contact avec des personnes vivant dans la rue et dans des espaces publics et n'ayant pas de lieu de résidence fixe. Aucun CPAS n'a indiqué qu'il ne rencontre jamais ce genre de situation. Bien qu'il ne s'agisse pas du groupe le plus courant, nous constatons toutefois que tous les CPAS connaissent ce groupe de sans-abri.

Tableau 16: CPAS flamands qui observent un changement dans le profil des sans-abri (N = 168)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Oui	58,5 %	80,5 %	100,0 %	70,8 %
Non	14,6 %	6,5 %	0,0 %	10,1 %
Ne sait pas/Non applicable.	26,8 %	13,0 %	0,0 %	19,0 %

71 % des CPAS flamands observent un changement dans le profil des sans-abri. Ce sont principalement les CPAS des grandes communes et des communes moyennement grandes qui trouvent que le profil change. 100 % des CPAS des grandes communes et 81 % des CPAS des communes moyennement grandes confirment la thèse d'un changement dans le profil. Parmi les CPAS des petites communes, seuls 59 % adhèrent à cette vision. Le changement le plus courant serait le rajeunissement de la population sans-abri, suivi de l'augmentation du nombre de sans-abri souffrant de problèmes psychiques et psychiatriques et du nombre de sans-abri toxicomanes.

Tableau 17: Changements du profil des sans-abri signalés par les CPAS flamands (plusieurs réponses possibles) (N = 116)

	Proportion
Rajeunissement	78,4 %
Féminisation	17,2 %
Vieillessement	4,3 %
Plus de familles avec des enfants	27,6 %
Plus de personnes ayant des problèmes de dépendance	58,6 %
Plus de minorités ethniques	14,7 %
Plus de problèmes psychiques ou psychiatriques	70,7 %

81 % des CPAS constatent une croissance du nombre de jeunes SDF. Cette problématique est due à plusieurs raisons, mais les plus fréquemment invoquées par les CPAS sont la dégradation des relations parentales et les loyers élevés. Pour les jeunes, cette dernière raison n'est certes pas à sous-estimer, car à un âge plus avancé, la recherche d'un logement social ou d'une autre situation d'accueil aboutit plus aisément.

« Et ces jeunes qui doivent encore commencer, c'est cela le vrai problème, ils ne trouvent tout simplement rien. Certainement, lorsqu'ils viennent d'une famille où ils ne peuvent pas rester, où il ne fait pas bon être, où les disputes sont fréquentes. Ceux-là sont souvent effectivement jetés à la porte. Comme il s'agit très souvent de jeunes peu scolarisés, ils ne trouvent pas de travail, même pas d'intérim. Ils ont aussi un comportement plus impulsif, du style « ah, bel appartement, je le loue, car il est complètement équipé. J'ai maintenant un client qui paie un loyer de 750 euros et dont l'allocation de chômage s'élève à 950 euros. Donc oui, en effet, les jeunes sont plus rapidement victimes de cette situation. Mais cela ne touche plus uniquement les personnes bénéficiant du revenu d'intégration, non, non, aussi les personnes qui travaillent et même celles qui ont des revenus moyens. Ici, on paie facilement des loyers de sept cents, huit cents et neuf cents euros. De petits couples, pas de relation stable, une seule personne qui travaille... Ce genre de situation de vie... n'offrant aucune stabilité. Pas de travail permanent, pas de relation stable. »

Selon la plupart des répondants, l'intensification du problème chez les jeunes est due à l'éducation : ils ont acquis trop peu de compétences. Le système de l'enseignement, les centres d'accompagnement des élèves (CLB) et les ateliers d'éducation sont ici montrés du doigt :

« Mais je pense que les écoles devraient faire preuve de plus de coopération. Éventuellement, par le biais des élèves, avec une assistance, des ateliers d'éducation. Trop peu d'argent y est investi. Que les familles qui ont réellement besoin, pas seulement les gens qui viennent pour une brochure qu'ils pourraient aussi bien trouver dans une librairie, et que l'assistance en soi devrait être bien plus élaborée, au lieu d'avoir simplement une jolie boutique avec une carte de visite. »

Ces problèmes d'éducation sont imputables à plusieurs facteurs sous-jacents, qui contribuent aussi au nombre élevé de jeunes sans-abri. Les répondants citent entre autres l'individualisation et le nombre élevé de divorces.

Chez les allochtones aussi, on voit de plus en plus de jeunes sans-abri. D'une part, il y a les jeunes filles qui veulent échapper au mariage forcé ; d'autre part, il y a les nombreux divorces à la suite desquels le(a) partenaire venant du pays d'origine ne sait plus où aller.

« Beaucoup, beaucoup de jeunes, d'après moi. Âgés de 18 à 26 ans. Mis à la porte par leur famille. Et aussi les mariages forcés. Faire venir quelqu'un de là-bas est quand même encore chose relativement courante, vous savez. Nous maudissons alors l'État civil qui permet toutes ces choses. Un tel mariage ne dure généralement pas longtemps. Nous disons alors, tu ne parles pas le néerlandais, tu ne connais rien ni personne ici, est-ce que tu ne veux pas retourner dans ton pays ? Mais personne ne veut retourner. Ce sont vraiment des exceptions qui disent oui. »

La deuxième tendance principale que nous observons est celle de l'augmentation du nombre de sans-abri souffrant d'une problématique psychiatrique.

« Et des gens qui ne sont pas à leur place en psychiatrie, et qui ne sont pas non plus admis dans les centres d'accueil, où l'on considère que leur place est en psychiatrie. »

Plus d'un CPAS sur quatre constate également une augmentation du nombre de familles avec enfants qui se retrouvent en situation de sans-abri. Ici aussi, les CPAS mentionnent les problèmes spécifiques de leur clientèle allochtone.

« Actuellement, nous assistons aussi, et je parle alors de ces derniers mois, je ne dis pas que cela ne se produisait pas avant, à une augmentation en raison de la crise des familles avec enfants sans-abri. Elles ne savent plus payer leur loyer et se font expulser de leur logement. »

« Il s'agit souvent de familles disloquées. Aussi des femmes avec des enfants, souvent d'origine étrangère. Qui fuient la violence. Mais, nous recevons aussi très régulièrement des jeunes filles qui veulent échapper au mariage forcé. »

Près d'un CPAS sur cinq constate une augmentation du nombre de femmes sans-abri et près d'un CPAS sur trois trouve qu'il y a aujourd'hui plus de familles avec enfants dans cette situation. Bon nombre de répondants indiquent qu'il y a ici une relation de cause à effet, qu'il y a de plus en plus de mères isolées avec des enfants qui vivent sans domicile fixe. Les raisons sont nombreuses. Les CPAS indiquent qu'il y a un véritable manque de structures d'accueil des enfants (financièrement abordables), que la situation des femmes sur le marché du travail est précaire, qu'il y a un nombre important de divorces et qu'il y a un manque de réseaux auxquels elles peuvent faire appel.

Wallonie

Tableau 18: Dans quelle mesure les CPAS wallons entrent-ils en contact avec différents types de sans-abri?

Personnes...	Jamais	> 1 fois par an	1 à 5 fois par an	6 à 12 fois par an	Plus d'une fois par mois
qui vivent dans la rue et dans les espaces publics, sans avoir de lieu de résidence fixe	29,1 %	19,6 %	33,1 %	8,8 %	9,5 %
sans lieu de résidence qui font usage des centres d'accueil (de nuit)	55,9 %	11,7 %	21,4 %	6,2 %	4,8 %
qui se rendent dans les centres d'accueil pour de brefs séjours	20,3 %	10,1 %	41,2 %	16,9 %	11,5 %
qui vivent sous la menace de violences domestiques et où la police entreprend des actions pour assurer la sécurité des victimes	26,4 %	33,1 %	31,8 %	4,7 %	4,1 %
qui sortent d'établissements pénitentiaires, médicaux ou d'institutions de protection de la jeunesse, sans aucune perspective d'obtention d'un logement	32,9 %	26,0 %	33,6 %	4,1 %	3,4 %
qui ont été sans-abri et à qui une aide de longue durée ou un lieu de résidence a été attribué	33,8 %	23,0 %	31,1 %	7,4 %	4,7 %
qui sont temporairement accueillies par des amis ou par des membres de leur famille	3,4 %	12,8 %	37,8 %	28,4 %	17,6 %
qui ont été expulsées de leur logement, sans qu'elles disposent d'une solution alternative	13,6 %	23,1 %	42,2 %	10,9 %	10,2 %
qui sortent d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile	29,7 %	20,3 %	30,4 %	12,2 %	7,4 %

Nous remarquons à travers la lecture de ce tableau²⁰ que, parmi les types de demandeurs d'aide que nous avons proposés aux CPAS, il n'y a pas en Wallonie de tendance marquée. De façon générale,

²⁰ Les catégories de ce tableau ont été rédigées sur la base de la typologie ETHOS de la Feantsa, nous y avons fait référence dans notre bibliographie.

dans le courant de l'année dernière, les CPAS wallons sont entrés en contact avec tous les profils de demandeurs d'aide présentés (sauf trois, voir plus bas) plusieurs fois par an.

Toutefois, les types de sans-abri les plus fréquemment rencontrés par les CPAS en Wallonie sont les personnes habitant temporairement chez des amis ou de la famille. En effet, 17.6% des CPAS répondant ont rencontré ce type de demandeurs d'aide plus d'une fois par mois. Ces données appuient les propos recueillis lors de nos entretiens qualitatifs, lorsque les travailleurs nous ont expliqué que, dans à peu près la moitié des cas d'expulsion, les personnes trouvaient une solution de logement parmi leur entourage. Effectivement, les personnes sans lieu de résidence fixe qui font usage de l'accueil de nuit ne sont jamais rencontrées par la moitié des CPAS.

Le deuxième groupe de personnes sans-abri sont ceux qui font usage de l'accueil pour séjour bref, avec 11.5%. Le troisième type de personnes le plus souvent rencontrées est celui des personnes qui sont expulsées de leur logement, sans alternative directe. Et enfin, les personnes qui vivent dans la rue et dans l'espace public, sans lieu de résidence fixe (9.5%).

Au cours de l'année 2008, trois CPAS wallons sur cinq sont entrés plusieurs fois en contact avec des personnes vivant sous la menace de violences domestiques et pour lesquelles la police a entrepris des démarches de protection. Un peu plus de la moitié des CPAS ont également rencontré plusieurs fois sur l'année des demandeurs d'aide sortant d'institutions pénitentiaires, médicales ou de jeunesse, sans perspective de logement, et avec des personnes ayant été sans-abri et bénéficiant d'une aide ou d'un logement de longue durée, et enfin, avec des personnes demandeuses d'asile.

Un peu plus de la moitié des CPAS ne sont jamais entrés en contact avec des personnes sans lieu de résidence fixe faisant usage de l'accueil (de nuit). Un tiers des CPAS wallons ne sont jamais entrés en contact avec des personnes vivant dans la rue et dans l'espace public, sans lieu de résidence fixe, ni avec des personnes vivant sous la menace de la violence domestique, ni avec des personnes sortant d'institutions de jeunesse, pénitentiaires ou médicales, et enfin, ces CPAS ne sont pas non plus entrés en contact avec des personnes qui ont été sans-abri et qui reçoivent une aide et un logement de longue durée.

Tableau 19: CPAS wallons qui observent un changement dans le profil des sans-abri (N = 148)

	Proportion
Oui	66.9%
Non	16.2%
Ne sait pas/Non applicable	16.9%

Tableau 20: Changements du profil des sans-abri signalés par les CPAS wallons (plusieurs réponses possibles) (N = 149)

	Proportion
Rajeunissement	70,1 %
Féminisation	40,2 %
Vieillessement	9,3 %
Plus de familles avec des enfants	41,2 %

Plus de personnes ayant des problèmes de dépendance	55,7 %
Plus de minorités ethniques	20,6 %
Plus de problèmes psychiques ou psychiatriques	62,9 %

À peu près deux tiers des CPAS wallons ont remarqué un changement dans le profil des personnes sans-abri au cours de ces dix dernières années. Les trois principaux changements identifiés en Wallonie sont les mêmes que ceux évoqués en Flandre.

Le premier changement important identifié en Wallonie est un rajeunissement des demandeurs d'aide, selon 71.1% des CPAS. Le public des jeunes émargeant au CPAS est constitué d'étudiants et de jeunes dits « désemparés ». Ils connaissent une situation de rupture familiale, et vivent de débrouillardise (petits jobs non déclarés, hébergement chez des amis). Soit ils ont un passé d'institution de jeunesse derrière eux, soit ils décident de quitter leur famille à l'âge de 18 ans. Les CPAS tentent de contacter la famille lors de l'enquête sociale afin de vérifier si le jeune est réellement en situation de rupture ou s'il s'agit plutôt de conflits superficiels, ou d'un « caprice » d'autonomie.

Dans certaines situations, les jeunes font appel aux CPAS, car ils ne trouvent pas de soutien au sein de leur famille, les liens traditionnels familiaux s'amenuisant, comparativement à ce que l'on pouvait trouver avant. L'isolement se fait de plus en plus jeune.

« On a un peu l'impression que les parents démissionnent face à leurs responsabilités par rapport à leurs enfants. Il y a de plus en plus de problèmes dans les familles ».

Les assistants observent un manque de coordination entre les institutions subsidiées par la Communauté française qui ont dans leurs missions le public des jeunes de moins de 18 ans, et les institutions qui prennent le relais dès l'âge de 18 ans. Il y a peu de coordination ou de relais dans l'accompagnement de ces jeunes.

En ce qui concerne les étudiants, les CPAS restent compétents même lorsque ceux-ci s'installent dans un kot près de leur école, en dehors de la commune du CPAS. Certains viennent uniquement demander une aide financière provisoire. Ils sont spontanément actifs et ne nécessitent pas trop d'intervention de la part de l'assistant titulaire.

Les jeunes dits désemparés sont quant à eux des jeunes identifiés comme étant à la recherche d'un groupe d'appartenance, d'une identité. Ils ne sont pas toujours en mesure de se gérer seuls, se retrouvent à la rue, fréquentent des personnes plus assidues de la rue.

« Ce sont des jeunes qui sont hébergés chez des amis à gauche, à droite. Jeunes en recherche d'un groupe d'appartenance. Il faut essayer de les repêcher tout de suite, car ce sont des post-adolescents en recherche d'identité, pour essayer qu'ils ne se sédentarisent pas. Ça valorise les vieux de guider les jeunes "viens gamin, je vais te montrer ce que c'est la rue". Et ils se sentent tout de suite en famille, or, il n'y a

pas de solidarité entre sans-abri. Il y a un risque de consommation avec ce public. Il faut tout faire plus vite. Les problèmes avec la justice arrivent très vite. La plupart des 18-25 ans sont plutôt des gars qui se débrouillent, qui ne sont pas vraiment dehors, mais hébergés chez un copain, avec un boulot au black à côté. Les jeunes qui se sont tirés pour un caprice, on dit non. C'est refusé en comité. »

La plupart des jeunes sont issus de familles déjà aidées par le CPAS. Ils viennent à 18 ans demander une aide, ils sont soit seuls, soit conduits par leurs parents afin d'augmenter le montant des allocations du ménage. Les travailleurs observent aujourd'hui de plus en plus d'allocataires de longue durée, le jeune arrive à 18 ans, il n'a jamais vu ses parents, voir parfois même ses grands-parents, travailler.

"On est dans une société où la valeur travail ne fait pas partie de la culture familiale. On travaille avec des 3èmes générations d'allocataires, il y a une reproduction sociale."

Les raisons évoquées pour expliquer ce phénomène de rajeunissement des allocataires sociaux sont l'abaissement de l'âge de la majorité et la dégradation du contexte socio-économique qui exclut davantage les jeunes, principalement ceux à faible niveau de qualification, des circuits d'insertion.

La seconde tendance principale identifiée par un peu moins de deux tiers des CPAS est une augmentation de personnes souffrant de pathologies psychiques ou psychiatriques. De plus en plus de personnes présentent une psychopathologie (dépression profonde, paranoïa, schizophrénie sévère). Les assistants rapportent qu'il arrive que les personnes sortent d'un long séjour hospitalier, du jour au lendemain, sans trop de suivi médical, et qui ne répondent pas aux exigences des maisons d'accueil. Ce public est identifié comme mouvant, pouvant disparaître du jour au lendemain, parfois même à la recherche d'instabilité. Certains pensent que c'est la vie dans la rue qui est à l'origine de ces pathologies, d'autres que les personnes sont déjà prédisposées à ces troubles, et d'autres encore qu'on associe trop vite le sans-abrisme et les problèmes de santé mentale.

« Souvent, on associe pathologie mentale et SDF. Ces personnes sont confrontées à un ensemble d'angoisses qu'on ne connaît pas quand on a une vie « normale ». Arrêtons de trouver des pathologies psychiatriques aux sans-abri. »

Les travailleurs sociaux estiment qu'il y a beaucoup de secrets professionnels de la part du corps médical autour de ces troubles. Or, certaines informations permettraient d'adapter l'assistance en fonction de la situation de la personne, de ses ressources et de ses capacités. D'autant plus qu'ils se sentent désarmés face à ce public. Là où les hôpitaux identifient un problème social ou de logement prioritaire et orientent la personne vers le CPAS, les travailleurs identifient un problème de santé et s'estiment être en incapacité de mettre en route un projet avec des personnes en situation instable. Avant de résoudre le problème du logement dans lequel ce public est jugé ne pas être en mesure de vivre en autonomie, les travailleurs misent sur le travail du lien social.

« Il y a aussi la question de la prévention et de la préparation à la sortie, les hôpitaux ne sont pas faits pour ça. »

« C'est vrai. La santé mentale devient de plus en plus déficiente, et en tant que travailleur social, on est en difficulté d'accompagner les personnes. »

Il existe dans certaines communes des logements supervisés pour des personnes présentant ce type de problème. Il s'agit de logements autonomes et individuels dans lequel passe quotidiennement un assistant social.

En troisième lieu, plus de la moitié des CPAS identifie des problèmes d'assuétude. Les problèmes de dépendance identifiés par les assistants sociaux sont liés à la consommation de médicaments, d'alcool, de drogues, les assuétudes pouvant se cumuler l'une à l'autre. Ils observent beaucoup de personnes en état dépressif, consommant des antidépresseurs ou autres. La dureté des conditions de vie conduit les gens à consommer des substances leur permettant d'adoucir, d'affronter, ou d'oublier leur situation, s'ils n'étaient pas déjà consommateurs avant de perdre leur logement.

« Le chronique doit sortir de sa chronicité, c'est le plus difficile. Parfois le shoot lui permet de rester en vie en dépit des problèmes de santé qu'il connaît (sida, ...etc.) »

Les assistants sociaux se plaignent de n'être ni formés, ni équipés, pour gérer les problèmes tant d'assuétude que de troubles mentaux. Effectivement, ils estiment ne pas être en mesure de déceler ou d'aborder ou d'encadrer le problème. À cela s'ajoute le tabou lié à l'utilisation des allocations qui doit être justifiée auprès de l'assistant et qui sont dépensées dans les consommations. Ces situations multiproblématiques sont aggravées par la tendance à mentir et à manipuler de ce public, ce qui rend le suivi encore plus compliqué.

« On voit de plus en plus de problèmes psychiatriques graves, des gens qui sortent de l'hôpital avec une médication sans posologie, du jour au lendemain, sans suivi, devant lesquels les travailleurs sociaux sont désarmés; de plus en plus de personnes déstructurées, violentes, de toxicomanes, qui nécessitent l'intervention de la police. On a des difficultés de contact avec les médecins qui ne collaborent pas; les gens font beaucoup d'allers et retours en 'hôpital psychiatrique. C'est un public très mouvant, parfois certains disparaissent et on les retrouve ailleurs. Il y a des cas de personnes ayant un problème mental, mais non reconnues comme dangereuses par le médecin, alors que dans les faits si, et qui sont libres dans la société.»

Les structures d'accueil refusent ce public, car il n'est pas gérable en période de crise, et les consommations sont interdites dans les hébergements, en vue de préserver les autres usagers qui sont eux-mêmes fragiles et en tentative de projet.

« Les plus compliqués à gérer ne sont pas capables de respecter les moindres exigences, et on n'a pas de solution adaptée pour ces personnes ».

Un peu plus de deux CPAS sur cinq indique davantage de familles avec enfants ainsi qu'une féminisation de la population. Les assistants sociaux soulignent qu'ils rencontrent beaucoup de membres appartenant à une même famille 'type', qui émargent au CPAS de génération en génération, avec un premier contact auprès de CPAS dès l'âge de la majorité.

"Ces difficultés sociales se reportent de famille en famille. Je me souviens quand j'étais au CPAS, on se retrouve avec des gens, c'est la 3^e génération de personnes aidées au CPAS. Et quand on leur dit, quand ils ont 16 ans : qu'est ce que tu feras quand tu seras grand? Ben j'irai au CPAS! - c'est leur modèle familial, c'est normal d'aller au CPAS. Aider les gens c'est une chose, mais aider les gens qui n'ont aucun autre modèle social que le CPAS, c'est plus difficile, d'où le travail sur l'insertion sociale"

Concernant les familles nucléaires, les grandes familles sont plus particulièrement fragilisées parce que les logements ne sont pas adaptés à leur taille. Aussi bien les logements à long terme, comme le marché locatif qui ne leur permet pas de trouver un logement adéquat à leur composition de famille et à leurs ressources, que les hébergements à moyen terme, comme les maisons d'accueil, ou à court terme, comme les abris de nuit, qui ne disposent pas d'infrastructure adaptée pour les accueillir. Les familles sont alors éclatées, la femme allant avec ses enfants dans un hébergement qui n'accueille pas les hommes, et l'homme est orienté individuellement vers un abri de nuit. Les deux hébergements ne sont pas toujours localisés au même endroit. Les familles, en plus du drame de la perte de leur logement, sont alors confrontées au double phénomène du déracinement et de l'éclatement. Il faut veiller à ce que les enfants puissent poursuivre leur scolarité. S'il n'y a aucune place en hébergement d'accueil, les familles sont alors logées à l'hôtel en dépannage.

Concernant la féminisation du public, il s'agit de beaucoup de femmes en situation de divorce ou de séparation, avec des enfants à charge. Elles ne travaillent pas ou n'ont jamais travaillé, et se retrouvent sans ressources financières. L'attitude de ces femmes est décrite par les travailleurs comme « rebondissante », elles ne se laissent pas aller, mais au contraire font en sorte de préserver leurs enfants, « jusqu'à se priver de manger ». S'il n'y a pas de place dans les maisons d'accueil prévues à cet effet, elles sont logées dans des hôtels. Il y a également les femmes seules, et les femmes maltraitées. Parfois, elles ne connaissent pas leurs droits, elles ne pensent pas qu'elles ont droit à une aide financière. Elles ne sont pas autonomes et doivent apprendre à gérer leurs affaires.

Enfin, le dernier profil identifié concerne l'augmentation du nombre de minorités ethniques. La hausse soutenue des arrivées de demandeurs d'asile ces dernières années, notamment sur le territoire wallon, conjuguée à la longueur des procédures d'examen de leurs dossiers, provoque un engorgement des dispositifs spécialisés destinés à les accueillir, ainsi que des dispositifs d'urgence ou abris de nuit destinés à tous publics. Ils sont privés du droit de travailler, dépourvus de ressources, ne pouvant pas

toujours disposer du soutien de leur communauté d'origine, ils se retrouvent alors sans-abri et ont recours à l'aide médicale urgente, à l'hébergement ou l'aide alimentaire d'urgence. L'absence de statut administratif clair des demandeurs d'asile perturbent les structures d'urgence qui, faute de place dans les structures spécialisées, doivent prendre en charge ce public alors rien n'est initialement prévu pour eux, mais qui répond au principe de l'inconditionnalité.

« Dans le secteur, il y a une pression et un engorgement des services de nuit et de jour par un public de demandeurs d'asile au point que les services remettent en question leurs missions et pratiques, « est-ce bien normal ? ». Certains services ont dû fermer pour arriver à faire face, d'autres services ont mis en place des cartes de demande alors qu'ils sont inconditionnels. »

« Ceux qu'on voit d'habitude vont où ? »

La présence de ce profil de demandeurs d'aide dans les infrastructures destinées à des personnes sans-abri crée des tensions entre les personnes précaires autochtones et les allochtones. En effet, les structures actuelles ne sont pas prévues pour ces usagers. Cette clandestinité et l'état de psychose qui en découle immobilisent les personnes sans-papiers dans leur situation et conduisent certains à devenir effectivement sans-abri et à errer sur notre territoire, lorsqu'ils n'ont pas de réseau sur lequel compter. Ils sont alors livrés à eux-mêmes, et parfois contraints à travailler de façon non déclarée. Les travailleurs sociaux nous expliquent qu'il est difficile d'entrer en contact avec eux et d'élaborer un projet, car ils ne se confient pas, de peur d'être expulsés du pays. De plus, il n'y a la plupart du temps aucune solution, à part l'orientation médicale ou administrative pour une éventuelle régularisation.

Un phénomène de transhumance entre les villes est constaté. Il semble que des filières de passage détiennent des listes des abris de nuit selon les itinéraires et la destination finale.

De la même façon que la « valeur CPAS » se transmet au sein des familles autochtones, les travailleurs observent une multiplication des familles étrangères qui viennent bénéficier de leur "droit" au CPAS.

Bien que moins nombreux, d'autres profils ont été évoqués lors des entretiens. Parmi eux, les personnes âgées, mentionnées par un peu moins d'un CPAS sur dix. Elles sont parfois trop jeunes pour aller en maison de repos ou refusent d'y aller, car elles s'estiment encore physiquement autonomes, mais bénéficiant d'une allocation qui ne leur permet pas de faire face à leurs frais. Le travail d'insertion s'avère très difficile avec ce public. Il y a également des personnes qui travaillent, mais qui ne parviennent pas à faire face à tous leurs frais, charges ou crédits.

« Dans le public, on a des personnes qui travaillent et qui ne s'en sortent pas ».

Les CPAS prennent également en charge les demandeurs d'emploi sanctionnés par l'Onem. Les travailleurs estiment que ces sanctions Onem empiètent sur leur charge de travail quotidien.

« Ce n'est pas au CPAS à faire l'accompagnement des chômeurs. On ne sait rien faire avec eux et on est obligé de leur octroyer une aide financière. C'est un transfert financier avantageux pour eux car ils sont exonérés et ont des avantages qu'ils n'avaient pas au chômage».

Région Bruxelles-Capitale

Tableau 21: Dans quelle mesure les CPAS bruxellois entrent-ils en contact avec différents types de sans-abri?

Personnes...	Jamais	> 1 fois par an	1 à 5 fois par an	6 à 12 fois par an	Plus d'une fois par mois
qui vivent dans la rue et dans les espaces publics, sans avoir de lieu de résidence fixe	0,0 %	11,1 %	33,3 %	22,2 %	33,3 %
sans lieu de résidence qui font usage des centres d'accueil (de nuit)	22,2 %	0,0 %	22,2 %	11,1 %	44,4 %
qui se rendent dans les centres d'accueil pour de brefs séjours	11,1 %	11,1 %	11,1 %	11,1 %	55,6 %
qui vivent sous la menace de la violence domestique et où la police entreprend des actions pour assurer la sécurité des victimes	0,0 %	0,0 %	75,0 %	12,5 %	12,5 %
qui sortent d'établissements pénitentiaires, médicaux ou d'institutions de protection de la jeunesse, sans aucune perspective d'obtention d'un logement	0,0 %	0,0 %	55,6 %	11,1 %	33,3 %
qui ont été sans-abri et à qui une aide de longue durée ou un lieu de résidence a été attribué	11,1 %	11,1 %	33,3 %	0,0 %	44,4 %
qui sont temporairement accueillies par des amis ou par des membres de leur famille	0,0 %	0,0 %	0,0 %	11,1 %	88,9 %
qui ont été expulsées de leur logement, sans qu'elles disposent d'une solution alternative	0,0 %	0,0 %	11,1 %	44,4 %	44,4 %
qui sortent d'un centre d'accueil pour demandeurs d'asile	0,0 %	0,0 %	11,1 %	55,6 %	33,3 %

Dans la Région bruxelloise, près de 90 % des CPAS répondants rencontrent plus d'une fois par mois des personnes qui habitent temporairement chez des amis ou de la famille²¹. Ensuite, le type de demandeur d'aide également rencontré plus d'une fois par mois est celui qui fait usage de l'accueil de courte durée.

Enfin, un peu moins de la moitié des CPAS bruxellois rencontre à la même fréquence les personnes faisant usage de l'accueil de nuit, les personnes qui ont été sans-abri et qui bénéficient d'une aide ou d'un logement de longue durée, ainsi que des personnes ayant été expulsées sans alternative directe.

Tableau 22: CPAS bruxellois qui observent un changement dans le profil des sans-abri (N = 9)

	Proportion
Oui	77,8 %
Non	0,0 %
Ne sait pas/Non applicable	22,2 %

Dans la Région Bruxelles-Capitale, nous observons la même tendance que dans les deux autres régions. Ici aussi, la grande majorité des CPAS déclarent observer un réel changement du profil des sans-abri.

Tableau 23: Changements du profil des sans-abri signalés par les CPAS bruxellois (plusieurs réponses possibles) (N = 9)

	Proportion
Rajeunissement	33,3 %
Féminisation	33,3 %
Vieillessement	33,3 %
Plus de familles avec des enfants	44,4 %
Plus de personnes ayant des problèmes de dépendance	55,6 %
Plus de minorités ethniques	44,4 %
Plus de problèmes psychiques ou psychiatriques	44,4 %

Le principal changement observé par les CPAS bruxellois est que le nombre de sans-abri souffrant de problèmes de dépendance augmente. Ensuite, les principaux changements identifiés sont observés au niveau du nombre de familles avec enfants, du nombre de minorités ethniques et du nombre de personnes souffrant de problèmes psychiques ou psychiatriques.

Résumé

Globalement, nous observons que les CPAS flamands ainsi que les CPAS bruxellois sont beaucoup plus fréquemment entrés en contact avec tous les types de demandeurs d'aide proposés que les CPAS wallons. Bien qu'il y ait quelques nuances dans les taux de réponse en fonction des Régions, les tendances des types de demandeurs d'aide et la fréquence de contact sont plus ou moins semblables dans tout le pays.

²¹ Les catégories de ce tableau ont été rédigées sur la base de la typologie ETHOS de la Feantsa. Nous y avons amplement référé dans notre bibliographie raisonnée.

Les deux groupes de demandeurs d'aide étant entrés en contact avec les CPAS plus d'une fois par mois sont identiques dans les trois Régions. Il s'agit en premier lieu celui des personnes habitant temporairement chez des amis ou de la famille, et en second lieu des personnes faisant usage d'un accueil pour un séjour bref. Parmi les autres groupes fréquentant les CPAS le plus fréquemment, nous retrouvons également pour les trois Régions les personnes expulsées de leur logement sans alternative directe et les personnes issues de l'accueil pour demandeurs d'asile.

Pour finir, le groupe qui n'est principalement jamais entré en contact avec des CPAS, bien que le taux de réponse diffère en fonction des Régions, est celui des personnes sans lieu de résidence fixe, faisant usage de l'accueil (de nuit), ce qui coïncide bien avec le nombre de personnes habitant chez des amis ou de la famille.

Concernant les changements perceptibles dans les profils des personnes sans-abri, ils sont plus ou moins identiques dans les trois Régions, avec une petite nuance au niveau wallon, où le nombre de réponses « non » est plus élevé que dans les deux autres Régions (avec respectivement 16.2% en Wallonie, 10.1% en Flandre, et 0% en région bruxelloise). Cette légère différence peut s'expliquer par le fait qu'en Wallonie, davantage de CPAS localisés dans des petites communes ont participé à l'étude, comparativement à la Flandre, à savoir 56% contre 47.7%.

Parmi les changements dans le profil des demandeurs d'aide, les mêmes profils sont identifiés en Flandre et en Wallonie, à quelques pourcentages près dans les taux de réponse. Pour rappel, il y a davantage de jeunes, de personnes ayant des problèmes psychiatriques, des problèmes d'assuétude, de familles avec enfants et de femmes. Cependant, la féminisation du public est davantage évoquée en Wallonie (40%) qu'en Flandre (17.2%). En revanche, en Région Bruxelles-Capitale, les problèmes d'assuétude et les personnes appartenant à des minorités ethniques sont davantage mentionnés. L'attractivité de la capitale peut être un facteur explicatif de la plus grande présence de ces deux profils.

1.2. Quels sont les problèmes auxquels les sans-abri doivent faire face ?

Flandre

L'enquête qualitative a révélé que les CPAS indiquent souvent les loyers élevés comme raison de l'augmentation des sans-abri. Les prix de location étant trop élevés, les personnes à faible revenu ou bénéficiant d'une allocation ne sont pas en mesure de trouver un logement. Cela ressort aussi du questionnaire quantitatif où 96 % des CPAS indiquent que le manque de possibilités de logements financièrement accessibles constitue un problème auquel les sans-abri doivent souvent ou toujours faire face. En dehors de cela, les sans-abri doivent, selon 80 % des CPAS, également faire face au manque de lieux de résidence fixe.

Tableau 24: Les principaux problèmes auxquels les sans-abri doivent faire face selon les CPAS flamands

	Jamais	Rarement	Souvent	Toujours
Manque de lieux de résidence fixes	0,6 %	19,6 %	63,7 %	16,1 %
Manque de revenu suffisant/endettement	0,0 %	5,3 %	78,7 %	16,0 %
Manque de possibilités de logement financièrement accessibles	0,0 %	3,6 %	48,5 %	47,9 %
Manque de compétences pertinentes à l'emploi	0,0 %	6,0 %	87,5 %	6,5 %
Problématiques de dépendance à la drogue, à l'alcool ou à d'autres produits	0,0 %	18,3 %	80,5 %	1,2 %
Problèmes de santé mentale	1,2 %	23,1 %	74,0 %	1,8 %
Problèmes de santé physique	1,8 %	53,3 %	43,8 %	1,2 %
Manque de soutien social en provenance de réseaux	0,0 %	14,2 %	71,6 %	14,2 %
Problèmes de violence domestique ou conflits	1,8 %	41,3 %	56,3 %	0,6 %
Familles disloquées	0,6 %	18,1 %	77,1 %	4,2 %
Divers problèmes administratifs (pas de permis de séjour...)	1,8 %	34,9 %	51,2 %	12,0 %
(un cumul d') épreuves (divorce, perte d'emploi...)	0,0 %	12,7 %	72,9 %	14,5 %

Selon les CPAS, une moyenne de près de 96 % de sans-abri rencontrent souvent ou toujours un problème de logement les possibilités de logement financièrement accessibles sont en effet très insuffisantes. La pénurie de logements abordables pour ce groupe cible s'observe aussi bien sur le marché locatif privé que sur celui du logement social.

« Quelqu'un dont le revenu est inférieur à la limite permettant d'entrer en ligne de compte pour l'obtention d'un logement social n'est pas non plus en mesure de louer un logement sur le marché locatif privé. C'est cela le dilemme. Le marché locatif privé devient également de plus en plus restreint. Chaque année, il devient un peu plus petit. Les groupes cibles du marché locatif privé ont aussi augmenté ; un nombre relativement important de demandeurs d'asile et beaucoup d'illégaux résident à X, hum, ils visent tous le même petit segment du marché locatif destiné aux personnes à faible revenu. La pression y a énormément augmenté et cela entraîne une forme de sans-abrisme plus cachée ; ces sont des gens qui bougent souvent, mais qui ne sont pas vraiment classés parmi les sans-abri.

Il s'ajoute à cela que la pénurie de logements sociaux fait en sorte que les sociétés de logements sociaux procèdent d'une manière plus sélective à la location de leurs logements et qu'en raison des loyers élevés sur le marché locatif privé, les bureaux sociaux de location se voient obligés de demander également des prix élevés pour leur sous-location²². Nous y reviendrons plus tard. Les CPAS interrogés oralement indiquent toutefois que la problématique du logement ne touche pas seulement les gens qui ne travaillent pas, mais aussi ceux qui ont un emploi. Les loyers élevés, ainsi que la hausse significative des prix énergétiques en sont responsables. Dans le segment des logements bon marché, les habitations sont souvent vétustes et mal isolées, ce qui entraîne une consommation énergétique considérablement élevée. Les CPAS craignent de surcroît l'apparition de problèmes supplémentaires, maintenant que des compteurs à budget seront également placés pour le gaz.

Le manque de possibilités de logement financièrement accessibles mène également à un manque de lieux de résidence fixe. Les sans-abri changent souvent de quartier. 94 % des CPAS indiquent de surcroît que les sans-abri souffrent cruellement d'un manque de compétences pertinentes à l'emploi.

Il y a bien évidemment un lien entre le manque de logements financièrement accessibles et le troisième plus grand problème auquel les sans-abri doivent faire face, c'est-à-dire le manque de revenu suffisant et l'endettement. Pour les CPAS, la réactivation du client ou le règlement de ses allocations, par exemple par l'attribution d'une adresse de référence, constitue la deuxième plus grande priorité, après le fait de lui trouver un logement. 95 % des CPAS sont d'avis que les sans-abri ont souvent ou toujours un manque de revenu suffisant ou qu'ils sont endettés. Les autres 5 % des CPAS trouvent pour leur part que c'est rarement le cas.

« Et il y a des personnes que l'on n'arrive vraiment plus à caser dans un logement et qui continuent à errer, et il y a des gens qui n'arrivent plus à payer régulièrement leur loyer, qui sont lourdement endettés – un problème d'endettement. Mais ce sont aussi des SDF, n'est-ce pas ? Avec des problèmes de budgétisation, entre autres. Des gens qui ne savent pas gérer leur budget. »

Sur la liste des problèmes que rencontrent fréquemment les sans-abri, le cumul d'épreuves figure en quatrième place. L'interrogation orale révèle que sous « épreuves », les CPAS entendent surtout les divorces. Cela vaut aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Les problèmes sous-jacents au sans-abrisme (position précaire au travail, ne pas être en mesure de gérer son ménage, devoir payer une pension alimentaire) peuvent toutefois différer.

« Ce qui empire, ce sont les hommes qui perdent un peu les pédales après un divorce. Cela va souvent de pair avec un problème financier dont ils sont ou non eux-mêmes responsables. Par exemple, lorsqu'ils ne vont plus travailler parce qu'ils ne savent pas accepter le fait de faire l'objet d'une saisie de salaire. Dès lors, c'est la dégringolade dans tous les domaines, avec la perte de leur logement à la clé. C'est donc un

²² La Région Bruxelles-Capitale paie des subventions et les prix de sous-location sont par conséquent plus bas.

groupe avec lequel nous sommes régulièrement en contact. Mais c'est aussi un groupe avec lequel on rencontre souvent des situations vraiment médiatiques. Ces personnes vont par exemple habiter dans leur voiture et c'est aussi là qu'on les trouve. Question accompagnement, il est très difficile d'intervenir, car leur sans-abrisme est aussi un signal de désaccord avec leur situation. L'offre comprend en fait aussi une part d'accompagnement combinée à l'octroi d'un logement social, mais il va de soi que lorsque nous attribuons un revenu d'intégration à ces gens, nous leur parlons aussi en tout premier lieu de travail. »

L'enquête qualitative a révélé que la raison pour laquelle les gens devenaient sans-abri après avoir subi un tel cumul d'épreuves était, selon les CPAS, le manque de soutien social de la part de réseaux spécialisés. Les CPAS interrogés indiquent toutefois que la plupart des gens ayant subi une épreuve ou un cumul d'épreuves trouvent assistance auprès de leurs amis ou de leur famille. Ce sont les personnes pour qui cela s'avère impossible qui deviennent des sans-abri obligés de s'adresser au CPAS pour recevoir de l'aide. Cela apparaît aussi dans l'enquête quantitative. Près de 87 % trouvent que le soutien des réseaux fait souvent ou toujours défaut aux sans-abri. Les autres 13 % trouvent que c'est rarement un problème de sans-abri.

« En un mois, j'ai reçu trois femmes qui avaient quitté leur mari, divorcées donc. Mais toutes trois étaient déjà des quadragénaires et elles n'avaient tout simplement pas d'autre endroit où aller. »

65 % des CPAS sont d'avis que l'assistance ne peut pas être un succès sans le renforcement des compétences sociales et l'élaboration d'un réseau social axé sur les sans-abri. Selon un répondant du focus groupe, les sans-abri ont perdu leur « foyer familial » on ne résout pas un tel manque par l'octroi d'une chambre ou d'un studio. Œuvrer à la mise en place de réseaux est dans ce contexte bien plus important qu'œuvrer pour la question du logement.

Tableau 25: L'assistance aux sans-abri ne peut pas être un succès sans le renforcement des compétences sociales et l'élaboration d'un réseau social (CPAS flamands, N = 149)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
1,3 %	10,7 %	23,5 %	59,1 %	5,4 %

Près de 80 % des CPAS sont d'avis que les sans-abri viennent souvent ou toujours de familles disloquées. Comme nous l'avons déjà mentionné, les CPAS ont fréquemment parlé de divorces, mais nous pouvons y inclure aussi les jeunes qui ne sont plus les bienvenus dans leur famille.

« Bon nombre de jeunes âgés de dix-huit ans quittent la maison. Des familles brisées. Hum. Des familles recomposées où le contact avec le beau-père, les autres frères et sœurs, s'avère difficile. Des gens qui veulent poursuivre leurs études, mais qui ne peuvent pas à cause de leur famille. »

Les sans-abri rencontrent aussi très souvent des problèmes de santé. Il s'agit apparemment surtout de problèmes de santé mentale. 76 % des CPAS déclarent en effet que les sans-abri souffrent souvent ou

toujours de problèmes mentaux et 45 % d'entre eux affirment la même chose concernant les problèmes de santé physique.

Les problèmes de dépendance, tant aux drogues qu'à l'alcool, sont les plus courants. 82 % des CPAS disent que les sans-abri présentent souvent ou toujours des signes de dépendance à l'alcool et aux drogues.

Les problèmes administratifs sont moins fréquents. 63 % des CPAS indiquent toutefois que les sans-abri ont souvent ou toujours des problèmes administratifs. Sous « problèmes administratifs », on entend qu'ils ne sont domiciliés nulle part, qu'ils ne sont pas inscrits auprès de l'Office flamand de l'emploi et de la formation (VDAB) et qu'ils ne comprennent rien aux papiers et aux formulaires qui leur sont envoyés et qu'ils sont censés remplir.

« Quand on voit ce qui se passait il y a trente ans et ce qui se passe maintenant, on peut dire que le décalage par rapport au contenu concret du travail des travailleurs sociaux est vraiment gigantesque. Surtout à cause de cela. En fait à la place de. Ce n'est pas qu'il n'y a plus d'accompagnement, mais nous sommes pour ainsi dire continuellement occupés à tout régler pour la grande majorité de nos clients. »

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Tableau 26: Les principaux problèmes auxquels les sans-abri doivent faire face selon les CPAS wallons

	Jamais	Rarement	Souvent	Toujours
Manque de lieux de résidence fixes	9,0 %	29,0 %	47,6 %	14,5 %
Manque de revenu suffisant/endettement	4,1 %	9,0 %	73,8 %	13,1 %
Manque de possibilités de logement financièrement accessibles	2,1 %	4,8 %	53,4 %	39,7 %
Manque de compétences pertinentes à l'emploi	13,3 %	36,3 %	46,7 %	3,7 %
Problématiques de dépendance à la drogue, à l'alcool ou à d'autres produits	5,5 %	35,6 %	54,1 %	4,8 %
Problèmes de santé mentale	9,7 %	51,7 %	37,2 %	1,4 %
Problèmes de santé physique	13,0 %	58,2 %	27,4 %	1,4 %
Manque de soutien social provenant de réseaux	4,8 %	28,3 %	56,6 %	10,3 %
Problèmes de violence domestique ou conflits	7,6 %	55,9 %	35,9 %	.7 %
Familles disloquées	5,5 %	24,8 %	64,8 %	4,8 %
Divers problèmes administratifs (pas de permis de séjour...)	14,4 %	42,5 %	38,4 %	4,8 %
(un cumul d') épreuves (divorce, perte d'emploi...)	6,2 %	29,5 %	59,6 %	4,8 %

Lors de nos entretiens qualitatifs, le problème majeur qui a été évoqué par les travailleurs sociaux et les autres personnes ressources rencontrées, est la situation du marché locatif. Ce constat est renforcé par nos données quantitatives, hors desquelles il ressort que 93.1% des CPAS estiment que les personnes sans-abri sont souvent ou toujours confrontées au manque de logement à prix abordable. La liste d'attente pour accéder à un logement social est présentée comme beaucoup trop longue, et les logements privés à un loyer beaucoup trop élevé par rapport à sa qualité (insalubrité, marchands de

sommeil, logements trop petits pour une famille avec enfants). Beaucoup prônent une réglementation et une régularisation du montant des loyers (plafonnement, ou système de points octroyés en fonction de la qualité du logement et qui correspondrait à une échelle de prix).

Le second principal problème auquel sont souvent ou toujours confrontées les personnes sans-abri est le manque de revenus suffisants, ou l'endettement, selon 86.9% des CPAS. Ce problème financier ne leur donne pas accès à un logement décent. De plus, un revenu d'intégration à taux isolé ne permet pas de faire face aux dépenses mensuelles d'une personne (loyer, charges, alimentation, enfants, remboursement des dettes, etc.). Certains allocataires tentent de subvenir à leurs besoins par la mendicité ou le travail non déclaré. Certains tentent de faire des économies d'échelle par le regroupement, mais ces solutions de solidarité sont mises à mal par l'application du taux cohabitant.

Selon près d'un tiers des CPAS, les sans-abri connaissent souvent ou toujours des situations de famille disloquée, troisième principal problème. Qu'il s'agisse de jeunes en rupture familiale, de personnes en institution, de séparation ou de divorce. Cette rupture peut être à l'origine de la situation de sans-abrisme. Les familles nucléaires sont souvent confrontées au problème de l'éclatement suite à la perte de leur logement, si elles n'ont pas trouvé d'alternative de leur côté. Ce problème d'éclatement familial est suivi de peu par le manque de soutien ou de réseau social, selon 66.9% des CPAS. Parmi les experts rencontrés, certains estiment qu'il faut avant tout travailler sur le lien social et l'intégration sociale avant, ou simultanément à la recherche d'un logement, au moyen d'ateliers participatifs (par exemple de cuisine, bricolage, alphabétisation, etc.) ou d'un projet commun (par exemple la rénovation d'un bâtiment, l'organisation d'un événement, d'un voyage, etc.). Deux tiers des CPAS wallons et trois quarts des CPAS bruxellois vont dans ce sens et pensent que l'assistance aux personnes sans-abri ne peut réussir sans le renforcement des compétences sociales et un réseau social autour des sans-abri.

« On a cru longtemps que la question du logement était essentielle et pouvait régler tous les problèmes, mais elle ne suffit pas. Le plus important est le lien social. »

Tableau 27: L'assistance aux sans-abri ne peut pas être un succès sans le renforcement des compétences sociales et l'élaboration d'un réseau social (CPAS wallons, N = 139)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
0,7 %	7,2 %	25,2 %	55,4 %	11,5 %

Tableau 28: L'assistance aux sans-abri ne peut pas être un succès sans le renforcement des compétences sociales et l'élaboration d'un réseau social (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
0,0 %	22,2 %	0,0 %	66,7 %	11,1 %

Les personnes sans-abri sont souvent ou toujours confrontées à l'accumulation de ces problèmes selon 64.4% des CPAS. Les problématiques auxquelles les usagers sont confrontés à leur arrivée au CPAS ont tendance à être aujourd'hui multidimensionnelles ou à effet conséquentiel, le manque de logement

n'étant qu'un des aspects du sans-abrisme. Par exemple, la perte d'un travail ou la séparation d'un couple provoque la perte du logement, une fois dans la rue, la personne consomme de l'alcool ou de la drogue pour mieux supporter la situation, puis des problèmes de santé arrivent, car la personne ne s'entretient plus, etc.

Le manque d'un lieu de résidence fixe ne vient qu'en 6^e position, avec 62 % des CPAS wallons.

Un peu moins de la moitié des usagers ont souvent ou toujours des difficultés administratives, l'autre moitié, plutôt rarement. Les assistants sociaux, quant à eux, estiment que leur part de travail administratif est trop élevée et que cela les empêche d'effectuer un vrai travail social d'accompagnement.

Les problèmes d'assuétude sont souvent rencontrés selon la moitié des CPAS répondants.

Les usagers présentent également souvent un manque de compétences professionnelles pertinentes dans la moitié des cas.

Bien que les problèmes liés à la santé mentale augmentent ces dernières années, les sans-abri sont plutôt rarement confrontés à ces problèmes, selon un peu plus de la moitié des CPAS. Il s'agit plutôt de la sortie des institutions psychiatriques qui a marqué les esprits. Les taux de réponse sont identiques pour les problèmes de santé physique ou de violence domestique. Les usagers sont plutôt rarement confrontés à ces problèmes selon à peu près la moitié des CPAS.

Résumé

Nous voyons qu'il existe des tendances similaires entre la Flandre et la Wallonie, mais qu'il existe également quelques différences.

Au niveau des similitudes, autant en Flandre qu'en Wallonie, le principal problème des personnes sans-abri est le manque de logement à un prix abordable.

Le manque de revenus suffisants vient en seconde position des problèmes, et est mentionné par 86.9% des CPAS. Les CPAS flamands sont plus nombreux (94.7%) à évoquer ce problème, pour qui cela constitue le troisième principal problème.

Les situations de familles disloquées sont mentionnées en troisième lieu en Wallonie et en sixième position en Flandre, par respectivement un peu moins de 70% des CPAS wallons et un peu plus de 80% des CPAS flamands.

Le manque de réseau social est aussi un problème très présent dans les deux Régions. En Flandre, il est mentionné dans plus de huit cas sur dix et est le 5^{ème} problème évoqué, et en Wallonie dans un peu moins de sept cas sur dix, où il occupe la quatrième place.

Les problèmes moins présents dans les deux Régions sont les problèmes de santé physique.

Quant aux différences, bien qu'elles ne soient pas colossales, presque tous les CPAS flamands estiment que les sans-abri ont un manque de compétences professionnelles pertinentes, qui est le second principal problème. Alors qu'en Wallonie ce problème n'est mentionné que par la moitié des CPAS.

Les sans-abri souffrant de problèmes de santé mentale ne sont présents que dans plus d'un tiers des CPAS wallons alors qu'ils sont présents dans trois quarts des CPAS flamands.

Selon les CPAS, les sans-abri souffrent davantage de problèmes de violence domestique en Flandre, dans presque six cas sur dix, tandis qu'en Wallonie, cela représente un peu moins de quatre cas sur dix.

Enfin, les problèmes d'assuétudes, les problèmes administratifs et l'accumulation de contretemps ou d'épreuves sont également plus présents en Flandre qu'en Wallonie, le second élément étant évoqué dans les deux Régions comme un des principaux problèmes, respectivement en 4^e lieu en Flandre et en 5^e lieu en Wallonie.

1.3. À combien estime-t-on les sans-abri?

Flandre

L'objectif n'était certes pas d'effectuer un recensement des sans-abri, mais le questionnaire quantitatif nous a permis de prendre connaissance du nombre de dossiers liés à une problématique de sans-abrisme ou de sans-logement que géraient les CPAS en 2008. Nous nous devons de mentionner ici que pour de nombreux CPAS il s'agit d'une estimation, étant donné que de tels faits ne sont pas enregistrés chez eux.

En 2008, les CPAS flamands avaient en moyenne 62 dossiers traitant de problèmes parmi lesquels figurait celui du sans-abrisme et logement. La majorité d'entre eux sont des dossiers permanents. Il est évident que plus la commune où se situe le CPAS est grande, plus le nombre de dossiers est élevé.

Tableau 29: Nombre moyen de dossiers de sans-abri en 2008 dans les CPAS flamands

	Nouveaux dossiers (N = 160)	Dossiers permanents (N = 146)	Total (N = 144)
Petites communes	7,9	3,3	11,3
Communes moyennes	20,7	8,0	28,9
Grandes communes	104,6	89,7	215,0
Moyenne totale	18,6	28,4	61,9

En dehors de cela, nous remarquons que non seulement le nombre, mais aussi la proportion des dossiers de sans-abri augmente. Dans les petites communes, on compte en moyenne onze dossiers de sans-abri par tranche de 10 000 habitants ; dans une commune de taille moyenne, c'en sont douze et dans une grande commune, dix-sept.

Tableau 30: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 10 000 habitants en Flandre, selon la taille de la commune (N = 144)

Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
11	12	17	12

Un fait remarquable est que le nombre de dossiers de sans-abri diminue par rapport au nombre de dossiers de bénéficiaires du revenu d'intégration selon que la commune où se situe le CPAS est plus importante. Dans les petites communes, le nombre de dossiers de sans-abri est ainsi relativement plus élevé par rapport au nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration que dans les communes de taille moyenne et dans les grandes communes. Dans les petites communes, les CPAS traitent en moyenne 69 dossiers de sans-abri pour 100 revenus d'intégration octroyés. Dans les communes de taille moyenne, c'en sont en moyenne 46 et dans les grandes communes, 19.

Tableau 31: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par 100 bénéficiaires du revenu d'intégration dans les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 144)

Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
69	46	19	56

Pas moins de 68,5 % des CPAS flamands indiquent de surcroît que le nombre de sans-abri a augmenté. Tous les CPAS des grandes communes partagent cet avis. Aucun CPAS n'est d'avis que ce nombre est en baisse.

Tableau 32: Évolution du nombre de sans-abri selon les CPAS flamands (N = 165)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Plus	60,5 %	73,7 %	100,0 %	68,5 %
Autant	27,2 %	15,8 %	0,0 %	20,6 %
Moins	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ne sait pas/Pas applicable	12,3 %	10,5 %	0,0 %	10,9 %

Dans notre questionnaire, nous avons également demandé aux CPAS d'indiquer le pourcentage de sans-abri chroniques. Plus la commune est grande, plus le nombre de sans-abri chroniques qui y résident est élevé, par rapport au nombre global des sans-abri connus du CPAS. Dans une petite commune, 7 % sont en moyenne considérés comme des sans-abri chroniques, dans une commune de taille moyenne, c'est 8 % et dans une grande commune, c'est même 16 %. Selon un répondant d'un CPAS d'une grande commune, les sans-abri chroniques sont généralement des personnes plus âgées :

« Nous avons un certain nombre de sans-abri chroniques, et que voyons-nous ? Ils vieillissent. »

Tableau 33: Estimation du pourcentage de sans-abri chroniques dans les CPAS flamands (N = 134)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes
Sans-abri chroniques	6,9	7,5	15,7

Cela semble se confirmer lorsque nous observons le rapport entre le nombre de nouveaux dossiers en 2008 et le nombre de dossiers permanents en 2008. Ce chiffre donne une idée de la proportion de dossiers qui s'éternisent. Nous remarquons qu'en 2008, 30 % en moyenne des dossiers de sans-abri dans les petites communes étaient des dossiers permanents. Dans les communes de taille moyenne, c'était 34 % et dans les grandes communes, presque 48 %.

Tableau 34: Proportion moyenne de dossiers permanents dans le nombre global des dossiers de sans-abri (Flandre, N = 145)

Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
26,2 %	28,7 %	35,8 %	27,8 %

Un répondant des organisations des groupes cibles indique qu'il y a deux groupes de sans-abri chroniques. Il existe un groupe de sans-abri motivés par le mécontentement et la colère et un autre groupe qui souffre d'un problème de dépendance. Selon ce répondant, les services d'aide devraient se rendre compte que ce premier groupe n'est pas intéressé par ce que le CPAS leur offre. De leur point de vue, les CPAS disent bien trop souvent « tu dois, tu dois ».

Wallonie

En 2008, les CPAS wallons ont eu en moyenne 47 dossiers concernant un problème de sans-abrisme.

Tableau 35: Nombre moyen de dossiers de sans-abri en 2008 dans les CPAS wallons

	Nouveaux dossiers (N = 145)	Dossiers permanents (N = 131)	Total (N = 132)
Petites communes	9,54	5,11	14,36
Communes moyennes	31,23	71,22	103,87
Grandes communes	339	353,67	595
Moyenne totale	29,33	24,70	47,55

La moyenne du nombre de dossiers, qu'il s'agisse des nouveaux, ou de ceux déjà existants, est corrélative à la taille de la commune. Dans les petites communes, le nombre de nouveaux dossiers correspond à un peu plus du double des dossiers déjà existants, à l'inverse des communes de taille moyenne où les nouveaux dossiers représentent un peu moins de la moitié des autres dossiers. Enfin, dans les grandes villes, le nombre de nouveaux dossiers est légèrement inférieur à ceux déjà existants. Nous voyons donc que la proportion des nouveaux dossiers par rapport aux anciens évolue conjointement à la taille de la commune. Les grandes villes connaissent un nombre très élevé de nouveaux dossiers.

Tableau 36: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par 10 000 habitants, selon la taille de la commune (CPAS wallons, N = 132)

Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
20	48	88	25

Lorsque nous regardons le nombre de dossiers concernant des personnes sans-abri par tranche de 10.000 habitants, l'évolution reste proportionnelle à la taille de la commune. Il y a en moyenne 25 personnes sans-abri pour 10.000 habitants, et 38 sans-abri pour 100 revenus d'intégration octroyés.

Tableau 37: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 100 bénéficiaires du revenu d'intégration dans les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 132)

Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
38	41	14	38

Ici, par contre, le nombre de sans-abri augmente de façon inversement proportionnelle en fonction de la taille de la commune, quand nous regardons le nombre de dossiers de sans-abri pour 100 revenus d'intégration. Nous pouvons en déduire de manière hypothétique qu'il y a moins de bénéficiaires du revenu d'intégration dans les petites communes que dans les moyennes, puis dans les grandes, et que par conséquent, le nombre de sans-abri est proportionnellement plus important par tranche de 100 revenus d'intégration.

Tableau 38: Évolution du nombre de sans-abri selon les CPAS wallons (N = 147)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Plus	45,1 %	66,7 %	100,0 %	51,7 %
Autant	35,4 %	25,9 %	.0 %	32,0 %

Moins	2,7 %	0,0 %	.0 %	2,0 %
Ne sait pas/Pas applicable	16,8 %	7,4 %	.0 %	14,3 %

Concernant l'évolution du nombre de personnes sans-abri, dans les petites communes, il y a une augmentation du nombre de sans-abri selon 45.1% des CPAS interrogés, il y en a autant selon 35.4%, et il y en a moins selon à peine 2.7%. Dans les communes de taille moyenne, 66.7% des CPAS observent plus de personnes sans-abri et 25% autant. Enfin, dans les centres urbains, tous les CPAS ont répondu qu'il y avait plus de sans-abri au cours de ces dernières années. Nous voyons donc que l'augmentation est fonction de la taille de la commune, les grandes villes représentant un pôle d'attraction de par la richesse de leurs infrastructures pour les personnes plus démunies, les CPAS des plus petites communes, elles-mêmes dépourvues, orientant même vers ces méga structures.

« Notre ville se plaint de tout gérer, et les CPAS de la périphérie savent qu'il y a des compétences dans notre ville et renvoient les sans-abri vers nous. »

« Plus on concentre l'aide là où les gens se trouvent, plus c'est là que les gens vont venir. Là où il y a le plus d'aide. L'anonymat du centre-ville contribue également à l'attraction des sans-abri. »

Tableau 39: Estimation du pourcentage de sans-abri chroniques dans les CPAS wallons (N = 134)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes
Sans-abri chroniques	15,8 %	35,7 %	44,0 %

Tableau 40: Proportion moyenne de dossiers permanents dans le nombre global des dossiers de sans-abri (Wallonie, N = 122)

Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
33,5 %	48,3 %	60,7 %	37,0 %

Après avoir examiné le nombre moyen de dossiers permanents de personnes sans-abri dans les CPAS wallons, qui est au total de 37 %, voici l'estimation du nombre de sans-abri considérés chroniques. Selon les CPAS des petites communes, 15,78 % des personnes sans-abri qu'ils rencontrent sont des sans-abri chroniques, pour les 33,5 % de dossiers permanents au cours de l'année 2008. Dans les CPAS des communes de taille moyenne, cette estimation s'élève à 35,67 % des personnes sans-abri, pour une moyenne de 48 % de dossiers permanents. Et enfin, dans les grandes villes, 44 % du public sont des sans-abri chroniques. La concentration de ce profil est donc liée à la taille de la commune, pour une moyenne de 60,7 % de dossiers permanents.

Région Bruxelles-Capitale

Dans la Région bruxelloise, en 2008, les CPAS ont eu en moyenne 290 dossiers concernant des personnes sans-abri, dont un peu plus de la moitié sont des nouveaux dossiers. Cela correspond à 30 dossiers par tranche de 10.000 habitants, et 10 dossiers pour 100 revenus d'intégration.

Selon un peu plus de la moitié des CPAS bruxellois, il y a plus de sans-abri aujourd'hui qu'avant. Un tiers estime qu'il y en a autant.

Tableau 41: Nombre moyen de dossiers de sans-abri en 2008 dans les CPAS bruxellois

Dossiers permanents (N = 5)	Nouveaux dossiers (N = 8)	Nombre total de dossiers (N = 6)
163	150	290

Tableau 42: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 10 000 habitants (CPAS bruxellois, N = 6)

30

Tableau 43: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 100 bénéficiaires du revenu d'intégration dans les CPAS bruxellois (N = 6)

10

Tableau 44: Évolution du nombre de sans-abri selon les CPAS bruxellois (N = 9)

Plus	Autant	Moins	Ne sait pas/Non applicable
55,6 %	33,3 %	0,0 %	11,1 %

Tableau 45: Proportion moyenne de dossiers permanents dans le nombre global des dossiers de sans-abri (Région Bruxelles-Capitale, N = 5)

55.2%

Résumé

Il y a en moyenne 14 dossiers concernant des personnes sans-abri de plus dans les CPAS flamands que dans les CPAS wallons, à savoir respectivement 61,9 et 47,55. Cette différence peut s'expliquer par le fait qu'en Flandre, les petits CPAS constituent 48.5% de l'échantillon et les CPAS de taille moyenne 46.1%, tandis qu'en Wallonie, les petits CPAS constituent 77% des répondants, et les CPAS de taille moyenne 18% . Les CPAS wallons ont eu un peu plus de 10 nouveaux dossiers supplémentaires que les CPAS flamands, et 4 dossiers permanents de moins, en 2008. La tendance est identique lorsque nous regardons le nombre de dossiers en fonction de la taille de la commune. La différence entre les CPAS des petites communes flamandes et wallonnes est assez légère. Par contre, en ce qui concerne les communes de taille moyenne et de grande taille, la différence est flagrante. En effet, dans les communes de taille moyenne, le nombre total moyen de dossiers est de presque 29 en Flandre et plus du triple en Wallonie, c'est-à-dire presque 104, ainsi que dans les grandes villes, à savoir 215 en Flandre, et presque 600 en Wallonie. C'est en Région bruxelloise qu'il y a le plus de dossiers concernant les personnes sans-abri, avec une moyenne de 290 en 2008.

Il y a en moyenne le double de sans-abri en Wallonie qu'en Flandre, par tranche de 10.000 habitants (à savoir 25 et 12). C'est en Région bruxelloise que cette moyenne est la plus élevée, où elle atteint 30 sans-abri par 10.000 habitants. Par contre, il y a en moyenne un peu plus du double de dossiers de

sans-abrisme par tranche de 100 revenus d'intégration en Flandre qu'en Wallonie, à savoir 56 vs 38. Alors qu'à Bruxelles, nous comptons dix sans-abri pour cent revenus d'intégration. Les communes de grande taille ou de taille moyenne ont approximativement le même nombre de dossiers, c'est au niveau des petites communes que cela diffère fortement, à savoir les petits CPAS flamands ont presque le double de dossiers que les petits CPAS wallons. C'est en Région bruxelloise que cette relation est la moindre, avec 10 dossiers sans-abri pour 100 revenus d'intégration.

Concernant l'évolution du nombre de personnes sans-abri, il y a davantage de CPAS flamands qui estiment qu'au cours de ces dernières années, il y a eu une augmentation du nombre de sans-abri. Dans la même lignée, plus de CPAS wallons et bruxellois estiment qu'il y a autant de sans-abri. Et enfin, aucun CPAS flamand ni bruxellois ne perçoit de diminution du nombre, contre seulement 2% des CPAS wallons.

Pour finir, le nombre de sans-abri chroniques représente 55% du nombre total de dossiers sans-abri en Région bruxelloise, il diminue presque de moitié en Wallonie avec 28%, et encore en Flandre avec 16%.

2. L'ASSISTANCE AUX SANS-ABRI

Dans ce chapitre, nous parcourons le trajet que suit un demandeur d'aide sans-abri, à commencer par l'afflux. Ensuite, nous porterons notre attention sur la rotation et pour finir, sur le flux sortant.

2.1. Entrées

Dans ce chapitre, nous abordons tout d'abord l'approche préventive des CPAS. Comment les CPAS essaient-ils de prévenir les situations de sans-abrisme et de sans-logement ? Quels sont les partenaires des CPAS qui leur permettent de faire de la prévention ? Ensuite, nous examinerons de plus près les canaux par le biais desquels les sans-abri arrivent au CPAS. Et pour finir, nous approfondirons la procédure d'admission par le CPAS. Qui mène l'entretien d'admission et de quelle manière se déroule-t-il ?

2.1.1. Prévention

Flandre

L'enquête qualitative a révélé que la plupart des CPAS sont d'avis que les problématiques de logement, comme les loyers élevés, sont à la base des problématiques des sans-abri. Les CPAS trouvent qu'il y a trop d'instruments disponibles pour leur permettre d'agir de manière préventive. Bien que certains CPAS soient fermement convaincus de la possibilité de prévention du sans-abrisme et logement, d'autres déclarent ne pas y croire du tout.

Plus de septante pour cent des CPAS flamands croient de surcroît que l'assistance offerte aux sans-abri est de toute façon insuffisante et/ou inadéquate pour une certaine catégorie d'entre eux. Près de 30 pour cent des CPAS flamands trouvent même que toute forme d'assistance est devenue impossible pour une certaine catégorie de sans-abri. Nous remarquons que la proportion des CPAS partageant ce point de vue augmente corrélativement avec la taille de la commune.

Tableau 46: Aucune forme d'assistance n'est encore possible pour une certaine catégorie de sans-abri (CPAS flamands, N = 149)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petite commune	1,4 %	32,9 %	39,7 %	24,7 %	1,4 %
Commune moyenne	2,9 %	29,4 %	35,3 %	30,9 %	1,5 %
Grande commune	12,5 %	37,5 %	12,5 %	25,0 %	12,5 %
Total	2,7 %	31,5 %	36,2 %	27,5 %	2,0 %

Il va de soi que cela est lié à ce que les CPAS entendent par les termes *aide* et *assistance*. Un répondant des organisations des groupes cibles a indiqué que l'assistance offerte par les CPAS ne correspond pas à ce que cette catégorie de sans-abri veut. Les CPAS disent trop souvent ce qui *doit* être fait et ils sont trop axés sur l'activation régulière. D'après ce répondant, cette attitude ne convient pas pour tout le monde. Selon lui, une certaine forme d'activation, telle que le volontariat indemnisé, demeure toutefois possible.

Tableau 47: Pour une certaine catégorie de sans-abri, l'assistance offerte se révèle insuffisante (CPAS flamands, N = 149)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petite commune	0,0 %	11,0 %	15,1 %	69,9 %	4,1 %
Commune moyenne	1,5 %	11,8 %	14,7 %	60,3 %	11,8 %
Grande commune	0,0 %	12,5 %	12,5 %	62,5 %	12,5 %
Total	0,7 %	11,4 %	14,8 %	65,1 %	8,1 %

Dans l'enquête qualitative, nous avons demandé aux CPAS quels instruments ils utilisaient pour pouvoir mener une action préventive en matière de sans-abrisme et logement. Nous leur avons également demandé quelles étaient les difficultés rencontrées dans ce contexte et quelles possibilités méritaient d'être développées ultérieurement.

a. Expulsion du domicile

Les CPAS sont avertis lorsqu'une personne est appelée à comparaître devant le juge de paix parce qu'elle n'a pas payé son loyer. Les personnes devant comparaître devant le juge de paix sont invitées par lettre à prendre contact avec le CPAS. Cette procédure est pour la plupart des CPAS interrogés (indépendants du cluster) la seule qui est axée sur la prévention.

« Si quelqu'un doit comparaître devant le juge de paix dans le cadre d'une procédure d'expulsion, nous en sommes informés et nous invitons la personne en question à un entretien. Si elle ne réagit pas, nous n'insistons pas outre mesure. L'initiative doit venir de sa part, c'est à elle de venir jusqu'à nous. »

En 2008, les CPAS de Flandre ont été avertis en moyenne de 35 demandes d'expulsion. Ce chiffre est corrélatif à la taille de la commune. Dans les petites communes, il y a eu en moyenne dix demandes d'expulsion, dans les communes de taille moyenne, 37 et dans les grandes communes, 285. Nous observons ici de grandes différences ; un petit CPAS n'a été informé que d'une seule demande d'expulsion alors qu'un CPAS d'un centre-ville a reçu 754 avis de demandes d'expulsion.

Tableau 48: Nombre moyen de demandes d'expulsion en 2008, selon la taille de la commune (CPAS flamands, N = 157)

Petite commune	Commune moyenne	Grande commune	Total
10.4	36.7	285.3	35.0

Cette approche présente cependant quelques points négatifs importants. Le fait que les personnes appelées à comparaître soient contactées par écrit par le CPAS constitue le premier point négatif. Cette manière (écrite) de communiquer n'est pas appropriée pour ce groupe cible. Peu de gens réagissent par conséquent à l'invitation qui leur est adressée. Les CPAS n'ont alors aucune idée de ce qui se passe ensuite avec ces personnes.

« Nous en sommes avertis, mais ces gens ne viennent quand même pas. Je suppose qu'ils trouvent eux-mêmes une solution. Ou ils deviennent des sans-abri et ils s'en vont ailleurs. Je ne sais pas. »

Le deuxième point négatif est que ces demandes d'expulsion arrivent très tard. Au moment où les CPAS sont avertis, l'affaire a parfois déjà été jugée par la Justice de paix. Comme le jugement a généralement lieu dans un bref délai, la lettre du CPAS arrive souvent trop tard chez les personnes concernées. Le CPAS ne sait alors rien faire de plus que conseiller aux intéressés de se rendre à la Justice de paix. Un seul CPAS a indiqué qu'il engagerait cette année encore la discussion avec le centre d'action pour le bien-être général (CAW)²³ et avec la Justice de paix afin d'obtenir qu'il soit informé plus tôt de la situation. Cela permettrait au CPAS d'optimiser son rôle de médiateur et d'agir préventivement. Un autre CPAS a raconté qu'il recevait les avis d'expulsion quinze à vingt jours à l'avance, et ce, aussi bien par fax que par voie postale. Ce CPAS a discuté avec les greffiers en chef des cantons et a obtenu ainsi ce nouvel arrangement.

Et pour finir, il y a quelques CPAS qui se plaignent du fait qu'ils sont trop tardivement informés de ce genre de situations problématiques. Quelques répondants indiquent en effet qu'ils préféreraient connaître plus tôt l'existence de certains problèmes, au lieu de devoir attendre l'arrivée d'une demande d'expulsion. La dette représente alors souvent déjà plusieurs milliers d'euros, ce qui fait que les intéressés sont lourdement endettés et que le CPAS ne peut plus agir que de façon curative. Autrement dit, lorsque la demande d'expulsion arrive, c'est déjà trop tard, même si cette dernière devait parvenir au CPAS deux semaines avant que l'intéressé ne doive comparaître devant le juge de paix.

« C'est toujours trop tard. 5 000 euros de retard de loyer, 6 000 euros de retard de loyer, autant de mois impayés. Allez, toute cette maison démolie. Ce genre de choses. Mais je ne sais pas non plus comment on pourrait le savoir plus rapidement. Les propriétaires devraient réagir alors plus vite, allez oui. Maintenant c'est nous, on nous envoie un message dès que l'huissier porte l'affaire devant le deuxième tribunal. Mais oui. »

D'après ce répondant, les sociétés de logements sociaux et les propriétaires en général portent ici une responsabilité majeure. Nous approfondirons ce sujet dans le point suivant.

²³ Centre d'action pour le bien-être général

b. Concertation avec les acteurs locaux/les Commissions locales d'Avis de Coupures (CLAC/LAC²⁴)/les sociétés de logements sociaux

Une approche préventive peut être élaborée en collaboration avec les CLAC. Dans la pratique, il apparaît toutefois que dans bon nombre de CPAS, cela n'a pas encore été fait. Beaucoup de CPAS sont pourtant d'avis qu'il s'agit là d'un excellent outil de prévention.

« Il est également possible d'agir préventivement par le biais des CLAC. Cela concernerait une centaine de dossiers par mois. Nous contactons également ces personnes et lorsque leur dossier apparaît une seconde fois, nous leur téléphonons et nous organisons une visite à domicile. Ce passage par la CLAC est en fait le moment idéal pour aborder les gens. Près de 95 % de gens qui arrivent chez nous par le biais d'une CLAC sont inconnus de notre CPAS. »

Parmi les CPAS interrogés, quelques-uns ont indiqué qu'ils appliquaient aussi la méthodologie de la CLAC aux problèmes de logement. Une concertation est régulièrement organisée avec la société du logement social. Des situations problématiques y sont abordées et les personnes concernées sont ensuite contactées par le CPAS. Tout le monde ne réagit pas, mais ceux qui le font bien peuvent ainsi bénéficier de certaines mesures, telles que la gestion budgétaire par exemple.

« Et puis avec la CLAC et la société du logement social. Les situations particulières de personnes ayant encouru un retard de paiement de loyer et à qui la société du logement social a déjà envoyé plusieurs avertissements demeurés sans réaction de leur part sont discutées au cours de réunions mensuelles ou toutes les six semaines. Elles sont transmises aux CPAS qui essaient de contacter les personnes concernées pour leur dire que l'épée de Damoclès pend au-dessus de leur tête. Ces gens, les clients donc, sont ensuite invités à avoir un entretien avec un représentant de la société du logement social et un membre du CPAS. Et nous essayons alors de négocier un arrangement concernant le retard encouru. »

Certains CPAS trouvent que la piste des CLAC n'est pas suffisamment exploitée. Ils sont d'avis que les moyens mis à disposition pour le faire sont insuffisants et ils se sentent un peu délaissés par rapport à cette situation.

Parmi les CPAS interrogés, un seul a mentionné une concertation entre le CPAS et les partenaires du logement social. Cette concertation contribue à la mise en place d'une approche préventive permettant de toucher des personnes encore inconnues des services du CPAS.

« Nous discutons de problèmes communs et ils nous signalent les retards en matière de paiement de loyer. Ils envoient d'abord eux-mêmes une lettre aux personnes concernées et ensuite, c'est nous qui leur écrivons et il faut dire qu'une lettre du CPAS ne manque généralement pas son effet. Il s'agit en fait surtout de personnes que nous ne connaissons pas encore et il s'agit même souvent de personnes ayant des revenus élevés.

²⁴ Commission locale d'Avis et de Coupure

Bon nombre de CPAS connaissent la situation d'être contactés par la société du logement social lorsque cette dernière remarque un retard dans les paiements du loyer, un état d'insalubrité ou un comportement inadapté de la part des locataires. Les CPAS où la concertation n'est pas aussi efficace que dans les deux cas susmentionnés font remarquer que la prise de contact par la société du logement social est souvent tardive, surtout en ce qui concerne les retards de loyer. Ils demandent s'il est possible d'intervenir plus tôt.

« Oui, la société du logement social. Elle pourrait bien nous contacter plus rapidement. Il arrive bien souvent que nous connaissions déjà les intéressés, mais lorsqu'on ne les connaît pas, les gens de la société nous téléphonent quand la situation est entièrement hors contrôle, en matière de saleté, de retard de loyer ou de comportement. Dans certains cas, ils feraient mieux de nous avertir plus vite. Quand ce retard de loyer atteint 1000 euros par exemple. Lorsque les gens ne paient pas leur loyer deux mois de suite, il y a généralement déjà un problème. Un mois, OK, cela peut arriver à tout le monde. Mais lorsque cela se passe trois fois... Maintenant, ils ne nous avertissent qu'après dix mois de loyer impayé. »

Certains CPAS ont déjà conclu un accord à ce sujet avec les sociétés de logements sociaux. Lorsqu'un locataire a un retard de loyer d'un mois, le CPAS en est informé et une action préventive peut être entreprise. Nous sommes d'avis que cette méthodologie permet d'organiser une approche préventive efficace, lorsqu'une concertation avec le marché locatif privé et la justice de paix s'avère possible, afin d'éviter là aussi les menaces d'expulsion.

Nous pouvons conclure que la concertation avec le secteur du logement représente un important outil de prévention. La concertation doit également être rendue possible sur le marché locatif privé, car nous constatons dans la pratique qu'il y a aussi pas mal de problèmes avec des locataires privés. Plusieurs CPAS ont en effet indiqué que l'objectif n'était pas uniquement de chercher un logement financièrement accessible, mais aussi de veiller à ce que les personnes occupant ces logements financièrement accessibles puissent aussi y rester.

c. Médiation de dettes et circuits d'assistance traditionnels

Si la médiation de dettes peut avoir, d'après quelques CPAS, une action préventive, ces services sont souvent surchargés de demandes de sorte qu'il n'y a généralement pas de temps pour un fonctionnement plus proactif. Dans les circuits d'assistance traditionnels, on peut aussi œuvrer de manière préventive, par exemple, en payant directement le loyer et les frais énergétiques aux créanciers respectifs, à condition toutefois que le demandeur d'aide y consente.

« Cela vient également du fait que nous prélevons directement les frais de loyer et d'énergie sur le revenu d'intégration ou le revenu équivalent de leurs bénéficiaires ou que nous exigeons de ces derniers qu'ils nous apportent chaque mois la preuve qu'ils ont payé ces frais. »

d. Habitat accompagné

L'accompagnement au logement à plus long terme semble être une niche importante dans l'approche préventive. Les CPAS indiquent que l'accompagnement au logement doit être développé ultérieurement afin d'éviter les rechutes.

« Un accompagnement de longue durée ; lorsque les gens sortent d'un centre d'accueil, qu'ils ont vécu des situations de crise et qu'ils ont éventuellement passé six mois dans une structure d'accueil prolongé, ils sont souvent abandonnés à leur sort quand ils vont habiter de façon indépendante. Et puis, il arrive aussi souvent que l'histoire se répète. Est-ce qu'on peut ici encore parler de prévention ? Oui, bien sûr. Nous voyons par exemple que les services d'accompagnement au logement, qui sont principalement axés sur l'aide aux personnes handicapées et sur celles qui ne sont mentalement pas capables d'habiter seules, alors je pense que le besoin est grand, certainement lorsqu'on voit que notre société s'individualise de plus en plus, que le besoin d'habitat accompagné est énorme. »

Cela pourrait s'avérer également une bonne solution pour le groupe de sans-abri qui n'appartiennent à aucune catégorie, par exemple, pour les personnes souffrant de problèmes psychiques qui ne sont pas à leur place dans un hôpital psychiatrique ou pour les toxicomanes à propos on considère qu'ils ne coopèrent pas à un traitement contre la toxicomanie. Ces personnes pourraient ainsi continuer à habiter chez elles, à condition que le système d'accompagnement soit ultérieurement développé.

L'accompagnement au logement peut aussi constituer une solution pour les jeunes qui manquent de compétences pour habiter seuls. Les répondants indiquent toutefois que les jeunes en question ont souvent beaucoup de difficultés à accepter cette situation.

« Des gens qui ont à peine appris comment on organise sa vie de tous les jours. Ces jeunes n'ont pas eu d'exemples à la maison. Et les capacités qui leur manquent se situent généralement à différents niveaux. La gestion de sa propre administration, par exemple. La formule de l'habitat accompagné est pour eux quelque chose de très important. Ce n'est cependant pas toujours facile à accepter pour eux, car on interfère dans leur vie privée. Quelqu'un va venir leur dire qu'ils doivent faire la vaisselle. Cela n'est pas amusant du tout. »

Une question importante est de savoir qui doit offrir ce service. Certains CPAS indiquent vouloir s'en occuper eux-mêmes, d'autres préfèrent laisser ce rôle au Centre d'action pour le bien-être général (CAW). Il est important qu'en dehors de la région, le réseau de prestations d'aide couvre aussi les groupes cibles. C'est un élément qui doit être inclus dans le plan politique social local. Nous approfondirons l'accompagnement au logement dans le chapitre consacré au suivi.

e. Présence dans le quartier et structures d'assistance à bas seuil d'accès

Les CPAS indiquent qu'une présence dans les quartiers difficiles pourrait être un élément positif pour assurer le succès d'une approche préventive. La présence du CPAS dans le quartier peut non seulement y augmenter la qualité de vie, mais aussi permettre une détection plus rapide des problèmes et des situations familiales problématiques. Cela implique évidemment un investissement. C'est pourquoi il est conseillé d'inscrire cette présence dans le cadre d'un partenariat. L'un des CPAS interrogés participe de cette manière à un projet incluant les services de police, le CPAS, la ville et le centre de services. La police et la ville assurent à tour de rôle une permanence dans un quartier d'habitations sociales. Le CPAS s'est engagé à effectuer une visite à domicile, lorsque des problèmes sont signalés.

« Que nous sommes beaucoup plus proches. Et de cette manière, en étant plus proche, on sait plus de choses. On rend par exemple visite à une personne âgée et cette dernière peut alors vous confirmer, oui, hier soir il y a eu une dispute ici à côté. On sait beaucoup plus lorsque... Nous essayons aussi de coopérer lorsque d'autres acteurs effectuent ce genre de choses, nous disons alors que nous participerons aux efforts fournis. »

Ce CPAS emploie aussi quelques fonctionnaires d'antennes locales qui font du travail détection :

« Nous avons aussi six fonctionnaires d'antennes locales, qui s'occupent principalement du dépistage de situations préoccupantes, par exemple, de gens qui vivent dans des circonstances alarmantes ou qui nécessitent l'aide du service bricolage. Mais ils savent aussi qu'il y a ici un service social et ils nous signalent parfois certaines choses. De cette façon, nous essayons le plus possible de régler les problèmes sur place... »

Il est également important que la structure d'aide soit à bas seuil. Les fonctionnaires d'antenne et les travailleurs de rue sont bien placés pour garantir cette accessibilité. Comme ils sont plus proches des gens, les CPAS leur transfèrent souvent la responsabilité du travail détection. Les travailleurs de rue indiquent néanmoins qu'il n'est pas toujours évident de coopérer avec les CPAS. Les travailleurs de rue doivent faire face à des problèmes déontologiques. Les CPAS attendent selon eux que les travailleurs de rue leur fournissent des informations et qu'ils violent ainsi le secret professionnel. Les travailleurs de rue sont conscients du fait que les assistants sociaux sont toujours tenus de rendre compte au Conseil. Ils ajoutent que les clients (ou les invités, comme ils les appellent) ne sont généralement pas au courant de la concertation entre ces deux acteurs. C'est pourquoi certains travailleurs de rue préféreraient que le CPAS ait son propre service détection. Et pour finir, il a également été indiqué que les travailleurs de rue ont le sentiment que tout doit avoir lieu selon les conditions fixées par le CPAS et qu'ils sont en fait abusés. Ils demandent que les règles du jeu soient clairement définies.

La même chose vaut pour les services de police. Il s'agit en effet d'un autre acteur entrant souvent en contact avec les sans-abri après les heures de bureau. Mais pour les policiers il est également difficile

d'exercer une fonction sociale. Ils ont en effet une obligation de notification. Le rôle de la police de proximité n'est donc pas évident. Les gens disent parfois des choses en confiance aux agents de quartier sans se rendre compte que ces derniers ont une obligation de notification.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Aussi bien à Bruxelles qu'en Wallonie, les travailleurs sociaux de CPAS rencontrés estiment qu'ils effectuent très peu, voire pas du tout de travail préventif, mais plutôt au niveau curatif, voire même palliatif. En effet, selon un petit tiers des CPAS wallons, et un cinquième des CPAS bruxellois, il n'y a plus d'aide possible pour une certaine catégorie des sans-abri. Ils estiment également que pour une certaine catégorie, l'aide n'est pas suffisante (un petite dixième des CPAS wallons, et un dixième des CPAS bruxellois).

"Il y a une partie de la population avec laquelle on ne saura jamais rien faire, et nous, notre mission en tant qu'institution publique, c'est de les maintenir en vie, si ce n'est pas déjà trop tard. Même si pour certains, c'est à fond perdu du contribuable, c'est aussi ça notre mission. En tant qu'assistante sociale, ça me choque moins de donner un revenu d'intégration à un SDF pendant 30 ans à fond perdu, qu'à un gars de 30 ans pendant 2 ans, qui est exclu du chômage parce qu'il ne veut pas travailler. Il faut accepter qu'on ne sache pas réinsérer tout le monde. Fatalement, ces personnes-là ne sont pas prioritaires sur le marché de l'emploi, il ne faut pas se leurrer. Le CPAS doit accepter que c'est comme ça, et qu'il est le garant de l'ordre public, parce que ces personnes-là n'ont plus d'argent.»

« Quid des résultats ? Avec ce public, à partir de 40-45 ans et avec un passif lourd (tour des prisons, des cures, ...etc.)... Ces personnes n'ont plus envie d'avoir des entretiens et/ou des conseils. Ça serait bien une petite structure sans la lourdeur liées aux exigences des travailleurs sociaux. Je parle des gens qui tournent en rond depuis 25 ans, et qui finissent par dire ce qu'on veut entendre pour avoir la paix.»

À quelques exceptions près, les CPAS n'organisent pas le travail de rue et ne vont pas à l'encontre des gens car leurs interventions s'exercent en guise de réponse à une demande individuelle émanant de la personne même. Le travail de rue est plutôt organisé par les villes ou les communes, ou par le secteur associatif, qui orientent alors les personnes vers les CPAS. Cependant, il arrive que les travailleurs aillent à la rencontre des personnes en difficulté, lorsque les témoignages se multiplient pour une même situation, par exemple une personne en errance ou en difficulté remarquée par le voisinage.

"Quand on reçoit l'avis d'expulsion, il y a déjà eu jugement. On ne sait que pallier. C'est dur de faire de la prévention."

«Si on connaît la personne, on va tout faire pour qu'elle ne se retrouve pas sans-abri. On privilégie le logement. Avec les avis d'expulsion, si la personne est connue, on prend contact avec elle. Sinon, on attend qu'elles se manifestent. Mais en général on les connaît déjà. On n'envoie pas de courrier.

L'administration communale envoie quelqu'un le jour de l'expulsion. Ils ont des éducateurs de rue qui vont dans les quartiers et qui orientent vers les services appropriés. »

En Wallonie, un peu plus d'un quart des CPAS interrogés pense que pour une certaine catégorie de sans-abri, plus aucune aide n'est possible, et ce, principalement dans les grandes villes où la moitié des CPAS sont de cet avis. Et seulement un peu moins d'un CPAS sur dix pense que pour une certaine partie des sans-abri, l'aide est insuffisante, et ce, davantage dans les grandes villes.

Tableau 49: Aucune forme d'assistance n'est encore possible pour une certaine catégorie de sans-abri (CPAS wallons, N = 140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	4,6 %	38 %	28,7 %	25 %	3,7 %
Communes moyennes	7,7 %	42,3 %	30,8 %	19,2 %	0 %
Grandes communes	0 %	50 %	0 %	50 %	0 %
Total	5,0 %	39,3 %	27,9 %	25,0 %	2,9 %

Tableau 50: Pour une certaine catégorie de sans-abri, l'assistance offerte se révèle insuffisante (CPAS wallons, N = 140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	8,4 %	46,7 %	36,4 %	5,6 %	2,8 %
Communes moyennes	11,1 %	55,6 %	25,9 %	7,4 %	0 %
Grandes communes	16,7 %	16,7 %	50 %	16,7 %	0 %
Total	9,3 %	47,1 %	35,0 %	6,4 %	2,1 %

Dans la Région Bruxelles-Capitale, un cinquième des CPAS estime qu'il n'y a plus aucune aide possible pour une partie des sans-abri, et seulement un CPAS sur dix pense que l'aide n'est pas suffisante.

Tableau 51: Aucune forme d'assistance n'est encore possible pour une certaine catégorie de sans-abri (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
22,2 %	44,4 %	11,1 %	22,2 %	0,0 %

Tableau 52: Pour une certaine catégorie de sans-abri, l'assistance offerte se révèle insuffisante (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
33,3 %	44,4 %	11,1 %	11,1 %	0,0 %

a. L'avis d'expulsion

L'avis d'expulsion est cité comme le principal outil lorsqu'on pose la question de la prévention, mais il n'est pas entièrement considéré comme préventif étant donné que l'expulsion est un échec dans le parcours de logement. Nous voyons qu'en moyenne, au cours de l'année 2008, les CPAS des petites communes wallonnes ont reçu 7.61 avis d'expulsion, les CPAS des communes de taille moyenne 44.64 avis, et les CPAS des grandes villes 341.33. En Région bruxelloise, cette moyenne s'élève à 272.3.

Tableau 53: Nombre moyen de demandes d'expulsion en 2008, selon la taille de la commune (CPAS wallons, N = 137)

Petite commune	Commune moyenne	Grande commune	Total
7,6	44,6	341,3	28,2

Tableau 54: Nombre moyen de demandes d'expulsion en 2008, selon la taille de la commune (CPAS bruxellois, N = 137)

272,3

Les CPAS reçoivent par l'administration communale les décisions du juge de paix préalablement à la date d'expulsion. Le moment de la réception varie selon les CPAS. Si les personnes en question sont des clients du CPAS, tous les assistants sociaux répondent qu'ils entreprennent les démarches nécessaires pour maintenir la personne dans son logement, car il aura été averti de la situation avant qu'un jugement ne soit rendu. Lorsque la décision d'expulsion est irrévocable, ils entreprennent alors les démarches de recherche de logement. Par contre, si la personne n'est pas encore connue des services sociaux, le comportement varie selon les CPAS. La plupart des assistants sociaux interrogés observent que beaucoup de personnes ne réagissent pas face à l'avis d'expulsion, et n'entreprennent aucune démarche pour pallier l'expulsion, la préparer ou trouver un autre logement. Ou alors, ils ont déjà trouvé un logement de leur côté. Rappelons-nous que la moitié des personnes sans-abri habitent provisoirement chez des amis ou de la famille.

"Oui, on a des moyens de prévention. Encore faut-il que les gens soient collaborants et veuillent bien suivre les conseils qu'on peut leur donner à certains moments. Il y a des gens qui sont menacés d'expulsion et pour lesquels on négocie régulièrement. En fait, les gens refusent des propositions qu'on leur fait, et attendent vraiment d'être expulsés et de se retrouver à la rue. Ils se mobilisent tardivement."

« Si la personne refuse, on ne va pas chez eux, ils sont agressifs, car ils nous assimilent avec l'élément judiciaire qui les a pénalisés. »

Lorsque la personne n'est pas encore connue des services sociaux, les CPAS réagissent de manière différente face à l'avis d'expulsion du juge de paix.

- Soit le CPAS n'entreprend aucune démarche, se basant sur le principe du travail en réponse à une demande.
- Soit le CPAS envoie un courrier à la personne, en informant des services existants, ou en la convoquant, mais il ne va pas au-delà de cette démarche.
- Soit le CPAS essaie d'entrer en contact avec la personne, avant le jour de l'expulsion, que ce soit par téléphone et en se rendant sur place à une ou plusieurs reprises.
- Soit le CPAS envoie quelqu'un le jour même de l'expulsion pour « accompagner » la personne lors de l'épreuve, et ensuite la prendre en charge au CPAS.

Un CPAS rencontré utilise l'expulsion comme point de départ de l'aide sociale, la « crise » comme ressource mobilisatrice pour la recherche d'un nouveau logement.

« C'est important de laisser vivre l'expulsion pour que la personne prenne conscience. Ce n'est que juste avant l'expulsion qu'on propose le logement, car on la laisse se débrouiller jusque-là. Pour qu'elle se mobilise au maximum. Il ne faut pas être trop présent non plus, sinon les gens comptent trop sur les services sociaux. Mais on doit être présent pendant la crise. »

b. Sociétés de logements sociaux

En Wallonie et en Région bruxelloise, nous avons rencontré quelques CPAS qui avaient établi une collaboration avec des sociétés de logements sociaux ou avec des propriétaires privés, ainsi qu'avec les fournisseurs d'énergie, afin d'être avertis en cas de défaut de paiement et pouvoir agir dans les délais respectables.

« Pour l'énergie, on a un listing de gens qui sont en défaut, et qu'on contacte. »

"Quand il y a des "restrictions gaz électricité", etc., ce sont déjà des systèmes d'alerte"

c. La médiation de dette et l'assistance générale

Les services de médiation de dette et l'assistance générale peuvent également être des outils préventifs. Soit les usagers ont déjà perdu une fois leur logement, et ces services les aident à se maintenir dans leur nouveau logement et à éviter les erreurs déjà commises, une fois que la situation a été stabilisée. Soit les personnes viennent en amont lorsqu'elles ont des difficultés à gérer leur budget, avant de connaître le risque de la perte du logement. La prévention peut passer par le service énergie où elles peuvent recevoir des conseils par rapport à leur consommation, des primes pour installer un nouveau système. Les travailleurs nous signalent cependant que ces primes sont très conditionnées, et que peu d'usagers entrent dans ces conditions. Ils peuvent recevoir un accompagnement budgétaire, ou une cogestion de leur compte. Il y a également des permanences juridiques afin de les informer de leurs droits face à leurs propriétaires, pour éviter les abus. À leur demande, leur loyer peut être prélevé de leurs allocations.

« On a un système de comptes cogérés. On paie les dettes, le reste va sur un sous-compte et est à la disposition de la personne, versé une fois, ou deux fois, selon le choix et la capacité de la personne à gérer son budget. On rend les rennes petit à petit. On essaie que les gens soient autonomes, en évitant en amont qu'ils deviennent sans-abri. »

d. L'accompagnement dans le logement

Il existe également des logements accompagnés pour des personnes connaissant des difficultés à se gérer. Par exemple des personnes handicapées mentales, des personnes déstructurées, toxicomanes ou alcooliques, ou pour les jeunes. Cependant, lors de nos entretiens, nous n'avons pas rencontré en Wallonie ou à Bruxelles de CPAS qui organisait ce type de logement. Cela incombe plutôt au secteur associatif.

Il existe également des formes et des appellations très variées d'habitats collectifs qui font office d'habitat accompagné. La caractéristique commune de ces logements est qu'ils regroupent des personnes à faibles revenus dans un bâtiment qui comprend des espaces privatifs et des espaces communs. Les occupants gèrent ensemble l'organisation pratique de la vie collective. Des structures sociales, subventionnées ou non par les pouvoirs publics, leur proposent un accompagnement. Ces logements sont mis à disposition par des propriétaires privés, désireux de servir un projet social, qui mettent leur bien en gestion auprès d'une Agence Immobilière Sociale, à la condition que celui-ci soit bien adapté à ce type de vie communautaire. Les auteurs d'une étude explorant ce secteur définissent l'habitat groupé comme « *un lieu de vie qui abrite un petit nombre de personnes bénéficiant à la fois d'espaces privatifs et collectifs dont la gestion ou cogestion incombe principalement aux résidents. Ces habitants n'ont pas forcément de liens familiaux entre eux* ». Ils distinguent cette forme d'habitat collectif de l'habitat communautaire qui lui abrite un plus grand nombre de résidents. Ils définissent l'habitat solidaire comme « *un milieu et un projet de vie dans lequel évoluent (notamment) une ou plusieurs personnes dont au moins une se trouve en situation de précarité sociale (ou en passe de le devenir). Elles s'inscrivent formellement ou informellement dans une communauté d'intérêts et parfois bénéficient d'un accompagnement ou d'une aide sociale spécifique ou générale. Cet habitat solidaire se matérialise par un habitat de type groupé : ensemble d'habitations autonomes mais groupées comportant un ou des espaces communs occupés par plus de deux adultes qui ne sont pas liés par d'autres liens que cet ensemble d'habitation* ». Ces projets visent la plus grande autonomie des occupants. L'encadrement proposé par l'association qui gère le projet est donc souvent minimaliste, mais pas superflue pour autant. Il existe également des collectivités où ce sont les occupants qui accompagnent eux-mêmes les personnes ayant des difficultés. Ces logements peuvent regrouper un public très disparate composé de sans-abri, de jeunes, de squatteurs, de militants, d'artistes, d'anciens détenus, de personnes atteintes d'un handicap mental, de personnes souffrant de problèmes psychiques ou d'assuétudes, de personnes âgées, etc. Les avantages mis en avant par les occupants de ces formes d'habitation sont les économies d'échelle réalisées, le supplément d'espace collectif disponible, le nombre inférieur de rechute en cas de postcure de désintoxication, de problèmes de santé mentale, une meilleure espérance de vie pour les personnes âgées par rapport à la vie en maison de repos, mais également et surtout des bénéfices au niveau social pour des personnes ne pouvant être accueillies dans les infrastructures ordinaires. Il existe également des projets inhérents à ces habitats collectifs, comme la rénovation du bâtiment par les occupants-mêmes. Cependant,

l'habitat collectif peut avoir des répercussions sur le montant des allocations sociales. En effet, la cohabitation est définie par le fait de vivre sous le même toit et de régler principalement en commun les questions ménagères (loyer, entretien, nourriture). La difficulté vient du fait que l'organisme payeur aura tendance à considérer que l'habitat collectif entraîne de facto une mise en commun des frais du ménage, et c'est la personne concernée qui devra prouver qu'elle ne partage aucun frais avec les autres occupants du logement, pour obtenir le taux d'isolé.

Les kots supervisés, quant à eux, sont destinés aux jeunes de 18 ans, peu ou pas soutenus par leur famille, pressés de quitter l'institution et désireux de voler de leurs propres ailes, de trouver une aide alternative entre l'institution ou sa famille, et l'autonomie. Ces kots sont un logement réel dans lequel le jeune bénéficie d'un encadrement.

À défaut d'organiser lui-même ces formes de logements accompagnés, le CPAS propose un accompagnement une fois que la personne est relogée. Cet accompagnement consiste en une forme d'éducation où on apprend à la personne à revivre dans son logement, à le gérer et à gérer tout ce qui est inhérent à la vie au quotidien (courrier, poubelles, repas, voisins, rendez-vous, etc.). Il arrive également que l'assistant social visite le futur logement avec l'usager afin de voir si celui-ci est bien adapté à ses besoins.

e. Présence dans le quartier et l'aide à la portée de tous

Ainsi que nous l'avons dit précédemment, il est plutôt singulier que les CPAS organisent le travail de rue. Nous avons rencontré un CPAS en Wallonie qui travaille avec une petite équipe dite « hors les murs », composée d'un psychologue et d'un travailleur social qui vont à la rencontre des publics plus spécifiques là où ils se trouvent (toxicomanes et prostituées), dans certains quartiers, squats, et ce, en dehors des heures d'ouverture de bureau.

Nous avons également rencontré des CPAS qui ont divisé leurs équipes de travailleurs sociaux par antennes présentes dans différents quartiers, que ce soit suivant une logique de services proposés (antenne jeune, antenne médiation de dettes, etc.), ou que ce soit selon une simple division géographique. Cette présence du CPAS dans plusieurs endroits différents lui donne d'avantage de visibilité.

2.1.2. Entrée physique

Flandre

Les CPAS interrogés indiquent que les gens viennent généralement chez eux de leur propre initiative. Mais les canaux d'entrée des Centres d'action pour le bien-être général peuvent également orienter des gens vers les CPAS afin d'y recevoir un certain type d'aide.

Le rôle que jouent les services de police varie en fonction de la situation locale. Dans certaines communes, il y a une coopération solidement établie entre le CPAS et les services de police, ce qui fait que les gens y sont plus rapidement dirigés vers le CPAS. Cela se passe surtout dans des situations de violence (intrafamiliale) et d'urgence, mais aussi lorsque des habitations s'avèrent être extrêmement malpropres ou en cas de problèmes de voisinage. Dans la plupart des communes, une intervention d'urgence de la police a lieu la nuit ou pendant le week-end et ce sont alors les policiers qui font le nécessaire. Nous remarquons de surcroît que tous les CPAS flamands indiquent qu'ils entrent plusieurs fois par an en contact avec des sans-abri qui vivent sous la menace d'une violence familiale et où la police entreprend des actions pour assurer la sécurité des victimes (voir tableau 15). De cette manière, il est clair que les services de police sont un acteur important dans l'afflux des sans-abri. Certainement dans les petites communes où la police est le seul organisme public accessible 24 h sur 24, les agents sont régulièrement confrontés à des situations impliquant des sans-abri.

Un seul des CPAS interrogés fait état d'un afflux très important dû aux interventions des services de police. Dans cette commune, la police souligne très clairement l'importance du travail préventif et elle coopère étroitement avec le Centre d'action pour le bien-être général afin d'assurer l'aide aux victimes. Cette approche de la police a fait que la proportion de sans-abri affluant en raison de problèmes relationnels et/ou liés à la violence intrafamiliale a fortement augmenté. Il arrive aussi, bien que très rarement, que ce soit l'école ou le médecin traitant qui oriente les gens vers le CPAS.

Dans les CPAS qui en font usage, l'entrée peut aussi avoir lieu par le biais du numéro central d'urgence. Ceci s'avère pourtant une affaire coûteuse, surtout pour les petits CPAS, et la plupart d'entre eux n'en dispose donc pas. Dans les CPAS qui en font usage, ce numéro d'urgence est généralement organisé dans le cadre d'un partenariat. Les informations concernant le numéro d'urgence sont davantage développées sous le chapitre consacré aux instruments.

Très peu de communes procèdent à l'élaboration d'initiatives spécifiques visant à atteindre les sans-abri. Selon la plupart des CPAS, le besoin ne s'en fait pas sentir. La principale raison invoquée pour cet état de fait est qu'il y a déjà trop de travail comme cela ou que les CPAS sont d'avis qu'ils atteignent déjà tous les sans-abri. Ces CPAS se dégagent de cette responsabilité.

« Mais aller nous-mêmes vers eux, non. Nous sommes actuellement déjà submergés de travail. Il ne faut pas en plus aller les chercher, si l'on peut dire, car on ne saurait même pas par où commencer. »

« Parce que nous n'avons, jusqu'à présent, reçu aucune indication du fait que les gens n'arriveraient pas à trouver le chemin. Le travail de rue est par ailleurs très développé, et c'est là qu'a lieu le travail de détection n'est-ce pas ? Ce sont ces gens-là qui accompagnent aussi leurs clients jusque chez nous. »

Dans la commune d'un CPAS interrogé oralement, une initiative spécifique a été élaborée afin d'atteindre les sans-abri (potentiels). Des permanences appelées « woonnamiddagen » (après-midis du logement) y sont organisées en collaboration avec le syndicat des locataires, l'office de locations sociales, les sociétés de logements sociaux et le service du logement de la ville. Tous les services concernés par le logement sont représentés à ces permanences et les demandeurs d'aide peuvent s'y rendre pour obtenir des informations. Des listes d'inscription communes sont également établies à cette même occasion.

Dans un autre CPAS interrogé, un projet axé sur le groupe des sans-abri difficilement joignables, les sans-abri chroniques, est en cours. Dans cette commune, ce sont les travailleurs sociaux qui vont vers les sans-abri au lieu que ce soit les sans-abri qui doivent se rendre au CPAS. L'objectif est de créer une relation avec ce groupe cible particulièrement difficile à atteindre. Cette relation est par ailleurs exempte de règles et de conditions. On y travaille de manière très intense avec ce petit groupe.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Les CPAS répondent au principe de travail sur base d'une demande de la personne, et non l'inverse, même si la demande émane d'un parent. Ils n'organisent donc pas de démarche spécifique pour aller à l'encontre des personnes sans-abri. Selon le principe de l'activation et de la mobilisation des personnes, les CPAS ne veulent pas agir contre la volonté de la personne mais au contraire avec sa collaboration afin d'optimiser l'issue de l'aide sociale. Cependant, il arrive que des assistants sociaux se déplacent si une personne demandeuse d'aide n'est pas en mesure de le faire elle-même. Par exemple, si une situation problématique a été décelée par un autre service du CPAS, comme le service de distribution de repas, où si plusieurs témoignages mentionnent une même personne en difficulté. Parmi les CPAS rencontrés, un seul travaille avec une équipe qui part à la rencontre des publics en difficulté (travailleurs « hors les murs »).

« On va dans la rue, là où on sait qu'on va rencontrer des gens, des consommateurs ou d'autres, le soir, vers minuit. C'est une façon de leur montrer que le CPAS ne se réduit pas à du travail dans un petit bureau, de 8h à 16h, qu'on n'a pas peur de sortir, d'aller là où ils sont, et de faire des heures supplémentaires. Car la galère, elle ne respecte pas les horaires. »

« La femme battue, ce n'est pas en journée qu'elle se fait maltraitée, mais le soir, quand son mari revient du boulot. Et le soir, il n'y a plus de CPAS. Alors qu'est ce qu'elle fait ? Elle reste chez elle ? Elle attend le lendemain ? »

Le principal canal d'entrée des sans-abri au CPAS est l'initiative personnelle et la police. En effet, les gens sont informés par leur entourage (famille, amis) ou par leurs pairs, car d'après les travailleurs sociaux, les informations concernant l'assistance circule très rapidement entre sans-abri. Dès qu'une nouvelle initiative est entreprise, d'autres viennent réclamer cette même aide. Le « bouche à oreilles » est une source d'information très répandue. Les nouveaux sans-abri sont vite informés, voir même parfois accompagnés par d'autres usagers aux portes du CPAS.

« Pour beaucoup, le CPAS est la réponse à tous les problèmes, la référence, la première ligne. »

Concernant la police, celle-ci n'est pas perçue de la même manière par tous. En effet, il a été spécifié lors des entretiens, que dans les petites communes, la police était perçue de manière moins négative par la population, d'avantage comme un service de proximité qui prend le relais en dehors des heures ouvrables. À l'inverse, dans les grandes villes, elle est connue pour son action coercitive (« chasser le pauvre » des zones publiques, touristiques) et répréhensive, et donc elle sert plutôt de relais lorsqu'elle a interpellé quelqu'un sur la voie public, et qu'elle le conduit vers un abri, une maison d'accueil ou le CPAS.

« Avec la police, le partenariat s'est développé ces dernières années. La collaboration est bonne, mais on garde le secret professionnel, ce que la police a eu du mal à comprendre ».

« La police peut faire le travail du CPAS le week-end, comme trouver une maison d'accueil, et relayer vers le CPAS le lundi. »

Le numéro d'appel central joue aussi un rôle important, lorsqu'il existe et est connu dans une certaine zone regroupant plusieurs CPAS, car il permet ensuite de relayer la situation vers le CPAS compétent. Mais cet outil n'a été rencontré que dans une zone urbaine wallonne et n'est pas accessible aux communes ne faisant pas partie de cette zone urbaine, comme le déplore un travailleur social. Les CPAS qui ne se sont pas organisés autour d'un numéro central d'appel ont un système de téléphone d'urgence 24h/24 propre à leur CPAS, ou de téléphone de garde, que ce soit un assistant social ou le président du CPAS, mais celui-ci n'est pas accessible au public mais en interne et à la police, en cas d'urgence. Ils estiment que ce n'est pas nécessaire de mettre sur pied un dispositif téléphonique d'urgence plus large, ça ne répondrait pas à un besoin local.

Le médecin généraliste n'a pas été mentionné comme acteur relais mais bien les hôpitaux, qui eux contactent les CPAS afin d'assurer le suivi financier du dossier de leurs patients, selon les assistants sociaux des CPAS. Les écoles ne sont pas non plus mentionnées comme canal d'entrée, mais elles sont justement sollicitées par les travailleurs sociaux, en vue de faire du travail préventif d'information, de

sensibilisation et de responsabilisation et surtout pour briser l'image péjorative que peut encore avoir le CPAS auprès de certains qui n'osent pas franchir la porte de peur d'être stigmatisé.

« Mais il reste un problème d'image. Il y a encore trop de personnes qui ne poussent pas les portes des CPAS. »

D'autres voies d'entrée ont été évoquées. La commune qui informe le public des services du CPAS via son bulletin communal. Il y a aussi les partenaires sociaux comme l'Onem, le Forem, les syndicats, etc., le secteur associatif (travailleurs de rue, hébergement – pour les frais - et distribution de repas, de colis), les sociétés de logement, voir même les propriétaires privés. Concernant le secteur des « partenaires sociaux », les sans-abri ont le sentiment que l'orientation se fait en vue de « se débarrasser » d'eux, plutôt que dans le but de les aider réellement, contrairement aux travailleurs sociaux des services du secteur (associatif) de l'aide. La police constitue une source d'information pour les usagers lorsqu'elle intervient pour les faire quitter un endroit (gare, parking, squat, etc.). Depuis quelques années existe la Cellule Heircham localisée dans la Gare du Nord de Bruxelles. Elle est constituée de deux agents de police qui ont initié cette cellule en réponse à l'errance des sans-abri dans les gares de train et de métro. Ils orientent ceux-ci vers les structures d'aide, et leur permettent de se remettre en ordre au niveau des papiers d'identité.

« Le relais se fait parfois vers nous, CPAS, on nous envoie la personne sans même prendre contact avec nous, alors que dans le sens inverse, on accompagne toujours la personne ou on appelle avant de l'orienter pour créer le contact. »

2.1.3. Admission

Flandre

Dans la plupart des CPAS, l'entretien d'admission se déroule au moyen d'un questionnaire existant, qui n'est pas adapté à la problématique spécifique du sans-abrisme et du logement. Si quelques CPAS ont développé leur propre instrument d'admission, ils indiquent toutefois qu'une certaine forme de soutien serait bienvenue. L'Association des villes et communes de Flandre (VMSG) avait déjà développé un instrument (une sorte de guide) relatif aux problèmes de logement qui est actuellement utilisé par un certain nombre de CPAS. D'autres CPAS ont élaboré un scénario pour les différentes organisations coopérant dans le cadre d'un partenariat.

Quelques petits CPAS indiquent être prêts à l'utiliser s'il existait. Ils rencontrent peu de sans-abri et craignent pour cette raison d'oublier parfois de poser certaines questions importantes :

« Par malchance, nous en avons eu trois l'un après l'autre, et alors on pense qu'on oublie peut-être de demander certaines choses, on pense qu'on en a besoin, mais pendant tous les mois d'avant nous n'en avons vu qu'un seul. Donc toute l'année, personne. Alors, on se dit, est-ce que je dois vraiment m'occuper d'un tel instrument ? Je pourrais l'employer, mais cela ne vaut pas la peine d'y consacrer du temps. Il y a bien d'autres situations ici qui demandent de l'attention. »

« Non. Ça existe ? C'est toujours intéressant à savoir. Car on pose plein de questions pour essayer de se faire une idée aussi complète que possible de la situation, mais après coup, on se rend généralement compte qu'il y a encore des choses qu'on n'a pas demandées. »

D'autres CPAS ont indiqué qu'ils ne ressentent aucun besoin de disposer d'un formulaire d'admission ou d'une liste de contrôle spécifique pour les sans-abri. Un seul CPAS a même réagi de manière particulièrement agressive et il a déclaré qu'il y avait déjà assez de formulaires et d'instruments différents. Ce répondant est d'avis que le travail social devient de plus en plus bureaucratique.

« Le formulaire exemple est conçu de telle façon que nous pouvons en fait l'utiliser pour toutes les demandes d'aide, il est suffisamment large. Et nous voulons également éviter de nous retrouver coincés dans une procédure bureaucratique nécessitant pour tout des formulaires. Pour une allocation loyer, ce formulaire-ci, pour une situation de sans-abrisme, ce formulaire-là et pour une autre chose, encore un autre formulaire ! »

Le système utilisé par le CPAS dépend du profil de clients ciblé. Globalement, nous distinguons trois systèmes :

- Les CPAS utilisant des « intaker(s) » (accueillants) ; après l'entretien d'admission, les clients sans-abri sont orientés vers un travailleur social permanent.
- Les CPAS utilisant des « intaker(s) » ; après l'entretien d'admission, le client sans-abri reste auprès de l'intaker jusqu'à ce qu'un logement est réglé. Une fois la question de l'hébergement réglée, le client est réorienté en fonction des problèmes auxquels il doit faire face. (Médiation de dettes, activation, etc.)
- Les CPAS où le client arrive immédiatement chez le travailleur social permanent.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Le premier entretien et l'orientation de l'utilisateur suit la même procédure en Région wallonne et en Région bruxelloise. En tout premier lieu, le travailleur vérifie si le CPAS est compétent, sinon, il envoie la personne vers le CPAS compétent et contacte théoriquement celui-ci par téléphone au préalable, mais dans la pratique, le coup de fil relais entre les CPAS ne se fait pas systématiquement. Ce travail peut être réalisé par un agent d'accueil quand il y en a un. C'est lui qui prépare la demande et oriente l'arrivant vers l'assistant disponible, de permanence ou de garde. Il arrive que la personne doive revenir plus tard car on ne peut pas la recevoir immédiatement. Il arrive même que la demande ne

soit pas enregistrée au moment où elle est faite car le délai légal à respecter pour répondre à une demande n'est pas possible à respecter. Alors plutôt que d'être dans l'illégalité, les CPAS postposent l'enregistrement de la demande à un moment où il pourra la traiter. Dans les plus petits CPAS, dépourvus d'agent d'accueil, c'est le travailleur disponible qui reçoit la personne, et elle sera orientée ensuite vers le titulaire définitive du dossier. La première rencontre a souvent lieu dans l'urgence, c'est au second rendez-vous que le titulaire intervient, mais celui-ci peut être le travailleur social du premier contact.

Ensuite débute l'enquête sociale au cours de laquelle le travailleur et l'utilisateur font un état des lieux de la situation de la personne, identifient ses besoins et retracent son parcours. La personne exprime sa problématique et ses attentes, ses désirs. L'assistant social explique les possibilités et le fonctionnement du CPAS. Il détermine l'urgent, les priorités, il trace une ligne du temps. Il identifie les ressources et les possibilités personnelles de l'utilisateur car le réseau de logement est vite saturé. Il vérifie si tous les droits sociaux sont bien activés. Si c'est nécessaire et avec l'accord de la personne, il prend contact avec l'entourage (famille, médecin). Cependant, cette prise de contact peut être mal vécue par les usagers. L'un nous explique que cela ne se passe pas toujours avec son accord, et que cela se fait malgré les situations de conflit, au-delà de la souffrance de l'utilisateur.

« Le CPAS veut juste éviter de payer la totalité en se tournant vers les parents, il ne veut pas un retissage des liens sociaux, ils ne se préoccupent pas des conflits qu'il y a derrière. »

« Le premier souci pour l'assistant social c'est de renvoyer vers ses parents, comme si on s'intéressait plus du comment récupérer l'argent sans voir les droits des personnes, ce qui peut dégoûter les personnes car on ne prend pas en compte les difficultés à côté. »

Le travailleur met à la disposition de l'utilisateur un téléphone ou Internet pour que celui-ci puisse entamer une recherche de logement lui-même. La plupart n'utilisent pas de check liste et suivent la procédure d'enquête sociale soit de mémoire, soit dans le document prévu à cet effet. Nous avons rencontré seulement deux CPAS qui travaillent avec une forme de check-list destinée aux personnes sans-abri.

« Ils demandent un logement, mais ce n'est pas toujours ça qu'il leur faut, mais plutôt des soins, ... mais c'est dur de savoir si quelqu'un est vraiment en errance ou s'il avait un point d'accroche quelque part, on ne sait pas vérifier. Les gens en disent le moins possible par crainte de ne pas recevoir ce à quoi ils ont droit. Il y a beaucoup de surendettement (surtout gaz, électricité et eau). »

« En arrivant, les gens savent ce qu'ils vont demander. En général, c'est l'adresse de référence. »

L'utilisateur est orienté vers :

- la cellule adéquate du CPAS s'il en existe une (cellule 18-25 ans, cellule sans-abri, cellule logement),

- un logement, si il y a besoin d'un logement provisoire (abri de nuit, maison d'accueil, logement de transit), ou vers la société de logements sociaux pour s'inscrire si ce n'est pas déjà fait,
- les instances juridiques, en cas de risque de perte du logement ou autre problème d'ordre de la justice,
- le secteur associatif de l'aide (logement, repas, sanitaires, etc.).

Enfin, un second rendez-vous est fixé avec une part de tâches à accomplir de la part l'utilisateur et en fonction de ses capacités (prise de contact, remise en ordre administrative, etc.).

Les assistants sociaux soulignent l'importance du premier contact en vue d'établir une relation de confiance sur laquelle sera basé la suite de la collaboration, favorable en vue d'une issue positive et d'une aide adaptée et optimale. Les gens sont souvent en état de crise. Au-delà de la procédure administrative qui est ressentie comme assez lourde, les travailleurs essaient de baser cet entretien sur l'écoute plutôt que sous forme d'interrogatoire.

« Le premier accueil est important car les gens sont souvent en crise. »

« Le premier contact est très important, alors on est plus à l'écoute plutôt que de questionner trop la personne. On essaie de la mettre à l'aise et de lui expliquer le fonctionnement du CPAS. On essaie de comprendre, cerner la personne, de créer un climat de confiance. »

Résumé

En ce qui concerne la prévention, l'outil qui est le plus souvent évoqué est l'avis d'expulsion. Cependant, l'utilisation de celui-ci varie selon les CPAS, que ce soit en Wallonie, en Flandre ou à Bruxelles. La Flandre a davantage développé d'initiatives de prévention, que ce soit au niveau des concertations avec des acteurs locaux, des fournisseurs d'énergie ou des sociétés de logements sociaux. Il existe dans les trois Régions des initiatives de visibilité dans le quartier, ou du travail sur la médiation de dette.

En Flandre comme en Wallonie, les sans-abri entrent en contact avec les CPAS suivant leur propre initiative. Puis se sont les services de police qui jouent le rôle de canal d'entrée au CPAS. En Flandre, la police est d'avantage suscitée en cas de violence conjugale qu'en Wallonie, selon les travailleurs sociaux interrogés. Rappelons qu'il y a également plus de situation de violence conjugale qui ont été signalées en Flandre qu'en Wallonie. La police joue un rôle plus important au cours de la nuit ou des week-ends, lorsque le CPAS n'est pas accessible.

En Flandre, l'école, le médecin généraliste et quelques initiatives spécifiques ont été mentionnées. En Wallonie, ce sont plutôt les hôpitaux, les partenaires sociaux et le secteur associatif qui font également office de canaux d'entrée.

2.2. Trajectoire

Flandre

Le trajet standard que parcourent les clients sans-abri commence par la recherche d'un logement ou d'une possibilité d'accueil. Selon le système, comme mentionné dans le chapitre précédent, c'est soit le travailleur social permanent ou l'accueillant qui s'en charge. Comme nous l'avons déjà mentionné, la première possibilité envisagée est celle d'héberger le client chez des amis ou des membres de sa famille. Lorsque cela s'avère impossible, le client peut par exemple être orienté vers un centre d'accueil, un abri de nuit ou un logement d'urgence. La décision dépend des souhaits et des problèmes du client, mais aussi de la disponibilité des lieux d'accueil.

Le processus d'aide est ensuite enclenché. Lorsque le client réside dans une maison d'accueil, l'assistance est gérée sur place. Bon nombre de CPAS indiquent que pendant le séjour, ils n'ont plus vraiment de vue sur la situation du client. Dans l'autre cas, c'est le travailleur social du CPAS qui s'en occupe. Les tâches financières et administratives demeurent l'affaire du travailleur social du CPAS. Après cela, on recherche un lieu de résidence plus permanent, par exemple, un logement social. Les différentes possibilités de logement sont parcourues, ainsi que les instruments mis à la disposition du travailleur social afin mener à bien la prestation d'aide.

Dans ce chapitre, nous abordons par conséquent en premier lieu les trajets que parcourent les demandeurs d'aide sans-abri : dans quelles structures sont-ils hébergés ? Leur capacité est-elle suffisante pour accueillir ces demandeurs d'aide ? En second lieu, nous examinons les instruments qu'utilisent les CPAS dans le cadre de l'assistance offerte aux sans-abri. Quels sont les instruments les plus utilisés et pourquoi ? Quels sont les avantages et les désavantages de chaque instrument ? Et comment peuvent-ils être optimisés ? Et pour finir, nous regardons aussi l'aspect de l'évaluation. Est-ce que les objectifs sont abordés avec les clients sans-abri ?

Nous soulignons que les trajectoires des sans-abri sont souvent interrompues, à n'importe quelle étape de la procédure.

« Nous avons un nombre assez important de clients qui font le tour de la Belgique, comme nous appelons cela. Ils louent chaque fois quelque chose par le biais d'un autre CPAS, jusqu'à ce que la situation foire de

nouveau. Nous en voyons passer quelques-uns comme cela. Ils vont d'un organisme à l'autre et ne sont à la longue plus les bienvenus nulle part, on a un groupe comme cela. C'est du travail de rafistolage. Il s'agit de personnes qui ne sont plus ouvertes aux changements dans leur vie ou qui changent tellement vite d'adresse qu'il est impossible d'optimiser durablement leur situation. »

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Durant son parcours au sein du CPAS, l'utilisateur entame une procédure de recherche de logement de moyen ou de long terme. Il s'inscrit auprès d'une société de logements sociaux et doit fournir les documents nécessaires à la procédure. Pour être candidat locataire, la personne doit faire valoir une série de conditions et de priorités, tant pour accéder au logement que pour s'y maintenir. Ces conditions sont relatives à la composition du ménage, aux revenus et à des conditions patrimoniales. Son statut, son handicap éventuel, ses difficultés d'intégration à la communauté de vie constituent des qualifications qui sont assimilées à des priorités d'accès au logement social public ou subventionné²⁵. Il s'agit dans le cas des sans-abri d'obtenir une attestation fournie par les abris de nuit et ensuite par le CPAS justifiant qu'il est bien en situation de sans-abrisme, ou qu'il occupe un logement insalubre. Ces attestations augmentent de 8 points de priorité l'accès au logement social.

En attendant ce logement, la personne sans-abri est hébergée en abri de nuit, en maison d'accueil selon les disponibilités car ici aussi il peut y avoir une période d'attente, en logement de transit, ou comme nous l'avons vu précédemment, selon ses ressources personnelles, elle peut être hébergée chez des amis ou de la famille.

En fonction des problèmes que la personne sans-abri doit résoudre, elle est orientée vers un service spécifique (médiation de dette, santé, etc.) et est suivie par un assistant social de référence du service d'aide générale, une fois que l'urgence a été levée. Si elle est hébergée en maison d'accueil, son assistant social de référence est alors celui de la maison, qui à l'issue du séjour, transmettra cette responsabilité au CPAS compétent.

Dans les faits, les trajectoires des personnes sans-abri sont loin d'être linéaires, mais au contraire sont constituées d'allers et de retours entre les services sociaux, les structures d'hébergements, l'errance, etc. Il arrive que les personnes se voient refuser l'accès à un service, suite à un comportement non toléré par le règlement. Les assistants sociaux jonglent sans cesse avec les ressources possibles des sans-abri et font un travail qu'ils qualifient d'improvisé, avec les moyens du bord, dans l'imprévu et surtout au cas par cas.

²⁵ Mémento du Logement, Région wallonne, 2007

« Ici, c'est un petit CPAS, alors c'est l'assistant qui gère tous les aspects de l'aide. On fait du cas par cas avec les moyens dont on dispose et surtout en fonction des desideratas des demandeurs qui ne veulent pas toujours les solutions trouvées (hébergement, institutions,...). »

« On fait de l'aide générale, on touche à tout et on doit être informé de tout. Travail varié. On ne fait pas de contrat, pas de projet, car ces personnes sont fort instables. On met des choses en place puis on n'a plus de nouvelles... on travaille au jour le jour. Il y a des gens qu'on ne voit que pour la révision annuelle, d'autres tous les 15 jours... On travaille toujours dans l'urgence, les gens ne viennent jamais à temps, mais toujours à la dernière minute. Ce public ne se projette pas dans l'avenir. »

"On essaie de faire des gens des acteurs avec qui on peut travailler, pas des personnes avec lesquelles on se bat. Mais les gens ne sont pas toujours preneurs. Si la personne est en maison d'accueil, on est secondé par le personnel de la maison. On a souvent des situations catastrophiques, et on envoie vers les autres (la police, l'hôpital). On fait le tri, on dénoue. On est la clef de voute, la première ligne. Puis on dispatche vers tous les autres services. Ensuite, le projet dépend du profil de la personne. »

« On établit un projet par balises, étapes (aller à la mutuelle avant la semaine prochaine par exemple, au Forem, à l' AIS ...). On essaie de les motiver dans un processus d'insertion, ne pas faire les choses à leur place, mais les accompagner dans la démarche. L'objectif final est l'insertion sociale. Parfois les petites étapes durent dix ans, ou deux mois. Ça dépend de la personne, de ses capacités à mobiliser ses ressources. Chaque situation est particulière, il n'y a pas de canevas, sauf dans les grandes lignes. »

« On n'est jamais précis dans les objectifs, projets, car c'est les mettre face au mur lors des conseils. Avec les personnes avec lesquelles on sait qu'on n'avancera pas, on fera des projets plus simples, des ateliers sociaux. On ne se limite pas aux 18-25 ans. On fait avec les compétences de chacun. On essaie de les voir régulièrement. »

2.2.1. Lieux d'accueil

Flandre

La plupart des CPAS considèrent que l'aide à la recherche d'un logement est absolument prioritaire. Comme cela a déjà été dit, la plupart des CPAS essaient d'abord d'héberger le client sans-abri chez des membres de sa famille ou chez des amis. Bon nombre de sans-abri se retrouvent toutefois dans d'autres situations temporaires, comme des maisons d'accueil ou des logements de transition. Toutes les communes ne disposant toutefois pas de telles structures, les sans-abri sont régulièrement hébergés (loin) en dehors des frontières de leur propre commune.

Tableau 55: Structures d'accueil présentes au sein des communes flamandes selon les CPAS flamands

	Organisé par le CPAS	Financé (partiellement) par le CPAS	Présent, sans engagement du CPAS	Absent au sein de la commune
Maison d'accueil	3,9 %	9,2 %	7,2 %	79,7 %
Accueil de nuit	7,1 %	5,8 %	2,6 %	84,5 %
Structure d'accueil d'urgence	25,6 %	25,0 %	6,4 %	42,9 %
Projet de logement pour sans-abri	6,6 %	2,6 %	6,6 %	84,2 %
Logement de transit/de crise	73,8 %	6,9 %	2,5 %	16,9 %
Accueil de nuit pour l'hiver (casernes, etc.)	1,9 %	1,9 %	3,2 %	92,2 %
Autre	30,8 %	15,4 %	2,6 %	51,3 %

Les structures d'aide les plus utilisées par les CPAS sont les logements de transit et les logements d'urgence (de crise). Le second type d'accueil le plus organisé par les CPAS est la structure d'accueil d'urgence. 25 % des CPAS l'organisent eux-mêmes, 25 % cofinancent. Six autres pour cent des CPAS indiquent que cette structure est présente au sein de leur commune, mais sans aucun engagement de la part du CPAS. Cela fait que 43 % des communes flamandes ne disposent pas de structures d'accueil d'urgence.

Tableau 56: Il est souhaitable par rapport aux sans-abri chroniques que l'accueil d'urgence soit soumis à une forme de condition limitée (CPAS flamand, N = 145)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
2,8 %	13,8 %	37,9 %	38,6 %	6,9 %

Près de la moitié des CPAS indiquent qu'il serait souhaitable par rapport aux sans-abri chroniques que l'accueil d'urgence soit soumis à une forme limitée de conditions. Parmi les CPAS interrogés, un seul a indiqué que cela constituait un problème étant donné que l'accueil d'urgence était situé dans la maison de repos. Les toxicomanes ne sont pas les bienvenus dans cette structure d'accueil d'urgence.

Selon les répondants des organisations des groupes cibles, il existe toutefois, dans d'autres lieux d'accueil, trop de conditions, et ce, aussi bien dans les structures d'accueil organisées par le Centre d'action pour le bien-être général que celles qui sont gérées par le CPAS. Un répondant indique ainsi qu'il est impossible que des toxicomanes soient refusés parce qu'ils ne sont pas en ordre avec leur mutuelle. Selon ce même répondant, les listes d'attente sont également trop longues ; un toxicomane peut ainsi devoir attendre deux ans avant d'être réorienté.

À l'exception de l'accueil d'urgence et du logement de transit, nous remarquons que les structures susmentionnées sont toujours organisées par moins de 20 % des CPAS. Il n'est donc pas étonnant que seuls 18 % des CPAS – parmi lesquels, aucun CPAS d'une grande commune – considèrent la capacité d'accueil au sein de la commune comme étant suffisante. 36 % des CPAS sont même d'avis que la

capacité d'accueil est grandement insuffisante. Cela est surtout le cas dans les grandes communes et dans les communes de taille moyenne. Nous pouvons donc conclure que plus la commune est grande, plus le CPAS s'y montre insatisfait de la capacité d'accueil disponible.

Tableau 57: Évaluation par les CPAS flamands (N = 161) de la capacité d'accueil existante au sein des communes

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Grandement insuffisante	27,3 %	40,8 %	75,0 %	36,0 %
Juste insuffisante	39,0 %	34,2 %	25,0 %	36,0 %
À peine suffisante	20,8 %	17,1 %	0,0 %	18,0 %
Amplement suffisante	2,6 %	2,6 %	0,0 %	2,5 %
Ne sait pas ou non applicable	10,4 %	5,3 %	0,0 %	7,5 %

Certains CPAS indiquent que l'offre, comme elle est maintenant, doit être suffisante, car ils craignent qu'une offre plus vaste mène à une demande accrue de sans-abri venant d'autres communes.

« Cela doit être suffisant, car nous ne voulons surtout pas attirer des gens d'autre part. Nous voyons maintenant déjà que les plus petits CPAS nous refilent la patate chaude. »

La majorité des CPAS interrogés ne partagent toutefois pas cet avis et visent une expansion de l'offre. Bon nombre de CPAS sont activement engagés dans la création de plus de structures d'accueil. Certains CPAS agissent même en tant que maître d'oeuvre.

« Conformément à l'arrêté relatif à la location sociale, nous agissons aussi en tant que maître d'ouvrage dans le cadre de trois projets principalement axés sur l'habitation protégée par le biais desquels nous voulons offrir une alternative complémentaire à l'aide psychiatrique. Nous pouvons y héberger les gens ininsérables dans les autres cases ou dans les autres secteurs et parmi lesquels figurent les sans-abri. »

Dans les focus groupes et au cours des entretiens individuels, la question de la nécessité d'une offre suffisamment différenciée a été maintes fois soulevée. Dans le Brabant flamand par exemple, il n'y a qu'une seule structure d'accueil pour les moins de 25 ans. Dans les petites communes, il y a un manque de structures d'accueil sublocales, pour les jeunes toxicomanes par exemple qui nécessitent un accompagnement approprié. La différenciation est nécessaire ; l'offre de formes mixtes est par exemple inexistante ou insuffisante dans la plupart des communes. Le concept néerlandais de l'échelle du logement a été abordé lors des focus groupes²⁶. Les répondants de l'organisation des groupes cibles ont réagi de manière très positive. Premièrement, cette échelle couvre différentes formes d'accueil. Toutes les gradations doivent être présentes dans une échelle du logement et il doit être indiqué que l'échec est permis et qu'il n'y a pas de honte à faire un pas en arrière. Il est très important de souligner qu'il faut essayer d'éviter autant que possible de forcer les gens. Deuxièmement, les

²⁶ Pour de plus amples informations, voir l'étude de littérature p. 43

différents échelons de l'échelle du logement ne doivent pas être franchis conséquemment. L'« Housing first » peut constituer pour certains le point de départ, mais le principal est qu'il soit question d'un processus.

Les nombreux coups de téléphone nécessaires pour trouver un lieu d'accueil approprié prennent beaucoup de temps. Il n'est donc pas surprenant que la majorité des CPAS indiquent qu'ils aimeraient disposer d'un système central de dispatching permettant d'orienter les prestataires et les demandeurs d'aide vers les places vacantes dans les structures d'accueil. Quatre des cinq CPAS flamands souscrivent à cette thèse. Nous remarquons ici que la différence entre les CPAS des petites, moyennes et grandes communes est à peine perceptible.

Tableau 58: Nécessité d'un système central de dispatching permettant d'orienter les prestataires et les demandeurs d'aide vers les places vacantes dans les structures d'accueil (CPAS flamands, N = 147)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	0,0 %	8,2 %	11,0 %	64,4 %	16,4 %
Communes moyennes	1,5 %	3,0 %	15,2 %	43,9 %	36,4 %
Grandes communes	0,0 %	12,5 %	12,5 %	50,0 %	25,0 %
Total	0,7 %	6,1 %	12,9 %	54,4 %	25,9 %

Ce service de dispatching peut être organisé de deux manières. En premier lieu, au niveau régional. Nous en trouvons un exemple au Limbourg où les deux Centres d'action pour le bien-être général (*CAW Sonar* et *CAW Het Verschil*) disposent chacun d'un service de dispatching auquel les CPAS peuvent téléphoner lorsqu'ils sont à la recherche d'un lieu d'accueil pour un client. Ce service de dispatching maintient une vue d'ensemble sur le nombre de places d'accueil vacantes.

L'autre manière selon laquelle le service de dispatching peut être organisé se situe au niveau communal/du CPAS. Nous en trouvons un exemple dans un des CPAS de centre-ville. Ce CPAS dispose notamment d'un propre service de dispatching qui reprend à sa charge le travail de recherche téléphonique des travailleurs sociaux.

« Lorsque la personne dit non, je n'ai pas d'endroit où aller, nous pouvons nous adresser à notre propre service de dispatching. Il s'agit en fait de gens qui téléphonent partout à la recherche d'une place d'accueil vacante. Le centre social prend alors contact avec notre service de dispatching afin que ce dernier effectue à leur place les appels téléphoniques nécessaires qui prennent beaucoup de temps. »

Comme promis, nous abordons à présent de façon plus détaillée les différents types d'accueil existants, notamment les logements de transition, les structures d'accueil d'hiver et les asiles de nuit.

a. Logements de transit/de crise

Dans 74 % des CPAS flamands, des logements d'urgence sont organisés par le CPAS. Dans 10 autres pour cent, ce type de structure est présent, mais n'est pas organisé par le CPAS. Dans bon nombre de cas, le CPAS assume toutefois une coresponsabilité financière. Cela fait que seulement 17 % des communes ne disposent pas d'un logement de transition ou d'urgence. Il s'agit pour cette raison de la structure d'accueil la plus courante en Flandre.

Le principal problème de ces logements de transit semble être celui de la rotation, ce qui fait qu'il y a toujours un manque de logements de transition. Dans la plupart des CPAS interrogés oralement, le passage du logement de transit à un autre type d'habitation se déroule de manière insatisfaisante. Et c'est cela qui freine tout le système. La plupart des CPAS indiquent que la période durant laquelle une personne peut séjourner dans un logement d'urgence est limitée, mais la majorité des répondants déclarent aussi qu'il est très difficile de respecter le délai imposé.

« Le plus grand problème est celui de la rotation ». Les gens ne poursuivent pas leur parcours et nous avons d'énormes difficultés à mettre fin aux séjours dans les logements de transit. Cela devient d'ailleurs de plus en plus problématique. »

En vue d'améliorer la rotation, ce CPAS a choisi de rendre moins agréable le séjour dans le logement de transition :

« Au début, nous rendions les logements de transit aussi accessibles et aussi bon marché que possible, en partant du point de vue que cela permettrait aux gens y résidant de souffler un peu. Dans la pratique, nous constatons toutefois que les gens s'incrustaient. C'est pourquoi nous avons décidé de rendre les séjours dans les logements de transition aussi inattractifs que possible.

Ce CPAS applique un tarif journalier au lieu de demander un loyer mensuel pour son logement de transition. Actuellement, une discussion est en cours pour augmenter ce tarif journalier afin de l'amener au même niveau tarifaire que celui qui est appliqué par les Centres d'action pour le bien-être général. Le répondant indique que ce serait plus honnête.

Les CPAS interrogés oralement indiquent aussi que l'utilisation de leurs logements de transit est désormais soumise à des limites de temps plus rigides afin d'en améliorer la rotation. Dans la pratique, il apparaît toutefois qu'il est très difficile de faire respecter ces limites de temps.

« Nous essayons en principe de limiter le séjour à trois semaines. Les gens sont étroitement suivis et nous examinons s'ils ont ou non des perspectives. Chaque dossier est traité séparément. Il n'y a pas de date fixe à laquelle ils doivent quitter le logement. Chez nous, un séjour maximum est de trois mois, mais honnêtement dit, même cela ne réussit que très rarement. »

La réglementation est encore plus stricte pour les logements de transition réalisés avec le soutien du SPP. On ne peut y séjourner que pour une période de quatre mois, une seule fois renouvelable. Les CPAS indiquent que cela est très court. Les sans-abri doivent faire face à tant de problèmes qu'il est pratiquement impossible de les résoudre dans un délai aussi bref.

Le fait qu'il est difficile d'expulser quelqu'un d'un logement de transit constitue une difficulté supplémentaire. L'expulsion requiert en effet l'intervention d'un juge de paix.

« Le fait qu'une expulsion doive passer par le biais de la justice de paix et que cela requiert facilement six à sept mois constitue un gros problème. Et cela n'aide pas non plus les clients. »

Il apparaît aussi que les CPAS sont plus stricts pour les personnes résidant dans des logements de transition ou d'urgence.

« Il est vrai qu'il arrive souvent que ces gens soient installés dans un logement d'urgence et qu'ils ne se montrent plus pendant six mois. C'est quelque chose que je ne... dans ces cas-là, j'essaie toujours de les contacter au moins tous les mois ou tous les deux mois. Pour examiner ensemble ce qu'ils ont fait et ce qui doit encore être fait. »

Cette citation témoigne aussi de la frustration que ressentent bon nombre de travailleurs sociaux par rapport à l'application d'une sanction aux sans-abri.

b. Structures d'accueil hivernal

Parmi les CPAS interrogés, quelques-uns ont indiqué qu'ils organisaient un accueil de nuit pendant les mois d'hiver. Dans l'un d'entre eux, on s'y est d'abord politiquement opposé par crainte d'attirer des personnes venant d'autre part. Après un comptage, il est apparu que 40 % des clients étaient des jeunes à problèmes multiples. Cette constatation a obligé le Conseil à examiner de plus près la gravité de la problématique des sans-abri :

« La constatation qu'il y avait tant de jeunes qui n'avaient pas de toit au-dessus de leur tête a effrayé le Conseil et le Comité. Ces jeunes ne présentent pas les caractéristiques des sans-abri, ils font généralement bonne figure, mais n'ont pourtant pas d'endroit où aller. C'était choquant, surtout parce qu'il y avait aussi parmi eux des parents d'enfants en bas âge, qui étaient parfois déjà placés ou non. »

Il est également apparu que ces jeunes ne venaient pas d'autre part, ils vivaient tous dans leur propre ville. D'après la répondante de ce CPAS, l'abri de nuit s'est révélé un grand succès pendant les mois d'hiver. Selon elle, cela était dû à un bon réseautage²⁷.

²⁷ Nous approfondirons ce sujet dans le Chapitre sur « Partenariats interorganisationnels »

Quelques CPAS font également état d'un plan d'urgence hivernale séparé pour les seniors. Dans un seul CPAS, ce plan vise les personnes de plus de 65 ans qui ont un revenu limité, mais quand même un toit au-dessus de la tête. Un autre CPAS communique que les locaux de la maison de repos accueillent de jour les sans-abri pendant les mois d'hivers. Cela n'est toutefois pas un succès, car les gens y ont la sensation d'être exposés au regard des autres.

« Les gens qui sont à la retraite par exemple, ou qui bénéficient d'un revenu d'intégration et qui voyagent avec De Lijn, ceux-là vont faire toute la journée des allers-retours en bus, du moment qu'ils peuvent se rendre vers dix heures au BBB²⁸. En hiver, des locaux chauffés dans les maisons de repos sont ouverts pour les accueillir dans le cadre du plan d'urgence hivernale. (...) Les gens peuvent recevoir des repas chauds dans tous les endroits avec lesquels le CPAS coopère et ces locaux chauffés dans la maison de repos. Mais peu de gens font usage de cette possibilité, car... Ils y sont en partie exposés au regard des autres. »

Les CPAS indiquent aussi que la mise à disposition de la caserne de Lombardsijde est une excellente initiative du ministère de la Défense, mais que les restrictions vis-à-vis du CPAS sont trop grandes. Il est tout d'abord très difficile d'y assurer une permanence 24 h sur 24 et deuxièmement, il faut aussi régler le transport vers Lombardsijde. Il faut que l'accueil soit organisé dans le voisinage direct, sinon les sans-abri – certainement ceux qui ont des enfants – ne se montrent pas enclins à en faire usage. D'autre part, on remarque que la distribution par l'armée de chandails et de couvertures est une action très appréciée.

Au cours du focus groupe avec les organisations des groupes cibles, il a été proposé de faire accompagner l'accueil dans les casernes par une personne de confiance des sans-abri. Les acteurs des autres focus groupes ont également indiqué qu'une collaboration accrue avec des volontaires s'avère nécessaire pour assurer l'accueil d'hiver.

Un des CPAS indique que la vigilance par rapport à la situation des sans-abri doit être intensifiée, et ce, aussi bien en été qu'en hiver. Ce n'est pas qu'en hiver que cette problématique mérite de l'attention.

« Il y a également eu une révision du plan d'urgence hivernale. Ce dernier n'entrait auparavant en vigueur que lorsque la situation était vraiment grave. Il a été constaté lors de réunions de réflexion avec le travail communautaire de quartier, les agents de prévention, les gardiens de la paix, les centres de services et le secteur privé qu'il était impératif d'augmenter, en été, comme en hiver, la vigilance par rapport aux sans-abri. »

²⁸ Bed-Bad-Brood, Lit, douche, pain

c. Accueil de nuit

Près de deux tiers des CPAS flamands sont d’avis que chaque grande ville et chaque centre-ville doivent disposer d’un abri de nuit. Surtout les CPAS des communes de taille moyenne (71 %) trouvent que les grandes villes devraient être obligées de prévoir une structure d’accueil pour la nuit. Seule la moitié des CPAS des grandes villes partagent cet avis.

Tableau 59: Présence obligatoire d’un accueil de nuit dans chaque grande ville et centre-ville en tant qu’élément d’une prestation d’aide efficace (CPAS flamands, N = 146)

Absolument pas d’accord	Pas d’accord	Neutre	D’accord	Entièrement d’accord
4,1 %	10,3 %	21,2 %	45,2 %	19,2 %

Un des CPAS interrogés a indiqué considérer l’accueil de nuit plutôt comme une donnée locale obligatoire. Selon un CPAS situé dans un centre-ville, il faut que chaque région – au moins une par province – dispose de son propre abri de nuit. D’après le répondant de ce CPAS, la politique des grandes villes devrait également viser les provinces, de sorte qu’un accueil de nuit puisse être organisé dans chacune d’elles. Quand les gens doivent se déplacer trop loin de chez eux pour trouver un abri de nuit, ils hésitent souvent à le faire, surtout s’il s’agit de familles. Quelques CPAS ont indiqué qu’en organisant un accueil de nuit, ils craignaient d’attirer des gens d’autre part. La pratique a cependant démenti ce point de vue.

Il est apparu du focus groupe que les CPAS attendaient des moyens financiers de la part des autorités publiques. Un des CPAS indique qu’il doit d’abord y avoir des moyens avant d’entrer en concertation avec le Centre d’action pour le bien-être général et les volontaires.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Aussi bien dans l’aide de première ligne, que dans l’aide de seconde ligne, la priorité est de trouver un logement, que ce soit pour une nuit, quelques semaines ou plusieurs mois, ou à plus long terme encore.

« On fait de la prospection locative: comment décoder la presse, les annonces en adéquation avec leurs besoins et revenus. Leurs désirs ne sont pas toujours à leur portée. On leur explique comment se vendre, se présenter à un propriétaire, passer un appel. Car il y a beaucoup de clichés discriminants sur les SDF qui font peur aux propriétaires. »

Tableau 60: Structures présentes dans les communes wallonnes selon les CPAS wallons

	Organisé par le CPAS	(Partiellement) financé par le CPAS	Présent, sans engagement du CPAS	Absent au sein de la commune
Maison d’accueil	2.8%	2.8%	4.9%	89.4%

Accueil de nuit	4.9%	2.1%	2.1%	90.8%
Structure d'accueil d'urgence	61.0%	4.3%	7.8%	27.0%
Projet de logement pour sans-abri	23.7%	3.7%	4.4%	68.1%
Logement de transit/d'urgence	23.6%	1.4%	5.7%	69.3%
Accueil de nuit pour l'hiver (casernes, etc.)	1.4%	1.4%	4.3%	92.8%
Autre	21.7%	8.7%	4.3%	65.2%

Notre étude quantitative nous révèle que les dispositifs qui sont les plus organisés par les CPAS wallons sont tout d'abord ceux pour l'accueil d'urgence (logement de transit), par un peu moins de deux tiers des CPAS. Ensuite ce sont les projets de logement pour sans-abri qui sont organisés par un cinquième des CPAS, ainsi que les habitations de passage. 21.7% des CPAS organisent d'autres dispositifs. Parmi ceux-ci, nous retrouvons : des initiatives locales d'accueil, l'accueil des candidats réfugiés, des accords avec une A.S.B.L. localisée en dehors de la commune, et un logement d'insertion.

Très peu de dispositifs sont financés, même partiellement, par les CPAS. Les autres dispositifs financés par les CPAS (8.7%) sont les gîtes ruraux ou hôtels touristiques. Enfin, la très grande majorité des dispositifs ne sont pas présents au sein de la commune. Ce sont les accueils de nuit hivernaux qui sont surtout absents (92.8%), suivis des abris de nuit (90.8%), et des maisons d'accueils de jour (89.4%).

Un quart des CPAS wallons et un peu moins de la moitié des CPAS bruxellois pensent que la conditionnalité dans les abris de nuit devrait être limitée, afin de permettre à tous d'être logés.

Tableau 61: L'établissement de conditions limitées par rapport à l'accueil de nuit contribue à optimiser l'efficacité du fonctionnement des CPAS (Wallonie, N = 137)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
1,5 %	11,7 %	60,6 %	24,1 %	2,2 %

Tableau 62: L'établissement de conditions limitées par rapport à l'accueil de nuit contribue à optimiser l'efficacité du fonctionnement des CPAS (Bruxelles, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
0,0 %	22,2 %	33,3 %	44,4 %	0,0 %

Un quart des CPAS wallons estiment que les capacités d'accueil de leur commune sont très insuffisantes, dans les petites communes et les communes de taille moyenne, mais pas du tout dans les grandes villes. La moitié estime qu'elles sont insuffisantes. C'est surtout dans les grandes villes, avec 83.3% des CPAS, suivi des communes de taille moyenne (61.5%) et des petites communes (42.7%). Ensuite, un cinquième des CPAS estiment que les capacités d'accueil sont à peine suffisantes, ce, un peu plus dans les petites communes que dans les grandes. Enfin, seulement 5.6% des CPAS pensent qu'elles sont plus que suffisantes. Il s'agit de quelques petits CPAS. A Bruxelles, la majorité des CPAS estiment qu'elles sont insuffisantes.

Tableau 63: Évaluation par les CPAS wallons (N = 142) de la capacité d'accueil existante au sein de la commune

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Grandement insuffisante	24,5 %	30,8 %	0 %	24,6 %
Juste insuffisante	42,7 %	61,5 %	83,3 %	47,9 %
À peine suffisante	23,6 %	7,7 %	16,7 %	20,4 %
Amplement suffisante	1,8 %	0 %	0 %	1,4 %
Ne sait pas ou non applicable	7,3 %	0 %	0 %	5,6 %

Tableau 64: Évaluation par les CPAS bruxellois (N = 9) de la capacité d'accueil existante au sein de la commune

Grandement insuffisante	Juste insuffisante	À peine suffisante	Amplement suffisante
0,0 %	88,9 %	11,1 %	0,0%

Un peu moins de la moitié des CPAS wallons et le tiers des CPAS bruxellois considèrent qu'il manque un système central de dispatching des travailleurs sociaux et demandeurs d'aide pouvant les réorienter vers des centres d'accueil, un peu à l'image du Centre d'accueil d'urgence Ariane, à Bruxelles, qui examine chaque matin la disponibilité dans les maisons d'accueil et qui communique l'information à la demande des organismes intéressés qui contactent le Centre.

Tableau 65: Nécessité d'un système central de dispatching permettant d'orienter les prestataires et les demandeurs d'aide vers les places vacantes dans les structures d'accueil (CPAS wallons, N = 137)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
1,4 %	7,1 %	44,3 %	42,1 %	5,0 %

Tableau 66: Nécessité d'un système central de dispatching permettant d'orienter les prestataires et les demandeurs d'aide vers les places vacantes dans les structures d'accueil (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
11,1 %	33,3 %	22,2 %	33,3 %	0,0%

a. Les habitations de passage ou de crise

Les logements d'urgence ou de transit sont issus d'une initiative du Ministre des affaires intérieures afin de rénover le patrimoine à des fins sociales, en 1995, ce programme a été proposé aux communes de plus de 10.000 habitants. Ces logements sont destinés aux personnes ne disposant pas d'une habitation salubre ou de moyen suffisant pour disposer d'un tel logement. Le séjour est limité à trois mois, renouvelables une fois. Ici, le projet des personnes est de retrouver un logement durable et conforme. La durée relativement courte du séjour veut que la personne soit active au niveau de sa recherche de logement. Dans un second programme de politique du logement de la Région wallonne, deux objectifs avait été fixés : chaque commune devait disposer de logements sociaux, mais certaines n'en disposent toujours pas, et d'au moins un logement de transit. Mais ces directives ont plutôt été interprétées comme un souhait que comme une obligation. De plus, la répartition des logements a été

effectuée au prorata de la population locale par rapport à la population régionale, sans tenir compte des inégalités sociales.

Dans 61% des communes wallonnes dont les CPAS ont participé à notre étude, il y a des dispositifs pour l'accueil de crise (logement de transit) organisés par le CPAS même, et 23.6% d'entre elles ont des habitations de passage ou de crise (maisons d'accueil). Le problème constaté avec ces logements de passage est qu'ils perdent leur caractère provisoire car les occupants dépassent les délais prévus. En effet, ces logements présentent un double avantage comparativement à l'ensemble du marché locatif. D'une part, le loyer qui y est demandé est relativement bas, et d'autre part, leur capacité d'hébergement permet d'accueillir une famille avec enfants. Ces deux aspects sont les principaux obstacles lors de la recherche d'un autre logement plus définitif sur le marché locatif. En effet, l'offre de logements sociaux ne répond pas à la demande des citoyens, et les ressources financières de ceux-ci ne leur permettent pas d'occuper un logement correspondant à leurs besoins, en matière de taille et de salubrité.

Ce « confort » lié aux logements de transit empêche donc la rotation et la libération de ces logements. Pour pallier à ce problème, un CPAS wallon a décidé d'imposer une épargne progressive liée à l'occupation du logement de transit, en vue de pouvoir assurer le montant du loyer et des charges dans le futur logement, qui lui répondra aux lois du marché locatif.

« Certaines communes n'ont pas de logements de transit, il faut trouver un incitant financier pour le nombre de transit par rapport aux nombre d'habitants. »

« Les logements de transit sont fulls, mais parfois c'est dur de reprendre possession des lieux car les gens s'installent et ne comprennent pas toujours que c'est transitoire et qu'il y a une recherche à faire derrière. On est limité niveau recherche de logement car les gens veulent rester sur la commune. »

b. Structures d'accueil hivernal

Les infrastructures d'accueil durant les périodes hivernales sont absentes dans 98.2% des communes. Il existe des petites initiatives de locaux chauffés durant l'hiver, dans lesquels les sans-abri peuvent venir s'abriter en journée.

Les « plans gel », ou les casernes rendues accessibles durant l'hiver, n'ont pas eu le succès escompté. Pour les usagers, dans beaucoup de cas, elles sont localisées en dehors du centre ville, et ceux-ci préfèrent rester au sein des autres infrastructures et services locaux, parmi la foule pour la mendicité, ou n'ont pas les moyens de se déplacer. Du côté des CPAS, ce dispositif requiert la mobilisation d'un travailleur afin d'accompagner et gérer les sans-abri sur place, ce qui est difficile à mettre en pratique par manque d'effectifs.

« Les plans hiver posent la question de la coordination politique. Dans notre ville, on considère le sans-abrisme comme une nuisance et quand c'est l'hiver tout le monde monte au créneau et parle des sans-abri et de leurs chiens... »

« Ce que je veux dire c'est que le problème est surdimensionné par rapport au reste de l'année on en parle en hiver puis on oublie alors que les chiffres sont là toute l'année, il faut un plan global. »

« On peut évoquer le problème autrement qu'en termes de politique d'urgence. Par exemple, le plan d'hiver : ce n'est pas parce qu'on va mettre le paquet sur une saison froide qu'on va régler le problème de fond. Il faut arrêter de se focaliser sur l'urgence. Même si ça doit être fait. C'est un peu comme si dans un hôpital on avait qu'un service d'urgence. Il n'y a pas de définition unanime de l'insertion sociale. Il faut, au niveau politique, se concerter au niveau de l'après urgence. Les services d'accompagnement à long terme et à court terme, et d'urgence, doivent se concerter. »

c. Accueil de nuit

Près de 70% des CPAS wallons et bruxellois estiment que chaque centre ville et grande ville devrait prévoir un accueil de nuit pour améliorer l'aide aux sans-abri.

« La réalité de notre ville, en ce qui concerne les abris de nuit, il y a une majorité d'hommes dans la rue, et une minorité d'accueil pour eux. Le nombre de places disponibles et la répartition en genre ne correspond pas au profil des sans-abri qui sont en majorité des hommes. »

Tableau 67: Présence obligatoire d'un abri de nuit dans chaque grande ville et centre-ville en tant qu'élément d'une prestation d'aide efficace (CPAS wallons, N = 137)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
1,4 %	9,3 %	19,3 %	51,4 %	18,6 %

Tableau 68: Présence obligatoire d'un abri de nuit dans chaque grande ville et centre-ville en tant qu'élément d'une prestation d'aide efficace (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
0,0 %	11,1 %	22,2 %	22,2 %	44,4 %

De plus, les initiatives hivernales ainsi que les ouvertures de nouveaux lits ou abris de nuit sont d'avantage perçus comme des coups médiatiques de la part des politiques pour attirer l'attention sur leur action, que comme une volonté réelle de trouver une solution adaptée à la situation.

Un des CPAS rencontrés propose une offre de logement intermédiaire entre l'abri de nuit et le logement plus stable. Cette réponse institutionnalisée présente des exigences financières et des contraintes relatives à la durée du séjour (15 jours, prolongeables en fonction du projet adjacent au séjour) par

souci de remobiliser la personne. Ainsi, pendant une durée limitée, la personne sait qu'elle a un endroit où passer ses prochaines nuits, ce qui lui permet de se consacrer à une recherche de logement de plus longue durée.

Un autre CPAS permet aux personnes momentanément incapables de s'inscrire dans un projet de réinsertion sociale de pouvoir dormir à l'abri des intempéries et des agressions. Il se caractérise par son incondicionalité et sa gratuité, par la précarité des conditions matérielles afin d'éviter l'installation, par le minimum de contraintes afin de permettre la co-existence du groupe, et par la qualité de l'encadrement humain et sa mission d'écoute plutôt que d'attendre ou vouloir quelque chose de ou pour la personne.

Résumé

Les CPAS se montrent généralement insatisfaits de la capacité d'accueil dans leur commune. La plupart des CPAS souhaitent par conséquent élargir l'offre existante. Certains CPAS émettent cependant une certaine réserve, parce qu'ils craignent l'effet attractif d'une telle action.

La plupart des communes disposent de logements de transit ou de logements d'urgence. La plus grande difficulté est ici la rotation. Un accueil d'urgence a également été mis en place dans la plupart des communes. Peu de communes peuvent toutefois s'enorgueillir de disposer d'une structure d'accueil d'hiver séparée. La crainte de l'effet attractif d'une telle structure joue ici aussi un rôle prépondérant. La plupart des CPAS émettent quelques doutes au sujet des casernes d'hiver : elles sont trop loin et la présence obligatoire d'un travailleur social n'est pas facile à régler pour les CPAS. Très peu de communes disposent d'un abri de nuit. La majorité des CPAS sont d'avis qu'il devrait y avoir un abri de nuit dans chaque grande ville et dans chaque centre-ville. Le manque d'informations concernant les places d'accueil disponibles constitue un important point sensible : quels sont les problèmes spécifiques pour lesquels un sans-abri peut espérer de l'aide dans une structure d'accueil ? Où y a-t-il une place libre ? Un autre point sensible est le fait que dans la plupart des régions, les structures d'accueil ne sont pas suffisamment diversifiées.

2.2.2. Instruments

Flandre

Dans près de 98 % des CPAS flamands, les sans-abri sont souvent ou toujours administrativement soutenus et accompagnés. C'est donc l'instrument le plus utilisé. En second lieu vient la prime

d'installation. 83 % des CPAS affirment que cette dernière est souvent ou toujours utilisée et aucun CPAS n'indique ne jamais l'utiliser. Bien moins populaires sont les PIIS pour les sans-abri, qui ne sont jamais ou très rarement utilisés dans plus de 70 % des CPAS, le numéro de téléphone d'urgence, qui n'est jamais ou très rarement utilisé dans 90 % des CPAS et l'adresse de référence, qui n'est jamais ou très rarement utilisée dans 70 % des CPAS. Dans ce chapitre, nous aborderons de façon plus détaillée chacun des instruments mentionnés ci-dessous.

Tableau 69: Instruments utilisés par les CPAS flamands

	Jamais	Rarement	Souvent	Toujours
PIIS pour les sans-abri	26,1 %	43,4 %	26,1 %	4,5 %
Prime d'installation	0,0 %	17,0 %	59,7 %	23,3 %
Accompagnement et soutien administratifs	0,6 %	1,3 %	44,7 %	27,0 %
Orientation en matière de logement social/procédure d'attribution accélérée	2,5 %	22,0 %	48,4 %	4,5 %
Numéro de téléphone d'urgence	78,7 %	12,3 %	4,5 %	5,0 %
Soutien matériel complémentaire	5,7 %	37,7 %	51,6 %	5,0 %
Soutien financier complémentaire	1,3 %	32,1 %	62,9 %	3,8 %
Adresse de référence	14,4 %	55,0 %	29,4 %	1,3 %

a. Projet Individuel d'Intégration Sociale

Dans l'enquête qualitative, la plupart des CPAS ont indiqué que cet instrument n'était pas spécifiquement utilisé pour les sans-abri. Cela dépend surtout du profil des sans-abri en question, ceux qui ont entre 18 et 25 ans ont bien une forte chance de pouvoir bénéficier d'un PIIS.

« Encore jamais utilisé pour des sans-abri. J'ai déjà accueilli un jeune, un jeune sans-abri. Comme il s'agit d'une petite commune, il y a ici peu de gens qui bénéficient d'un revenu d'intégration. »

Près de 30 % en moyenne des CPAS proposent souvent ou toujours un PIIS. Dans les petites communes, c'est 23 %, dans les communes de taille moyenne, 33 % et dans les grandes communes, 75 % des CPAS qui proposent souvent ou toujours des PIIS aux sans-abri.

Tableau 70: Fréquence d'utilisation d'un PIIS par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 157)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	32,9 %	21,9 %	0,0 %	26,1 %
Rarement	43,4 %	45,2 %	25,0 %	43,3 %
Souvent	19,7 %	30,1 %	50,0 %	26,1 %
Toujours	3,9 %	2,7 %	25,0 %	4,5 %

b. Prime d'installation

La prime d'installation est l'un des instruments le plus utilisés. 83 % des CPAS offrent souvent ou toujours une prime d'installation. Dans les grandes communes, il s'agit même de 100 % des CPAS. Dans les petites communes, les CPAS sont légèrement plus prudents, plus d'un sur cinq offre rarement une prime d'installation.

Tableau 71: Fréquence d'utilisation d'une prime d'installation par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Rarement	20,8 %	14,9 %	0,0 %	17,0 %
Souvent	64,9 %	51,4 %	87,5 %	59,7 %
Toujours	14,3 %	33,8 %	12,5 %	23,3 %

L'enquête qualitative a révélé la même tendance. La plupart des CPAS ont indiqué que la prime d'installation est systématiquement octroyée :

« Dès que la personne a trouvé un logement, une prime d'installation lui est octroyée. Systématiquement. Mais une fois qu'elle l'a reçue, elle n'y a plus droit. Vous devez aussi concevoir qu'il y a là un effet répétitif. Ce n'est pas parce que cela s'est produit une fois que c'est fini pour le restant de leur vie. »

D'autres CPAS indiquent que bon nombre de conditions y sont associées, de sorte que l'obtention d'une prime d'installation n'est pas si évidente que cela :

« Elle est uniquement octroyée lorsque les personnes concernées bénéficient d'un revenu de remplacement limité ou d'un revenu d'intégration. Pas lorsqu'elles travaillent réellement. Il faut aussi qu'elles aient un appartement en vue et qu'elles ne possèdent plus de mobilier. Il y a donc beaucoup de conditions. »

« Le problème est qu'il nous est impossible d'héberger ces personnes ici. Cette question n'est donc pas à l'ordre du jour pour nous, car elle est plutôt l'affaire du prochain CPAS. »

Un autre CPAS déclare que la prime d'installation est uniquement octroyée lorsqu'il s'agit d'une forme d'habitat durable, étant donné que les usagers ne peuvent en bénéficier qu'une seule fois de leur vie. Ce CPAS n'octroie par exemple pas de prime d'installation pour les studios du Centre d'action pour le bien-être général, car il arrive que leurs locataires soient encore réorientés. Un CPAS a également indiqué une budgétisation de la prime d'installation :

« Toute personne qui satisfait aux conditions recevra certainement la prime d'installation, on y veille attentivement. Mais nous n'allons pas toujours la payer comme cela. Dans certaines situations, elle sera budgétisée, dans ce sens que, OK, la prime est attribuée, elle est disponible, mais nous ne la paierons qu'au fur et à mesure que certains achats ou investissements nécessaires sont effectués. Cela se passe

bien évidemment en concertation avec le client, mais aussi en fonction de la procédure d'accompagnement en cours. Cette prime d'installation est, en principe, une très bonne mesure, mais on ne peut en bénéficier qu'une seule fois. Si elle n'est pas utilisée à bon escient au moment où elle est attribuée, on peut dire que c'est très dommage. Uniquement pour cette raison, elle ne sera plus jamais octroyée. »

Les accords conclus au sein du CPAS ne sont pas toujours évalués de façon positive. Un CPAS déclare ainsi que c'est très dommage que la prime d'installation ne puisse pas être utilisée pour payer une garantie locative. Un autre CPAS indique que c'est justement très bien qu'elle ne peut pas servir pour payer un loyer ou une garantie locative, puisque le CPAS dispose d'autres instruments pour ces choses-là. Dans la pratique, on observe qu'en dehors de cette prime d'installation, les CPAS offrent encore bon nombre d'autres formes de soutien. Un dernier CPAS indique que cette prime soit couplée aux subventions locatives constitue un problème, car les personnes qui n'ont pas droit à une prime d'installation ne pourront ainsi pas non plus bénéficier d'une subvention locative.

« Le problème est que cette prime est couplée à la subvention locative. Légalement, il y a là quelque chose qui cloche. Lorsqu'on ne peut plus l'octroyer à un certain nombre de personnes issues d'une situation de sans-abrisme, ces personnes perdent en même temps leur droit à la subvention locative. Cela n'est pas juste. »

c. Soutien administratif

Pour ainsi dire tout sans-abri qui s'adresse au CPAS bénéficiera d'un soutien et d'un accompagnement administratifs. Trois CPAS déclarent toutefois dans le cadre de l'enquête quantitative qu'ils le font rarement ou jamais.

Tableau 72: Fréquence du soutien et de l'accompagnement administratifs offerts par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	0,0 %	1,3 %	0,0 %	0,6 %
Rarement	2,6 %	0,0 %	0,0 %	1,3 %
Souvent	50,0 %	40,0 %	37,5 %	44,7 %
Toujours	47,7 %	58,7 %	62,5 %	53,5 %

Il apparaît également de l'enquête qualitative que l'accompagnement et le soutien administratifs représentent un aspect important de la prestation d'aide et qu'ils sont fournis d'office :

« Un sans-abri qui vient ici... la majorité d'entre eux n'ont aucune connaissance administrative. Ils ne savent généralement pas quoi faire, même avec un simple petit papier. C'est pourquoi nous leur demandons toujours de venir nous voir lorsqu'ils reçoivent un papier ou un formulaire à remplir. Ils sont parfois suspendus pour plusieurs années parce qu'ils n'ont pas répondu à une invitation. Nous essayons donc de les aider à gérer leurs papiers et leurs rendez-vous, par exemple, dans le cadre d'une réinscription auprès du VDAB (Office flamand de l'emploi et de la formation). »

Autrement dit, le soutien administratif comprend deux éléments. Pour la plupart des CPAS, il y a d'une part la gestion de tout l'éventail de papiers et de formulaires et d'autre part la réhabilitation sociale du client. Les travailleurs sociaux œuvrent par exemple pour que leurs clients sans-abri soient (à nouveau) inscrits auprès du VDAB (Office flamand de l'emploi et de la formation).

Les sans-abri allochtones constituent un groupe pour qui cet accompagnement et ce soutien administratifs s'avèrent particulièrement utiles.

« Trois quarts du travail de l'assistant social consistent à régler des choses. Comment dois-je faire cela, où dois-je aller pour cela, j'ai reçu cela, qu'est-ce que c'est ? Ce genre de choses là. Quand on voit ce qui se passait il y a trente ans et ce qui se passe maintenant, on peut dire que le décalage par rapport au contenu concret du travail des assistants sociaux est vraiment gigantesque. Surtout : pour cette raison. En fait, on fait tout à leur place. Ce n'est pas qu'il n'existe plus de véritables procédures d'accompagnement, mais nous sommes pour ainsi dire continuellement occupés à tout régler pour la grande majorité de nos clients. »

d. Orientation en matière de logement social

Comme nous l'avons déjà dit, le manque de logement constitue d'après les CPAS l'un des principaux problèmes auxquels les sans-abri doivent faire face. La recherche ou l'encouragement à la recherche d'un logement approprié est donc un élément important de la prestation d'aide. Dans ce contexte, trois des quatre CPAS flamands indiquent qu'ils orientent souvent ou toujours leurs clients vers un logement social. Il apparaît que c'est surtout le cas dans les petites communes et dans les communes de taille moyenne. Dans les grandes communes, 37,5 % des CPAS affirment ne jamais ou rarement orienter leurs clients vers un logement social ou appliquer la procédure d'attribution accélérée.

Tableau 73: Fréquence d'orientation vers un logement social ou d'application de la procédure d'attribution accélérée indiquée par les CPAS flamands, en fonction de la taille de la commune (N = 159)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	2,6 %	1,4 %	12,5 %	2,5 %
Rarement	20,8 %	23,0 %	25,0 %	22,0 %
Souvent	58,4 %	41,9 %	12,5 %	48,8 %
Toujours	18,2 %	33,8 %	50,0 %	27,0 %

Les CPAS qui ont été interrogés oralement indiquent aussi qu'ils recommandent à leurs clients de s'inscrire le plus vite possible. Les longues listes d'attente font toutefois qu'il est parfois difficile de les convaincre à s'inscrire.

« Toujours. Mais il y a des listes d'attente. C'est en fait à désespérer, car l'attente peut durer jusqu'à trois ans. Il arrive alors que certaines personnes ne veuillent pas, mais je dis toujours qu'elles doivent le faire,

on ne sait jamais... Mais il est parfois très difficile de les convaincre. Cette inscription n'est d'aucune aide directe. Et ces gens sont parfois dans une telle situation d'urgence qu'ils se demandent bien pourquoi ils devraient en plus s'occuper de cela. »

Un des CPAS interrogés a déclaré qu'il disposait lui-même des formulaires en question, ce qui facilite grandement le processus d'inscription pour le client.

« Nous expliquons les deux systèmes qui sont d'application pour notre champ d'action. Nous avons ici un accord de coopération avec l'office de locations sociales et nous disposons à X d'une société du logement social. Nous informons nos clients à ce sujet. Informer ou réorienter en vue de l'inscription. Nous avons ici les formulaires requis. Cela nous permet de les aider à les remplir. »

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, une seule commune a entrepris une initiative spécifique relative à l'habitat avec tous les services et organisations concernés. Des journées de permanence y sont organisées pour permettre à tous les habitants de la commune d'obtenir des informations et de s'inscrire.

L'attribution accélérée n'est pas toujours mise en application. Il y a deux raisons pour cela. Premièrement, les CPAS et les partenaires du logement social sont d'avis que ce système n'est pas loyal. Des personnes figurant depuis des années sur la liste d'attente se font ainsi dépasser. Selon un répondant, il s'agit d'un effet pervers. La seconde raison est que le CPAS doit se porter garant et que tous les CPAS ne semblent pas enclins à le faire. Certains CPAS affirment qu'ils appliquent bien la procédure d'attribution accélérée. Dès qu'ils remarquent que le client y a droit, ils mettent les sociétés de logements sociaux sous pression. Les sociétés de location sociale peuvent cependant fixer un maximum de sorte que l'offre n'est pas grande.

« Pour toutes les personnes que nous hébergeons dans un logement d'urgence en tant que sans-abri, nous demandons aux sociétés de location sociale d'appliquer les mesures d'exception prévues par la loi pour les sans-abri. Mais elles ont fixé un contingent, nous ne faisons cela que pour maximum autant de locations. Ces places sont donc toujours prises. »

Et pour finir, il nous faut attirer l'attention sur le fait que bon nombre de CPAS indiquent qu'il y a trop peu de logements sociaux au sein de leurs communes. La pénurie n'est pas seulement un problème en soi, elle fait également que les sociétés de location sociale peuvent procéder de manière plus sélective.

« Lorsqu'il y a une pénurie de logements sociaux, les sociétés de location sociale se permettent aussi de sélectionner de façon plus stricte. Elles peuvent alors, par exemple, refuser plus aisément des personnes avec lesquelles elles ont déjà rencontré des difficultés par le passé. S'il s'agit d'héberger ces personnes-là ou d'avoir un logement de libre, oui. Ce serait en effet une tout autre histoire. Mais ce n'est pas absolument pas le cas. La liste d'attente présente évidemment une classification formelle, mais la loi prévoit également une possibilité de dérogation et, hum, cette dernière implique entre autres que s'il y a

déjà eu des problèmes de cohabitation ou de paiement du loyer, ces problèmes peuvent constituer un motif de refus, donc oui. »

Les offices de location sociale rencontrent de surcroît un problème supplémentaire : les loyers élevés. Ils louent en effet des logements sur le marché locatif privé en vue de procéder ensuite à une sous-location. Lorsque les loyers sont élevés, les prix de sous-location le seront aussi. De cette manière, l'offre des offices de location sociale sera encore plus limitée ou même bloquée pour les personnes à faibles revenus. Un seul CPAS soulève finalement la question de savoir s'il est possible de donner la priorité à ses propres habitants.

e. Numéro de téléphone d'urgence

79 % des CPAS ne font pas usage du numéro d'urgence ; dans la majorité des cas, les CPAS n'en ont même pas. La plupart des CPAS indiquent qu'ils considèrent que ce système est trop coûteux et qu'il revient aux services de police d'assurer l'accueil de première ligne. Les CPAS encouragent leurs clients à se rendre au CPAS pendant les heures de bureau :

« Si une femme vient nous voir en disant : je veux partir de la maison, mais pas encore maintenant. Alors, nous disons aussi, oui, voici nos heures d'ouverture. Si vous venez après cinq heures ou pendant le week-end, il faudra vous rendre à l'office de police. Ce dernier s'occupera de vous orienter vers une structure d'accueil d'urgence ou vers un logement de crise. »

Tableau 74: Fréquence d'utilisation d'un numéro de téléphone d'urgence par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 155)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	78,8 %	79,2 %	75,0 %	78,7 %
Rarement	12,0 %	13,9 %	0,0 %	12,3 %
Souvent	5,3 %	4,2 %	0,0 %	4,5 %
Toujours	4,0 %	2,8 %	25,0 %	4,5 %

Il est aussi apparu que les CPAS qui n'ont pas de numéro d'urgence demeurent, dans la majorité des cas, joignables après les heures de travail. Plusieurs CPAS ont indiqué qu'ils co-utilisaient un numéro d'urgence avec une autre organisation, de sorte que les réponses à ces appels ne sont pas exclusivement l'affaire du CPAS.

« Nous avons un numéro, le 772424, ce qui signifie : joignable sept jours sur sept et 24 heures sur 24. Je trouve que c'est un très beau numéro. En dehors de nos heures de bureau, il est envoyé à X (l'accueil d'urgence local). Au début, nous avons eu quelques problèmes avec ce numéro, par exemple, que l'on ne décrochait pas assez vite. Mais actuellement, en dehors de quelques problèmes techniques avec la centrale, aucune plainte ne nous est plus parvenue à ce sujet. Ces personnes sont en fait les mieux placées pour aider, car elles sont toujours là. Même les services de police des communes avoisinantes le savent. »

Un autre CPAS maintient la permanence du numéro d'urgence à l'aide d'une messagerie vocale indiquant ce qu'il faut faire en situation d'urgence.

« Il y a un numéro de téléphone, allez, le numéro de téléphone général du CPAS, qui est joignable en permanence. Après les heures de bureau, on y entend un message disant, entre autres, qu'en cas de besoin social urgent en dehors des heures de bureau, on peut s'adresser au centre d'accueil d'urgence. Car nous avons un accord avec ce centre, qu'ils remplissent pour nous une permanence de 24 h sur 24.

Pour les autres CPAS, c'est le numéro de la police qui est de fait le « numéro d'urgence » après les heures de bureau. Ils ne ressentent pas le besoin d'organiser eux-mêmes une autre forme de permanence.

f. Aide matérielle et financière complémentaire

L'enquête qualitative a révélé que les CPAS flamands accordaient régulièrement une aide complémentaire aux sans-abri. Cette aide, principalement financière, n'est généralement accordée qu'en cas de besoin urgent.

« C'est examiné au cas par cas. Lorsqu'il y a clairement un besoin. Supposons que quelqu'un ait besoin de lunettes ou qu'il ait un quelconque problème de santé ou qu'il ait besoin d'un vélo ou d'un abonnement de bus pour aller se présenter ou pour aller travailler. Très concrètement. Nous essayons d'utiliser le moins possible d'argent comptant. »

Il était déjà apparu de l'enquête quantitative qu'une aide matérielle complémentaire était fréquemment offerte. Près de la moitié des CPAS flamands accordent souvent une aide matérielle complémentaire.

Tableau 75: Fréquence de l'octroi d'une aide matérielle complémentaire par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	6,5 %	4,1 %	12,5 %	5,7 %
Rarement	35,1 %	40,5 %	37,5 %	37,7 %
Souvent	50,6 %	52,7 %	50,0 %	51,6 %
Toujours	7,8 %	2,7 %	0,0 %	5,0 %

L'enquête qualitative a révélé que la nature de cette aide pouvait être très variée. Par exemple, des tickets-repas à échanger dans les restaurants sociaux ou des bons alimentaires, mais aussi des bons d'achat pour le magasin de seconde main (Kringloopwinkel).

En dehors de cela, une aide financière complémentaire peut également être octroyée. Il est toutefois apparu de l'enquête qualitative que les CPAS ne le faisaient pas de cœur joie étant donné que ces interventions financières augmentaient le revenu, de sorte que le montant total se rapproche du revenu minimum d'insertion.

« Vous avez une personne qui est suspendue par l'ONEM (RVA). La loi nous permet de lui octroyer un revenu d'intégration. Mais il faut faire attention avec ce genre de situation, annuler une suspension de l'ONEM en octroyant un revenu d'intégration, cela n'est pas vraiment une solution pour l'intéressé. Ce dernier s'en fout complètement. Donc, il faut en tenir compte. Car cette aide complémentaire n'est pas un montant très élevé.

Que cette aide soit accordée ou non dépend en premier lieu des besoins concrets. Deuxièmement, nous remarquons aussi que cette aide est souvent récupérable, par exemple, les interventions pour l'électricité et le logement.

« C'est comme les gens l'indiquent eux-mêmes. Ce n'est pas, celui-là bien ou celui-là pas. Mais cela apparaît bien de l'enquête sociale. Les directives sont en principe bien définies ; il y a un ensemble de normes référant au revenu d'intégration ; il peut cependant y avoir une intervention dans les frais de logement et d'électricité, mais cette aide-là est souvent récupérable. »

Les résultats de l'enquête qualitative contredisent en quelque sorte l'analyse quantitative. Près de 70 % des CPAS flamands offrent souvent ou toujours une aide financière, alors que 50 % seulement indiquent octroyer une aide matérielle complémentaire. Dans les grandes communes surtout, les CPAS indiquent offrir souvent une aide financière complémentaire.

Tableau 76: Fréquence de l'octroi d'une aide financière complémentaire par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	1,3 %	1,4 %	0,0 %	1,3 %
Rarement	36,4 %	27,0 %	37,5 %	32,1 %
Souvent	58,4 %	67,6 %	62,5 %	62,9 %
Toujours	3,9 %	4,1 %	0,0 %	3,8 %

Cette aide financière complémentaire peut varier d'un petit montant (voir citation susmentionnée) à un montant plus élevé.

« Nous allons comparer le revenu avec les dépenses et nous examinons ce qui reste pour vivre. C'est un simple calcul, ça marche, et cela signifie qu'en dehors du revenu d'intégration, nous octroyons une très belle somme à titre d'aide supplémentaire. »

Dans bon nombre de CPAS, la garantie locative est payée à titre d'aide supplémentaire (récupérable). Mais cela entraîne aussi quelques problèmes. Il arrive très régulièrement que des propriétaires hésitent à louer à des clients du CPAS, car ils ont peur que ces derniers ne puissent pas payer leur loyer. Un CPAS a indiqué qu'il procédait pour cette raison par le biais d'un système de garantie bancaire assurant la plus grande discrétion. De cette manière, le propriétaire ne peut pas découvrir que le client en question n'est pas suffisamment couvert par la banque et que c'est le CPAS qui se porte garant pour lui. Bon nombre de propriétaires ne veulent toutefois pas entendre parler

d'une garantie bancaire et exigent que la garantie locative soit versée sur un compte bloqué. Tous les CPAS accèdent à cette demande, car cela implique une énorme perte d'argent. Les CPAS indiquent de surcroît qu'en ce qui concerne les garanties locatives, ils ont le sentiment d'être trop peu soutenus par l'autorité fédérale. Ces garanties restent trop souvent l'affaire exclusive du CPAS et de la commune. En marge de ceci, un de nos répondants a indiqué que les garanties locatives devraient être approuvées plus rapidement, étant donné que les garanties locatives payables disparaissent très vite de l'offre.

Un des CPAS interrogés déclare octroyer également une prime de déménagement, c'est-à-dire une somme d'argent fixée d'office à 300 euros et destinée à couvrir les frais de déménagement.

Plusieurs CPAS se plaignent du fait que ces aides complémentaires ne sont les mêmes partout et demandent une harmonisation des interventions. Ils indiquent qu'il y a des différences, aussi bien au sein des CPAS qu'entre les CPAS, par rapport à l'octroi ou non d'une certaine aide et de son montant. Ils nuancent leur point de vue en disant que trop de rigidité n'est pas non plus bénéfique. Les participants aux focus groupes ont déclaré que seules les allocations loyer et les allocations énergie devraient être les mêmes pour tout le monde. Un des CPAS interrogés a développé dans ce sens un instrument de mesure permettant de déterminer le montant de l'aide requise pour des médicaments et pour l'énergie, par exemple.

L'énergie semble constituer un point névralgique important, auquel il faudrait accorder plus d'attention selon les CPAS. Étant donné que les habitations sur le marché des logements avantageux sont souvent vétustes et mal isolées, la consommation énergétique peut s'y révéler très élevée.

Les frais médicaux requièrent une aide supplémentaire qui est régulièrement octroyée par tous les CPAS interrogés. Un répondant d'une organisation des groupes cibles a toutefois indiqué au cours d'un focus groupe qu'il avait remarqué que les CPAS ne se montraient pas très désireux de payer certains frais médicaux. Peu de CPAS veulent, selon lui, assumer les frais médicaux d'internements pour des problèmes de dépendance ou des problèmes psychiatriques.

g. Adresse de référence

Une adresse de référence peut être donnée à un sans-abri afin qu'il dispose d'une adresse de contact. Il s'agit donc d'une adresse exclusivement administrative. Le sans-abri doit en principe satisfaire à trois conditions s'il veut bénéficier d'une adresse de référence : il doit être sans-abri, il ne peut pas être inscrit dans le registre de la population et il doit introduire une demande auprès du CPAS. Un CPAS sur trois attribue souvent ou toujours une adresse de référence. Nous remarquons que dans les petites communes surtout, il y a beaucoup de CPAS, notamment 75 %, qui n'attribuent jamais ou très rarement une adresse de référence.

Tableau 77: Fréquence de l'octroi d'une adresse de référence aux sans-abri par les CPAS flamands (N = 160)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	16,9 %	13,3 %	0,0 %	14,4 %
Rarement	58,4 %	52,0 %	50,0 %	55,0 %
Souvent	23,4 %	33,3 %	50,0 %	29,4 %
Toujours	1,3 %	1,3 %	0,0 %	1,3 %

Les CPAS dans les petites communes attribuent en moyenne deux adresses de référence, les CPAS des communes de taille moyenne, cinq, et les CPAS des grandes communes, 21.

Tableau 78: Nombre moyen d'adresses de référence attribuées en 2008 dans les CPAS flamands (N = 158)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes
Adresses de référence	1,9	4,5	20,9

Les CPAS reconnaissent les avantages d'une adresse de référence. On peut en effet la considérer comme un instrument de prévention, étant donné que les clients demeurent administrativement en ordre. L'allocation peut ainsi être maintenue ou demandée. Pour les CPAS, l'adresse de référence sert principalement à sécuriser les revenus.

« Ces gens viennent frapper à la porte du CPAS, ils entrent dans le système de l'aide financière, mais grâce à cette adresse de référence, nous pouvons limiter les dégâts et faire en sorte que l'allocation puisse continuer à être versée. »

« Lorsque nous examinons la situation des sans-abri, nous voyons que bon nombre d'entre eux bénéficient quand même d'un propre revenu et qu'une radiation d'office peut mettre l'obtention de ce revenu en danger. Ces gens viennent frapper à la porte du CPAS, ils entrent dans le système de l'aide financière, mais grâce à cette adresse de référence, nous pouvons limiter les dégâts et faire en sorte que l'allocation puisse continuer à être versée. »

L'adresse de référence est attribuée lorsque le sans-abri peut résider quelque part, mais qu'il ne peut pas y être domicilié. Les CPAS citent des exemples de clients toxicomanes, mais cette adresse de référence peut aussi être une solution pour les clients qui viennent de sortir de prison. Un des CPAS interrogés déconseille même à ses clients de se domicilier chez des amis ou des membres de leur famille.

« Le problème est parfois l'inscription, la domiciliation. Nous avons en ce moment beaucoup de gens bénéficiant d'une adresse de référence, mais ces personnes sont hébergées quelque part, ce ne sont pas des sans-abri, dans ce sens, qu'elles n'ont pas de logement permanent, mais qu'elles ont un lieu de résidence où elles ne peuvent pas être inscrites officiellement, ce qui est du reste très compréhensible. »

Le plus grand avantage de l'adresse de référence est qu'elle peut être considérée comme le point de départ d'un accompagnement plus traditionnel, ce que devrait par ailleurs être l'objectif final de toute adresse de référence.

La plupart des CPAS distinguent toutefois aussi bon nombre d'inconvénients à l'adresse de référence. Plusieurs CPAS font remarquer qu'il arrive qu'un client demande une adresse de référence et qu'il disparaît ensuite. Le cas échéant, le CPAS ne sait plus où se trouve le client, mais il continue à recevoir son courrier. L'objectif de demeurer administrativement en ordre est alors raté.

« Je l'ai encore entendu hier lors d'une réunion de coopération avec d'autres CPAS. Ces clients sont tout à coup partis, mais leur courrier continue à rentrer et personne ne sait où ils se trouvent. On n'est pas heureux avec ce genre de situation. »

Un autre désavantage est que le client s'installe dans cette situation et qu'il ne fait plus aucun effort pour trouver une adresse où il peut être inscrit. Certains CPAS indiquent aussi qu'il y a parfois des abus par rapport à cette règle.

« Il arrive évidemment qu'ils reçoivent leur allocation de chef de famille et comme ils n'ont plus d'ennuis des huissiers, ils font alors la grande fête. Le but est qu'ils viennent régulièrement ici, qu'ils cherchent activement du travail et qu'ils remboursent leurs dettes. »

La majorité des CPAS considèrent donc que l'adresse de référence est une solution temporaire. C'est pourquoi ils fixent un délai.

« L'adresse de référence est une solution d'urgence permettant de motiver les gens à réaliser le plus rapidement possible leur propre inscription. »

« Nous accentuons le fait qu'il s'agit d'une solution temporaire afin de les mettre un peu plus sous pression pour chercher un logement. Trois mois, ou quelque chose comme cela. Qu'ils aient le temps d'arranger leurs affaires. Mais pas pour une durée illimitée et certainement pas de façon inconditionnelle. »

Dans un CPAS, l'adresse de référence est enregistrée pour trois mois. Après ce délai, elle figure automatiquement sur la liste d'échéances. Le travailleur social ne peut ainsi pas perdre le dossier de vue.

Il arrive alors que les CPAS établissent des conditions, en plus des trois conditions stipulées par la loi que nous avons mentionnées plus haut. L'obligation de passer régulièrement pour retirer le courrier (cela peut varier selon le CPAS de hebdomadairement à trimestriellement) et la signature d'un contrat d'accompagnement en sont des exemples. Il est toutefois manifeste que certains CPAS ne savent plus/pas très bien ce qui est possible et ce qui ne l'est pas. Nous remarquons un manque de connaissances par rapport aux conditions liées à l'adresse de référence et à son implémentation.

« Nous n'en faisons pas usage, il y a tant de conditions, également du point de vue légal. Les gens qui ont un revenu ne peuvent déjà pas bénéficier d'une adresse de référence. Il s'ajoute à cela que l'adresse de référence est quelque chose dont le sans-abri ne perçoit aucun avantage à ce moment-là. Et lorsqu'il trouve un logement, cela devient un imbroglio administratif.

Un CPAS indique même qu'il consulte un juriste pour chaque dossier dans le cadre duquel une adresse de référence peut être attribuée. Nous pouvons conclure que la diffusion d'informations concernant l'adresse de référence s'avère nécessaire. Les CPAS ne savent pas comment ils sont tenus d'interpréter la réglementation relative à l'adresse de référence. Combien de temps peut-elle être utilisée ? Y a-t-il des limites ? La circulaire traitant de ce sujet n'est manifestement pas claire pour les CPAS.

h. Autres

Dans un CPAS, un **revenu d'intégration** a parfois été attribué à une personne qui n'habitait pas seule. Cela peut arriver lorsqu'une personne habite chez d'autres personnes et qu'elle y est aussi domiciliée. C'est autorisé, car cela permet de créer une base permettant d'élaborer un trajet.

Dans l'un des CPAS interrogés, un revenu d'intégration est également attribué aux squatteurs. Ce revenu d'intégration peut être octroyé lorsqu'il s'agit d'un squat par nécessité (seul ou ensemble) ou d'un squat par conviction (tout seul). Lorsqu'un squatteur squatte avec d'autres personnes, et ce, par conviction, il recevra le revenu d'intégration au taux cohabitant.

En réponse à la crise du logement, le Front commun des SDF demande d'octroyer plus souvent le revenu d'intégration au taux isolé. Pour le Front commun des SDF, la création d'une catégorie intermédiaire, qui se situerait entre le revenu d'intégration pour isolés et le revenu d'intégration pour cohabitants, constitue une autre option.

Dans un CPAS, il est apparu de la concertation locale que bon nombre de prestataires de services ne savaient absolument pas où les gens pouvaient s'adresser pour recevoir de l'aide. C'est de là qu'est née l'idée de rédiger le Guide pour les sans-abri. Ce guide fournit toutes les informations requises pour s'orienter dans la ville et trouver aisément l'aide et les biens appropriés. Le guide a été élaboré de manière très participative, en étroite collaboration avec l'antenne du travail de rue. Des efforts ont également été fournis pour que la prestation de services fasse des accords concernant, entre autres, les prix des repas, des soupes et de l'utilisation des machines à laver, ainsi que les régimes de vacances des services.

L'autorité fédérale a également rédigé un **guide** du même genre. Il apparaît toutefois que certains CPAS ne le distribuent pas. Il ne contient de surcroît pas toutes les informations essentielles. L'accueil de nuit, par exemple, n'y est pas mentionné.

L'un des CPAS interrogés a inclus un plan des différentes structures d'accueil dans son site Web. La question est évidemment de savoir quelle en est l'accessibilité pour les sans-abri.

Bon nombre de CPAS proposent aussi des infrastructures pour répondre aux **besoins élémentaires** des sans-abri. La possibilité de remplir une bouteille d'eau, un endroit où le chien peut attendre pendant que le sans-abri s'entretient avec le travailleur social, et la mise à disposition de jouets ou d'une garderie d'enfants en sont quelques exemples.

L'octroi d'une carte médicale constitue également un instrument destiné aux sans-abri. Les CPAS font toutefois remarquer que cet outil ouvre la porte aux abus. Il existe ainsi un véritable marché noir de cartes médicales géré par des illégaux. L'accessibilité est minime. Ce n'est pas une solution optimale lorsque des soins médicaux urgents sont requis. Un CPAS travaille pour cette raison avec des lettres de renvoi pouvant être mensuellement retirées. En cas de situation urgente, il n'est pas nécessaire de se rendre d'abord au CPAS.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Tous les instruments proposés sont utilisés par les CPAS wallons, selon des fréquences différentes. Le soutien et l'accompagnement administratifs font souvent ou toujours partie du travail des assistants sociaux de presque tous les CPAS wallons. La prime d'installation est également souvent ou toujours accordée dans presque tous les CPAS (86.1%). Le PIIS est un peu moins répandu, il est utilisé par trois quart des CPAS. Ensuite, la moitié des CPAS accordent de l'aide matérielle et financière supplémentaire, l'adresse de référence et une accessibilité à un logement social. Le numéro de téléphone d'urgence est l'outil le moins populaire en Wallonie, mais il est quand même utilisé par deux CPAS sur dix. Nous allons voir en détail chacun de ces instruments.

Tableau 79: Instruments utilisés par les CPAS wallons

	Jamais	Rarement	Souvent	Toujours
PIIS pour les sans-abri	4,9 %	18,3 %	48,6 %	28,2 %
Prime d'installation	2,1 %	11,9 %	40,6 %	45,5 %
Soutien et accompagnement administratifs	0,0 %	2,8 %	31,5 %	65,7 %
Orientation en matière de logement social/procédure d'attribution accélérée	15,4 %	36,4 %	32,9 %	15,4 %
Numéro de téléphone	67,1 %	12,9 %	6,4 %	13,6 %

d'urgence				
Aide matérielle complémentaire	9,8 %	42,0 %	46,9 %	1,4 %
Aide financière complémentaire	5,6 %	39,2 %	52,4 %	2,8 %
Adresse de référence	6,3 %	39,2 %	40,6 %	14,0 %

En Région bruxelloise, les instruments qui sont le plus souvent ou toujours utilisés sont la prime d'installation et le soutien et l'accompagnement administratifs, par presque tous les CPAS. Ensuite c'est l'adresse de référence qui est utilisée par trois cinquièmes des CPAS, et l'aide financière supplémentaire qui est souvent octroyée par la moitié des CPAS bruxellois. Enfin, les instruments les moins utilisés sont l'accès à un logement social et l'aide matérielle supplémentaire, et en dernier lieu le numéro d'appel d'urgence.

	Jamais	Rarement	Souvent	Toujours
PIIS pour les sans-abri	0,0 %	55,6 %	44,4 %	0,0 %
Prime d'installation	0,0 %	0,0 %	77,8 %	22,2 %
Soutien et accompagnement administratifs	0,0 %	0,0 %	77,8 %	22,2 %
Orientation en matière de logement social/procédure d'attribution accélérée	0,0 %	66,7 %	33,3 %	0,0 %
Numéro de téléphone d'urgence	66,7 %	11,1 %	22,2 %	0,0 %
Aide matérielle complémentaire	22,2 %	44,4 %	33,3 %	0,0 %
Aide financière complémentaire	0,0 %	50,0 %	50,0 %	0,0 %
Adresse de référence	0,0 %	33,3 %	44,4 %	22,2 %

Nous allons maintenant détailler l'utilisation de chacun de ces instruments en Région wallonne. Il n'est pas pertinent d'analyser les réponses de la Région Bruxelles-Capitale sous cet angle car le nombre de CPAS ayant participé à notre étude n'est pas assez grand pour que l'analyse soit représentative ou significative.

a. Projet individuel d'intégration sociale

Le Projet individuel d'intégration sociale (PIIS) est surtout utilisé dans les grandes villes, principalement à la fréquence « toujours ». Dans les communes de taille moyenne et de petite taille, il est utilisé « souvent » avec un taux de réponse de respectivement 40.7% et 52.3%.

Il est destiné aux 18-25 ans et est obligatoire. L'objectif est d'encadrer et de mobiliser le jeune le plus tôt possible pour éviter qu'il se désaffilie, en l'insérant ou en le maintenant inséré au moyen de formations ou d'occupations professionnelles.

« Le PIIS est un projet intéressant, mais il est assez lourd car il y a une évaluation tous les 3 mois. »

Tableau 80: Fréquence d'utilisation du PIIS par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 142)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	6,4 %	0,0 %	0,0 %	4,9 %
Rarement	15,6 %	25,9 %	33,3 %	18,3 %
Souvent	52,3 %	40,7 %	16,7 %	48,6 %
Toujours	25,7 %	33,3 %	50,0 %	28,2 %

Ce type de contrat est également utilisé avec des plus de 25 ans, mais de façon moins systématique et moins stricte car il n'est obligatoire que pour les moins de 25 ans. Il est utilisé avec les usagers les moins collaborants afin de les stimuler, et n'est pas nécessairement axé sur l'insertion professionnelle, mais plutôt sociale. Il s'agit d'obliger les deux parties à respecter leurs engagements. Des sanctions peuvent être appliquées comme une suspension des allocations, mais cela ne va pas au-delà.

« Oui, un contrat social est censé mener un petit peu la personne à la baguette en lui disant -fais gaffe, tu signes un contrat, ça veut dire que tu dois te présenter à un emploi, te présenter à Synergie, aller au Forem, et si tu ne le fais pas nous, on peut te sanctionner-. Maintenant, savoir si ça a réellement un impact... Le souci c'est qu'on ne peut pas retirer définitivement l'allocation, donc au pire on sanctionne un mois, si la personne récidive, on sanctionne 3 mois, les gens connaissent le système. D'un autre côté, sanctionner un mois, ça veut dire qu'il y aura un mois d'arriéré de loyer... On sanctionne la personne mais on lui paie le loyer, on lui donne sa subsistance. Ce n'est pas toujours facile d'agir de manière pertinente et efficace en respectant les limites légales, en respectant la dignité humaine de la personne.»

« On fait un contrat en fonction de la situation de la personne. Il y en a qui n'en n'ont pas besoin pour se bouger. Par contre, on conditionne certaines aides sinon il n'y aura aucune évolution. Ça aboutit. Avant, on retape la personne physiquement et psychologiquement, puis après deux ans par exemple, on cherche un logement, puis un travail, même si ça prend des années. Mais si les personnes ne veulent pas, on ne peut pas les forcer. On encourage, mais ce n'est pas possible de faire un projet avec tout le monde! »

b. Prime d'installation

85% des CPAS wallons octroient souvent ou toujours la prime d'installation. D'avantage dans les communes de taille moyenne, puis dans les grandes villes et enfin dans les petites communes.

Tableau 81: Fréquence d'utilisation d'une prime d'installation par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	2,7 %	0,0 %	0,0 %	2,1%
Rarement	14,5 %	3,7 %	0,0 %	11,9 %
Souvent	42,7 %	29,6 %	50 %	40,6 %
Toujours	40 %	66,7 %	50,0 %	45,5 %

Le problème apparenté avec la prime d'installation est qu'elle n'est pas systématiquement délivrée au moment de l'emménagement de la personne dans son nouveau logement. Celle-ci doit alors en quelque sorte avancer financièrement ces frais d'installation (caution locative, nouveaux meubles, etc.) sur ses propres fonds. L'objet de la prime d'installation est ainsi différé car elle n'est plus utilisée comme initialement prévue. Un travailleur social nous explique que comme prévu dans la loi, cette prime peut être accordée en plusieurs fois, afin de garantir un usage conforme, ou d'avantage sous forme d'incitant afin de susciter un intérêt chez l'occupant à se maintenir dans son logement.

"On a des gens dans des maisons d'accueil qui ont déjà bénéficié de la prime et qui n'y ont plus droit. Il faudrait quelque chose qui les encourage plus dans le long terme à rester dans leur logement, quelque chose qui s'accorde dans la durée. Plutôt le faire en termes d'incitant à garder son logement. En même temps que la constitution de la garantie des sans-abri, est un réel problème"

c. Accompagnement administratif

Le soutien et l'accompagnement administratif est l'instrument le plus utilisé par les CPAS wallons. Plus de neuf CPAS sur dix procurent cette forme d'aide. Il n'y a pas de différence significative selon la taille de la commune.

Tableau 82: Fréquence du soutien et de l'accompagnement administratifs offerts par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Rarement	3,6 %	0,0 %	0,0 %	2,8 %
Souvent	29,1 %	40,7 %	33,3 %	31,5 %
Toujours	67,3 %	59,3 %	66,7 %	65,7

Cet aspect de l'aide constitue une très grande partie du travail des assistants sociaux de CPAS. Cela est mal ressenti car ils ont le sentiment de ne pas faire de travail social en tant que tel. Des visites à domicile sont prévues dans leurs tâches, mais la surcharge administrative prend le dessus et ne leur permet pas d'assurer un tel suivi des usagers. Certains ont émis l'idée de scinder le travail administratif et le travail social, au moyen d'un agent administratif qui s'occuperait exclusivement de cet aspect de l'aide. D'autant plus, ils perçoivent ce travail administratif comme un contrôle social qui pervertit la nature de leur relation avec les usagers.

" Tant que les travailleurs sociaux devront vérifier eux même le droit à l'intégration sociale, la relation sera foireuse au départ avec l'usager. Il faut que le travailleur social fasse du social et qu'un autre travailleur nous aide, fasse de l'examen de droit à l'intégration. Scinder le tiroir caisse et le relationnel. Car ils viennent nous dire ce qu'ils pensent qu'ils doivent nous dire pour obtenir quelque chose ».

« L'assistant social d'antenne est toujours un danger potentiel par rapport à la source de revenu ».

d. Accès à un logement social

L'accessibilité à un logement social ou la procédure accélérée d'attribution figurent parmi les instruments les moins souvent utilisés en Wallonie, un peu moins de la moitié des CPAS y ont recours, un peu plus dans les grandes villes, que dans les communes de taille moyenne et les petites communes.

Tableau 83: Fréquence d'orientation vers un logement social ou d'application de la procédure d'attribution accélérée indiquée par les CPAS wallons, en fonction de la taille de la commune (N = 143)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	14,5 %	18,5 %	16,7 %	15,4 %
Rarement	40,9 %	22,2 %	16,7 %	36,4 %
Souvent	26,4 %	51,9 %	66,7 %	32,9 %
Toujours	18,2 %	7,4 %	0,0 %	15,4 %

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, l'offre de logement social n'est pas suffisante et l'attente pour y accéder peut se révéler assez longue. Parmi les CPAS que nous avons rencontrés, très peu ont établi un accord avec la société de logements sociaux afin d'avoir une priorité d'accès réservée à leurs usagers. Lorsqu'ils se sont organisés ainsi, ces logements sont immédiatement occupés, et la demande reste malgré cela élevée.

« Il y a beaucoup de demandes d'aide au logement, mais on est assez impuissant, à part orienter les gens vers d'autres associations ou regarder sur Immoweb. Ils pensent pouvoir bénéficier d'une priorité sur les logements sociaux, alors que pas du tout. »

e. Numéro d'appel en cas de besoin

Le numéro d'appel d'urgence est un instrument qui s'est développé dans les grandes villes, où il existe dans huit CPAS sur dix. C'est également dans les grandes villes que nous trouvons les dispositifs d'urgence sociales (DUS), qui, dans le cadre de leurs missions, doivent être accessibles 24h/24. Tandis que dans les petites communes et dans les communes de taille moyenne, il est dans plus de 80% des cas jamais ou rarement utilisé. En effet, les CPAS localisés dans ces communes ont développé leur propre système d'appel. Soit il y a un téléphone (GSM) de garde qui circule parmi les assistants sociaux, soit c'est uniquement le président qui est joignable à tout moment. Mais ce numéro n'est pas accessible au large public, il n'est réservé qu'à l'usage interne ou aux partenaires spécifiques comme la police.

Tableau 84: Fréquence d'utilisation d'un numéro de téléphone d'urgence par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 140)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	70,6 %	61,5 %	20,0 %	67,1 %
Rarement	12,8 %	15,4 %	0,0 %	12,9 %
Souvent	6,4 %	7,7 %	0,0 %	6,4 %

Toujours	10,1 %	15,4 %	80,0 %	13,6 %
----------	--------	--------	--------	--------

Les travailleurs interrogés estiment qu'un numéro d'appel central à une échelle plus grande n'est pas nécessaire car ce serait soit redondant avec ce qui est déjà mis en place, ou soit cela ne répondrait pas un réel besoin. Lorsque le CPAS n'est pas accessible, c'est la police qui prend le relais, même si une coopération n'a pas été clairement établie. Seulement deux CPAS rencontrés sont en faveur d'une telle initiative.

Cependant, il nous a été révélé que certains CPAS étaient très difficilement joignables, surtout dans la Région de Bruxelles. Nous l'avons d'ailleurs expérimenté lorsque nous avons essayé de contacter les CPAS afin qu'ils participent à notre étude quantitative. Après plusieurs essais à des moments variés au cours de la journée, il y a quelques CPAS avec lesquels nous ne sommes jamais entrés en contact. Il nous a été divulgué que l'un ou l'autre CPAS se rendent volontairement inaccessibles, notamment par un système de rotation des numéros de téléphones.

f. Aide matérielle complémentaire

L'aide matérielle complémentaire est une des aides les moins utilisées, mais par quand presque la moitié de toutes les communes. A peu près la moitié des CPAS octroient souvent ou toujours de l'aide matérielle complémentaire.

Tableau 85: Fréquence de l'octroi d'une aide matérielle complémentaire par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	10,9 %	3,7 %	16,7 %	9,8 %
Rarement	42,7 %	40,7 %	33,3 %	42,0 %
Souvent	45,5 %	51,9 %	50,0 %	46,9 %
Toujours	0,9 %	3,7 %	0,0 %	1,4 %

Cette aide peut être constituée de colis alimentaires (hebdomadaires), de bons pour des repas, des vêtements ou meubles de seconde main. Cependant, un assistant social nous explique que lorsqu'une nouvelle forme d'aide est proposée à quelqu'un, les autres usagers sont avertis et viennent demander la même chose.

« Dès qu'on met en place quelque chose, des bons pour des sandwiches par exemple, c'est tout de suite perverti, tout le monde vient en réclamer! Bouche à oreilles! Ils considèrent tout comme un droit et non comme une possibilité! »

g. Aide financière complémentaire

L'aide financière complémentaire est le quatrième instrument utilisé par la moitié des CPAS. La taille de la commune n'influence pas beaucoup le taux de réponse. Elle consiste en de l'argent pour un trajet, une avance sur un (premier) loyer, une avance sur le revenu d'intégration, etc. Il s'agit toujours d'aide au cas par cas, et cela dépend donc du contexte.

Tableau 86: Fréquence de l'octroi d'une aide financière complémentaire par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	7,3 %	0,0 %	0,0 %	5,6 %
Rarement	39,1 %	37,0 %	50,0 %	39,2 %
Souvent	50,9 %	59,3 %	50,0 %	52,4 %
Toujours	2,7 %	3,7 %	0,0 %	2,8 %

h. Adresse de référence

En Wallonie, un peu plus de la moitié des CPAS inscrivent les usagers en adresse de référence. Ici, la taille de la commune joue un rôle prépondérant. Sinon, cela signifierait que l'autre moitié des CPAS n'applique pas la loi. Tous les CPAS des grandes villes accordent l'adresse de référence, à peu près la moitié des communes de taille moyenne, et le tiers dans les communes de petite taille. Le nombre de sans-abri étant proportionnel à la taille de la commune, le nombre d'adresses de référence répond à la même logique.

Tableau 87: Fréquence d'octroi d'une adresse de référence par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Jamais	7,3 %	3,7 %	0,0 %	6,3 %
Rarement	46,4 %	18,5 %	0,0 %	39,2 %
Souvent	33,6 %	55,6 %	100,0 %	40,6 %
Toujours	12,7 %	22,2 %	0,0 %	14,0 %

C'est l'octroi de l'adresse de référence qui pose le plus de polémiques. Certains font cette demande uniquement pour pouvoir percevoir leurs allocations de chômage ou de mutualité, et ne sollicitent aucune aide supplémentaire.

Cependant, avec l'adresse de référence se pose la question de la procédure de radiation. Il y a des communes qui radient rapidement les personnes demandeuses inscrites dans leur registre de la population, tandis que d'autres rechignent à le faire. Cette démarche administrative peut prendre des mois et cela immobilise la procédure d'aide financière.

« Il y a des communes qui radient très facilement, et il y a des communes qui inscrivent très facilement, et il y a des personnes qui se retrouvent encore à une adresse depuis dix ans alors qu'elles sont à l'étranger. »

De plus, une personne qui vient de perdre son logement ne pense pas systématiquement à se faire radier auprès de la commune.

« La personne expulsée a autre chose en tête que de demander d'être radiée. »

« Suite à une expulsion, la personne est orientée vers une grande ville, mais le sans-abri a toujours une adresse antérieure et les communes ne font pas toujours des radiations. Question sur l'intérêt des villes de ne pas systématiser ces démarches. Prendre en charge un sans-abri est un parcours difficile. D'autre part, les CPAS ne font pas un relevé des sans-abri qui reflète l'ensemble des adresses de référence. Ça simplifierait les choses si une personne du CPAS s'occupait de la radiation. Les finances des communes sont calculées par rapport au nombre d'habitants d'où leur intérêt d'avoir des subventions et un nombre d'habitants important. »

Une fois que la radiation a été faite, s'ajoute la question de savoir dans quel CPAS s'inscrire. Il est prévu dans la loi que c'est le CPAS où la personne a passé la nuit précédente qui est compétent, mais il arrive que les CPAS ne reconnaissent pas cette compétence, ou envoient la personne dans un abri de nuit ou une maison d'accueil qui est localisé dans une autre commune. C'est surtout à Bruxelles que cela arrive, *« en fonction de quel côté de la gare on a dormi »*.

« Les adresses de référence : une fois la radiation d'office faite, les CPAS se jettent la balle. Notions de territoire - où la personne passe la nuit -, et la tendance est de mettre sur 1000 Bruxelles.»

Lors des entretiens quantitatifs, les travailleurs nous ont également révélé que des CPAS pratiquaient la technique dite du « ticket aller simple » en fournissant à l'utilisateur de quoi effectuer un trajet vers une autre commune, mais pas de quoi revenir, ou qu'ils leur trouvaient un hébergement provisoire dans une autre commune et les invitaient à s'adresser au CPAS de cette commune.

« Un autre truc, c'est la commune de résidence qui donne le revenu d'intégration. Après 15 jours dans un hôtel, on dit aux sans-abri de s'adresser à la commune de l'hôtel. »

Des travailleurs sociaux dénoncent des abus de la part des usagers qui font cette demande en vue de pouvoir bénéficier du revenu d'intégration à taux isolé, alors qu'elles ne sont pas réellement sans-abri dans les faits, et qu'elles vivent avec d'autres personnes au-delà d'une période provisoire. Cette stratégie est dite adoptée en vue d'échapper aux créanciers lorsque la personne s'inscrit au CPAS. Cette manière détournée d'utiliser cet instrument se fait au détriment des personnes qui sont réellement en situation de besoin.

« L'adresse de référence, c'est une boîte aux lettres améliorée, par définition elle n'y est pas. Si on se rend compte que la personne réside effectivement dans un logement, elle doit y être inscrite d'office. Il y a des personnes qui habitent dans un logement social, avec x ou y, mais qui ne veulent pas qu'on l'y

domicilie. Là, il y a fraude sociale et là, je ne suis pas d'accord. Et c'est une manière aussi de vouloir avoir des points de priorité d'accès à un logement social. L'adresse de référence est destinée à des gens vraiment à la rue, mais pas à des gens qui ont créé cette situation. Et si tout le monde a des points en plus, ça ne va pas résoudre le problème de ceux qui sont réellement sans-abri. Il faudrait une personne de référence au ministère de l'intérieur à qui on pourrait poser toutes ces questions, mais quand vous essayez de joindre l'Intérieur pour des questions d'inscription, ce n'est pas facile. »

« L'adresse de référence ne demande pas beaucoup de démarches à part venir chercher son courrier, donc beaucoup restent ainsi alors que ce n'est pas toujours nécessaire. On ne peut pas radier la personne. Ça coince les dossiers des personnes qui ne sont pas sans-abri. »

Nous avons également rencontré un CPAS qui refuse d'inscrire les usagers en adresse de référence au CPAS même, sur base de la volonté du président.

Tableau 88: Nombre moyen d'adresses de référence attribuées en 2008 dans les CPAS wallons (N = 144)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes
Adresses de référence	3,2	13,7	141,7

Nous voyons que le nombre moyen d'adresses de référence accordées au cours de l'année 2008 est très largement supérieure dans les grandes villes.

i. Autres

D'autres instruments et d'autres difficultés ont été évoqués lors de notre étude qualitative et des focus groupes.

Concernant notamment la constitution d'une garantie locative pour les sans-abri, des dispositifs sont légalement prévus, mais dans les faits, les banques ne semblent pas l'appliquer.

"Il y a eu une proposition fédérale de loi consistant en la constitution d'un fond fédéral de garantie locative. Il y a des systèmes de garanties locatives qui sont mis en place par les CPAS, sous forme de garantie en cas de tort du locataire, mais il y a des CPAS qui donnent encore des garanties locatives en argent, avec des personnes bénéficiaires de l'aide sociale qui reconstituent leur garantie locative, mais ce n'est pas évident. Les CPAS investissent aussi pour permettre aux personnes de s'installer. Les CPAS sont dans un système difficile, et plaignent pour un moyen ne mettant pas à mal les finances locales."

Il y a également de plus en plus de demandes pour obtenir l'attestation de sans-abri qui permet d'augmenter le nombre de points de priorité pour l'accès à un logement social. Cependant, les CPAS sont réticents à octroyer cette attestation à des usagers qu'ils ne connaissent pas ou qui ne viennent que dans cet objectif. Dans certains cas, les demandeurs ne sont pas réellement sans-abri.

« Beaucoup de personnes viennent demander une attestation de sans-abri, en disant qu'elles sont sans-abri alors qu'elles ne le sont pas. On doit être vigilant. On doit respecter la législation. Il y a deux stratégies pour obtenir un logement: l'attestation de sans-abri ou la constatation d'insalubrité ou de surpeuplement, car ça donne 8 points pour les logements sociaux »

Une association représentante des pauvres nous a enfin parlé de la brochure SDF, conçue par elle-même et diffusée par le pouvoir fédérale. Elle reprend l'ensemble des services accessibles aux personnes sans-abri. L'association dénonce l'absence de cette brochure dans les présentoirs de CPAS, et la non diffusion de l'information des droits auprès des personnes en situation de besoin.

« Il y a tout un ensemble de choses auxquelles l'utilisateur a droit et le CPAS doit donner les informations mais ne le fait pas toujours. »

Les usagers constatent que lorsqu'ils sont accompagnés par un travailleur social du secteur associatif lors de leur rendez-vous au CPAS, la qualité du service est meilleure. L'assistant social du CPAS respecte d'avantage les droits des usagers.

« L'accueil dans un CPAS doit être revu. Quelqu'un qui se présente seul, il est foutu sauf si sa demande n'est pas trop compliquée et/ou exigeante. Il doit être accompagné par un éducateur. Mais ça varie d'une commune à l'autre. »

Résumé

Les CPAS disposent de bon nombre d'instruments visant à soutenir la prestation de services aux sans-abri. Tous les instruments ne sont toutefois pas utilisés à la même fréquence. L'instrument le plus populaire est la prime d'installation, qui est de souvent à toujours attribuée par la majorité des CPAS. D'après les CPAS, cet outil n'a qu'un seul désavantage : le fait que la prime ne peut être qu'une seule fois attribuée. Il s'ajoute à cela que les CPAS ne l'attribuent pas tous de la même façon. Certains CPAS procèdent par tranches, tandis que d'autres offrent en une fois le montant global. Certains CPAS y associent aussi des conditions auxquelles le client doit satisfaire avant de pouvoir bénéficier de la prime d'installation.

En dehors de cela, la plupart des CPAS offrent souvent ou toujours un soutien administratif. Plusieurs répondants ont même indiqué que l'octroi de ce soutien administratif constituait bien souvent l'occupation principale du travailleur social. La réhabilitation sociale du client apparaît ici comme un objectif de prime importance.

On a également souvent recours aux différentes formes d'aide complémentaire. L'enquête quantitative révèle qu'une aide financière surtout est souvent octroyée aux sans-abri. Cette aide complémentaire englobe une vaste gamme de formes d'aide, dont le montant (et l'attribution ou la non-attribution) diffère d'un CPAS à l'autre et dépend de surcroît du demandeur d'aide. Quelques CPAS ont indiqué qu'ils disposaient dans ce contexte d'une liste formalisée.

La plupart des demandeurs d'aide sans-abri sont orientés vers un logement social. Certains CPAS appliquent la procédure d'attribution accélérée. Cette procédure peut toutefois être soumise à un régime de quotas. D'autres CPAS trouvent que cette procédure est injuste et qu'elle a un effet pervers.

Parmi les instruments moins fréquemment utilisés figurent le PIIS, l'adresse de référence et le numéro d'urgence. Dans la plupart des CPAS, le PIIS est uniquement proposé lorsqu'il est légalement obligatoire. Relativement peu de CPAS utilisent l'adresse de référence, alors qu'ils y sont en fait obligés lorsque le sans-abri satisfait à toutes les conditions imposées par les autorités publiques. Plusieurs CPAS se plaignent du comportement parfois abusif des clients et du fait qu'ils se retrouvent avec tout le courrier des clients disparus. L'adresse de référence peut toutefois se révéler un instrument idéal pour démarrer un processus d'aide. Son application reste actuellement encore assez imprécise. Et pour finir, on constate que le numéro d'urgence demeure aussi un outil rarement utilisé. Les petits CPAS surtout sont d'avis que la permanence d'un numéro d'urgence est bien trop coûteuse.

2.2.4. Évaluation

Flandre

Des objectifs ou des points d'amélioration sont respectivement fixés ou identifiés en concertation avec le client dans la plupart des CPAS. Cela dépend toutefois de la situation d'accueil. Lorsque le client est hébergé dans un centre d'accueil, la plupart des CPAS partiront du principe que des accords et des objectifs y sont formulés en quantité suffisante.

« L'aide accordée aux personnes hébergées dans un centre d'accueil est moins soumise à des conditions, parce que nous savons qu'un tel centre possède une structure et des règles et que les gens y sont accompagnés. La situation d'une personne qui habite de façon indépendante est donc très différente. »

Lorsqu'un client n'est pas hébergé dans un centre d'accueil, des accords sont généralement conclus. Dans les petits CPAS que nous avons interrogés oralement, les objectifs n'étaient pas très stricts.

« Mais s'ils sont sans-abri, notre offre (voir les objectifs) est limitée. On convient alors de les revoir à intervalles réguliers, mais cela s'arrête là. (...) Par exemple, ce jour-là, vous allez là-bas et ensuite vous repassez par ici. Mais il est impératif de tout bien expliquer, autrement il arrive qu'on ne les revoie plus, ou qu'ils n'aient compris que certaines bribes de ce que vous leur avez dit et alors ils repartent et leur situation empire encore. Il faut être très vigilant si on veut essayer d'éviter ce genre de problème. »

Les grands CPAS surtout se révèlent plus stricts lorsqu'il s'agit d'évaluer les objectifs.

« Notre point de départ, également en tant que CPAS, est que nous ne prenons pas notre parti du fait que quelqu'un soit sans-abri. Lorsqu'une personne vient nous demander une adresse de référence parce qu'elle est sans-abri, nous la lui attribuons conformément à la réglementation, mais uniquement pour la durée de la prestation d'aide et pour autant que la personne vienne régulièrement nous voir dans le cadre du processus d'aide afin de mettre fin à sa situation de sans-abrisme. Quand une personne ne suit pas les règles du jeu, nous lui retirons son adresse de référence une fois le trimestre terminé.

Si certains CPAS incluent ces objectifs dans un contrat, la majorité d'entre eux ne le font pas. L'établissement d'un contrat est généralement réservé aux clients de 18 à 25 ans pour lesquels il est légalement obligatoire de le faire.

« Mais ce n'est vraiment pas que nous disons, allez, voici votre papier, vous le signez et nous le signons aussi. »

« Il y en a aussi qui disent : je signe cela (PIIS) et pour le reste, je m'en fous. Je ne pense pas que cela soit très important. »

Il est apparu dans le questionnaire quantitatif que plus de la moitié des CPAS étaient d'avis qu'il fallait stipuler dans un contrat des accords concrets quant aux efforts à fournir par les sans-abri, afin de garantir l'efficacité du fonctionnement des CPAS. C'est surtout le cas dans les petites communes et dans les communes de taille moyenne.

Tableau 89: Dans le processus d'aide, il est indispensable de stipuler dans un contrat des accords concrets quant aux efforts à fournir par les sans-abri (CPAS flamands, N = 148)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	0,0 %	12,3 %	37,0 %	42,5 %	8,2 %
Communes moyennes	1,5 %	19,4 %	20,9 %	47,8 %	10,4 %
Grandes communes	0,0 %	25,0 %	37,5 %	25,0 %	12,5 %
Total	0,7 %	16,2 %	29,7 %	43,9 %	9,5 %

Les objectifs proposés par les CPAS sont de nature différente ; il s'agit par exemple de l'accompagnement de trajet, des rendez-vous hebdomadaires chez le travailleur social, des formations et de la recherche d'un logement.

La plupart des CPAS savent d'expérience qu'il est très difficile d'imposer des sanctions aux clients ; l'arrêt de l'aide ou du soutien offert est rarement une option efficace:

« Nous examinons cela au cas par cas. Il peut y avoir des sanctions, mais elles n'empêchent jamais de vivre normalement. Nous ne voulons pas, par exemple, pousser une jeune femme, qui ne se conforme pas aux règles, à se prostituer parce qu'elle ne reçoit plus rien. D'autre part, elle devra faire des efforts pour recevoir cette aide et si elle ne le fait pas, nous lui octroyons une aide minimale jusqu'à ce qu'elle fasse preuve de bonne volonté, etc. »

Il existe toutefois des CPAS qui punissent leurs clients lorsqu'ils ne s'avèrent pas enclins à coopérer. Un CPAS nous a ainsi déclaré que lorsqu'un client refuse un accompagnement (préventif), une inscription auprès d'une société de logements sociaux ou d'un office de locations sociales ou un logement d'une de ces instances, ce client est radié du réseau. Un autre CPAS indique interrompre effectivement la prestation d'aide lorsque le client ne fait aucun effort ou qu'il ne se tient pas aux accords conclus.

« Un arrêt peut se révéler une mesure efficace lorsque nous disons : nous constatons que les conditions ne sont plus remplies, notamment dans ce domaine et dans ce domaine, nous arrêtons par conséquent l'octroi de notre aide. Le jour où les conditions sont remplies – et cela peut être demain – nous redémarons notre processus d'aide. Je trouve que dans bon nombre de cas un arrêt est une mesure plus positive qu'une suspension, parce qu'une suspension est une sanction manifeste. Un arrêt est une constatation. Les conditions ne sont plus remplies, mais elles peuvent l'être à nouveau demain. Et dès qu'elles sont à nouveau remplies, nous reprenons le cours de notre prestation d'aide. »

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

L'évaluation se fait de manière différente, selon le contexte de l'aide sociale. Si la personne est hébergée dans un accueil de nuit, celui-ci peut être conditionné à un projet de recherche de logement. Ainsi, le sans-abri doit faire part à un assistant social de sa progression dans son projet de logement, ou de ses activités de la journée, quotidiennement, ou hebdomadairement selon les arrangements convenus préalablement, car il y a les accueils où il n'est pas permis de demeurer durant la journée. L'évaluation se déroule de manière formelle à un moment fixé. Si la personne réside en maison d'accueil, elle côtoie en permanence les assistants sociaux qui encadrent cette maison, ainsi le contact et l'évaluation se font dans les couloirs, de façon plus informelle, en plus des entretiens officiels. Mais un suivi a bien lieu. Si la personne ne respecte pas ses engagements, ou les conditions générales de vie en communauté, et après plusieurs convocations pour trouver une solution, ou plusieurs avertissements, le séjour ou le projet prend fin.

« Les moins de 25 ans sont envoyés à l'insertion sociale et les plus de 25 ans aux ateliers sociaux (jardinage, cuisine, petits bouts, créatif, permis de conduire, régie de quartier, photos, soins de santé,

etc.). Ils sont convoqués et doivent au moins participer à un atelier une fois par mois. Sinon, on envoie une lettre, ils doivent voir le responsable de l'atelier, puis s'ils continuent à s'absenter, le chef de service, le président. On envoie plusieurs rappels, puis un recommandé de mise en demeure, puis ils ont la possibilité d'être entendus par le comité, et enfin il y a une prise de décision.»

Dans le cadre des PIIS pour les jeunes, le caractère obligatoire de ce contrat implique une évaluation régulière qui en cas de non respect, peut mettre un terme à l'aide.

Pour les plus de 25 ans, qui n'ont pas d'engagement à respecter à l'égard de leur hébergement, les sanctions sont très rares, sauf en cas d'abus ou de perception induue d'allocations. S'il y a suspension, elle est temporaire car le but ici est plutôt de conscientiser la personne que de la priver de ressources. Lorsque l'utilisateur ne s'implique pas, les travailleurs adoptent une attitude plus sévère et menaçante, bien qu'ils ne puissent pas mettre un terme à l'aide car ils sont tenus par les missions du CPAS. Ils expriment avoir peu de marge de manœuvre, c'est le comité qui prend les décisions.

"On a de moins en moins de possibilités de sanctionner. Avant les loyers étaient moins chers, la crise du logement était moindre. Fatalement si on sanctionnait, il y avait encore des possibilités pour la personne, la vie était moins chère, on les laissait moins en difficulté. Si c'est pour donner de l'aide sociale à la place du revenu d'intégration, alors qu'il est remboursé par l'état, on sanctionne moins! Pour ne pas provoquer d'arriéré de loyer. »

« L'aide financière est octroyée pour 3 ou 6 mois, et on doit les voir à l'issue de l'aide pour l'évaluation, mais on peut les voir plus pour faire le topo. Pour s'assurer qu'on est toujours compétent aussi. On a des lignes de conduite et des barèmes qu'on évalue et qu'on ajuste régulièrement. L'aide urgente est signée par un délégué qui assure une certaine équité. On est tenu par la loi. »

Il y a aussi des échanges entre assistants sociaux afin de faire le point sur une situation, ou de rechercher ensemble une piste de solution. Nous n'avons rencontré qu'un CPAS dans lequel cet échange est établi de manière formelle, où plusieurs assistants discutent d'un cas autour d'une table. Dans les autres CPAS, ces échanges se déroulent de manière informelle, provoqués par la promiscuité de travail. Plusieurs travailleurs ont exprimé qu'ils ne doivent pas toujours s'attendre à un résultat visible de la part des usagers fortement déstructurés.

"Il faut rappeler que les CPAS n'ont pas de possibilité de coercition, c'est si il y a demande claire. Aussi, il y a des limites au travail social, si on ne peut rien faire, si la personne refuse la main tendue, c'est sa responsabilité, c'est la liberté individuelle."

Selon notre étude quantitative, plus de trois CPAS wallons sur cinq pensent que dans le processus d'aide, il est nécessaire de déterminer dans un contrat les accords concrets sur les efforts à fournir par les sans-abri. Dans la Région bruxelloise, la moitié des CPAS partagent cet avis. Lorsque nous nous sommes entretenus avec les assistants sociaux, certains nous ont expliqué que ces contrats étaient

établis avec les personnes les plus passives face à leur situation, en vue de les stimuler, ou de les obliger un peu à participer. Car pour les personnes plus actives, ce type de contrat n'est pas nécessaire car elles sont spontanément entreprenantes. Du côté des usagers, cette contractualisation est vécue comme intrusive et non respectueuse de la liberté individuelle.

"Un contrat avec un sans-abri, ça n'a pas de sens, on ne va pas lui retirer son revenu d'intégration s'il ne se lave pas... On reste dans le schéma de l'assistance, il ne faut pas se leurrer, le CPAS, ça reste de l'assistanat, même si les politiques se veulent plus drastiques, on a une population qui n'a pas changé depuis 2002. C'est toujours une sorte d'écémage, on remet à l'emploi les personnes qui présentent bien et qui ont des capacités, qui sont structurées. Il n'y a plus de filet après, on ne remettra pas tout le monde au travail."

Tableau 90: Dans le processus d'aide, il est indispensable de stipuler dans un contrat des accords concrets quant aux efforts à fournir par les sans-abri (CPAS wallons, N = 140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	0.0%	7.5%	25.2%	53.3%	14.0%
Communes moyennes	3.7%	0.0%	25.9%	51.9%	18.5%
Grandes communes	0.0%	0.0%	33.3%	50.0%	16.7%
Total	0.7%	5.7%	25.7%	52.9%	15.0%

Tableau 91: Dans le processus d'aide, il est indispensable de stipuler dans un contrat des accords concrets quant aux efforts à fournir par les sans-abri (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
0 %	0 %	50 %	37,5 %	12,5 %

Résumé

Les CPAS déclarent qu'ils imposent généralement des conditions à leurs clients sans-abri. Ces conditions peuvent fortement varier, tout comme les conditions associées à la recherche d'un logement financièrement accessible et d'un emploi approprié. Les petits CPAS surtout indiquent qu'ils ont beaucoup de mal à sanctionner leurs clients sans-abri. Dans les grands CPAS, les prestataires d'aide semblent avoir moins de difficultés à procéder à une suspension ou même à l'arrêt de la prestation d'aide.

Dans ce contexte, il est important de souligner qu'il est apparu de l'enquête quantitative que plus de la moitié des CPAS déclarent qu'il est indispensable d'établir avec le demandeur d'aide un contrat stipulant les conditions de la prestation d'aide.

2.3. Sorties

Flandre

Une offre suffisante de logements financièrement accessibles est pour la plupart des CPAS le facteur clé permettant de réaliser un taux de sorties satisfaisant. En dehors de cela, l'offre existante pour les groupes cibles difficiles s'est également révélée largement insuffisante. Bon nombre de CPAS sont d'avis qu'une augmentation des logements sociaux pourrait résoudre ce problème. Certains CPAS se sont par conséquent fixés pour objectif d'apporter un changement dans cette situation.

Un CPAS indique avoir conclu un accord avec l'office de locations sociales : « 20 pour 20 ». Cet accord implique que le CPAS achète annuellement vingt logements de moins de 75 000 euros, et ce, pendant vingt ans. Ces logements sont rénovés par le biais d'une initiative sociale de mise à l'emploi et sont ensuite remis sur le marché par le biais de l'office de locations sociales. Le CPAS a adopté cette initiative parce qu'il a l'impression que la ville se concentre surtout sur les ménages à deux salaires et qu'elle repousse ainsi les groupes de population plus démunis.

Comme nous avons approfondi dans le chapitre précédent les problèmes liés au logement social soulevés par les CPAS, nous n'aborderons plus ici ce sujet. Parmi les autres facteurs qui pourraient contribuer à la réalisation d'un taux de sorties satisfaisant, sont cités l'expansion des structures d'accueil pour enfants, le développement ultérieur de l'économie des services et de l'emploi social, ainsi que la suppression des listes d'attente pour les cours de langue. La stimulation de la participation du client constitue le dernier facteur clé visant la réalisation d'un taux de sorties satisfaisant.

Presque aucun CPAS interrogé (oralement) n'a déclaré implémenter une procédure de suivi. Il s'agit pourtant d'un élément qui donne sujet à réflexion.

« Non, lorsque le dossier est clôturé, que le client dispose d'un propre revenu et d'un propre logement et qu'il n'y a plus de lien avec le centre social, c'est aussi la fin de la procédure d'accompagnement. Nous avons abordé ce sujet hier au sein de notre Comité directeur des sans-abri, car nous voulons réfléchir à une forme de suivi, mais peut-être qu'elle devrait être assurée par les Centres d'action pour le bien-être général. Avec les normes actuelles de personnel appliquées au sein des centres sociaux, ce n'est pas faisable autrement. »

Parmi les CPAS interrogés, plusieurs ont indiqué qu'ils assuraient un suivi, mais uniquement à la demande explicite du client. Ces CPAS ont déclaré qu'il arrivait que des clients restent des mois ou même des années en contact avec le travailleur social, parfois en tant que soutien moral, parfois en tant que fournisseur d'informations. Les autres CPAS déclarent également avoir très souvent le

sentiment de devoir lâcher trop tôt certains de leurs clients. Tous les CPAS indiquent regretter de ne rien pouvoir faire pour soutenir un peu plus longtemps leurs clients.

« Je trouve très inquiétant de voir encore tant de besoins et de points d'amélioration chez les gens et qu'il faut déjà les laisser partir. Nous avons aussi parfois le sentiment qu'ils ne sont pas encore vraiment prêts à quitter la structure d'accueil et d'aller vivre seuls. Ils disent parfois clairement ne plus vouloir d'aide une fois que cela s'arrête ici. Cela m'opprime. Ce n'est quand même pas possible. On sait très bien que si ce n'est pas pour des raisons financières, ils ne demanderont pas vite de l'aide auprès du prochain CPAS. »

La raison pour laquelle les clients ne veulent pas dépendre plus longtemps du CPAS après que leurs problèmes financiers aient été (partiellement) résolus est qu'ils considèrent le CPAS comme une institution financière. Dès que ces problèmes sont résolus, ils ont le sentiment que le CPAS ne peut plus rien signifier pour eux.

La plupart des CPAS sont d'avis qu'il faudrait organiser quelque chose pour éviter les rechutes. La question est de savoir si cela doit se faire au niveau du CPAS ou au niveau du Centre d'action pour le bien-être général. Quelques CPAS suggèrent d'avoir plus souvent recours à la procédure de l'accompagnement (obligatoire) au logement.

« Il faudrait inclure une condition obligatoire pour les personnes ayant été sans-abri comme quoi elles devraient bénéficier d'un an d'accompagnement supplémentaire afin d'éviter la rechute. Car tout va parfois très bien dans une certaine structure pendant un certain nombre de mois, mais les personnes seules surtout doivent souvent partager une chambre, et la structure de jour, ou qu'il y ait des étapes transitoires. La Maison du peuple propose ainsi des formations pour apprendre, étape par étape, aux gens à habiter dans une chambre ou dans un studio. L'habitat indépendant accompagné devrait demeurer d'application. »

Un seul CPAS propose d'office un accompagnement à l'habitat pour les logements sociaux, mais le répondant de ce CPAS a déclaré qu'il était nécessaire d'étendre ce service au marché du logement privé.

D'après d'autres répondants, la clientèle du service *accompagnement à l'habitat* du Centre d'action pour le bien-être général diffère de celle du CPAS et il faudrait par conséquent prévoir un autre type d'accompagnement.

« Ou bien c'est nous qui nous en occupons, ou bien il ne se passe rien. Il est vrai que, n'exagérons rien, le Centre d'action pour le bien-être général dispose aussi d'un service « habitat indépendant accompagné ». Mais il ne s'adresse qu'à un nombre très limité de clients et il s'agit souvent de personnes qui vivent déjà depuis de longues années dans ce système. »

Certains CPAS indiquent que les sorties se font parfois par le biais d'autres partenaires que par le Centre d'action pour le bien-être général. Cette procédure n'est pas systématique, elle dépend du client.

« Il arrive que le travailleur social cherche lui-même des contacts pour ce client, afin de trouver la meilleure façon de le soutenir. Il s'agit généralement de services d'accompagnement à l'habitat ou de services d'accompagnement à la jeunesse. »

Les CPAS n'ont généralement pas de vue sur la trajectoire que suivent leurs clients une fois qu'ils sont sortis de la prestation d'aide. Près de 30 % des CPAS sont pourtant convaincus qu'un enregistrement sublocal des mouvements de déménagement des sans-abris entre les communes et les villes pourrait optimiser l'efficacité de la prestation d'assistance. Il est apparu de l'enquête orale que les CPAS ont des doutes concernant l'efficacité de cette approche, étant donné que l'enregistrement est justement ce que les sans-abri essaient d'éviter.

Tableau 92: Nécessité, selon les CPAS flamands (N = 147), d'enregistrer les mouvements de déménagement des sans-abri.

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	1,4 %	20,5 %	58,9 %	16,4 %	2,7 %
Communes moyennes	1,5 %	18,2 %	45,5 %	28,8 %	6,1 %
Grandes communes	0,0 %	25,0 %	37,5 %	37,5 %	0,0 %
Total	1,4 %	19,7 %	51,7 %	23,1 %	4,1 %

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Comme nous l'avons déjà explicité précédemment, les trajectoires des usagers au sein du CPAS ne sont pas toutes linéaires, mais marquées d'interruptions et s'inscrivant toutes dans des temporalités différentes qui peuvent être très brèves ou s'étaler sur des dizaines d'années. Ainsi, soit l'utilisateur reste dans le schéma de l'urgence et du court terme. Soit il se stabilise un peu (aux niveaux du logement et des ressources financières) et est orienté vers la médiation de dettes, un accompagnement ou une guidance budgétaire, ou le service accompagnement logement s'il y en a un. Soit il interrompt l'aide. En général, il y a très peu de feed-back car il y a très peu de possibilités d'assurer un suivi. La compétence des CPAS étant communale et répondant à la demande, il n'y a pas de suivi lorsque la personne ne se manifeste plus ou qu'elle a trouvé un logement en dehors de la commune. De plus, les assistants sociaux n'ont pas nécessairement le temps de prendre des nouvelles de leurs anciens usagers. Ce non retour peut avoir un côté frustrant pour les travailleurs, sauf inéluctablement en cas d'échec. Il arrive que le CPAS prenne contact avec le précédent ou le suivant afin d'assurer la liaison et le transfert de l'utilisateur. Les CPAS ne se transfèrent pas les dossiers pour que la personne soit acteur de sa situation et explique elle-même ses problématiques.

« Il n’y a pas de suivi après, mais s’il y a un problème, les usagers sont invités à revenir avant que la situation ne dégringole. Mais on a peu de retour. C’est frustrant, nous, on n’a pas l’occasion, le temps de prendre des nouvelles. Sauf si ça se passe mal... on travaille dans l’urgent, mais matériellement, on n’a pas les moyens de faire le suivi. »

Certains CPAS ont des contacts avec des propriétaires ou des sociétés de logements sociaux. Ainsi, en cas de soucis avec le nouvel occupant du logement, le CPAS peut être averti et intervenir pour rétablir la situation. Quelques travailleurs vont voir sur place le potentiel futur logement. Les CPAS informent de leurs disponibilités, proposent leurs services pour un accompagnement, ou invitent à s’adresser au CPAS compétent, mais ce « suivi » dépend du souhait de la personne. Il y a un risque d’échec dans le nouveau logement lorsque la personne n’est pas encadrée, elle peut ne pas payer son loyer, etc. Les assistants pensent qu’à ce niveau là, il faut encadrer aussi longtemps que nécessaire la personne, mais il ne faut pas pour autant la déresponsabiliser. Au contraire, il faut la guider vers le plus d’autonomie possible.

Pour les assistants qui travaillent dans les dispositifs d’urgence, il n’y a pas de suivi car le travail se fait dans le court terme et en vue de satisfaire les besoins premiers (logement, alimentation, hygiène), et le souhait est que la personne ne revienne pas et sorte de ce schéma.

Beaucoup constatent qu’il manque une aide post-logement qui permette de maintenir la personne dans son logement. Cette aide pourrait être une « éducation au logement », c’est à dire apprendre, ou réapprendre à l’usager comment gérer au quotidien son logement (relation avec le voisinage, entretien et propreté, cuisine, enfants, etc.) et également aide à gérer le budget pour éviter une nouvelle perte du logement. Les quelques partenaires dans l’issue de l’aide cités sont l’Awiph (Agence Wallonne pour l’Intégration des Personnes Handicapées), le service de médiation de dettes, le service logement, le nouveau CPAS compétent, les syndicats, la guidance psychologique. Cependant, concernant la médiation de dettes, certains ne la préconisent qu’une fois que la personne est stabilisée, estimant qu’avant, c’est inutile.

La réussite de l’aide dépend en très grande partie de la volonté et de la participation de l’usager, et de l’attitude également de l’assistant social. Certains expriment que l’aide financière est aussi un bon stimulant.

« Il faut que la personne veuille s’en sortir. Elle doit être motivée et collaborante. Elle ne doit plus être dépendante, mais agir. L’assistant social doit être ferme, franc, pouvoir faire confiance à la personne. Dire que c’est à la personne de revenir vers l’assistant, et pas l’inverse. »

Tableau 93: Nécessité, selon les CPAS wallons (N = 140), d'enregistrer les mouvements de déménagement des sans-abri.

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	7,5 %	14 %	56,1 %	20,6 %	1,9 %
Communes moyennes	11,1 %	33,3 %	29,6 %	25,9 %	0 %
Grandes communes	16,7 %	50 %	33,3 %	0 %	0 %
Total	80,6 %	19,3 %	50,0 %	20,7 %	1,4 %

Tableau 94: Nécessité, selon les CPAS bruxellois (N = 9), d'enregistrer les mouvements de déménagement des sans-abri.

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
11,1 %	22,2 %	55,6 %	11,1 %	0,0 %

Selon nos données quantitatives, un cinquième des CPAS wallons (les petites communes, et les communes de taille moyenne, mais aucun CPAS de grandes villes) et seulement un dixième des CPAS bruxellois estiment qu'il est nécessaire d'enregistrer les déplacements des sans-abri en vue d'une meilleure assistance. En entretien, les travailleurs sociaux nous ont expliqué qu'ils ne voyaient pas l'intérêt d'une telle mesure. Ils se sont exprimés en termes de respect de la vie privée, et ne comprenaient pas pourquoi ce public qui est déjà précarisé, et fragilisé, devrait en plus être « pisté » alors que les autres citoyens seraient épargnés de cette mesure. D'autres nous ont dit que cela pouvait présenter un intérêt si cela permettait de mieux comprendre le phénomène du sans-abrisme et permettre d'adapter l'aide.

« Travailler avec trop d'informations peut être un frein, car les personnes trainent leur passé. Un répertoire serait une forme de contrôle supplémentaire. »

« Les CPAS doivent organiser des rencontres entre les intervenants sociaux de la commune, les coordinateurs de l'action sociale pour faire des échanges, pour relayer ces constats vers le monde politique. »

Résumé

Il apparaît qu'une offre suffisante de logements sociaux constituerait le facteur clé pour réaliser un taux de sortie satisfaisant parmi les clients sans-abri. Les CPAS font toutefois aussi remarquer que c'est aussi le principal point névralgique. La plupart des communes disposent d'un nombre insuffisant de logements sociaux. Les répondants se plaignent aussi du fait que les logements sociaux ne sont pas attribués à « leurs » clients et que les logements sociaux dans leur commune ne sont pas destinés aux groupes cibles qui y résident fréquemment.

Un deuxième facteur clé permettant d'assurer le succès du flux de sortie est l'accompagnement à l'habitat. Il n'est cependant pas proposé dans la majorité des CPAS. Alors que la plupart d'entre eux

déclarent être convaincus qu'un tel service serait très utile. Il permettrait tout d'abord d'éviter les rechutes. Et il constituerait aussi une solution pour certains groupes qui ne sont pas les bienvenus dans la plupart des structures d'accueil, comme les toxicomanes et les patients psychiatriques. Si ces personnes bénéficiaient d'un accompagnement à l'habitat, elles seraient en mesure d'habiter de façon indépendante. L'accompagnement à l'habitat peut comprendre différentes tâches, telles que l'établissement d'une liste de courses, la gestion du budget disponible et l'apprentissage de l'entretien du logement. Cela n'est toutefois pas évident, le client doit se montrer réceptif. Les CPAS indiquent que cela n'est pas chose évidente et qu'ils aimeraient que cet accompagnement soit rendu obligatoire pour certains sans-abri. Mais cela requiert bien sûr des moyens supplémentaires.

3. ORGANISATION

3.1. Organisation interne

Dans ce chapitre, nous abordons la gestion des connaissances des CPAS, la formation et l'entraînement des travailleurs sociaux et finalement aussi, la vision des CPAS sur la prestation d'aide aux sans-abri.

3.1.1. Organisation de la prestation de services

Flandre

Tableau 95: Organisation de la prestation d'aide au sein des CPAS flamands (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 160)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Service spécifique	5,1 %	3,9 %	62,5 %	7,4 %
Collaborateurs ayant des connaissances spécifiques, mais œuvrant dans le cadre du fonctionnement ordinaire	7,6 %	11,8 %	0,0 %	9,2 %
Dans le cadre du fonctionnement ordinaire	89,9 %	86,8 %	37,5 %	85,9 %

Dans la plupart des CPAS, la prestation d'aide aux sans-abri est organisée au sein du fonctionnement ordinaire. Dans les CPAS des grandes communes, nous observons toutefois une autre tendance : la majorité d'entre eux déclarent en effet travailler avec un service spécifique. Seule une minorité s'accroche à un système d'aide aux sans-abri inclus dans le fonctionnement ordinaire. Un CPAS a ainsi indiqué disposer antérieurement d'un fonctionnement centralisé doté d'un service spécifique axé sur les sans-abri, mais opter à présent pleinement pour un fonctionnement centralisé dans le cadre duquel les sans-abri rencontrent les mêmes équipes d'admission et les mêmes travailleurs sociaux que les autres clients :

« Mais nous pensons que c'est mieux. En tant que CPAS, nous sommes convaincus que cette nouvelle décentralisation est une bonne chose. Nous pouvons en effet dire que le travailleur social de proximité est plus proche du client, il habite dans son quartier et lui est automatiquement plus familier. Le sans-abri de X devait pour ainsi dire également venir jusqu'ici et cela n'était manifestement pas toujours facile pour le client. Le contrôle effectué par le travailleur social s'en trouve aussi optimisé. Finalement, ce sont eux les experts en matière de gestion financière. »

Les CPAS qui disposent d'une équipe distincte pour aborder la problématique du logement se déclarent très satisfaits de ce système. Ils en citent quelques avantages :

- Un service distinct peut contribuer à la formulation d'une propre vision.
- Un service distinct permet de s'adresser d'une manière optimisée au secteur.
- Un service distinct dispose de son propre travailleur social (ce qui accentue encore les autres avantages).
- Il n'y a pas de concurrence avec d'autres intérêts. Dans un service général, il y a toujours des dossiers qui nécessitent une attention prioritaire. La liste des priorités peut être établie différemment.
- Le service général est délesté ; les dossiers des sans-abri sont de très lourds dossiers.

Tableau 96: Organisation souhaitée des prestations d'aide au sein des CPAS flamands (plusieurs réponses possibles) (N = 116)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Service spécialisé	18,9 %	8,7 %	0,0 %	13,7 %
Collaborateurs ayant des connaissances spécifiques, mais œuvrant dans le cadre du fonctionnement ordinaire	69,6 %	63,6 %	33,3 %	66,0 %

La plupart des CPAS ne souhaitent donc pas développer de service spécialisé. Seuls 13,7 % des CPAS flamands indiquent vouloir élaborer un tel service. Deux CPAS sur trois aimeraient disposer de collaborateurs possédant des connaissances spécifiques par rapport aux sans-abri. C'est surtout une donnée au sein des CPAS des petites communes et des communes de taille moyenne.

En dehors de cela, il arrive aussi que le CPAS et l'organisation partenaire (généralement le Centre d'action pour le bien-être général, parfois aussi la commune) utilisent un système de partage de tâches dans le cadre duquel le CPAS prend les affaires financières et administratives à sa charge et le Centre d'action pour le bien-être général/un fonctionnaire communal, la problématique du logement – cela a toujours lieu en concertation.

La plupart des CPAS ne signalent aucun problème spécifique lié à l'afflux des clients sans-abri, sauf en ce qui concerne le manque de structures d'accueil. La majorité des CPAS se déclarent satisfaits de la prestation d'aide octroyée par leurs services. Globalement, le déroulement de la procédure d'admission dépend du client. La situation est parfois émotionnelle. C'est certainement le cas dans des situations de violence (familiale). Les problèmes familiaux donnent parfois lieu à des scènes vraiment poignantes. Les travailleurs sociaux indiquent qu'ils se sentent parfois extrêmement impuissants lorsqu'ils se trouvent en présence d'une situation d'urgence pour laquelle ils n'ont pas de solution immédiate. Comme nous l'avons déjà dit, le problème se situe principalement au niveau du logement. Dans les

petits CPAS surtout, on s'adresse souvent aux réseaux personnels où la possibilité existe peut-être de trouver une solution (temporaire).

Il est apparu de l'enquête qualitative que la plupart des CPAS étaient d'avis que l'accueil des sans-abri devrait être distinct de l'accueil des autres clients. Actuellement, l'entretien d'admission et l'accueil sont les mêmes pour tous les clients dans la plupart des CPAS. Plus de 20 % des CPAS indiquent toutefois privilégier une situation où les sans-abri souffrant de graves problèmes, comme la toxicomanie et les troubles mentaux, n'entrent pas en contact avec les autres demandeurs d'aide. Il est frappant de voir que plus les communes sont petites, plus les CPAS partagent cet avis. Aucun des CPAS interrogés oralement n'a toutefois indiqué agir en conséquence.

Tableau 97: Il est préférable que les sans-abri souffrant de graves problèmes n'entrent pas, au CPAS, en contact avec les autres demandeurs d'aide (CPAS flamands, N = 150)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	15,1 %	30,1 %	27,4 %	21,9 %	5,5 %
Communes moyennes	13,0 %	36,2 %	30,4 %	13,0 %	7,2 %
Grandes communes	12,5 %	37,5 %	50,0 %	0,0 %	0,0 %
Total	14,0 %	33,3 %	30,0 %	16,7 %	6,0 %

En dehors de cela, 70 % des CPAS flamands sont d'avis que les sans-abri requièrent une méthodologie spécifique en matière de prestation d'aide. Seuls 12 % trouvent qu'il n'est pas nécessaire d'utiliser une méthodologie spécifique pour les sans-abri.

Tableau 98: Les sans-abri requièrent une méthodologie spécifique en matière de prestation d'aide (CPAS flamands, N = 149)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	0,0 %	12,3 %	15,1 %	60,3 %	12,3 %
Communes moyennes	0,0 %	11,8 %	19,1 %	58,8 %	10,3 %
Grandes communes	12,5 %	0,0 %	37,5 %	37,5 %	12,5 %
Total	0,7 %	11,4 %	18,1 %	58,4 %	11,4 %

Ceci est également apparu de l'enquête orale, bien qu'aucun CPAS n'ait exprimé de quelle manière ce traitement distinct était réalisé dans la pratique.

« Je suis convaincu qu'ils nécessitent un autre traitement, dans ce sens, qu'il s'agit souvent de situations particulièrement complexes. La combinaison de problèmes liés à la toxicomanie et aux troubles psychiatriques. »

À la question si l'un ou l'autre travailleur social est plus apte à s'en occuper, un seul CPAS a répondu affirmativement.

« Nous essayons autant que possible de suivre la même procédure et la même ligne de conduite, mais il y a toujours des personnes qui ont ce petit plus qui fait la différence. Ces personnes obtiennent aussi de meilleurs résultats que les autres. Ils sont aussi plus à l'aise dans cette situation que les autres. »

Cette constatation n'est cependant pas prise en compte lors de la répartition des dossiers. La plupart des répondants ont indiqué ne voir aucune différence entre la manière dont les différents travailleurs sociaux se comportent et traitent les sans-abri.

« Le sans-abrisme n'est pas vraiment un problème dont on peut dire que telle ou telle personne est plus apte à s'en occuper que d'autres. Je ne dis pas qu'il n'y a aucune différence, mais elle est assez insignifiante. Je pense qu'on rencontre plus de difficultés avec la toxicomanie, par exemple. Là, on remarque des différences plus appuyées, comme cela me convient et cela pas. Les handicapés, l'état de faiblesse mentale, le sans-abrisme. Je veux dire que dans la pratique, on essaie d'abord de trouver une solution. Lorsque nous devons faire face à un problème de sans-abrisme, je remarque très souvent que la plupart des travailleurs sociaux font preuve d'engagement, d'ardeur et de dynamisme. »

S'il est apparu que la disposition du travailleur social est d'importance primordiale, peu de différences par rapport à la problématique du sans-abrisme se remarquent toutefois entre les divers travailleurs sociaux. Il est en outre apparu que les CPAS ne trouvent pas que la disposition du travailleur social soit le facteur clé du succès du parcours d'assistance. Seul un CPAS sur quatre déclare que c'est le facteur clé, près de 40 % prétendent le contraire. Dans les grandes communes surtout, les CPAS minimisent l'impact de l'attitude du travailleur social.

Tableau 99: Le facteur clé du succès du parcours d'assistance est la disposition du travailleur social (selon les CPAS flamands, N = 149)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	6,8 %	31,5 %	38,4 %	17,8 %	5,5 %
Communes moyennes	5,9 %	33,8 %	35,3 %	19,1 %	5,9 %
Grandes communes	12,5 %	37,5 %	50,0 %	0,0 %	0,0 %
Total	6,7 %	32,9 %	37,6 %	17,4 %	5,4 %

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

En Wallonie, presque tous les CPAS se sont organisés via le fonctionnement ordinaire autour de la question de l'aide aux sans-abri. 9% seulement travaillent avec l'accompagnement de collaborateurs spécialisés autour de cette question. Et seulement 9% ont un service spécialisé autour de ce public cible. C'est surtout dans les grandes villes que les CPAS sont nantis d'un service spécialisé, il s'agit des Dispositifs d'Urgence Sociale (DUS). Les communes de taille moyenne et de petite taille fonctionnent plutôt via le service général de l'aide. En Région bruxelloise, les CPAS sont majoritairement organisés via un service spécialisé.

Tableau 100: Organisation de la prestation d'aide au sein des CPAS wallons (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 145)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Service spécialisé	6,3 %	11,1 %	50,0 %	9,0 %
Collaborateurs ayant des connaissances spécifiques, mais œuvrant dans le cadre du fonctionnement ordinaire	5,4 %	18,5 %	50,0 %	9,7 %
Dans le cadre du fonctionnement ordinaire	88,4 %	88,9 %	66,7 %	87,6 %

Tableau 101: Organisation de la prestation d'aide au sein des CPAS bruxellois (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 9)

Service spécialisé	Collaborateurs ayant des connaissances spécifiques, mais œuvrant dans le cadre du fonctionnement ordinaire	Dans le cadre du fonctionnement ordinaire
11,1 %	22,2 %	66,7 %

Parmi les CPAS wallons qui ne disposent pas de service d'urgence ou d'antenne SDF, 13.3% souhaitent développer un service spécialisé (d'avantage dans les grandes villes que dans les autres communes), et 37.8% souhaitent développer l'accompagnement avec un collaborateur spécialisé, surtout les communes de taille moyenne, et aucune grande ville. Nous pouvons en déduire que les CPAS des grandes villes estiment que l'aide aux personnes sans-abri ne peut se faire que via un service spécialisé, car la demande est plus grande que dans les plus petites communes qui estiment qu'un service spécialisé n'est pas nécessaire car la demande n'est pas assez grande. Dans les communes où il y a moins de personnes en situation de sans-abri, les CPAS sont moins désireux de mettre en place des infrastructures, car soit ils ne jugent pas ça nécessaire, soit ils orientent vers les grandes villes. A Bruxelles, un peu moins de la moitié des CPAS souhaitent travailler avec un collaborateur spécifique, et un cinquième à travers un service spécialisé.

Tableau 102: Organisation souhaitée des prestations d'aide au sein des CPAS wallons (plusieurs réponses possibles) (N = 116)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Service spécialisé	12,5 %	14,3 %	33,3 %	13,3 %
Collaborateurs ayant des connaissances spécifiques, mais œuvrant dans le cadre du fonctionnement ordinaire	34,4 %	57,1 %	0,0 %	37,8 %

Tableau 103: Organisation souhaitée des prestations d'aide au sein des CPAS bruxellois (plusieurs réponses possibles) (N = 9)

Service spécialisé	Collaborateurs ayant des connaissances spécifiques, mais œuvrant dans le cadre du
--------------------	---

	fonctionnement ordinaire
22.2%	44.4%

La fréquence des réunions varie extrêmement selon les CPAS. Cela va d'une fois par jour, par semaine, ou par mois, selon qu'il s'agisse d'une maison d'accueil ou d'un service d'urgence où un débriefing se fait au moment du changement d'équipe, ou d'un service plus générale, où cela peut dépendre du temps dont disposent les travailleurs. Il y a les réunions avec le service, ou avec le conseil. Dans certains cas, il n'y a aucune réunion, par faute de temps, ou parce que le service fonctionne en sous-effectif. Parce que l'équipe est toute petite et que tout passe par l'informel. Tous les CPAS utilisent ce canal de communication horizontale, car ils spécifient entre autres que lors des réunions avec les supérieurs hiérarchiques, il s'agit plutôt d'informations descendantes. Certaines équipes fonctionnent par binômes et se transmettent l'entièreté de l'information afin de pouvoir se relayer et échanger leur avis sur leurs dossiers. Un CPAS de commune de taille moyenne en particulier discute de chaque situation avec toute l'équipe, afin de trouver la meilleure solution.

Au sein des services, la répartition des dossiers des demandeurs d'aide est organisée différemment selon les CPAS. Cela peut dépendre du quartier, du hasard en fonction de quel assistant était présent lors de l'arrivée de l'utilisateur, ou de la charge de travail.

Nous avons demandé aux CPAS s'il était préférable que les sans-abri ayant des problématiques plus spécifiques (assuétudes, santé mentale) venant au CPAS, n'entrent pas en contact avec les autres demandeurs d'aide. En Wallonie et en Région bruxelloise, près de deux tiers des CPAS ne sont pas d'accord avec cette proposition.

Tableau 104 : Il est préférable que les sans-abri souffrant de graves problèmes n'entrent pas, au CPAS, en contact avec les autres demandeurs d'aide (CPAS wallons, N = 140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	32.4 %	29.6 %	31.5 %	6.5 %	0 %
Communes moyennes	29.6 %	51.9 %	14.8 %	3.7 %	0 %
Grandes communes	40 %	60 %	0 %	0 %	0 %
Total	32.1 %	35.0 %	27.1 %	5.7 %	0.0 %

Tableau 105: Il est préférable que les sans-abri souffrant de graves problèmes n'entrent pas, au CPAS, en contact avec les autres demandeurs d'aide (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
33,3 %	33,3 %	22,2 %	11,1 %	0,0 %

Un peu plus de la moitié des CPAS wallons estiment que le sans-abrisme nécessite une méthode d'aide spécifique, d'avantage dans les communes de grandes taille ou de taille moyenne que dans les petites communes. Tous les CPAS bruxellois sont d'accord avec cette proposition.

Tableau 106: Les sans-abri requièrent une méthodologie spécifique en matière de prestation d'aide (CPAS wallons, N = 140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	1,8 %	16,5 %	29,4%	49,5 %	2,8 %
Communes moyennes	0 %	7,4 %	37%	51,9 %	3,7 %
Grandes communes	0 %	0 %	0%	83,3 %	16,7 %
Total	1,4 %	14,1 %	29,6%	51,4 %	3,5 %

Tableau 107: Les sans-abri requièrent une méthodologie spécifique en matière de prestation d'aide (CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
0,0 %	0,0 %	0,0 %	88,9 %	11,1 %

Un tiers des CPAS wallons (surtout dans les grandes villes) et un cinquième des CPAS bruxellois pensent enfin que le facteur le plus important dans la réussite de la procédure d'assistance est l'attitude de l'assistant social. Ainsi, un assistant d'un petit CPAS nous a expliqué qu'il lui arrivait de reprendre un charge une personne dont s'occupait son collègue, ou inversement, car le contact avec l'utilisateur était négatif pour une raison de croyance religieuse ou d'incompatibilité personnelle. Mais cela est exceptionnel.

Tableau 108: Le facteur clé du succès du parcours d'assistance est la disposition du travailleur social (selon les CPAS wallons, N = 141)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
4,3 %	33,3 %	29,1 %	28,4 %	5,0 %

Tableau 109: Le facteur clé du succès du parcours d'assistance est la disposition du travailleur social (selon les CPAS bruxellois, N = 9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
11,1 %	22,2 %	44,4 %	22,2 %	0,0 %

Résumé

Il est apparu que quelques CPAS seulement disposent d'un service distinct pour les sans-abri, ce sont principalement des CPAS situés dans de grandes communes. Peu de CPAS expriment toutefois la volonté de développer un tel service. La plupart des CPAS préfèrent alors disposer de collaborateurs dotés de connaissances spécifiques au sein du service ordinaire. Actuellement, peu de CPAS déclarent disposer de tels collaborateurs, mais bon nombre d'entre eux indiquent vouloir apporter du changement dans cette situation.

L'engagement des prestataires d'aide apparaît selon les CPAS être l'un des éléments clés du succès de la prestation d'aide. L'enquête orale a révélé que la plupart des CPAS trouvent que tous les travailleurs sociaux font preuve d'enthousiasme et d'engagement lorsqu'il s'agit d'aider des clients sans-abri. En

dehors de cela, les CPAS indiquent aussi que la prestation d'aide aux sans-abri requiert une méthodologie spécifique.

3.1.2. Gestion des connaissances

Flandre

Il est apparu que les CPAS interrogés disposaient de très peu d'informations sur les sans-abri. Ils admettent tout d'abord qu'ils ne savent pas d'où viennent leurs clients. Il s'ajoute à cela que les demandes d'aide ne sont pas ou à peine enregistrées. L'enregistrement des données des sans-abri offre toutefois bon nombre d'avantages. Premièrement, on obtient ainsi une meilleure vue sur le mode vie et sur la diversité des sans-abri. Près de 60 % des CPAS flamands indiquent que les connaissances relatives au cadre de vie et à la diversité des sans-abri dans leur ville ou commune sont restreintes. On remarque ici peu de différence entre les CPAS de petite, moyenne et grande taille.

Tableau 110 : Les connaissances relatives au cadre de vie et à la diversité des sans-abri au sein de la ville ou de la commune sont trop restreintes selon les CPAS flamands (N = 145).

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	2,8 %	4,2 %	38,0 %	50,7 %	4,2 %
Communes moyennes	0,0 %	12,1 %	27,3 %	48,5 %	12,1 %
Grandes communes	0,0 %	25,0 %	12,5 %	62,5 %	0,0 %
Total	1,4 %	9,0 %	31,7 %	50,3 %	7,6 %

Parmi les CPAS interrogés, quelques-uns ont indiqué qu'ils avaient enregistré bon nombre de données. Plusieurs CPAS ont ainsi déclaré qu'ils travaillaient avec le système de gestion New Horizon. Ce dernier permet de reproduire le nombre de sans-abri admis, le nombre d'adresses de référence et le nombre de primes d'installation attribuées, etc. D'autres méthodes sont également utilisées :

« Notre service de dispatching enregistre un certain nombre de données concernant les personnes pour lesquelles une forme d'accueil a ou non été trouvée. Et tout notre dossier est en fait informatisé. Nous pouvons donc y retrouver toutes sortes d'informations. On peut par exemple entrer « sans-abri » comme raison et obtenir ainsi bon nombre de données. Et on peut procéder de la même manière avec les termes « adresse de référence » et « prime d'installation ».

Quelques-uns des CPAS interrogés admettent qu'ils se sont seulement rendu compte de l'utilité de l'enregistrement lorsqu'ils remplissaient notre questionnaire quantitatif. C'est à ce moment que les répondants ont réalisé combien de données utiles se perdaient.

Les connaissances obtenues par le biais d'un tel enregistrement peuvent optimiser l'efficacité de la prestation d'aide. L'enregistrement de telles données peut aussi influencer positivement sur le Conseil et sur le Comité. Lorsque les CPAS peuvent démontrer, chiffres à l'appui, où se situent les problèmes, le Conseil sera plus enclin à fournir un effort. Nous reprenons ici l'exemple de ce CPAS où le Conseil et le Comité n'ont compris l'envergure de la problématique des sans-abri qu'après avoir vu les résultats de l'enregistrement des personnes visitant la structure d'accueil hivernale. Dans ce contexte, nous tenons déjà à souligner l'importance de la sensibilisation des autres acteurs, mais nous approfondirons ce sujet dans le chapitre 3 (Politique). Les autres CPAS indiquent toutefois aussi que l'enregistrement peut se révéler utile pour convaincre l'administration. Le fait que cet enregistrement a rarement lieu est imputable à la charge de travail élevée.

« Je me rends compte que c'est en fait nécessaire, car on a besoin de ces instruments pour dire aux politiques, regardez. Et quand on demande de l'argent, il faut toujours avancer des preuves. Donc, je me réalise pleinement que cet instrument pourrait être utile pour optimiser certaines choses par rapport à la situation de base. Mais comme je suis submergé de travail, ce sont ces choses-là qui sont effectuées en dernier lieu. On n'a simplement pas le temps pour le faire. »

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

En Wallonie, un peu moins de la moitié des CPAS estiment que les connaissances au sujet du cadre de vie et de la diversité des sans-abri ne sont pas assez développées dans la commune, principalement dans les communes de petite taille ou de taille moyenne, là où moins d'initiatives sont développées. En Région bruxelloise, seulement un cinquième des CPAS pensent que peu de connaissances sont développées dans leur commune.

Tableau 111 : Les connaissances relatives au cadre de vie et à la diversité des sans-abri au sein de la ville ou de la commune sont trop restreintes selon les CPAS wallons (N = 140).

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
Petites communes	0,9 %	3,7 %	50,5 %	40,2 %	4,7 %
Communes moyennes	0 %	7,4 %	37 %	48,1 %	7,4 %
Grandes communes	0 %	66,7 %	16,7 %	16,7 %	5 %
Total	0,7 %	7,1 %	46,4 %	40,7 %	5,0 %

Tableau 112 : Les connaissances relatives au cadre de vie et à la diversité des sans-abri au sein de la ville ou de la commune sont trop restreintes selon les CPAS wallons (N = 9).

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Entièrement d'accord
0,0 %	22,2 %	55,6 %	22,2 %	0,0 %

Il n'est pas nécessaire d'établir un répertoire selon les travailleurs interrogés et ce, afin de travailler sans préjugé. Si l'assistant a besoin d'informations, il les demande à l'intéressé, ou consulte le registre national ou la Banque Carrefour de données. Selon eux, il faut éviter toute stigmatisation d'un public déjà fragilisé et parfois même marginalisé. Cela serait considéré comme une intrusion dans la vie privée.

« Avoir trop d'informations peut être un frein, car les personnes trainent leur passé. On n'essaie pas de savoir pourquoi les gens sont en probation par exemple. Un répertoire serait un contrôle supplémentaire. »

Cependant, quelques travailleurs pensent que ça peut être utile dans le cadre d'étude, pour mieux comprendre le phénomène et l'encadrer, et sensibiliser les politiques avec des données objectives.

Quelques CPAS localisés à la frontière belge nous ont fait part d'un même obstacle dans l'administration de l'aide. En effet, ils nous expliquent que des ressortissants de pays voisins viennent s'installer dans leur commune, s'inscrivent au CPAS et perçoivent un revenu d'intégration au bout d'une certaine durée écoulée de résidence sur le territoire. Cependant, les CPAS belges n'ont aucun accès aux bases de données des allocataires sociaux de ces pays malgré quelques demandes ou tentatives de collaboration. Ainsi ils ne peuvent pas vérifier si ces usagers ne perçoivent pas déjà une aide financière dans leur pays d'origine, ce qu'ils soupçonnent dans certains cas, et nomment « tourisme social ».

Résumé

La plupart des CPAS indiquent disposer de trop peu de connaissances par rapport au cadre de vie et à la diversité des sans-abris au sein de leur propre commune. Les CPAS indiquent de surcroît qu'une meilleure connaissance de ces choses pourrait mener à meilleure prestation d'aide. De meilleures connaissances pourraient également se révéler d'une grande aide pour sensibiliser et informer les politiques.

3.1.3. Éducation et formation

Flandre

La plupart des répondants ont déclaré que les relations avec les sans-abris ne constituaient pas un problème en soi. Ce serait plutôt les problématiques sous-jacentes qui forment obstacle. Les répondants ne se sentent pas capables d'apporter une aide adéquate et suffisante à leurs clients toxicomanes et souffrant de troubles psychiatriques. Comme, en dehors de cela, l'offre dans les centres d'accueil se révèle insuffisante pour ces deux groupes cibles, certains répondants ressentent le besoin de pouvoir faire appel à un psychiatre pour les épauler. Un CPAS interrogé, qui est situé dans une centre-ville, a indiqué qu'il disposait d'un psychiatre et que les CPAS environnants pouvaient faire

appel à lui. Quand ils rencontrent des difficultés avec un certain dossier, par exemple, ils peuvent lui téléphoner pour demander des conseils.

D'un point de vue général, il ne semble pas que des initiatives éducatives ou formatives supplémentaires soient requises par rapport à la problématique des sans-abri. Dans ce contexte, les CPAS font généralement appel aux autres acteurs dans ce domaine. Les CPAS qui coopèrent souvent avec d'autres partenaires plus spécialisés dans les problématiques du logement ont parfois l'idée que l'acquisition d'une propre expertise en la matière n'est pas une priorité.

Des formations concernant des thèmes d'ordre général sont toutefois fournies. Tous les CPAS indiquent que les travailleurs sociaux ont régulièrement l'occasion de suivre des formations complémentaires et des cours de perfectionnement et qu'ils les encouragent à y participer.

Au cours du focus groupe, les participants des organisations des groupes cibles ont mentionné que la formation des travailleurs sociaux était trop instrumentale et trop fragmentaire. D'après eux, l'attention est trop fixée sur les techniques et les méthodes et on ne leur apprend pas que certaines méthodes peuvent échouer. En dehors de cela, on leur enseigne aussi à penser de manière fragmentaire, dans le sens où on leur apprend que lorsqu'une solution est trouvée pour chacun des sous-problèmes, le « problème global » est également résolu. Les différents services au sein du CPAS – chacun étant responsable d'un problème distinct – en sont la conséquence. D'après les organisations des groupes cibles, les divers services n'ont aucune vue sur les activités et les requêtes des autres services. Le besoin d'une figure centrale assumant la responsabilité finale est très réel.

Un CPAS fait état du fait que des supervisions sont organisées tous les deux mois pour les travailleurs sociaux, afin de procéder à l'évaluation des cadres de travail et des méthodologies. Le fonctionnement par rapport au sans-abrisme et logement y est également abordé.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Le métier d'assistant social est très vaste. Bien que la formation de base touche un peu à tout, ce n'est pas possible d'aborder toutes les situations susceptibles d'être rencontrées dans les CPAS en trois années d'étude. Les assistants rencontrés nous expliquent que c'est l'expérience de terrain où l'on apprend le mieux, avec les collègues. Par exemple des usagers viennent avec des factures qu'ils ne comprennent pas, et ce n'est pas le type d'exercice enseigné à l'école. Il y a une multitude de spécialisations à aborder (énergie, dettes, personnes en situation irrégulière, gestion du temps, du stress, etc.). Certains professeurs ne connaissent pas ou plus les réalités de terrain.

« Les écoles sociales ne forment pas aux aspects les plus contraignants de la fonction publique. Plus que dans l'associatif, la relation avec l'utilisateur est pervertie par l'aspect financier qui empêche de se centrer sur

l'aide sociale. C'est plus une question de personnalité plutôt que de connaissance, il ne faut pas avoir peur, rester calme, ne pas être dégoûté par la saleté. »

La polyvalence des services des CPAS rend nécessaire la formation continue et l'actualisation par rapport à la société qui évolue perpétuellement, surtout d'un point de vue législatif. Il y a beaucoup de possibilités de formations complémentaires, notamment celles proposées par l'Union des Villes et des Communes (écoute, techniques d'entretien, etc.), ou la Fewasc²⁹. Ces formations permettent aussi de rencontrer d'autres travailleurs sociaux, d'échanger les impressions et les pratiques, d'établir des constats.

« Les formations des équipes sociales, celles de premières lignes, sont très sollicitées. Les travailleurs sont polyvalents, mais ça a ses limites, on leur demande vraiment, vraiment, vraiment beaucoup de connaissances. Il faudrait instaurer, dans les antennes, des spécialistes, de ci ou de ça, avec les moyens, pas en plus de leur travail. C'est déjà beaucoup ce qu'on leur demande de connaître, comme la loi de 65 sur les compétences des CPAS, etc. On avait demandé à un assistant social qui se passionnait pour ci ou ça, on lui avait demandé d'être le référent pour le reste de l'équipe. Mais ce n'est pas possible pour certains CPAS plus petits, dans ce cas c'est difficile de répartir certaines spécificités. »

« Les études de base touchent un peu à tout, c'est bien, on a une vue d'ensemble. Ce qui correspond au travail varié dans les CPAS. Mais la pratique enseigne le principal, les collègues, le terrain. Légalement, il faut s'informer sinon on est vite perdu. Ici, la juriste nous tient informés. Il y a des formations intéressantes sur la gestion du temps, du stress, des cours de néerlandais, même si on ne peut pas toujours l'appliquer. On reçoit un fascicule de formation sur l'année dans lequel on doit faire 2 choix, selon les obligations de notre charte sociale. »

Certains CPAS font venir une personne extérieure qui travaille dans le secteur de l'aide, afin de faire part de ses pratiques et faire le lien avec les autres organismes, créer une nouvelle collaboration.

Résumé

Bien que les CPAS aient indiqué qu'ils pensaient que le fait de disposer de travailleurs sociaux dotés de connaissances spécifiques en matière de sans-abrisme et logement mènerait à une optimisation de l'efficacité de l'aide offerte à ce groupe, il est apparu qu'aucun CPAS ne proposait de formation spécialisée. Il est en outre apparu que le besoin d'une telle formation était minime à inexistant. Chaque CPAS encourage toutefois ses travailleurs sociaux à participer aux initiatives éducatives et formatives mises à leur disposition.

²⁹ Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS

Les travailleurs sociaux admettent qu'ils ne sont pas en mesure de résoudre certains problèmes spécifiques, comme les problèmes psychiatriques et juridiques. La solution serait d'organiser au CPAS, et ce, quelques heures par semaine, des séances de consultation tenues par des personnes disposant de connaissances spécifiques en ces matières.

3.1.4. Développement de la vision

Flandre

L'identification et la reconnaissance d'une problématique (sociale) constituent une première phase cruciale de l'élaboration d'une politique en la matière (voir, entre autres, Bridgman & Davis, 2004; Bardach, 2000; Rochefort & Cobb, 2005). Une condition pour pouvoir aboutir à une approche efficace des problématiques du sans-abrisme et logement est donc que les acteurs concernés partagent une même vision quant à cette situation. Il n'est toutefois pas évident de trouver un consensus conceptuel autour de cette problématique si complexe. L'image que l'on a du sans-abri (ainsi que l'image de l'homme et de la société que l'on prône et le rôle social que l'on s'attribue en tant qu'administration locale) contribue aussi à déterminer la stratégie et les mesures que l'on adopte en tant que concepteur de politique. Un certain nombre de principes importants se rapportent par conséquent au développement d'une vision locale et à la stratégie que l'on ambitionne de suivre pour traiter les problèmes sociaux et plus particulièrement, le sans-abrisme et logement.

L'élaboration d'une stratégie ne requiert pas seulement une vision précise de ce que l'on veut réaliser dans un délai déterminé, mais aussi l'obtention d'une vue d'ensemble sur la situation locale : quelle est l'offre existante en matière d'infrastructure et de prestation d'aide, quels sont les besoins du groupe cible, les seuils de la prestation d'aide, les questions des prestataires d'aide et les acteurs locaux concernés et quelles sont les possibilités de formuler une approche par rapport à cela. Plusieurs CPAS optent explicitement pour une approche fondée sur des données probantes (ou ont l'intention de la développer) dans le cadre de laquelle diverses formes d'enregistrement de demandes d'aide et d'offres sont effectuées, en plus des enregistrements obligatoires pour l'obtention de financements (p. ex., pour les primes d'installation). Cela est généralement jugé nécessaire, non seulement pour le développement et la structuration des projets, mais aussi pour l'information du Conseil du CPAS et de l'administration locale. Un enregistrement peut être un excellent instrument pour informer les membres de l'administration d'une certaine réalité et pour dissiper les préjugés qui règnent parfois. L'enregistrement de l'utilisation des structures d'accueil temporaires ouvertes pendant les mois d'hiver à Ostende et à Courtrai fournit ainsi des informations sur le profil des sans-abri qui ne sont pas toujours conformes aux attentes (plus de jeunes, également des personnes sans problématiques liées

à la toxicomanie ou à des troubles psychiques, peu de gens venant d'en dehors de la ville, etc.). Un inventaire de l'offre existante dans la ville peut également être établi à l'aide d'une « échelle du logement » (différentes formes de logement selon les besoins du groupe cible) – avec des taches blanches là où il n'y a pas d'offre.

Il est donc important que l'administration du CPAS ait la volonté de s'attaquer au problème des sans-abri. Un CPAS indique ainsi que l'administration ne veut pas entreprendre d'actions spécifiques, car elle ne veut absolument pas attirer de nuisances. Dans ce contexte, nous référons à l'importance de l'enregistrement des données et de la sensibilisation de l'administration, comme abordés dans les chapitres 1.1 Gestion des connaissances et 3. Politique.

« Il y a en fait différentes visions sur les problématiques du logement et sur le sans-abrisme et logement dans la commune. La cellule qui s'occupe du patrimoine, des achats, de la gestion, des affaires financières et techniques a une tout autre vision que les gens qui sont proches du travail de rue par exemple. La vision est fortement émiettée et la détermination d'une orientation commune requiert beaucoup d'énergie. La vision du CPAS se développe au fond simultanément avec celle des partenaires externes. C'est à partir de là que nous essayons d'influer aussi sur le développement de la vision de l'administration. »

Deux types d'analyse doivent être effectués : tout d'abord, une analyse des besoins. La situation actuelle et le développement attendu de la problématique des sans-abri doivent être analysés, tout comme les besoins des différents groupes cibles. Et pour finir, l'analyse des risques locaux menant au sans-abrisme et logement mérite également qu'on lui consacre une attention particulière. En second lieu, c'est une analyse de l'offre qui doit être effectuée : quels sont les acteurs locaux actifs ? Quelles sont les formes de logement prévues ? Quelle est l'offre existante pour des groupes spécifiques comme les familles, les gens souffrant de problèmes liés à la toxicomanie ou à des troubles psychiques, les jeunes et les sans-abri chroniques ? Quelles sont les taches blanches au niveau local et comment peut-on y remédier ?

Le cycle de gestion (objectifs, indicateurs, liens avec d'autres plans et stratégies) doit également être continuellement sous surveillance. Et pour finir, des accords doivent être conclus concernant la répartition des tâches et les évaluations des projets, les coopérations et la stratégie globale.

Cette stratégie doit évidemment être une stratégie commune. Il est apparu clairement au cours de l'enquête que les CPAS sont d'avis qu'une prestation de services réussie pour les sans-abri n'est possible que quand chaque acteur assume ses responsabilités : CPAS, ville ou commune, sociétés de location sociale, associations de pauvres et toutes les autres organisations qui doivent faire face à des situations de sans-abrisme et logement. Pour arriver à une responsabilité commune, une stratégie commune s'impose.

« Des soins partagés, des responsabilités partagées. Coopération. Je pense que nous pouvons utiliser également la spécialisation des autres instances ; nous ne pouvons pas tout savoir. »

Les CPAS ne pensent pas uniquement à la commune ou à la ville, au travail de rue, à la police et aux associations de pauvres, mais aussi aux hôpitaux et aux instituts psychiatriques. Les autres CPAS ne peuvent pas non plus être oubliés (voir le chapitre consacré entre autres aux compétences). Les répondants considèrent surtout le CPAS comme étant le lien entre les différentes organisations œuvrant autour du problème du sans-abrisme et logement. La plupart des répondants ne se voient pas eux-mêmes comme la dernière bouée de sauvetage, mais ils indiquent que les clients les perçoivent souvent ainsi. Ce n'est généralement pas le cas des répondants, car ils ont une vision plus pratique des choses :

« Sommes-nous la dernière bouée de sauvetage ? Je ne le pense pas. Je pense que la dernière bouée de sauvetage est plutôt réservée aux personnes de l'accueil d'urgence, du secteur même, du Centre d'action pour le bien-être général. C'est elles qui possèdent le lit, nous n'en avons pas. »

Il est donc très important que le CPAS et les partenaires s'impliquent mutuellement lors du démarrage de nouveaux projets. Que la coopération est indispensable au succès de la prestation d'aide aux sans-abris vaut aussi bien pour les petits CPAS que pour les grands. La coopération avec, ou l'implication d'autres acteurs locaux et sublocaux est avancée par bon nombre de CPAS (tant des grands que des petits) lorsqu'on décrit une bonne pratique, et cela, aussi bien en termes de concertation structurelle qu'en termes de recherche de solutions concrètes pour des situations problématiques individuelles. Un nombre limité de CPAS suggèrent aussi que le développement d'une stratégie locale ne doit pas se faire « top-down », mais plutôt « bottom-up », en interaction avec d'autres acteurs locaux. Dans la littérature internationale, ces formulations et implémentations interactives d'une stratégie relative au sans-abrisme et logement sont avancées comme un principe de prime importance. L'implication d'acteurs qui ne sont pas « d'office » concernés (parties prenantes primaires) par la stratégie mais qui jouent quand même un rôle important, étant donné que leur apport ou leur influence peut s'avérer essentiel(le) pour la réalisation des activités, doit être prise en compte (voir aussi Clarkson, 1995). Dans un certain CPAS, d'autres services grand public sont impliqués dans le développement et l'implémentation de la stratégie (par exemple, pour les installations sanitaires, les machines à laver, les repas chauds, etc.) Le succès de cette implication est lié, selon le Chef du Service social du CPAS, au fait que ces services sont associés, dès la première heure, au développement de la stratégie, à l'évaluation de la portée des services et à la responsabilité de tous les services vis-à-vis du groupe cible.

Bien qu'une stratégie locale doive être incluse dans, et soutenue par une stratégie (nationale et européenne) plus large, il est important que l'on investisse ici au niveau local.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Les travailleurs sociaux perçoivent leur CPAS plutôt comme un dernier recours ou dernière bouée de sauvetage quand toutes les autres ressources ont été épuisées, « *censé être apte à faire le tour du problème en un ou deux entretiens* ». C'est la dernière porte ouverte. Cette vision est aussi bien partagée par les usagers, que par d'autres acteurs comme la police.

"La mentalité des gens c'est "le CPAS est là, il sait tout, sur tous les domaines, ou qui devrait tout savoir" et c'est parfois un peu difficile"

"Les travailleurs sont choqués quand des policiers déposent à minuit, quelqu'un devant l'abri de nuit en disant : débrouillez-vous!"

« C'est cette illusion sur l'aide sociale toute puissante, qui pose parfois problème. »

Il n'est plus un « *distributeur automatique d'argent* », mais doit au contraire activer ses usagers. Les travailleurs estiment qu'ils travaillent plus dans le curatif que dans le préventif, ce qui répond à la demande des usagers. Le CPAS a à la fois un rôle ponctuel, et un rôle récurrent.

Les travailleurs observent des divergences dans les pratiques du secteur de l'aide et les pratiques de la commune. Les uns souhaitent effectivement venir en aide aux sans-abri, tandis que les autres marquent plus une volonté de cacher ou de se débarrasser de la pauvreté, en essayant de l'éloigner des centres touristiques ou commerciaux en ouvrant des centres d'accueil en dehors du centre ville, en votant des lois contre la mendicité ou contre l'errance. Ils voient un manque de communication et de collaboration des deux parties.

"Il faut une meilleure coordination au niveau des politiques, mais aussi l'implication des acteurs locaux et des autorités. C'est la difficulté au niveau du CPAS, de faire sa place au sein de la commune, c'est le parent pauvre de la commune. Quand il faut faire des économies, ce sont souvent les CPAS qui sont pénalisés. Il y a souvent des tiraillements, entre le président du CPAS et le bourgmestre, les autorités communales pour qui la population des SDF est gênante et on ne doit pas la voir, on accueille et on ne se soucie pas de l'après, or l'accueil n'est pas une fin en soit. Il faut qu'il y ait un dialogue autour de la manière de considérer les SDF."

Ils pensent également qu'il manque une politique commune, cohérente et transversale qui permettrait de fixer des objectifs concrets, au-delà des différents niveaux politiques de décision.

"Il est temps que le gouvernement s'empare du problème du sans-abrisme, et remettent autour de la table les pouvoirs régionaux, locaux, les CPAS, etc."

« La question fondamentale est : quel est le but final des politiques pour les SDF, quelle est la solution ? Comment faire des politiques, si on n'a pas cette réponse fondamentale ? Il faut arrêter de dire que la question est complexe, que la Belgique est un pays compliqué. Au niveau européen, tous les pays ont déjà décrit leur stratégie, mais pas la Belgique, pourquoi n'a-t-elle encore rien proposé ? »

Résumé

Il est manifeste pour la plupart des CPAS que : la coopération est la clé de la réussite. Cette coopération doit avoir lieu avec différentes organisations et instances. Le prochain chapitre est entièrement consacré aux partenariats des CPAS. Une bonne coopération nécessite deux choses : premièrement, des responsabilités partagées. Chaque acteur concerné par le problème du sans-abrisme et logement est tenu d'assumer ses responsabilités. Il y a toutefois beaucoup d'acteurs qui ne le font pas. Bon nombre de CPAS citent les hôpitaux et les instituts psychiatriques en exemple. Les autres CPAS sont également parfois visés ; il a en effet été signalé que certains CPAS n'assumaient pas leurs responsabilités et qu'ils envoyaient les sans-abri vers d'autres services. Deuxièmement, une stratégie partagée. Tous les acteurs concernés par le problème du sans-abrisme et logement devraient se réunir pour discuter de leur stratégie. Les différents acteurs doivent notamment tous s'aligner. Il est également important que tous les acteurs soient impliqués, dès la première heure, dans le processus de démarrage de nouveaux projets.

3.2. Partenariats interorganisationnels

Flandre

Les partenariats sont indispensables pour garantir le succès de la prestation de services aux sans-abri. Pour les petits et moyens CPAS, cela revient surtout à orienter ces derniers vers des structures d'accueil. En dehors de cela, il existe aussi bon nombre de partenariats mutuels parmi les petits et moyens CPAS. Les centres-villes en ressentent moins le besoin et ne répondent donc pas toujours présent. Nous remarquons aussi de grosses différences au sein des CPAS des grandes communes. Certains CPAS situés dans de grandes communes sont très axés sur la coopération avec d'autres CPAS, tandis que d'autres ne le sont pas du tout. Ce qui est déploré par les CPAS des plus petites communes avoisinantes. Un CPAS sur trois collabore en moyenne avec d'autres CPAS.

Afin de démontrer l'importance de la coopération et des réseaux, nous reprenons ici l'exemple de ce CPAS qui organisait un accueil de nuit pendant les mois d'hiver. Bon nombre d'autres CPAS ont essayé d'organiser un accueil de nuit, mais l'initiative de ce CPAS-là a été l'une des seules à s'avérer

immédiatement une réussite. Selon eux, cela est dû au fait qu'ils faisaient depuis longtemps partie d'un groupe directeur axé sur le sans-abrisme, avec lequel ils examinaient de plus près cette problématique. C'est ainsi qu'ils avaient déjà établi un vaste réseau permettant d'orienter rapidement les sans-abri vers une structure d'accueil de nuit pendant les mois d'hiver.

Tableau 113 : Partenariats autour du sans-abrisme et logement des CPAS flamands (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 163)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Avec d'autres CPAS	32,9 %	34,2 %	12,5 %	32,5 %
Avec le Centre d'action local pour le bien-être général	58,2 %	60,5 %	100,0 %	61,3 %
Avec les sociétés de logements sociaux ou avec les offices de location sociale	75,9 %	82,9 %	87,5 %	79,8 %
Avec des associations de pauvres	15,2 %	14,5 %	50,0 %	16,6 %
Avec d'autres	22,8 %	27,6 %	62,5 %	27,0 %
Aucune coopération	3,8 %	3,9 %	0,0 %	3,7 %

Il est apparu que le partenariat le plus populaire était la coopération avec les sociétés de logements sociaux et les offices de location sociale. L'enquête qualitative a révélé qu'il s'agissait en premier lieu d'une fonction de renvoi. Comme il a déjà été dit, l'inscription auprès d'une société de logement ou d'un office de location constitue pour beaucoup de CPAS une condition liée à la prestation d'aide destinée au client.

Plus de 60 % des CPAS flamands coopèrent avec le Centre d'action local pour le bien-être général. Cela vaut pour toutes les grandes communes ; on remarque peu de différences dans les petites et moyennes communes, près de deux CPAS sur trois coopèrent avec le Centre d'action pour le bien-être général. Lorsqu'un client est accueilli par le Centre d'action pour le bien-être général, la répartition des tâches est généralement clairement établie : le CPAS assume la responsabilité du dossier financier et de l'administration, le Centre d'action pour le bien-être général règle l'accueil et l'accompagnement (voir 3.3. Évaluation).

Les CPAS du Limbourg possèdent un partenariat unique avec le Centre d'action pour le bien-être général. Les CPAS limbourgeois peuvent en effet appeler le numéro d'urgence d'un des deux Centres d'action limbourgeois pour le bien-être général, lorsqu'ils sont à la recherche d'une place dans une structure d'accueil. Comme les Centres d'action pour le bien-être général conservent chacun une vue d'ensemble, ils sont immédiatement en mesure d'orienter les personnes dans le besoin vers une instance disposant d'une place vacante. Les CPAS ne doivent donc plus téléphoner partout et cela fait gagner beaucoup de temps au travailleur social.

Un CPAS sur trois collabore avec d'autres CPAS. Le CPAS de Malle dans la province d'Anvers en est un exemple. Un des CPAS interrogés était membre du KINA (crise-info-réseau-Anvers), une association de droit public dont bon nombre de CPAS de la province d'Anvers sont membres. Le KINA fournit un accueil temporaire en cas de situation de crise. Cet hébergement est proposé à Malle où se trouve un BBB (bed, bad, brood) auquel les clients des CPAS concernés peuvent s'adresser. Cela offre l'avantage qu'il y a toujours une possibilité d'accueil. Le désavantage est que les sans-abri nécessitent un accompagnement plus solide. Il s'y ajoute que cet endroit est assez éloigné pour bon nombre de CPAS affiliés.

Au cours de nos entretiens oraux, nous avons rencontré quelques réseaux de crise. Une commune disposait ainsi d'un réseau de crise régional incluant l'hôpital, les maisons d'accueil, l'aide à la jeunesse, les services de police et le CPAS. La police fonctionne comme centre d'appel. Le CPAS organise une permanence deux à trois fois par mois. Un autre exemple d'un tel réseau est le réseau d'accueil d'urgence Zone de Police Ardennes flamandes. Les CPAS de la Zone de Police Ardennes flamandes y coopèrent avec les services de police, le Centre d'action pour le bien-être général et le Service psychiatrique de l'hôpital général (SPHG) dans le cadre d'un partenariat sublocal : cinq communes mettent ensemble sept logements à la disposition du réseau de crise. L'élargissement d'échelle allège considérablement la charge de travail et représente ainsi une énorme plus-value pour toutes les communes. La retenue des petits CPAS par rapport à une coopération disparaît lorsqu'ils se rendent compte que les moyens sont bien utilisés.

Seulement 17 % des CPAS signalent l'existence au sein de leur commune d'un partenariat avec une association de pauvres. Ce chiffre peu élevé est principalement imputable aux CPAS des petites et moyennes communes. Près de la moitié des grandes communes disposent d'un partenariat. Cela s'explique partiellement par l'absence d'une association de pauvres. Selon les CPAS flamands, seuls 17 % des petites communes possèdent une association de pauvres. On peut donc dire que dans presque toutes les petites communes disposant d'une association de pauvres la coopération entre les deux s'avère effective.

Tableau 114 : Présence d'autres organisations au sein des communes flamandes, selon la taille de la commune (N = 161)

	Taux de présence
Petites communes	16,9 %
Communes moyennes	32,9 %
Grandes communes	100,0 %
Total	28,6 %

La situation est légèrement différente pour les communes de taille moyenne. Seuls 14,5 % des CPAS indiquent l'existence d'un partenariat, tandis que 33 % signalent la présence d'une association de pauvres. Cela signifie que pas plus de la moitié des communes de taille moyenne disposant d'une association de

pauvres font état d'un partenariat avec les CPAS. Nous avons constaté que la situation était la même dans les grandes communes.

64,7 % des CPAS reconnaissent toutefois que le succès d'une politique locale axée sur les sans-abri dépend de la coopération avec les autres acteurs locaux. Dans les grandes villes surtout, les CPAS confirment cette thèse, 88 % d'entre eux déclarent l'approuver. Dans les petites communes, 66 % et dans les communes de taille moyenne, 61 % (voir plus loin, le tableau 118).

Tableau 115 : Présence d'une concertation locale autour du sans-abrisme et logement au sein des communes flamandes (N = 159)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Concertation locale spécifiquement axée sur le sans-abrisme et logement	2,6 %	2,7 %	62,5 %	5,7 %
Concertation locale où le sans-abrisme et logement est un des thèmes qui y sont abordés	10,5 %	13,3 %	37,5 %	13,2 %
Pas de concertation locale avec la commune	86,8 %	84,0 %	0,0 %	81,1 %

Toutes les grandes communes disposent d'une plate-forme locale de concertation articulée autour du sans-abrisme et logement. Dans 63 % de ces communes, cette concertation est même spécifiquement axée sur le sans-abrisme et logement. Dans plus de quatre petites et moyennes communes sur cinq, il n'y a pas de concertation au niveau local. Et si elle existe, c'est la plupart du temps une concertation d'ordre général où le sans-abrisme et logement ne représente qu'un thème parmi d'autres.

Un CPAS fait état d'un projet en cours intitulé « leeronderzoek » (étude d'apprentissage). Il s'agit d'un partenariat incluant divers services, parce qu'on avait remarqué que les sans-abri toxicomanes souffrant de troubles psychiatriques n'étaient nulle part les bienvenus. Une table ronde est organisée dans les 24 heures en présence de tous les services concernés. Un prestataire de soins en chef est alors désigné comme responsable de la personne en question et chargé du recueil d'informations à son sujet. Le sans-abri se voit attribuer une chambre pour deux semaines, après quoi une nouvelle table ronde est organisée et le processus d'accompagnement démarré.

Wallonie et Région Bruxelles-Capitale

Les personnes rencontrées expriment que le travail dans le secteur du sans-abrisme ne peut exister sans la collaboration de plusieurs acteurs, ou le travail en réseau. L'intérêt d'une telle complémentarité est que ça permet de dépasser les lacunes des formations.

« Je pense que le travail en réseau peut vraiment aider à lutter contre l'impuissance du travailleur seul. »

Tableau 116: Les partenariats autour du sans-abrisme et logement des CPAS wallons (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 145)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Avec d'autres CPAS	33,9 %	51,9 %	33,3 %	37,2 %
Avec le Centre d'action local pour le bien-être général/Relais Sociaux	23,2 %	37 %	66,7 %	27,6 %
Avec des sociétés de logements sociaux ou des offices de location sociale	60,7 %	81,5 %	83,3 %	65,5 %
Avec des associations de pauvres	33,9 %	51,9 %	83,3 %	39,3 %
Avec d'autres	17,9 %	33,3 %	16,7 %	20,7 %
Aucune forme de coopération	14,3 %	3,7 %	0,0 %	11,7 %

Il ressort de notre questionnaire quantitatif que les CPAS wallons collaborent surtout avec les sociétés de logements sociaux (65.5% d'entre eux, dont approximativement quatre cinquième des CPAS des communes de taille moyenne, et des grandes villes). Cette collaboration se déroule lors de la prospection de logements disponibles pour les usagers. Certains ont établi une convention avec la société, selon laquelle un certain nombre de logements sont réservés à l'occupation par des usagers du CPAS. Mais la demande restant beaucoup plus élevée que l'offre, ces logements sont immédiatement occupés. Cette collaboration est également effective lors du suivi post-logement. Lorsque la personne est en défaut de paiement, le CPAS est averti. C'est également une forme de travail préventif.

Ce sont les collaborations avec les organismes autour du groupe cible, et les autres CPAS, qui viennent en second lieu. Un peu moins de 40% des CPAS sont concernés. Les organismes mentionnés appartiennent au secteur associatif et proposent des services d'hébergement (abri de nuit, accueil de jour, maison d'accueil, distribution de repas, activités d'insertion, services sanitaires, mobilier ou vêtements à bon prix, etc.). La coopération avec les autres CPAS se fait pour prendre connaissance de la situation d'un usager, lors du changement ou de la vérification du CPAS compétent, ou lorsqu'un CPAS a développé un service qui n'est pas présent dans les CPAS voisins, par exemple un service de médiation de dette qui est compétent pour plusieurs communes. La coopération peut être régulée par une convention ou un simple arrangement.

27% des CPAS travaillent avec les Relais Sociaux, surtout dans les grandes villes. Ceci s'explique par leur localisation dans celles-ci. Tous les Relais sociaux n'ont pas été créés en même temps, et ne sont pas au même stade de leur développement. La coopération avec les Relais n'est donc pas identique partout. Certains ont mis sur pied des espaces de parole où se rencontrent des usagers et des professionnels du travail social, ou travaillent avec des budgets participatifs publics qui permettent à des habitants ayant peu de ressources d'être à l'initiative de projets d'animation, de solidarité, de formation, de loisirs, culturels, etc. Les Relais Sociaux ne sont pas perçus positivement par tout le monde. Ils nous ont notamment été décrits comme « *une enveloppe fermée qui conduit à la mise en concurrence des projets* ».

Il y a 20.7% de collaboration avec d'autres organismes que ceux proposés, et ce surtout dans les grandes villes (100% des répondants) et dans les communes à taille moyenne (32.9%). Parmi les réponses « autres » citées, beaucoup peuvent être intégrées dans les items que nous avons proposés (secteur associatif, maisons d'accueil, centres d'accueil, DUS, AIS, Croix Rouge, Samu Social). Les autres collaborations mentionnées sont celles établies avec le service social de la ville ou l'administration communale, la maison de quartier, la police et les hôpitaux (conventions entre la police et plusieurs CPAS en cas de violence conjugale par exemple), les propriétaires privés, le Relais Santé, les prisons (création d'une plate-forme information).

Dans deux communes wallonnes dans lesquelles nous avons rencontré le CPAS, la Ville est un acteur central d'aide aux sans-abri. Dans l'une, il s'agit d'un partenariat avec le CPAS et la Police, par souci de mieux connaître la problématique et d'interpeller d'autres niveaux de pouvoirs politiques, et d'agir pour une meilleure articulation des acteurs sociaux, et d'une meilleure prise en charge des personnes en situation de précarité. Dans l'autre commune, la Ville a développé un service social, avec des travailleurs de rue, auxquels peuvent s'adresser les citoyens, qu'il s'agisse de droits, d'aide, d'accès à un logement social, d'entreposer des meubles, d'orientation vers d'autres services, etc.

Enfin, malgré la nécessité de terrain, nous remarquons qu'il y a quand même un CPAS sur dix qui déclare n'avoir aucune collaboration.

Dans près de 20% des communes wallonnes, d'autres organismes d'aide sont présents, surtout dans les grandes villes.

Tableau 117 : Présence d'autres organisations au sein des communes wallonnes (N = 145)

	Taux de présence
Petites communes	15,6 %
Communes moyennes	25,9 %
Grandes communes	66,7 %
Total	19,7 %

Les CPAS bruxellois quant à eux collaborent surtout avec des organisations autour du groupe cible (plus de sept CPAS sur dix). Parmi ceux-ci, beaucoup de CPAS déclarent collaborer avec le Centre Ariane car celui-ci les informe de la disponibilité qu'il reste dans les maisons d'accueil. Le Samu Social occupe aussi une position clé par les nombreux services qu'il propose.

Un peu plus de la moitié des CPAS collaborent avec les Centre d'action locaux. Ensuite viennent les sociétés de logements sociaux, et les autres CPAS. Dans trois quarts des communes bruxelloises, il n'y a pas d'autre organisme présent.

Tableau 118 : Les partenariats autour du sans-abrisme et logement des CPAS bruxellois (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 9)

Autres CPAS	Centre d'action local pour le bien-être général	Sociétés de logements sociaux ou offices de location sociale	Associations de pauvres	Autres	Aucun
33.3%	55.6%	44.4%	77.8%	11.1%	0.0%

Tableau 119 : Présence d'autres organisations au sein des communes bruxelloises, selon la taille de la commune (N = 8)

Oui	Non
25,0 %	75,0 %

En Wallonie, dans seulement 2% des communes il existe une concertation spécifique autour du sans-abrisme. Elles se déroulent uniquement dans les grandes villes. Dans moins d'un cinquième des communes a lieu une concertation où le sans-abrisme est l'un des thèmes, surtout dans les communes de taille moyenne. Et dans 80% des communes, il n'y a aucune concertation, principalement dans les communes de taille moyenne ou petite. Les responsables des services sociaux des grandes villes wallonnes se voient tous les trimestres, mais le thème de ces rencontres n'est pas spécifiquement le sans-abrisme. Les CPAS qui gèrent des abris de nuit et des maisons d'accueil participent également aux rencontres organisées par les fédérations de ces infrastructures (Association des Maisons d'Accueil, Fédération des Abris de nuit, etc.).

A Bruxelles, dans deux tiers des communes, il y a une concertation locale où le sans-abrisme représente l'un des thèmes, et un tiers des communes dans lesquelles il n'y a aucune concertation.

Tableau 120 : Présence d'une concertation locale autour du sans-abrisme et logement au sein des communes wallonnes (N = 142)

	Petites communes	Communes moyennes	Grandes communes	Total
Concertation locale spécifiquement axée sur le sans-abrisme et logement	0,9 %	0,0 %	33,3 %	2,1 %
Concertation locale où le sans-abrisme et logement est un des thèmes qui y sont abordés	10,1 %	48,1 %	33,3 %	18,3 %
Pas de concertation locale avec la commune	89,0 %	51,9 %	33,3 %	79,6 %

Tableau 121: Présence d'une concertation locale autour du sans-abrisme et logement au sein des communes bruxelloises (N = 9)

Concertation locale autour du sans-abrisme et logement	Concertation locale où le sans-abrisme et logement est un des thèmes qui y sont abordés	Aucune concertation locale
0,0 %	66,7 %	33,3 %

En Wallonie, nous observons que la participation à la Conférence des Présidents et Secrétaires des CPAS n'a pas été notifiée dans les questionnaires quantitatifs. Lors des entretiens qualitatifs, celle-ci n'a été évoquée qu'une fois. Cette Conférence permet un renouement de la concertation entre les

CPAS des communes de l'agglomération sur la prise en charge de la grande précarité. Elle manifeste une volonté de lutter contre le phénomène de centralité qui conduit les personnes les plus précarisées de l'agglomération vers le centre-ville. Nous avons remarqué lors de ces entretiens que les travailleurs sociaux ne sont pas informés de toutes les actions de leurs CPAS et par conséquent que certaines données n'ont pu être récoltées par non connaissance des faits.

Il y a eu également des tentatives de collaboration et de mise en place d'une plate forme de discussion qui ont été vouées à l'échec, soit parce que les CPAS associés manifestaient moins d'intérêt, soit parce que chacun s'est adonné à ses propres tâches. Par exemple, dans une commune de taille moyenne, avait lieu mensuellement une réunion lors de laquelle chaque service social alentour venait présenter ses actions, où des thèmes étaient proposés.

« On a essayé de réaliser un service 'urgence sur la X, 24h/24. On a perdu notre temps. Avec 3 CPAS. "Groupe d'animation de X". On n'a pas pu participer à d'autres conventions avec l'Urgence sociale de X pour une question géographique. »

Résumé

La plupart des CPAS indiquent que la coopération est la clé de la réussite de la prestation de services aux sans-abri. La pratique révèle toutefois que les partenariats ne sont pas très nombreux. Le seul type de coopération existant dans la majorité des communes est la coopération avec les sociétés de logements sociaux. En Flandre, près de deux CPAS sur trois disposent également d'une coopération avec le Centre d'action local pour le bien-être général. Ceci est moins le cas en Wallonie où seuls 28 % des CPAS indiquent coopérer avec le « Relais Social ». Un CPAS belge sur trois coopère avec d'autres CPAS. Il s'agit principalement de petits CPAS ; bon nombre de grands CPAS indiquent ne pas en ressentir le besoin. La coopération avec une association de pauvres semble plus courante en Wallonie qu'en Flandre (respectivement 36 % et 17 %). Par rapport au nombre d'associations de pauvres existantes, ce taux de coopération est très faible.

3.3. Politique

Flandre

L'analyse quantitative révèle que pratiquement deux CPAS flamands sur trois estiment que le succès d'une politique locale relative au sans-abrisme et au fait d'être sans domicile dépend de la coopération avec les autres acteurs locaux.

La question que nous nous sommes donc posée est de savoir comment cette coopération peut être réalisée au mieux. Deux CPAS flamands sur trois pensent que la coopération avec les autres acteurs doit être stimulée par les autorités. C'est surtout les CPAS des grandes communes qui ont cette opinion. 65% des CPAS flamands estiment en outre qu'il vaut mieux que la coopération avec les acteurs locaux se développe à partir de projets locaux et d'initiatives. Ici, la différence est minime sur base de la taille des communes. En outre, il ressort de l'enquête qualitative que les CPAS pensent qu'il doit y avoir un contrôle sur les efforts des CPAS, et qu'il faut regarder si chaque commune fournit suffisamment d'efforts.

Tableau 122: La coopération comme un élément pour une aide effective aux personnes sans-abri, selon les CPAS flamands (N=147)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
La réussite d'une politique locale relative au sans-abrisme dépend de la coopération avec les autres acteurs locaux	0.7%	4.8%	29.9%	56.5%	8.2%
Il vaut mieux que la coopération avec les autres acteurs se développe à partir de projets locaux ou d'initiatives	0.0%	7.5%	27.9%	51.7%	12.9%
La coopération avec les autres acteurs doit être stimulée par les autorités	1.4%	9.5%	23.8%	53.1%	12.2%

L'un des experts avait déjà indiqué que le local devait bien tenir les rênes de la régie, mais que ceci devait être stimulé d'en haut.

"Je crois en la régie locale. Le niveau local est le meilleur partenaire, mais il doit être dirigé et soutenu et ce n'est pas le cas aujourd'hui. La mesure dans laquelle on considère la problématique au niveau local dépend des priorités locales. »

Plus de 36% des CPAS flamands estiment qu'il existe insuffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile dans la ville ou la commune. Ceci semble principalement être un problème dans les communes moyennes où pratiquement 44% des CPAS signalent qu'il y a

insuffisamment de volonté politique au niveau local. Seulement 10% des CPAS dans les communes moyennes signalent qu'il y a bien une volonté suffisante. Dans les grandes communes également, 37,5% des CPAS signalent qu'il y a trop peu de volonté politique au sein de la ville ou de la commune pour travailler au problème du sans-abrisme et du fait d'être sans domicile. Nous remarquons également que moins d'un pour cent des CPAS flamands n'est absolument pas d'accord avec cette affirmation et que cet unique pour cent concerne les CPAS de petites communes.

Tableau 123: Existence de suffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile dans la ville ou la commune, selon les CPAS flamands (N=147)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
Petites communes	4.1%	24.7%	56.2%	13.7%	1.4%
Communes moyennes	4.5%	39.4%	45.5%	10.6%	0.0%
Grandes communes	0.0%	37.5%	25.0%	37.5%	0.0%
Total	4.1%	32.0%	49.7%	13.6%	0.7%

La plupart des CPAS que nous avons qualitativement interrogés avaient quand même un bon contact avec la ville ou la commune dans laquelle ils étaient situés. Un CPAS a communiqué que des accords étaient conclus avec la ville pour avoir une cascade d'aide à disposition en cas de déclaration d'inhabitabilité. De cette façon, les déclarations d'inhabitabilité se déroulent de manière simple et humaine.

Un CPAS estime que le CPAS a une responsabilité importante pour impliquer les autres acteurs et fournit de ce fait des efforts pour sensibiliser l'administration de la ville. L'année dernière, ce CPAS a rédigé un rapport de pauvreté en collaboration avec le consortium bien-être composé de trois parties. Tout d'abord, ils y indiquaient la rapidité à laquelle les personnes se retrouvaient en situation de pauvreté, avec des exemples du propre personnel de la ville. Avec ceci, on a essayé de transmettre le message que la pauvreté pouvait arriver à tout le monde. Deuxièmement, l'enregistrement d'environ 100 situations en trois mois où le CPAS ne pouvait plus poursuivre a été communiqué. Finalement, on a également établi une échelle du logement, inspirée de l'exemple néerlandais. On indiquait ici par échelon de l'échelle quelle offre était prévue dans la ville et où se situaient les points névralgiques. L'objectif de ce rapport était de créer une base pour aborder notamment la problématique des sans-abri.

En outre, nous remarquons qu'environ 30% des CPAS pensent qu'une prestation de services qui fonctionne correctement est gênée par le morcellement des compétences. Pratiquement deux CPAS des grandes villes sur trois pensent qu'il y a un trop grand morcellement des compétences, pour les CPAS des communes moyennes, il s'agit de 32%.

Tableau 124: La prestation de services est gênée par le morcellement des compétences, selon les CPAS flamands (N=146)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
Petites communes	0.0%	23.3%	49.3%	20.5%	6.8%

Communes moyennes	1.5%	7.7%	58.5%	27.7%	4.6%
Grandes communes	0.0%	12.5%	0.0%	50.0%	12.5%
Total	1.4%	15.8%	51.4%	25.3%	6.2%

Les experts estiment également qu'il y a un problème de compétences. Ils signalent quand même également que tous les niveaux ont leur intérêt.

"Il y a les différentes compétences et parmi elles se trouve un large champ d'interprétation. D'autre part, ils ont la meilleure vue de la problématique et ils sont les mieux placés pour donner une réponse. »

On signale quand même par la même occasion qu'il n'y a pas de cadre politique global pour le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile.

"Le problème est qu'il n'y a pas de cadre politique global pour le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile. Il n'y a aucun objectif politique et beaucoup de choses sont laissées au hasard. »

Comme cela est abordé notamment dans le chapitre relatif aux problèmes auxquels doivent faire face les personnes sans-abri, les CPAS estiment que l'(in)abordabilité des logements est l'une des causes les plus importantes des situations de sans-abrisme et du fait d'être sans domicile. Dans de nombreuses communes, il y a trop peu de logements (locations) abordables et il y a par ailleurs trop peu de logements sociaux. En moyenne, 55% des CPAS estiment que le problème des personnes sans-abri peut en grande partie être résolu par une politique du logement plus accessible et plus abordable. Principalement dans les petites communes (pratiquement 80%) et les communes moyennes (64%), les CPAS estiment que la politique du logement orientée sur l'accessibilité et l'abordabilité peut résoudre en grande partie le problème des personnes sans-abri.

Selon quelques CPAS, la ville ou la commune s'adresse surtout aux ménages plus riches à double revenu. De ce fait, les groupes de population plus pauvres risquent d'être repoussés.

Tableau 125: La politique du logement plus accessible et plus abordable peut résoudre en grande partie le problème des personnes sans-abri, selon les CPAS flamands (N=147)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
Petites communes	0.0%	15.1%	15.1%	43.8%	26.0%
Communes moyennes	3.0%	18.2%	15.2%	50.0%	13.6%
Grandes communes	0.0%	12.5%	50.0%	37.5%	0.0%
Total	1.4%	16.3%	17.0%	46.3%	19.0%

Il est ressorti des focus groupes que les CPAS se cachent derrière le problème des compétences. La raison en est qu'ils essayent de décharger leurs travailleurs sociaux et qu'ils essayent que la pression du travail ne soit pas gonflée. Selon les personnes interrogées, la tâche en incombe aux autorités. Finalement, celles-ci payent pour la prestation de services, elles doivent donc également veiller à ce que les CPAS remplissent leur rôle.

La Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale

Il ressort de notre étude quantitative que d'après presque 80% des CPAS wallons, et 80% des CPAS bruxellois, le succès d'une politique locale auprès des personnes sans-abri dépend de la coopération avec les autres acteurs locaux. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, 90% des CPAS ayant participé à notre étude sont engagés dans une collaboration. Les travailleurs sociaux estiment que les CPAS ne peuvent pas à eux seuls couvrir l'ensemble des besoins des sans-abri, ni organiser tous les services d'aide. La multitude des acteurs permet de diversifier l'offre de services et de satisfaire ainsi davantage de demandeurs d'aide en offrant des réponses différentes, avec des conditions d'accès différentes, répondant à des besoins différents.

"Il est évident qu'il faut travailler en réseau pour avoir une compréhension plus efficace du problème, et de la solution à proposer."

Ensuite, trois quarts des CPAS wallons et un peu plus de la moitié des CPAS bruxellois pensent que la coopération avec d'autres acteurs se développe mieux au travers de projets ou d'initiatives locales.

« Il est bon de rappeler aux CPAS leurs limites et leurs points positifs. Mais, on ne peut pas mettre sur le dos des CPAS le problème du sans-abrisme. La bonne pratique c'est le réseau, l'intégration dans une unité géographique de tout ce qui approche le problème. Le sans-abrisme touche tout, tant qu'on ne met pas autour tous les acteurs, ça reste limité. Il y a des solutions pour le sans-abrisme, mais il faut encore faire cohabiter tous les acteurs, le public et le privé, les différents réseaux, tout en remettant en question leurs pratiques. On a une vision partielle tant qu'on ne les fait pas travailler ensemble. »

Enfin, la moitié des CPAS wallons et presque tous les CPAS bruxellois considèrent que la coopération avec d'autres acteurs doit être stimulée par le gouvernement.

"Je ne peux qu'appuyer, je pense que c'est surtout l'impulsion qui doit venir du fédéral. L'idée de pouvoir dire : on doit être capable de proposer une alternative valable, pas que de l'hébergement d'urgence."

"On m'avait dit le travail en réseau ne se décrète pas, et la pratique fait que je me suis rendue compte qu'il y a une loi qui demande aux services de travailler ensemble moyennant un avantage financier. J'étais étonnée de voir qu'au comité de pilotage, le fait que les décideurs travaillent ensemble, ça légitime le fait que les travailleurs réfléchissent ensemble."

Tableau 126: La coopération comme un élément pour une aide effective aux personnes sans-abri, selon les CPAS wallons (N=140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
La réussite d'une politique locale relative au sans-abrisme dépend de la coopération avec les autres acteurs locaux	0.7%	2.1%	17.9%	72.9%	6.4%
Il vaut mieux que la coopération avec les autres acteurs se développe à partir de projets locaux ou d'initiatives	0.0%	0.0%	25.7%	65.0%	9.3%
La coopération avec les autres acteurs doit être stimulée par les autorités	2.1%	5.0%	40.7%	45.7%	6.4%

Tableau 127: La coopération comme un élément pour une aide effective aux personnes sans-abri, selon les CPAS bruxellois (N=9)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
La réussite d'une politique locale relative au sans-abrisme dépend de la coopération avec les autres acteurs locaux	0.0%	11.1%	11.1%	66.7%	11.1%
Il vaut mieux que la coopération avec les autres acteurs se développe à partir de projets locaux ou d'initiatives	0.0%	0.0%	44.4%	44.4%	11.1%
La coopération avec les autres acteurs doit être stimulée par les autorités	0.0%	0.0%	0.0%	44.4%	55.6%

40% des CPAS wallons et 30% des CPAS bruxellois estiment qu'il n'existe pas de volonté politique suffisante pour résoudre le problème des sans-abri. En Wallonie, seulement 18% pensent qu'il y a assez de volonté politique, ce, davantage dans les grandes villes et à Bruxelles, 44% sont également de cet avis.

Tableau 128: Existence de suffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile dans la ville ou la commune, selon les CPAS wallons (N=140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
Petites communes	7.5%	34%	41.5%	15.1%	1.9%
Communes moyennes	14.8%	29.6%	40.7%	14.8%	0%
Grandes communes	16.7%	0%	33.3%	50%	0%
Total	9.4%	31.7%	41.0%	16.5%	1.4%

Tableau 129: Existence de suffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile dans la ville ou la commune, selon les CPAS bruxellois (N=9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
11.1%	22.2%	22.2%	44.4%	0.0%

Presque 40% des CPAS wallons et 55% des CPAS bruxellois pensent que le morcellement des compétences entrave le bon fonctionnement des prestations de service aux sans-abri.

Tableau 130: La prestation de services est gênée par le morcellement des compétences, selon les CPAS wallons (N=140)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
Petites communes	0.9%	8.4%	54.2%	34.6%	1.9%
Communes moyennes	3.7%	14.8%	37%	37%	7.4%
Grandes communes	0%	50%	0%	33.3%	16.7%
Total	1.4%	11.4%	48.6%	35.0%	3.6%

Tableau 131: La prestation de services est gênée par le morcellement des compétences, selon les CPAS bruxellois (N=9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
0.0%	11.1%	33.3%	55.6%	0.0%

Enfin, trois quarts des CPAS wallons et près de deux tiers des CPAS bruxellois estiment que le sans-abrisme peut être en grande partie résolu par la conduite d'une politique de logements plus accessibles et meilleurs marché. Mais n'oublions pas que selon certains professionnels du travail social, le manque de logement ne représente qu'un des aspects du sans-abrisme. Il faut également travailler sur l'accompagnement social, et le lien social.

Tableau 132: La politique du logement plus accessible et plus abordable peut résoudre en grande partie le problème des personnes sans-abri, selon les CPAS wallons (N=141)

	Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
Petites communes	0.9%	6.5%	15.7%	47.2%	29.6%
Communes moyennes	0%	3.7%	14.8%	40.7%	40.7%
Grandes communes	0%	16.7%	16.7%	50%	16.7%
Total	0.7%	6.4%	15.6%	46.1%	31.2%

Tableau 133: La politique du logement plus accessible et plus abordable peut résoudre en grande partie le problème des personnes sans-abri, selon les CPAS bruxellois (N=9)

Absolument pas d'accord	Pas d'accord	Neutre	D'accord	Tout à fait d'accord
0.0%	11.1%	22.2%	11.1%	55.6%

Résumé

Quelques problèmes font en sorte que le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile ne sont pas résolus au sein des communes. De nombreux CPAS pensent qu'il n'y a pas suffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme. Ici, le rôle de sensibilisation des autres acteurs (politiques) est réservé aux CPAS. Un autre problème est que la prestation de services est gênée par le morcellement des compétences. Les CPAS se cachent parfois derrière un problème de compétences et déplacent les problèmes vers les communes voisines (plus importantes).

La tâche la plus importante des autorités est, selon les CPAS, de permettre le logement accessible et abordable. La coopération semble être la clé d'une prestation de services réussie aux personnes sans-abri.

PARTIE 4: RECOMMANDATIONS ET BONNES PRATIQUES

Pour tester les principes et les pratiques de fonctionnement propres, il peut être important pour les CPAS de comprendre les (bonnes) pratiques des autres administrations locales. Pour être opérationnel dans d'autres contextes locaux, c'est toutefois surtout la transposition des principes et des approches utilisées d'une certaine pratique qui est importante. C'est pourquoi, dans cette dernière partie du rapport, nous partons de la synthèse d'approches et de principes importants que les administrations locales utilisent dans leurs réponses à la problématique locale du sans-abrisme et du fait d'être sans domicile. Nous donnons toujours des recommandations générales par thème et y relierons des bonnes pratiques. Ici, nous devons insister sur le fait que si nous citons une bonne pratique d'un CPAS, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas une bonne pratique similaire dans d'autres CPAS.

Jetons d'abord un coup d'œil sur la prévention du sans-abrisme et du fait d'être sans domicile. Les interventions précoces au moyen d'interventions sur les problématiques des dettes (via le service de médiation de dettes) ou par le biais de la prévention et de l'humanisation de l'expulsion sont reconnues par l'ensemble des CPAS comme instruments potentiels, mais souvent sous-utilisés pour éviter que les personnes ou les ménages deviennent sans-abri.

Dans ce qui suit, nous traitons trois sortes d'actions et de pratiques politiques ; elles sont orientées sur l'entrée, le transfert et les départs des personnes sans-abri au sein de l'aide.

1. ENTREE

- Présence des travailleurs sociaux

La présence des travailleurs sociaux dans le quartier peut être un instrument préventif. Cela peut augmenter la qualité de la vie dans le quartier et les travailleurs sociaux sont informés beaucoup plus tôt des situations problématiques. De cette manière, on peut intervenir plus rapidement et on peut même éviter des situations de sans-abrisme ou le fait d'être sans domicile. Cette présence dans le quartier rend plus visible le CPAS, plus accessible et plus disponible, aux yeux des citoyens. Une petite antenne permet une approche davantage basée sur le travail de proximité et de confiance. L'assistant social travaille dans une zone limitée et connaît d'autant mieux la dynamique de son secteur. Un élément central au sein de la présence dans le quartier est la coopération. La coopération avec les autres acteurs dans la commune est nécessaire.

Bonne pratique 1 : Dans l'un des CPAS interrogés, il y a un accord de coopération entre le CPAS et la ville et les services de police afin de garantir la présence de travailleurs sociaux. À tour de rôle (à l'exception du CPAS), ils tiennent une permanence dans un quartier difficile. Le CPAS s'est engagé à intervenir lorsque les autres acteurs détectaient un problème (via une discussion, une visite domiciliaire, une invitation, etc.). L'avantage de cette collaboration est que les problèmes, qui peuvent finalement conduire à des situations de sans-abrisme et au fait d'être sans domicile, sont signalés à temps. En outre, de cette manière on signale que le quartier n'est pas oublié et l'on anticipe ainsi sur les problèmes liés à la qualité de vie.

Bonne pratique 2 : Dans quelques villes et communes, le travail "hors les murs" est laissé aux travailleurs de rue et aux fonctionnaires des antennes. Lorsque cette concertation étroite a lieu avec le CPAS, ceci peut également fonctionner de manière préventive.

Bonne pratique 3 : L'un des CPAS rencontrés travaille avec une petite équipe d'assistants sociaux "hors les murs". Le public n'associe plus ces travailleurs à l'institution publique pour laquelle ils travaillent, car le lieu de rencontre est leur lieu de vie et ce, en dehors des heures de bureau. La relation est moins pervertie et davantage basée sur un climat de confiance.

En rapport avec la collaboration avec d'autres acteurs comme le travail de rue, les règles du jeu claires doivent toutefois être établies de sorte que chaque acteur sache à quoi s'attendre (qu'attendre de l'autre). De cette manière, les problèmes de nature déontologique par exemple peuvent être discutés au préalable de sorte que les situations où différents assistants sociaux entrent en conflit soient évitées.

Les travailleurs sociaux ne doivent pas uniquement être présents dans le quartier, mais également dans l'accueil des personnes sans-abri.

Bonne pratique 4 : Dans l'un des CPAS interrogés, il existe un projet pour les personnes sans-abri difficilement joignables (« de zorgwekkende zorgvermijders »). Aucune règle ou condition n'est établie et les travailleurs sociaux rencontrent les sans-abri dans des lieux d'accueil plutôt que de faire déplacer les sans-abri jusqu'au CPAS. L'objectif est de créer de cette façon un lien avec ce groupe cible difficile et de pouvoir agir de manière préventive. Aucune règle n'est établie quant aux rendez-vous manqués et autres.

- Recherche active de situations problématiques éventuelles

D'après les données de la Banque Carrefour, on peut vérifier qui a droit au GRAPA³⁰ et qui n'en a pas fait la demande. Les CPAS peuvent repérer les personnes dans cette situation et vérifier si ces personnes ont besoin de cette intervention.

- Aide régulière

Dans le cadre de la médiation de dettes, les CPAS peuvent prélever directement sur le revenu d'intégration ou l'équivalent au revenu d'intégration les frais de location et d'énergie. Une autre possibilité est d'exiger que les usagers prouvent qu'ils ont payé leurs factures. Il va de soi que ceci doit avoir lieu en concertation avec l'utilisateur. De cette manière, les arriérés sont évités. L'émancipation ne peut toutefois pas être perdue de vue à aucun moment donné, cela veut dire que la dépendance et l'ergotage sont évités et que l'on tend à un renforcement de l'individu et de sa famille.

- Concertation avec les acteurs locaux

Les offices de locations sociales contactent les CPAS en cas d'arriérés de location, d'inconduite de la part des usagers, et ainsi de suite. Ceci arrive cependant trop fréquemment lorsqu'il est déjà trop tard. Les acteurs locaux doivent être informés de l'importance d'une détection précoce et de la possibilité d'agir de manière préventive. Il est important que la sonnette d'alarme soit tirée à temps, surtout en cas d'arriérés de location.

Bonne pratique : Dans un CPAS, une réunion a lieu toutes les six semaines avec la société de logements sociaux. Lors de cette concertation, les problèmes liés notamment aux arriérés de location, à la pollution et à l'inconduite des locataires sont traités. Le CPAS prend ensuite contact avec les habitants afin d'aborder ces problèmes. Ceci est un bel exemple de fonctionnement préventif. Dans un autre CPAS, le CPAS et les partenaires du logement social se concertent ; ici aussi les gens sont contactés à temps en cas d'arriérés de location. Si les CPAS veulent agir préventivement et efficacement, la mission est de collaborer.

Par concertation du CPAS avec les acteurs locaux, nous pensons à :

- Offices de locations sociales
- Sociétés de logements sociaux
- Acteurs au sein du marché de la location privée

Le CPAS peut rechercher activement des accords de coopération possibles avec tous les acteurs locaux possibles. Dans de nombreuses communes, cela se fait déjà, mais les possibilités en concertation avec le marché de la location privée sont encore insuffisamment étudiées. Une initiative doit être prise afin

³⁰ Garantie de revenus aux Personnes âgées.

de sensibiliser les bailleurs pour qu'ils prennent contact avec le CPAS lorsqu'il y a des arriérés de location. Ce n'est que de cette manière que le CPAS pourra intervenir à temps. C'est pourquoi il faut réfléchir à des "incitants" potentiels afin d'impliquer également le marché de la location privée dans la politique des sans-abri. De quelle manière pouvons-nous convaincre les locataires privés à prendre leurs responsabilités ? La sécurité de paiement est l'un des facteurs pertinents. Finalement, nous remarquons que les CPAS doivent également s'ouvrir aux signaux du locataire « attentif » et y consacrer du temps.

En Flandre, par ailleurs, toute forme de collaboration avec les acteurs locaux peut être reprise dans le plan de politique sociale locale. Cette formalité augmente les chances de continuité, d'accords clairs et d'engagements.

- Concertation régionale

La collaboration peut également dépasser le niveau local. Par exemple, au Limbourg, il existe une concertation provinciale entre les CPAS, il s'agit du "Limburgs Steunpunt OCMW's (LSO). Ce centre d'appui réunit les CPAS de la province autour de différents thèmes. Ce n'est pas spécifiquement organisé autour du sans-abrisme, mais les personnes interrogées croient cependant que cela peut être discuté au sein du LSO. Ainsi, des journées d'étude sont par exemple organisées autour de toutes sortes de thèmes. Pour les petits CPAS, il est cependant difficile de s'organiser en permanence ; ils n'ont pas suffisamment d'effectifs.

- Loyers

Même pour les personnes qui travaillent il est de plus en plus difficile de trouver des logements abordables sur le marché de la location privée. Afin que les loyers n'explorent pas, un lien entre la qualité de logement de la location et le loyer demandé est indispensable.

- Visite domiciliaire

Lorsqu'il y a plusieurs communications des offices de location sociale et que la personne ne réagit ni au téléphone ni au courrier, le CPAS doit prendre l'initiative d'organiser une visite à domicile. Un contact écrit rime souvent avec aucun contact auprès de ce groupe cible. Lorsque des visites à domicile ne sont pas possibles en raison d'une charge de travail trop élevée, nous optons pour une conversation téléphonique en plus d'un courrier.

- Expulsion

Une lacune dans notre connaissance est le fait de savoir combien de demandes d'expulsion mènent effectivement à une expulsion. Il semble intéressant d'étudier cela. En dépit de cela, il y a de nombreux points auxquels il faut remédier.

- Nous plaçons contre le fait de communiquer par écrit à la personne qui est réquisitionnée. Une visite à domicile ou un coup de fil sont plus efficaces.
- Les avis d'expulsion arrivent trop tard dans les CPAS. On peut demander au greffier d'anticiper cela vingt jours à l'avance. Dans la pratique pratique, c'est encore trop tard, car la bonne relation avec le bailleur est déjà interrompue à ce moment-là, ou les dettes sont déjà élevées.

En outre, la loi relative à cette expulsion doit être adaptée par l'élargissement d'un système d'avertissement précoce. Le bailleur est tenu de communiquer les problèmes auprès du CPAS avant qu'une demande effective d'expulsion ne puisse intervenir. De cette manière, les CPAS peuvent agir de manière préventive. Il doit donc y avoir un devoir de communication des locataires, en rendant impossible l'expulsion sans communication préalable.

- Revaloriser les offices de location sociale (OLS)

Les offices de location sociale doivent être revalorisés pour devenir une organisation forte. Si l'office de locations sociales devient un acteur plus important sur le marché, les missions du CPAS diminuent. Une façon de revaloriser ces offices de location sociale est d'organiser les subsides de location par leur biais. Ceci a également pour avantage que leur position de négociation avec les propriétaires est renforcée.

- Institutions

De nombreuses personnes sans-abri ont un passé institutionnel. Après un séjour en prison ou dans une institution de soins, ils arrivent dans la rue sans aucune solution sur le plan du logement. Les organisations du groupe cible indiquent que la moitié des jeunes sans-abri viennent de l'aide spéciale à la jeunesse. Nous soutenons ici une recommandation de la Feantsa qui dit que de telles institutions doivent aider à éviter que les personnes deviennent des personnes sans-abri. La responsabilité incombe ici aux institutions. Elles doivent contrôler si la personne qui quitte l'institution sait où elle peut se rendre. Si ce n'est pas le cas, elle doit être transférée au CPAS. Un transfert cordial constitue la situation idéale.

Bonne pratique : une maison d'accueil gérée par CPAS est régulièrement contactée par une prison afin d'organiser soit des rencontres individuelles sur base de la demande d'un détenu,

soit des plates-formes collectives, afin de préparer au mieux la sortie des détenus et la recherche de logement. S'il n'y a plus de lit disponible au sein même de cette maison, les travailleurs sociaux orientent la personne vers un autre lieu d'accueil.

- Enseignement et éducation

80% des CPAS indiquent que les personnes sans-abri rajeunissent. La raison en est double. De nombreux jeunes ne sont plus les bienvenus chez eux en raison de relations conflictuelles. Deuxièmement, il manque des compétences essentielles à ces jeunes. Il faut donc s'impliquer dans une méthode pour inculquer ces compétences aux jeunes. Les boutiques "éducation" doivent obtenir davantage de moyens afin de pouvoir également fournir un suivi effectif. Il doit y avoir davantage de collaboration notamment entre les centres d'encadrement des élèves (CEE), le CPAS et l'enseignement. Tout d'abord, les compétences qui ne sont pas acquises à la maison doivent entrer en ligne de compte à l'école. Deuxièmement, par le biais de l'école, des situations familiales intenable peuvent être évaluées à temps ; c'est-à-dire avant que le jeune en question n'atterrisse à la rue.

Bonne pratique 1 : Centre de jour Inloopcentrum De Sloep à Gand : Il s'agit d'un centre de jour où les familles peuvent demander du soutien sur le plan de l'éducation, de la santé et du développement de leurs jeunes enfants.

Bonne pratique 2 : un CPAS organise un atelier de gestion de projets avec des jeunes issus de familles précarisées. Il s'agit de gérer un projet ou un événement (un voyage par exemple), dans son ensemble et sous tous ses aspects (planning, budget, etc.). L'objectif de cet atelier est de conscientiser les jeunes sur leurs responsabilités futures et sur le coût de la vie.

Bonne pratique 3 : Accompagnement soutenu au logement. Depuis 2007, le CPAS de Gand organise l'accompagnement au logement. Cinq éducateurs aident les sans-abri à s'inscrire auprès des agences de logements sociaux et à construire des rapports de confiance durables entre le sans-abri et l'agence. Après l'attribution, l'accompagnement devient plus actif. L'éducateur aide à faire du logement social un vrai foyer. Trois fois par mois, il y a une concertation individuelle autour de l'usager, lors de laquelle l'accompagnement au logement est évalué. Tous les acteurs de l'aide y sont présents. La durée prévue de l'accompagnement est de 6 mois.

- Liste de contrôle

Puisqu'il est difficile de toujours penser à l'ensemble des facteurs, il peut être pratique d'utiliser une liste de contrôle spécifique pour les personnes sans-abri lors d'un entretien préliminaire. Certainement

pour les petits CPAS, qui sont moins confrontés aux personnes sans-abri, cet instrument peut assurer que lors d'un entretien préliminaire toutes les informations importantes soient discutées.

Bonne pratique : La VVSG (Union des villes et des communes flamandes) a établi une liste de contrôle destinée à réaliser une analyse de l'environnement de la situation locale du logement. Cette liste de contrôle est orientée sur le positionnement futur du CPAS en tant qu'acteur du logement. Le questionnaire est élaboré à partir des activités reprises ou non sur le marché du logement par les différents partenaires, comme :

- *la commune en tant que coordinateur de la politique locale du logement*
- *les acteurs du logement et leur offre*
- *les acteurs du bien-être et leur offre*
- *le soutien juridique*

2. PARCOURS

1.2. Transfert d'informations générales

- Publication de l'offre

Pour les personnes sans-abri potentielles, il n'est pas toujours aisé d'obtenir les informations correctes. Par ailleurs, le pas vers le CPAS est pour beaucoup d'entre eux énorme. En outre, il y a tant d'organisations et de services auxquels les personnes sans-abri peuvent faire appel que l'offre d'un aperçu clair n'est pas si évidente pour le travailleur social. La diffusion d'informations à l'usager doit se faire de manière accessible et évidente.

Bonne pratique 1 : Dans l'un des CPAS interrogés, des séances d'information ont lieu lors desquels les différentes organisations et les différents services auxquels les personnes sans-abri peuvent faire appel sont présents. De cette façon, les personnes peuvent demander des informations. En outre, les offices de location sociale et les sociétés de logements sociaux sont également présents ; on peut ainsi s'inscrire immédiatement.

Bonne pratique 2 : Guide pour les sans-abri : Pour faire connaître et clarifier l'offre des hébergements dans la commune, l'un des CPAS interrogés a spécialement développé un petit livret pour les personnes sans-abri. Elles y trouvent non seulement les numéros de téléphone des services, mais par exemple aussi les adresses des lieux où elles peuvent laver elles-mêmes leurs vêtements et où elles peuvent manger. Tout ce qui se trouve dans le livret est pourvu d'icônes de

sorte qu'il est également utile à celui qui ne sait pas bien lire ou qui ne comprend pas le néerlandais. Le livret comporte également un petit plan de la ville.

Le guide pour les sans-abri publié par les autorités fédérales, le « livret bleu », doit être diffusé par l'ensemble des CPAS. Ce livret peut par ailleurs être optimisé : ainsi, les différentes sortes d'accueil et le lieu où ils se trouvent ne sont pas toujours très bien indiqués.

Une façon accessible et facilement compréhensible pour faire connaître l'offre est de montrer un court métrage. Ici, les différents instruments et possibilités d'accueil peuvent entrer en ligne de compte. Ces courts métrages peuvent non seulement être montrés dans la salle d'attente du CPAS, mais aussi par exemple dans les gares et dans l'accueil de nuit.

2.2. Places d'accueil

- Créer des capacités d'accueil

L'offre de places d'accueil est trop petite selon de nombreux CPAS. C'est pourquoi davantage de places doivent être créées. Pour les petits CPAS, il n'est pas toujours évident de s'occuper des places d'accueil. En collaboration avec d'autres CPAS, ceci est toutefois possible.

Bonne pratique 1 : L'un des CPAS interrogés était membre de KINA, une association de droit public dont de nombreux CPAS de la province d'Anvers sont membres. KINA assure un abri temporaire en situation de crise. À Malle, il existe un « Bed Bad Brood » (BBB) (un lit, un bain et du pain) auquel les usagers des CPAS en question peuvent s'adresser. L'avantage de ceci est qu'un accueil est toujours prévu. L'inconvénient est que les personnes sans-abri ont davantage besoin d'un accompagnement. En outre, pour de nombreux usagers des CPAS affiliés, cela est trop éloigné de leur point d'attache.

Bonne pratique 2 : Les CPAS peuvent également créer eux-mêmes des initiatives d'accueil complémentaires. Ainsi, un CPAS d'une grande ville cherche activement un bâtiment pour un nouvel accueil de nuit en collaboration avec le Centre d'aide sociale générale.

Ce qui est essentiel ici est que l'on observe les besoins au sein de la commune. Pour ce faire, le CPAS, en collaboration ou non, peut interroger au sujet des besoins des personnes sans-abri.

Bonne pratique 3 : L'un des CPAS interrogés a organisé en collaboration avec le travail de rue un questionnaire auprès des personnes sans-abri. L'objectif était de savoir quels besoins subsistaient encore dans la commune et de faire une évaluation de l'offre actuelle. Sur base de ces résultats, ce CPAS a modifié son offre.

- Accueil de groupes difficiles

Beaucoup trop peu d'accueil est prévu, et certainement pour certains groupes cibles (les toxicomanes et les personnes ayant des problèmes psychiatriques). Ces groupes cibles ont donc beaucoup de mal à trouver un accueil. La plupart des centres d'accueil sont notamment très stricts.

Bonne pratique 1 : L'un des CPAS organise avec le CAW un accueil de crise BBB accessible, surtout pour les personnes ayant des problèmes de dépendance et psychiques. La police dispose d'une clé de l'habitation. La personne peut y séjourner maximum trois nuits.

Bonne pratique 2 : Un CPAS est en train de rénover quelques maisons en logements protégés. Ces logements seront spécifiquement destinés aux personnes souffrant de problèmes de dépendance et de problèmes psychiques.

Un logement accompagné davantage développé peut également offrir une solution dans ce contexte. Les toxicomanes et les personnes souffrant de problèmes psychiatriques peuvent continuer à vivre chez eux grâce à ce logement accompagné.

- Un système de dispatching central

Les CPAS signalent la nécessité d'un système de dispatching central indiquant où et pour quel type de personne sans-abri il y a de la place dans un centre d'accueil. De cette manière, les travailleurs sociaux ne perdent pas de temps en téléphonant aux différents centres d'accueil.

Bonne pratique 1 : Le numéro d'urgence central du CAW limbourgeois. Les CPAS limbourgeois peuvent s'adresser à un numéro d'urgence lorsqu'ils ont un usager ayant besoin d'accueil. Ceci est lié à l'un des deux CAW. On peut y voir immédiatement s'il y a un accueil disponible et où. Le team d'urgence de ce CAW est mis en courant des places libres dans l'accueil, parce qu'on téléphone immédiatement au CAW en cas de places libres pour l'annoncer. Le grand avantage de ce système est que l'on ne doit pas téléphoner longtemps partout pour trouver un accueil. Cependant, ce système n'est pas sans faille ; il arrive apparemment que le CAW en question ne dispose plus d'accueil. Dans ce cas, il faut quand même chercher en dehors de la province.

Bonne pratique 2 : Dans l'un des CPAS interrogés, un système de dispatching central était présent. Les travailleurs sociaux peuvent appeler ce service lorsqu'ils ont besoin d'un accueil pour un usager et le service téléphone partout à leur place.

Bonne pratique 3 : Un centre d'accueil d'urgence bruxellois établit matins et soirs un état des lieux de la disponibilité dans les maisons d'accueil du territoire, que ce soit pour hommes uniquement, pour femmes avec enfants, ou pour tous publics. Ainsi, les personnes demandeuses sont directement orientées dans un endroit qui peut les accueillir. Cette information est également transmise à tout organisme demandeur, dont les CPAS.

Bonne pratique 4 : il existe dans un arrondissement un système de dispatching d'appel central lié à un dispositif d'urgence centrale. Durant les heures ouvrables, la personne demandeuse est directement orientée vers le CPAS compétent. En dehors de ces heures, la personne est prise en charge par le dispositif d'urgence sociale, et peut être orientée vers un autre lieu d'accueil en fonction des disponibilités. Elle sera alors prise en charge par le CPAS compétent dès le premier jour ouvrable suivant. Tous les CPAS de l'arrondissement contribuent financièrement au dispositif de dispatching, et des frais supplémentaires leur sont demandés en cas d'intervention d'urgence, en dehors des heures ouvrables.

- Logements de transit

Le transfert d'un logement d'urgence vers un autre logement semble être un grand problème. Les personnes restent très longtemps dans un logement d'urgence de sorte que le transfert rame. Un séjour strict, mais pas trop bref, semble être l'unique solution. Dès le début, il doit être clarifié qu'il s'agit d'une solution temporaire. Le travailleur social doit insister sur le fait que la personne en question doit se mettre aussi vite que possible à la recherche d'une habitation sur le marché de la location privée ou sociale, et doit stimuler l'utilisateur en ce sens. Le travailleur social peut, au moment où l'utilisateur emménage dans un logement de transition, expliquer clairement quels instruments et types de soutien sont présents lorsque l'utilisateur trouve un logement, comme la prime d'installation.

Bonne pratique : L'un des CPAS fait payer aux usagers le loyer journalier plutôt qu'un loyer mensuel. Ainsi, il est plus évident pour l'utilisateur qu'il s'agit d'une solution provisoire, loin d'un contrat de location normal.

- Offre de logements sociaux / besoin de solutions locales

L'offre de logements sociaux doit être destinée aux habitants de la commune. Il doit y avoir des hébergements pour tous les groupes, tant pour les isolés que pour les ménages. Certains groupes ont des difficultés à trouver un logement social dans leur commune. En Flandre, il existe quelque chose comme une "politique des groupes cibles" (voir étude littéraire), qui est déjà réalisée dans une quarantaine de communes flamandes. De nombreux CPAS signalent en avoir besoin, mais ils ne sont pas conscients des possibilités. Le problème réside dans le fait qu'il y a trop peu de logements sociaux. Les communes doivent exiger davantage de logements. La loi existe, il ne reste plus qu'à l'appliquer.

Toutes les autorités doivent prendre leurs responsabilités et développer une politique plus ambitieuse en la matière.

- Aperçu des places d'accueil

Afin d'aiguiller aussi rapidement et efficacement que possible les personnes sans-abri, il ne faut pas uniquement un système de dispatching central, mais aussi un aperçu régional et même national de l'ensemble des places d'accueil disponibles. Tout d'abord, il faut un aperçu de l'ensemble des hébergements avec indication du type de personnes sans-abri ou sans domicile pouvant s'y adresser. Cette information doit être rassemblée de manière centrale et être indiquée sur un site accessible à l'ensemble des CPAS, des associations et des services de dispatching. Deuxièmement, ce site devrait également mentionner le nombre de lits encore disponibles. Il va de soi que ceci demande un effort continu de toute personne proposant des hébergements, mais si cela devient un automatisme, cet effort sera récompensé à long terme. Il n'est donc plus question de passer un coup de fil par-ci par-là à la recherche d'un accueil.

- Diversité de l'offre

Pour contrôler dans son entièreté l'offre de logement dans sa propre commune ou région, on peut utiliser l'échelle du logement. Chaque commune ou région doit disposer de suffisamment d'hébergements pour chaque échelon de l'échelle du logement. Dans le Brabant flamand par exemple, il n'y a qu'un seul accueil pour les moins de 25 ans. Lorsqu'il n'est pas possible pour une commune de prévoir un accueil pour l'ensemble des groupes cibles, par exemple pour les petites communes qui n'entrent pas souvent en contact avec les personnes sans-abri, nous conseillons de prévoir un accueil en accord de coopération supralocal. Il est impératif que les différents CPAS collaborent pour remplir toutes les formes d'accueil possibles. C'est surtout pour les formes mixtes, par exemple une personne souffrant de dépendance et de problèmes psychiques qu'il y a trop peu de possibilités d'accueil.

Bonne pratique : À Gand, le CPAS a organisé en collaboration avec le travail de rue une enquête auprès des sans-abri quant aux lacunes de l'accueil. On a interrogé 44 sans-abri. Sur base de cela, l'offre a été élargie avec un centre d'accueil complémentaire.

- Accompagnement des sans-abri difficilement accessibles

La seule manière d'aider ces personnes sans-abri difficilement joignables, c'est par le biais d'un accompagnement intensif de longue durée. Ce qui est central ici, c'est la relation de confiance. C'est une entreprise difficile, mais à terme, l'investissement sera récompensé en raison de la réduction des dépenses de la sécurité sociale et des frais de santé.

Bonne pratique : Dans l'un des CPAS interrogés, il existe un projet pour les personnes sans-abri, où aucune règle/condition n'est établie et où les travailleurs sociaux vont eux-mêmes vers les sans-abri, plutôt que les sans-abri vers le CPAS. L'objectif est de créer ainsi un lien avec ce groupe cible difficile.

- Accompagnement des personnes sans-abri ayant des problèmes psychiatriques

Différentes personnes interrogées signalent que les problèmes spécifiques comme les problèmes psychiatriques sont ce qu'il y a de plus difficile dans l'aide aux personnes sans-abri. Les travailleurs sociaux ne sont pas formés à cet effet et n'ont par ailleurs pas le temps de s'en occuper. Pour pouvoir également proposer une réponse à cette problématique, le contact avec un psychiatre est souhaitable. Les grands CPAS peuvent éventuellement assurer la présence d'un psychiatre durant quelques heures par semaine, les petits CPAS peuvent mettre en place un accord de coopération à cet effet. Dans de nombreux CPAS, cela se fait déjà avec des juristes.

Bonne pratique : Dans l'un des CPAS interrogés, un psychiatre est présent quelques heures par semaine pour les usagers ayant des problèmes psychiatriques. Les CPAS dans les environs peuvent également y faire appel.

Une autre piste est le renvoi des personnes sans-abri ayant des problèmes psychiatriques vers un centre d'hygiène mentale.

2.3. Accueil d'urgence

L'accueil d'urgence ne peut pas imposer trop de conditions à l'utilisateur. Le cadre doit également être adapté au groupe cible arrivant en accueil d'urgence ; l'accueil d'urgence organisé dans un lieu de repos est par exemple une bonne idée. Il va de soi que l'on peut examiner davantage dans quelle mesure la structure disponible (comme les douches) peut être utilisée par les personnes sans-abri.

La grande question est : que doit-il se passer en situation de crise. Chaque commune doit disposer d'un plan de sorte que l'on puisse intervenir de manière efficace en situation de crise. Nous pensons par exemple à un plan catastrophe en cas de froid extrême. Dans chaque commune, un accueil d'urgence doit être prévu avec des connexions vers l'accueil régulier ou il faut pouvoir s'adresser à un accueil d'urgence ailleurs dans la province. Le plus important, c'est qu'il y ait un plan d'urgence élaboré. Dans les communes flamandes, ce plan d'urgence doit être repris dans le plan politique social local.

- Accueil d'hiver

Ici, nous approfondissons l'accueil de nuit. Les CPAS ne semblaient pas satisfaits de l'accueil de nuit dans les casernes militaires. Deux points névralgiques ont été signalés. Tout d'abord, il est difficile pour les CPAS d'organiser le transport vers les casernes. Deuxièmement, il est également difficile de prévoir un accompagnement. Ici, une solution pourrait être de travailler avec des personnes de confiance des sans-abri qui s'occupent de l'accompagnement.

Une solution est d'organiser l'accueil de nuit dans sa propre commune. Toutes les communes ne sont pas favorables en raison d'un phénomène d'attraction possible. La sensibilisation des acteurs politiques est nécessaire à cet effet.

Bonne pratique 1 : L'un des CPAS a organisé pour la première fois un accueil de nuit lors des mois d'hiver. Les autorités n'étaient tout d'abord pas pour, mais après un enregistrement des personnes qui arrivaient dans cet accueil, les acteurs politiques ont été choqués de voir qu'il y avait beaucoup de jeunes parmi elles et que la majorité provenait effectivement de leur propre environnement.

Bonne pratique 2 : Durant les périodes hivernales, les Relais Sociaux wallons contribuent aux plans hiver de leur ville d'ancrage. Par leur rôle fédérateur, ils mettent autour de la table plusieurs acteurs de l'aide aux sans-abri. Les dispositifs hivernaux varient dans chaque ville. Ils peuvent consister en l'octroi de subsides permettent d'engager plus de travailleurs sociaux (dans les CPAS) durant cette période, l'augmentation du nombre de lits dans les accueils de nuit, ou par le supplément de lit dans les casernes militaires, la mise à disposition de locaux chauffés pouvant accueillir des personnes en journée, une augmentation dans la collecte de vêtements ou de couvertures, à la mise à disposition de poêles à pétrole pour les personnes mal-logées qui ne peuvent pas se chauffer, etc.

Nous voulons faire remarquer ici que si chaque commune prévoit un accueil, le phénomène d'attraction n'aura pas lieu.

Un accueil d'urgence doit également être prévu en été dans chaque région.

- Accueil de nuit

Nous plaidons en faveur d'un accueil de nuit couvrant la région. Pour les plus petites communes, cela n'est pas évident et souvent inutile d'organiser cela soi-même. Entre les CPAS qui contractent un accord de coopération, des accords clairs doivent être établis au préalable quant à la compétence de chacun. Chaque CPAS doit savoir à l'avance, et certainement en hiver, vers qui il peut se tourner avec ses personnes sans-abri.

Bonne pratique : L'un des CPAS interrogés met un local à disposition en hiver dans la maison de repos. L'inconvénient est que les personnes sans-abri ont toutefois le sentiment de se donner en spectacle. Le CPAS signale quand même que ceci est nécessaire ; les sans-abri ne peuvent pas se rendre dans un accueil de nuit en journée ; c'est donc la seule manière d'éviter un séjour à la rue.

- Transports

D'autres facilités peuvent être organisées pour les personnes sans-abri, leur permettant d'alléger le coût des besoins nécessaires. En ce qui concerne le transport par exemple, beaucoup de personnes ne peuvent pas bénéficier d'une aide (distribution de repas, hébergement, etc.) parce qu'elles n'ont pas les moyens financiers pour se déplacer.

Goede praktijk : La STIB permet aux personnes sans-abri, ainsi qu'aux bénéficiaires du revenu d'intégration ou de l'aide sociale, de bénéficier du transport gratuit dans la Région de Bruxelles. Cela comprend le bus, le métro et le tram. La demande doit être renouvelée annuellement.

2.4. Instruments

- Garantie locative

Légalement, les banques doivent constituer une garantie locative, mais en pratique, cela semble être un problème. Pour les usagers du CPAS, il est souvent difficile de trouver un logement à louer, car les bailleurs sont réticents vis-à-vis de ces personnes. On demande également fréquemment des preuves de revenus.

Bonne pratique : Un CPAS travaille avec un système de discrétion de garantie bancaire, où le locataire ne sait pas que c'est le CPAS qui se trouve derrière cette garantie.

La loi doit toutefois être appliquée par les banques. Si cela n'est pas le cas, un fonds central de garantie doit être créé.

- Cohabitation avec partage de frais

Une catégorie supplémentaire au sein du revenu d'intégration doit être créée pour les personnes qui emménagent ensemble et qui cohabitent donc, mais qui ne "vivent" pas ensemble. Les montants alloués peuvent se situer entre le revenu d'intégration pour un isolé et le revenu d'intégration pour un cohabitant.

- Adresse de référence

Il ressort de l'enquête que de nombreux CPAS sont réticents à l'égard de l'adresse de référence pour cause d'abus par le passé. L'adresse de référence est toutefois un instrument disposant de nombreux avantages. Elle doit être considérée comme un point de départ pour l'accompagnement. Il est inacceptable que cela ne soit pas appliqué.

- Numéro de téléphone d'urgence

La personne sans-abri ou sans domicile doit en permanence pouvoir s'adresser à quelqu'un. Les CPAS ne peuvent pas partir du principe que les personnes sans-abri ou sans domicile savent d'elles-mêmes à qui elles peuvent s'adresser après les heures de bureau. Le numéro d'urgence peut toutefois être organisé de différentes manières. Le CPAS ne doit pas, comme de nombreux CPAS le craignent, être lui-même disponible jour et nuit. Des solutions d'urgence peuvent également se trouver auprès des partenaires, moyennant de bons accords.

Bonne pratique 1 : Lorsqu'une personne appelle l'un des CPAS interrogés après les heures de bureau, cette personne tombe sur le répondeur où il peut entendre à qui et de quelle manière il peut s'adresser à cette personne pour l'accueil d'urgence.

Bonne pratique 2 : L'un des CPAS interrogés dispose d'un numéro d'urgence. Durant les heures de bureau, on transfère au CPAS et en dehors des heures de bureau, l'appel est transféré au centre de crise.

2.5. Problèmes de compétences

Les personnes sans-abri vont d'une commune à l'autre et font ainsi un « tour de Belgique », comme nous l'a raconté une personne interrogée. C'est pourquoi il n'est pas toujours simple de savoir d'où vient une personne sans-abri et surtout qui est compétent pour cette personne. Il est important d'établir des accords clairs à ce sujet de sorte que tant l'utilisateur que le CPAS où arrive l'utilisateur ne soient pas victimes de CPAS qui renvoient leurs usagers vers d'autres communes.

De nombreux CPAS ne veulent pas organiser d'accueil de nuit ou d'accueil d'hiver par crainte de l'attrait. Si tous les CPAS prennent la responsabilité de réaliser l'accueil, il ne sera toutefois plus question d'attractivité.

Il existe un service spécifique qui s'occupe des problèmes de compétences ; en cas de question ou de problèmes, les CPAS peuvent s'y adresser.

3. SORTIES

- Discours d'activation

94% des CPAS indiquent que les personnes sans-abri ou sans domicile n'ont pas les compétences pertinentes pour le marché du travail. Ici, une mission difficile est donc réservée au CPAS. Les CPAS doivent donc mettre les petits plats dans les grands en ayant un point de vue plus large sur l'activation. Le volontariat avec indemnité peut en faire partie.

- Travailler en réseau

De nombreux CPAS signalent qu'il est plus important pour l'utilisateur de travailler en réseaux sociaux que de trouver un logement. Dans ce contexte également, nous conseillons un point de vue large sur l'activation. Bien qu'il soit important que l'utilisateur ait une solution à son problème de logement, il faut également consacrer l'attention aux relations dans la vie de l'utilisateur.

- Suivi

Les CPAS signalent qu'un suivi ne peut pas toujours être réalisé, car les usagers ne les impliquent plus une fois qu'ils ont trouvé un logement. Certains CPAS signalent qu'un accompagnement est également nécessaire après qu'un logement ait été trouvé. Le logement accompagné obligatoire ou une solution intermédiaire après un séjour dans un centre d'accueil est une option. De ce fait, le risque que l'utilisateur en question replonge diminue.

CONCLUSION

À la lecture des recommandations que nous avons formulées et illustrées de bonnes pratiques élaborées par les CPAS qui ont participé à cette étude, et d'autres acteurs du secteur de l'aide aux personnes sans-abri, nous voyons qu'il existe déjà bon nombre de réponses qui font face aux différents aspects de la problématique du sans-abrisme. En effet, les pistes évoquées concernent plusieurs étapes du parcours des personnes sans-abri auprès des CPAS. Que ce soit au niveau de « l'entrée » des demandeurs d'aide, ou au niveau « préventif », au travers de l'aide générale, ou grâce à la présence de travailleurs sociaux au sein des quartiers, au travers des échanges lors des concertations d'acteurs locaux ou régionaux, par la visite des logements potentiels lors de la prospection, au moyen de l'avis d'expulsion, à la préparation des sorties d'institutions (pénitentiaires, de jeunesse ou psychiatriques), à travers l'éducation ou l'enseignement, etc. Des pistes d'actions ont également été mises en place au niveau de la trajectoire ou de l'aide apportée aux usagers au sein du CPAS ou d'autres infrastructures, au moyen de la diffusion de l'information et de la connaissance de l'offre, par la création de lieux d'accueil qui répondent à la grande diversité des besoins, des publics, et des périodes de l'année, au moyen d'un dispatching central ou d'instruments tels que la garantie locative, l'adresse de référence, le numéro d'appel de besoin, des moyens de transports, etc. Et enfin, au niveau de la « sortie » des usagers, grâce à des procédures d'activation, au travail en réseau ou au suivi post-aide ou post-logement. Même si certaines recommandations ne sont illustrées que de manière singulière par une seule bonne pratique, nous voyons qu'il existe au moins une piste de solution.

Ces réponses éparses reflètent bien l'autonomie du champ d'action des CPAS, et le manque d'une politique nationale globale et cohérente. Se pose alors la question de l'harmonisation des pratiques... Cette autonomie est à double tranchant. Elle permet à la fois de formuler une réponse locale, adaptée aux besoins locaux ou au cas par cas, à la situation individuelle des demandeurs qui se retrouvent peut-être dans cette forme de réponse adaptée, plutôt qu'une formule préconçue plus généraliste dans laquelle il ne s'identifierait pas nécessairement. Mais en même temps, elle provoque des iniquités et des injustices entre les usagers des différents CPAS. Une personne avec un même problème peut bénéficier d'une réponse plus avantageuse dans un CPAS plutôt que dans un autre, cela pouvant conduire au phénomène d'attractivité dû à la propagation très rapide des informations entre usagers. Un autre problème est posé par ces pratiques disparates. Il s'agit de l'attitude différente des CPAS face à la loi. Celle-ci est interprétée, respectée ou appliquée différemment par tous, volontairement ou non. Ainsi, bien que dans l'absolu, il y a des pratiques qu'on ne peut imposer, il faut veiller à ce que la loi

soit conformément appliquée, et ce dans l'intérêt des demandeurs d'aide. Ainsi, pourquoi ne pas mettre en place un stimulant pour que certains CPAS ne se sentent pas pénalisés (financièrement) par leur intervention plus généreuse que d'autres. Ce stimulant pourrait émaner de la commune via une politique d'aide et d'insertion plutôt que de négation ou de rejet de la précarité. Cependant, en fonction qu'ils soient localisés dans une zone plutôt urbaine ou plutôt rurale, ou dans une commune de grande ou de petite taille, tous les CPAS ne sont pas confrontés de la même manière, à la même fréquence ou à la même intensité, au sans-abrisme. Aussi ne doivent-ils pas chacun élaborer l'ensemble des dispositions requises pour faire face à toutes les problématiques, mais plutôt s'associer avec d'autres CPAS, afin que les demandeurs concernés puissent trouver une réponse locale à leurs besoins, ou proche dans une commune voisine.

L'évocation de ces bonnes pratiques nous laisse penser que certaines peuvent être transposables, entièrement ou partiellement, ou simplement être une source d'inspiration pour d'autres localités. En effet, des pistes peuvent être proposées, mais ne pas être imposées. Ces solutions sont des réponses locales à des problèmes locaux, et il faut à tout prix éviter de formuler des solutions standard qui ne correspondraient pas à des réalités ou à des besoins locaux, mais plutôt veiller à maintenir les particularités propres aux contextes locaux. Cela nécessite aussi que chaque localité connaisse bien les problèmes présents sur son territoire.

Ces pratiques développées par les acteurs sociaux, tant publics que privés, sont des réponses locales aux conséquences des problèmes sociétaux, (situation du marché du logement –insalubrité, etc.- et hausse des loyers, éclatement des familles, crise de l'emploi, interruptions des parcours scolaires, etc.) à l'image d'un pansement sur une plaie, qui n'agit en rien sur l'origine du mal. Ainsi que les différents experts ou travailleurs sociaux rencontrés, et bien d'autres encore (chercheurs, secteur associatif, etc.), l'ont formulé, il est grand temps d'agir en amont, sur les causes de ces problématiques sociales. Car il manque toujours en Belgique une politique globale intégrée qui émanerait du travail concerté des différents niveaux de pouvoir. Il s'agit d'un problème à dimension sociale, qui doit être abordé sous un angle beaucoup plus global, et être résolu de manière multidimensionnelle, impliquant les politiques de logement, de santé, d'accès à l'emploi, d'aménagement du territoire, d'éducation, de sécurité, d'énergie, de mobilité, des institutions (de jeunesse, carcérales, psychiatriques...), aussi bien les partenaires privés que publics, etc.. Tous les niveaux de pouvoir sont concernés. Autant le niveau fédéral ou régional de qui doit émaner cette politique commune et concertée, que les niveaux provinciaux, ou communaux, en tant qu'acteurs, porteurs et diffuseurs de cette politique, afin d'empêcher que d'autres personnes déjà en situation de précarité ne se retrouvent elles aussi à la rue, de stopper ces flux, et de gérer au mieux les situations actuelles de sans-abrisme.

Il ne se s'agit pas de trouver une nouvelle formule miracle, mais de partir des pistes d'action déjà existantes, comme le suggèrent nos recommandations ou les nombreuses autres études réalisées qui relatent au travers de chiffres et de constats que la situation est loin de s'être améliorée au cours de

cette dernières années, tant au niveau belge qu'européen, et de développer ou d'élargir d'avantage ces points de départ.

BIBLIOGRAPHIE

Article 23 « Le logement collectif en pratique », Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat, n°29, 2007.

Avramov, D. (Ed.) (1999). *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate.

Avramov, D. (2001). The changing face of homelessness in Europe. In V. Polakow & C. Guillean (Eds.), *International perspectives on homelessness* (pp. 3-38). United States of America: Greenwood Press.

Bouchat, T.M. (2008). *Pauvreté, précarité et exclusion sociale... la Région wallonne peut déjà beaucoup !*, Etopia.

Centres d'Action Sociale Globale (2003). *Rapport de la Collaboration Intercentre n°3*.

Collectif Solidarité Contre l'Exclusion asbl (2006). *Mémoire du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion pour l'amélioration de l'organisation des CPAS et de l'aide sociale. Des CPAS qui garantissent le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*

CPAS de Liège (2008). *Prise en compte de la mendicité et de la grande précarité de rue à Liège : Vers un plan global intégré*.

Crane, M. & Warnes, A.M. (2000). Evictions and prolonged homelessness. *Housing studies*, 15 (5), 757-773.

Crane, M., Fu, R. & Warnes, A.M. (2004). *Building homeless prevention practice: combining research evidence and professional knowledge*. University of Sheffield: Sheffield institute for studies on ageing.

De Clercq, K., Werkers, G. en Van Menxel, G. (1997). In B. De Meyer, M. Princen & T. Van Regenmortel (Eds.), *Maatzorg in de thuislozenzorg. Een proces van herankeren*. Leuven: Hoger Instituut voor de arbeid.

De Decker, P. (2004) Belgium National Report 2004 for the European Observatory on Homelessness: statistical update.

De Decker, P., Kesteloot, C. & Newton, C. (2008) Where are vulnerable people to live in a State obsessed by homeownership? In: Doherty, J. & B. Edgar, *In my caravan, I feel like superman. Essays in honour of Henk Meert 1963-2006*.

De Meyer, B., Princen, M. & Van Regenmortel, T. (1997). Maatzorg in de thuislozenzorg. Een proces van herankeren. Katholieke universiteit Leuven, Hoger instituut voor de arbeid.

Edgar, B. (2006). « Norvège 2006. Stratégie nationale pour prévenir et remédier à l'exclusion liée au logement. La voie vers un logement permanent. Rapport de synthèse », Peer Review and Assessment in Social Inclusion, 2006.

FEANTSA (2004). European report on prevention strategies in the fight against homelessness. Geraadpleegd op 13 maart 2009

FEANTSA (2008). Solutions de logement pour les personnes sans domicile. Rapport National belge 2008.

Francq, B. & Philippot, P. (2003) Sociale herintrede van de daklozen: houdingen, vooroordelen, identiteit en collectieve acties: samenvatting. Brussel: Federaal Wetenschapsbeleid.

Hermans, K., De Coster, I. & Van Audenhove, C. (2008). Bed Bad Brood. Laagdrempelige opvang van thuislozen. aantal bladzijden, uitgeverij ???

IWEPS (2007). Rapport sur la cohésion sociale en région wallonne. Volet statistique, p.122-123.

Johnson, B., Murie, A., Naumann, L. & Yanetta, A. (1991). A typology of homelessness, Edinburgh: Scotisch homes.

La Strada (2008). Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2008.

La Strada (2009). Services d'aide aux personnes sans abri et CPAS, note de travail non aboutie, août 2009.

Lescrauwaet, D. (2006). Preventie van thuisloosheid. Concept, risicoanalyse en beleidsvoorstellen. Niet-gepubliceerd rapport, Berchem, Steunpunt algemeen welzijnswerk vzw.

Lescrauwaet, D., Van Menxel, G. & Serrien, L. (2002). Thuisloosheid in Vlaanderen. Profiel, visie en krijtlijnen voor een globale strategie. Colloquium (dossier), Berchem, Steunpunt algemeen welzijnswerk vzw.

L'Observatoire (2005). Dossier « Le logement, un droit à accompagner », n°47/2005 2005.

L'Observatoire (1997), dossier « Urgence Sociale 24h/24 », n°16/1997.

Marpsat, M. (2008). L'enquête de l'Insee sur les sans-domicile : quelques éléments historiques, in Courrier des statistiques n°123, janvier-avril 2008.

Meert, H. (2005). Danemark 2005. Prévention et lutte contre les situations de sans logis au Danemark. Rapport de synthèse., Peer Review and Assessment in Social Inclusion.

Meert, H. & Stuyck K. (2000) Homelessness, Post-Fordist Solidarity and Disciplining Urbanism, in: Doherty, J & Edgar, B. (eds), *In my caravan, I feel like superman. Essays in honour of Henk Meert 1963-2006*. pp.145-170.Brussels/Saint Andrews: Feantsa/Centre for Housing Research.

Monnier, B., Deniro, C. (2005). L'inclusion sociale : voie d'avenir ou voie de garage? Une approche écologiste de la politique sociale, Etopia, décembre 2005.

Monnier, B., Horenbeek, B., Deniro, C. (2005). L'inclusion sociale : voie d'avenir ou voie de garage ? Une approche écologiste de la politique sociale, Etopia, décembre 2005.

O'Sullivan, E. (2008). Pathways through Homelessness: Theoretical Constructions and Policy Implications , In: Doherty, J. & B. Edgar, *In my caravan, I feel like superman. Essays in honour of Henk Meert 1963-2006*.

Portaalsite Belgium.be (2009),
http://www.belgium.be/nl/huisvesting/sociale_huisvesting/inschrijving_en_toewijzing/,
gelezen op 15/10/2009

Rea, A., Giannoni, D., Mondelaers, N. & Schmitz, P. (2001). De problematiek van de thuislozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Eindrapport betreffende een onderzoek in opdracht van het Verenigd college van de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie, Brussel, het instituut van de sociologie.

Rea, A., Scmitz, P., Mondelaers, N., Gianoni, David (2001). La problématique des personnes sans-abri en Région Bruxelles-Capitale, recherche effectuée à la demande du Collège réuni de la Commission Communautaire Commune, Janvier 2001.

Somers, A.-F. (2008). Prise en charge intégrée des SDF. in La Libre Belgique 16 décembre 2008.

Van Menxel, G., Lescrauwaet, D. & Parys, I. (2003). *Verbinding verbroken. Thuisloosheid en algemeen welzijnswerk in Vlaanderen*. Niet-gepubliceerd onderzoeksrapport, Berchem, Steunpunt algemeen welzijnswerk vzw.

Van Menxel, G., Cautaers, A. & Mendonck, K. (2007). CAW Monitor 2007, Berchem: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (pdf op www.steunpunt.be).

Van Regenmortel, T., Demeyer, B., Vandenbempt, K. & Van Damme, B. (2006). *Zonder thuis. Sociale biografieën van thuislozen getoetst aan de institutionele en maatschappelijke realiteit*. Leuven: Lannoo.

Vlaamse Maatschappij voor sociaal wonen (2009), www.vmsw.be, gelezen op 19/10/2009

<http://cohesionsociale.wallonie.be>

Tableaux

Tableau 1: ETHOS, Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion sociale liée au logement, développée par FEANTSA.....	8
Tableau 2: Les ménages sans-abri accompagnés par les CPAS, Wallonie, chiffres absolus, 2005	15
Tableau 3: Profil socio-économique des personnes sans-abri dans l'aide des Centres pour l'aide sociale générale (Centra voor Algemeen Welzijnswerk).....	17
Tableau 4: Taux de réponse en fonction de la taille de la commune (N = 327).....	45
Tableau 5: Taux de réponse en fonction des régions (CPAS belges, N = 327).....	45
Tableau 6: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS belges, N = 326).....	45
Tableau 7: Taux de réponse en fonction des provinces (CPAS flamands, N= 168).....	46
Tableau 8: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS flamands, N = 168).....	46
Tableau 9: Taux de réponse en fonction des provinces (CPAS wallons, N= 149)	46
Tableau 10: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS wallons, N = 149)	47
Tableau 11: Fonction du répondant selon la taille de la commune (CPAS bruxellois, N = 9).....	47
Tableau 12: Répartition des CPAS flamands interrogés oralement, en fonction du cluster et de la province (N = 15).....	49
Tableau 13: Répartition des CPAS wallons interrogés oralement, en fonction du cluster et de la province (N = 20)	49
Tableau 14: Répartition des CPAS bruxellois interrogés oralement, en fonction du cluster (N = 6).....	49
Tableau 15: Dans quelle mesure les CPAS flamands entrent-ils en contact avec différents types de sans-abri?	51
Tableau 16: CPAS flamands qui observent un changement dans le profil des sans-abri (N = 168).....	53
Tableau 17: Changements du profil des sans-abri signalés par les CPAS flamands (plusieurs réponses possibles) (N = 116)	54
Tableau 18: Dans quelle mesure les CPAS wallons entrent-ils en contact avec différents types de sans-abri?	56
Tableau 19: CPAS wallons qui observent un changement dans le profil des sans-abri (N = 148)	57
Tableau 20: Changements du profil des sans-abri signalés par les CPAS wallons (plusieurs réponses possibles) (N = 149)	57
Tableau 21: Dans quelle mesure les CPAS bruxellois entrent-ils en contact avec différents types de sans-abri?.....	63
Tableau 22: CPAS bruxellois qui observent un changement dans le profil des sans-abri (N = 9).....	64
Tableau 23: Changements du profil des sans-abri signalés par les CPAS bruxellois (plusieurs réponses possibles) (N = 9)	64
Tableau 24: Les principaux problèmes auxquels les sans-abri doivent faire face selon les CPAS flamands	66
Tableau 25: L'assistance aux sans-abri ne peut pas être un succès sans le renforcement des compétences sociales et l'élaboration d'un réseau social (CPAS flamands, N = 149)	68
Tableau 26: Les principaux problèmes auxquels les sans-abri doivent faire face selon les CPAS wallons	69
Tableau 27: L'assistance aux sans-abri ne peut pas être un succès sans le renforcement des compétences sociales et l'élaboration d'un réseau social (CPAS wallons, N = 139).....	70
Tableau 28: L'assistance aux sans-abri ne peut pas être un succès sans le renforcement des compétences sociales et l'élaboration d'un réseau social (CPAS bruxellois, N =9)	70
Tableau 29: Nombre moyen de dossiers de sans-abri en 2008 dans les CPAS flamands	73
Tableau 30: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 10 000 habitants en Flandre, selon la taille de la commune (N = 144)	73
Tableau 31: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par 100 bénéficiaires du revenu d'intégration dans les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 144)	73
Tableau 32: Évolution du nombre de sans-abri selon les CPAS flamands (N = 165)	74
Tableau 33: Estimation du pourcentage de sans-abri chroniques dans les CPAS flamands (N = 134) ..	74
Tableau 34: Proportion moyenne de dossiers permanents dans le nombre global des dossiers de sans-abri (Flandre, N = 145).....	74
Tableau 35: Nombre moyen de dossiers de sans-abri en 2008 dans les CPAS wallons	75
Tableau 36: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par 10 000 habitants, selon la taille de la commune (CPAS wallons, N = 132)	75
Tableau 37: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 100 bénéficiaires du revenu d'intégration dans les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 132).....	75

Tableau 38: Évolution du nombre de sans-abri selon les CPAS wallons (N = 147).....	75
Tableau 39: Estimation du pourcentage de sans-abri chroniques dans les CPAS wallons (N = 134).....	76
Tableau 40: Proportion moyenne de dossiers permanents dans le nombre global des dossiers de sans-abri (Wallonie, N = 122).....	76
Tableau 41: Nombre moyen de dossiers de sans-abri en 2008 dans les CPAS bruxellois	77
Tableau 42: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 10 000 habitants (CPAS bruxellois, N = 6).....	77
Tableau 43: Nombre moyen de dossiers de sans-abri par tranche de 100 bénéficiaires du revenu d'intégration dans les CPAS bruxellois (N = 6).....	77
Tableau 44: Évolution du nombre de sans-abri selon les CPAS bruxellois (N = 9)	77
Tableau 45: Proportion moyenne de dossiers permanents dans le nombre global des dossiers de sans-abri (Région Bruxelles-Capitale, N = 5).....	77
Tableau 46: Aucune forme d'assistance n'est encore possible pour une certaine catégorie de sans-abri (CPAS flamands, N = 149).....	79
Tableau 47: Pour une certaine catégorie de sans-abri, l'assistance offerte se révèle insuffisante (CPAS flamands, N = 149).....	80
Tableau 48: Nombre moyen de demandes d'expulsion en 2008, selon la taille de la commune (CPAS flamands, N = 157).....	80
Tableau 49: Aucune forme d'assistance n'est encore possible pour une certaine catégorie de sans-abri (CPAS wallons, N = 140)	87
Tableau 50: Pour une certaine catégorie de sans-abri, l'assistance offerte se révèle insuffisante (CPAS wallons, N = 140).....	87
Tableau 51: Aucune forme d'assistance n'est encore possible pour une certaine catégorie de sans-abri (CPAS bruxellois, N = 9).....	87
Tableau 52: Pour une certaine catégorie de sans-abri, l'assistance offerte se révèle insuffisante (CPAS bruxellois, N = 9)	87
Tableau 53: Nombre moyen de demandes d'expulsion en 2008, selon la taille de la commune (CPAS wallons, N = 137).....	88
Tableau 54: Nombre moyen de demandes d'expulsion en 2008, selon la taille de la commune (CPAS bruxellois, N = 137)	88
Tableau 55: Structures d'accueil présentes au sein des communes flamandes selon les CPAS flamands	102
Tableau 56: Il est souhaitable par rapport aux sans-abri chroniques que l'accueil d'urgence soit soumis à une forme de condition limitée (CPAS flamand, N = 145).....	102
Tableau 57: Évaluation par les CPAS flamands (N = 161) de la capacité d'accueil existante au sein des communes	103
Tableau 58: Nécessité d'un système central de dispatching permettant d'orienter les prestataires et les demandeurs d'aide vers les places vacantes dans les structures d'accueil (CPAS flamands, N = 147)	104
Tableau 59: Présence obligatoire d'un accueil de nuit dans chaque grande ville et centre-ville en tant qu'élément d'une prestation d'aide efficace (CPAS flamands, N = 146)	108
Tableau 60: Structures présentes dans les communes wallonnes selon les CPAS wallons.....	108
Tableau 61: L'établissement de conditions limitées par rapport à l'accueil de nuit contribue à optimiser l'efficacité du fonctionnement des CPAS (Wallonie, N = 137).....	109
Tableau 62: L'établissement de conditions limitées par rapport à l'accueil de nuit contribue à optimiser l'efficacité du fonctionnement des CPAS (Bruxelles, N = 9).....	109
Tableau 63: Évaluation par les CPAS wallons (N = 142) de la capacité d'accueil existante au sein de la commune.....	110
Tableau 64: Évaluation par les CPAS bruxellois (N = 9) de la capacité d'accueil existante au sein de la commune.....	110
Tableau 65: Nécessité d'un système central de dispatching permettant d'orienter les prestataires et les demandeurs d'aide vers les places vacantes dans les structures d'accueil (CPAS wallons, N = 137) ..	110
Tableau 66: Nécessité d'un système central de dispatching permettant d'orienter les prestataires et les demandeurs d'aide vers les places vacantes dans les structures d'accueil (CPAS bruxellois, N = 9)...	110
Tableau 67: Présence obligatoire d'un abri de nuit dans chaque grande ville et centre-ville en tant qu'élément d'une prestation d'aide efficace (CPAS wallons, N = 137).....	112
Tableau 68: Présence obligatoire d'un abri de nuit dans chaque grande ville et centre-ville en tant qu'élément d'une prestation d'aide efficace (CPAS bruxellois, N = 9)	112
Tableau 69: Instruments utilisés par les CPAS flamands	114
Tableau 70: Fréquence d'utilisation d'un PIIS par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 157).....	114
Tableau 71: Fréquence d'utilisation d'une prime d'installation par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159)	115
Tableau 72: Fréquence du soutien et de l'accompagnement administratifs offerts par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159).....	116

Tableau 73: Fréquence d'orientation vers un logement social ou d'application de la procédure d'attribution accélérée indiquée par les CPAS flamands, en fonction de la taille de la commune (N = 159).....	117
Tableau 74: Fréquence d'utilisation d'un numéro de téléphone d'urgence par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 155)	119
Tableau 75: Fréquence de l'octroi d'une aide matérielle complémentaire par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159)	120
Tableau 76: Fréquence de l'octroi d'une aide financière complémentaire par les CPAS flamands, selon la taille de la commune (N = 159).....	121
Tableau 77: Fréquence de l'octroi d'une adresse de référence aux sans-abri par les CPAS flamands (N = 160).....	123
Tableau 78: Nombre moyen d'adresses de référence attribuées en 2008 dans les CPAS flamands (N = 158).....	123
Tableau 79: Instruments utilisés par les CPAS wallons	126
Tableau 80: Fréquence d'utilisation du PIIS par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 142).....	128
Tableau 81: Fréquence d'utilisation d'une prime d'installation par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143)	128
Tableau 82: Fréquence du soutien et de l'accompagnement administratifs offerts par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143).....	129
Tableau 83: Fréquence d'orientation vers un logement social ou d'application de la procédure d'attribution accélérée indiquée par les CPAS wallons, en fonction de la taille de la commune (N = 143)	130
Tableau 84: Fréquence d'utilisation d'un numéro de téléphone d'urgence par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 140).....	130
Tableau 85: Fréquence de l'octroi d'une aide matérielle complémentaire par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143).....	131
Tableau 86: Fréquence de l'octroi d'une aide financière complémentaire par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143).....	132
Tableau 87: Fréquence d'octroi d'une adresse de référence par les CPAS wallons, selon la taille de la commune (N = 143)	132
Tableau 88: Nombre moyen d'adresses de référence attribuées en 2008 dans les CPAS wallons (N = 144).....	134
Tableau 89: Dans le processus d'aide, il est indispensable de stipuler dans un contrat des accords concrets quant aux efforts à fournir par les sans-abri (CPAS flamands, N = 148)	137
Tableau 90: Dans le processus d'aide, il est indispensable de stipuler dans un contrat des accords concrets quant aux efforts à fournir par les sans-abri (CPAS wallons, N = 140)	140
Tableau 91: Dans le processus d'aide, il est indispensable de stipuler dans un contrat des accords concrets quant aux efforts à fournir par les sans-abri (CPAS bruxellois, N = 9).....	140
Tableau 92: Nécessité, selon les CPAS flamands (N = 147), d'enregistrer les mouvements de déménagement des sans-abri.....	144
Tableau 93: Nécessité, selon les CPAS wallons (N = 140), d'enregistrer les mouvements de déménagement des sans-abri.....	146
Tableau 94: Nécessité, selon les CPAS bruxellois (N = 9), d'enregistrer les mouvements de déménagement des sans-abri.....	146
Tableau 95: Organisation de la prestation d'aide au sein des CPAS flamands (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 160)	148
Tableau 96: Organisation souhaitée des prestations d'aide au sein des CPAS flamands (plusieurs réponses possibles) (N = 116)	149
Tableau 97: Il est préférable que les sans-abri souffrant de graves problèmes n'entrent pas, au CPAS, en contact avec les autres demandeurs d'aide (CPAS flamands, N = 150).....	150
Tableau 98: Les sans-abri requièrent une méthodologie spécifique en matière de prestation d'aide (CPAS flamands, N = 149).....	150
Tableau 99: Le facteur clé du succès du parcours d'assistance est la disposition du travailleur social (selon les CPAS flamands, N = 149)	151
Tableau 100: Organisation de la prestation d'aide au sein des CPAS wallons (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 145)	152
Tableau 101: Organisation de la prestation d'aide au sein des CPAS bruxellois (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 9)	152
Tableau 102: Organisation souhaitée des prestations d'aide au sein des CPAS wallons (plusieurs réponses possibles) (N = 116).....	152
Tableau 103: Organisation souhaitée des prestations d'aide au sein des CPAS bruxellois (plusieurs réponses possibles) (N = 9).....	152
Tableau 104 : Il est préférable que les sans-abri souffrant de graves problèmes n'entrent pas, au CPAS, en contact avec les autres demandeurs d'aide (CPAS wallons, N = 140).....	153

Tableau 105: Il est préférable que les sans-abri souffrant de graves problèmes n'entrent pas, au CPAS, en contact avec les autres demandeurs d'aide (CPAS bruxellois, N = 9).....	153
Tableau 106: Les sans-abri requièrent une méthodologie spécifique en matière de prestation d'aide (CPAS wallons, N = 140).....	154
Tableau 107: Les sans-abri requièrent une méthodologie spécifique en matière de prestation d'aide (CPAS bruxellois, N = 9)	154
Tableau 108: Le facteur clé du succès du parcours d'assistance est la disposition du travailleur social (selon les CPAS wallons, N = 141)	154
Tableau 109: Le facteur clé du succès du parcours d'assistance est la disposition du travailleur social (selon les CPAS bruxellois, N = 9)	154
Tableau 110 : Les connaissances relatives au cadre de vie et à la diversité des sans-abri au sein de la ville ou de la commune sont trop restreintes selon les CPAS flamands (N = 145).....	155
Tableau 111 : Les connaissances relatives au cadre de vie et à la diversité des sans-abri au sein de la ville ou de la commune sont trop restreintes selon les CPAS wallons (N = 140).....	156
Tableau 112 : Les connaissances relatives au cadre de vie et à la diversité des sans-abri au sein de la ville ou de la commune sont trop restreintes selon les CPAS wallons (N = 9).....	156
Tableau 113 : Partenariats autour du sans-abrisme et logement des CPAS flamands (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 163).....	165
Tableau 114 : Présence d'autres organisations au sein des communes flamandes, selon la taille de la commune (N = 161).....	166
Tableau 115 : Présence d'une concertation locale autour du sans-abrisme et logement au sein des communes flamandes (N = 159).....	167
Tableau 116: Les partenariats autour du sans-abrisme et logement des CPAS wallons (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 145)	168
Tableau 117 : Présence d'autres organisations au sein des communes wallonnes (N = 145).....	169
Tableau 118 : Les partenariats autour du sans-abrisme et logement des CPAS bruxellois (plusieurs réponses étaient possibles) (N = 9).....	170
Tableau 119 : Présence d'autres organisations au sein des communes bruxelloises, selon la taille de la commune (N = 8)	170
Tableau 120 : Présence d'une concertation locale autour du sans-abrisme et logement au sein des communes wallonnes (N = 142)	170
Tableau 121: Présence d'une concertation locale autour du sans-abrisme et logement au sein des communes bruxelloises (N = 9)	170
Tableau 122: La coopération comme un élément pour une aide effective aux personnes sans-abri, selon les CPAS flamands (N=147).....	172
Tableau 123: Existence de suffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile dans la ville ou la commune, selon les CPAS flamands (N=147).....	173
Tableau 124: La prestation de services est gênée par le morcellement des compétences, selon les CPAS flamands (N=146).....	173
Tableau 125: La politique du logement plus accessible et plus abordable peut résoudre en grande partie le problème des personnes sans-abri, selon les CPAS flamands (N=147).....	174
Tableau 126: La coopération comme un élément pour une aide effective aux personnes sans-abri, selon les CPAS wallons (N=140).....	176
Tableau 127: La coopération comme un élément pour une aide effective aux personnes sans-abri, selon les CPAS bruxellois (N=9).....	176
Tableau 128: Existence de suffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile dans la ville ou la commune, selon les CPAS wallons (N=140).....	176
Tableau 129: Existence de suffisamment de volonté politique pour aborder le sans-abrisme et le fait d'être sans domicile dans la ville ou la commune, selon les CPAS bruxellois (N=9).....	177
Tableau 130: La prestation de services est gênée par le morcellement des compétences, selon les CPAS wallons (N=140).....	177
Tableau 131: La prestation de services est gênée par le morcellement des compétences, selon les CPAS bruxellois (N=9).....	177
Tableau 132: La politique du logement plus accessible et plus abordable peut résoudre en grande partie le problème des personnes sans-abri, selon les CPAS wallons (N=141).....	177
Tableau 133: La politique du logement plus accessible et plus abordable peut résoudre en grande partie le problème des personnes sans-abri, selon les CPAS bruxellois (N=9).....	177

Annexes

Annexe 1 – Nombre de personnes sans-abri à qui une prime d’installation a été accordée, Belgique et Régions, 2000, 2005-2006, chiffres absolus en pourcentages

	2000		2006		2007	
	CA	%	CA	%	CA	%
Belgique	1.735	100	2.174	100	2.043	100
Région flamande	479	27,6	773	35,6	673	32,9
Région wallonne	1.026	59,1	1.014	46,6	976	47,8
Région Bruxelles-Capitale	230	13,3	387	17,8	394	19,3

Source: SPF IS

Annexe 2 - Experts

- Danny Lescauwaet (Point d'appui pour le bien-être général)
- Annemie Baetslé (directeur département des Affaires Sociale du CPAS de Gent)
- Marcellin Koffi (Observatoire de la Pauvreté de Liège)
- Anne Herscovici (La Strada)
- Jean Peeters (Front Commun des SDF)
- Geoffrey François (Cabinet du Président du CPAS de Liège).
- Christophe Ernotte (Union des Villes et des Communes, section CPAS)
- Christine Mahy (Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté).
- Magda Demeyer (Cabinet du Secrétaire d'Etat à l'Intégration Sociale, Jean-Marc Delizée)
- Johan Vandebussche (Cabinet du ministre pour l'Intégration Sociale)
- Paul Trigalet (Solidarités Nouvelles)
- Bart Ketelslegers (réseau flamand des associations où les pauvres prennent la parole)
- Monica De Coninck (Voorzitter OCMW Antwerpen)

Annexe 3– Participants aux focusgroupes

Focusgroup 1: Ineke Brems (CPAS Halle), Theo Vandebroek (CPAS Genk), Christine Maegh (CPAS Antwerpen), Lutgarde Verhofstadt (CPAS Aalst), Wouter Depickere (CPAS Izegem), Wim Smet, Lieve Bisschop, Anima Eliano (CPAS Gent), Guido (CPAS Oudenaarde), Freya Versluys (Steunpunt Armoede)

Focusgroup 2: Katrien Verhaeghe (CPAS Kortrijk), Freya Versluys (Point d'appui de la pauvreté), An Baudonck en Daisy De Grauwe (CPAS Gent), Manuel Chiquero (Chez Nous)

Focusgroup 3: Filip De Craen (Comité d'action des sans-abri), Freya Versluys (Point d'appui de la pauvreté), (Straatpastoraat, straatoverleg), Paula Bemelmans (Kamiano), Ine Koeman (Centre social protestant), Eric Castermans (Astrov), Cis Dewaele (Vlastrov)

Focusgroup 4: Filip De Craen (Daklozen Actiecomité), Christine Maegh (CPAS Antwerpen), Danny Lescauwae (Point d'appui du bien-être général), Nele Hofman (CPAS Kortrijk), Daisy De Grauwe (CPAS Gent), Marc Huygen (CAW Metropool), Monique Goose (CPAS de Namur), Marc Lenoir (CPAS de Sambreville), Catherine Debeusscher (CPAS de Bruxelles), Eric Dosimont (CPAS Charleroi), Anne Herscovici (La Strada)

Focusgroup 5: Freek Spinnewijn (Feantsa), Marie-Claire Lodefier (Union des villes et des communes wallonnes), Christine Dekoninck (Association des villes et des communes bruxelloises), Laurent Van Hoorebeke (La Strada), Christine Mahy (Réseau wallon de lutte contre la pauvreté), Brigitte Collard (Association régionale des centres d'accueil), Yvon Henry (Relais Social de Liège), Syzanne Huygens (Relais Social de Charleroi), Marilène Demol (Service de lutte contre la pauvreté)

Focusgroup 6: Nicole Adam (Fédération wallonne des assistants sociaux de CPAS), Christine Vanhessen (Association des maisons d'accueil), Nela Manuka (Samu Social de Bruxelles), Joffroy Hardy et Alain François (Relais Social de Liège), Marilène Demol (Service de lutte contre la pauvreté)

Focusgroup 7: Association de pauvre et sans abri : 4 personnes sans-abri, Front Commun des SDF (Bruxelles), La Maraude (service communale de Saint Josse), asbl Sans Logis (Liège), Solidarités Nouvelles (Charleroi)

Annexe 4 – Questionnaire quantitatif en ligne

Ce questionnaire a été rempli par :

- A. C.P.A.S. de la commune de:
- B. Nom de personne de contact :
- C. Fonction au sein du C.P.A.S. :
- 1- Responsable du service social
 - 2- Travailleur social (responsable)
 - 3- Autre, précisez :
- D. Adresse mail :
- E. Téléphone:

Partie 1 : La problématique des sans-abri et des sans-domicile

- 1. Dans quelle mesure votre C.P.A.S. est-il entré en contact dans le courant de l'année dernière avec les demandeurs d'aide suivants ? Cochez une seule réponse pour chaque ligne.**

		Jamais	Moins d'une fois par an	Rarement (de 1 à 11 fois par an)	Parfois (de 1 à 3 fois par mois)	Souvent (de toutes les semaines à tous les jours)
1.1	Personnes qui vivent dans la rue et dans l'espace public, sans lieu de résidence fixe	1	2	3	4	5
1.2	Personnes sans le lieu de résidence fixe, qui font usage de l'accueil (de nuit)	1	2	3	4	5
1.3	Personnes qui font usage d'un accueil pour un séjour bref (le logement provisoire, logement de transit)	1	2	3	4	5
1.4	Personnes qui font usage de l'accueil destiné aux femmes victimes de violences domestiques, pour un séjour bref	1	2	3	4	5
1.5	Personnes qui vivent sous la menace de violence domestique, pour lesquelles la police a entrepris des démarches de protection	1	2	3	4	5
1.6	Personnes qui sortent d'une institution de jeunesse, pénitentiaire ou médicale, sans perspective de logement	1	2	3	4	5
1.7	Personnes qui ont été sans-abri ou	1	2	3	4	5

	sans-domicile, qui reçoivent une aide et un logement de longue durée (logement accompagné, hébergement communautaire, ...)					
1.8	Personnes qui habitent temporairement chez des amis ou de la famille	1	2	3	4	5
1.9	Personnes qui sont mises à la porte sans alternative directe	1	2	3	4	5
1.10	Personnes qui viennent de l'accueil pour les demandeurs d'asile (avec ou sans permis de séjour)	1	2	3	4	5

2. Dans quelle mesure les sans-abri/domicile sont confrontés aux problèmes suivants dans votre commune ou ville ? Une seule réponse possible par ligne.

		Jamais	Rarement	Souvent	Toujours
2.1	Manque d'un lieu de résidence fixe (adresse et/ou domicile)	1	2	3	4
2.2	Manque de revenus suffisants/endettement	1	2	3	4
2.3	Manque de possibilité de logements à prix abordable	1	2	3	4
2.4	Manque de compétences pertinentes	1	2	3	4
2.5	Problèmes d'assuétudes (drogues, alcool ou autres)	1	2	3	4
2.6	Problèmes de santé mentale	1	2	3	4
2.7	Problèmes de santé physique	1	2	3	4
2.8	Manque de soutien, de réseau social	1	2	3	4
2.9	Problèmes de violence domestique ou de conflits	1	2	3	4
2.10	Situation de famille disloquée	1	2	3	4
2.11	Toutes sortes de problèmes administratifs (pas de permis de séjour, ...)	1	2	3	4
2.12	(accumulation de) contretemps (divorce, perte de travail, ...)	1	2	3	4
2.13	Autre, spécifiez : ...	1	2	3	4

3.1 Au cours de ces 10 dernières années, avez-vous remarqué un changement dans le profil des sans-abri/domicile ? Une seule réponse possible.

- 1 - Oui
- 2 - Non
- 3 - Ne sait pas/pas concerné

3.2 Si oui, lesquels? Plusieurs réponses possibles.

- 1 - Le rajeunissement
- 2 - La féminisation
- 3 - Le vieillissement
- 4 - Plus de familles avec enfants
- 5 - Plus de personnes avec des problèmes d'assuétudes
- 6 - Plus de minorités ethniques (avec ou sans papiers)
- 7 - Plus de personnes avec des problèmes psychiques ou psychiatriques
- 8 - Autre, spécifiez

4. Avec environ combien de sans-abri/sans-domicile³¹ votre C.P.A.S. est-il en contact ? Nous serions ravis de connaître le nombre exact. Cependant, si vous ne les posséder pas, vous pouvez nous en fournir une estimation.

4.1 Nombres de nouveaux dossiers en 2008:

4.1.1- Nombre exacte : _ _ _

4.1.2- Estimation : _ _ _

4.2 Nombres de dossiers permanents en 2008:

4.2.1- Nombre exacte : _ _ _

4.2.2- Estimation : _ _ _

4.3 Nombre d'adresses de référence accordées en 2008 (existantes et nouvelles) :

4.2.1- Nombre exacte : _ _ _

4.2.2- Estimation : _ _ _

4.4 Estimation du pourcentage de sans-abri/domicile chroniques (personnes qui restent plus d'un an dans cette situation) parmi eux :

_ _ %

5. Au cours de ces dernières années, dans quelle mesure le nombre de sans-abri/domicile avec lesquels votre CPAS est en contact a-t-il évolué ? Une seule réponse possible.

1- Plus

2- Autant

3- Moins

4- Ne sait pas/pas concerné

Partie 2 : L'assistance aux sans-abri/domicile

6. Les dispositions suivantes sont-elles organisées ou soutenues par votre C.P.A.S. ? Une seule réponse possible par ligne.

	Organisé par le C.P.A.S.	Soutenu financièrement (en partie) par le C.P.A.S.	Présent dans la commune mais sans engagement du C.P.A.S.	Pas présent dans la commune
Maison d'accueil de jour	1	2	3	4
Accueil de nuit	1	2	3	4
Dispositifs pour l'accueil d'urgence (logement de transit, etc.)	1	2	3	4
Projet de logement pour sans abri/domicile	1	2	3	4
Habitation de passage, habitation de crise	1	2	3	4
Accueil de nuit pendant les périodes d'hivers (casernes ou autres)	1	2	3	4

³¹ Sous les termes sans-abri et sans-domicile, nous comprenons un large éventail de personnes qui ne disposent pas de logement propre, qui n'ont pas les moyens de s'en occuper elles-mêmes. Il s'agit aussi de personnes qui résident temporairement dans un foyer dans l'attente de la mise à disposition de leur propre foyer, de personnes qui dorment dehors, dans des foyers d'accueil, chez des amis ou de la famille, etc.

Autres, précisez :	1	2	3	4
-----------------------------	---	---	---	---

7. Y-a-t-il d'autres dispositifs présents dans votre commune/ville qui accordent de l'aide aux sans-abri/sans-domicile ? Si oui, lesquels ? (Une seule réponse possible)

- 1 - Oui
- 2 - Non
- 7.1 Si oui, lesquels :

8. Comment jugez-vous la totalité des capacités d'accueil dans votre ville (dans les mains du C.P.A.S. ou d'autres organisations) ? Une seule réponse possible.

- 1 - Très insuffisante
- 2 - Insuffisante
- 3 - Suffisante
- 4 - Plus que suffisante
- 5 - Ne sait pas/pas concerné

9. Comment votre C.P.A.S. s'est-il organisé autour de la question d'aide aux sans-abri/sans-domicile ? Plusieurs réponses possibles.

		... via un service spécifique autour de ce public cible (cellule d'urgence, ...)	...avec l'accompagnement de collaborateurs spécialisés autour de cette question, mais au sein du fonctionnement ordinaire	Via le fonctionnement ordinaire du C.P.A.S.
9.1	Quand les sans-abri/domicile font appel à l'aide et aux prestations de service du C.P.A.S., ceci se déroule...	1	2	3
9.2	Si votre C.P.A.S. ne possède pas ce dispositif, voulez-vous le développer dans l'avenir ?	1 - oui 2 - non	1 - oui 2 - non	

10. Quels sont parmi les propositions suivantes les services, soutiens, instruments offerts par votre C.P.A.S. ? Une seule réponse possible par ligne.

	Jamais	Rarement	Souvent	Toujours
Projet Individualisé d'Intégration Sociale (PIIS)	1	2	3	4
La prime d'installation	1	2	3	4
Le soutien et l'accompagnement administratifs	1	2	3	4
Accessibilité à un logement sociale / procédure accélérée d'attribution	1	2	3	4
Un numéro de téléphone d'urgence ³²	1	2	3	4
Aide matérielle supplémentaire	1	2	3	4
Aide financière supplémentaire	1	2	3	4
Adresse de référence	1	2	3	4
Autre :.....	1	2	3	4

³² Dans certains C.P.A.S., il existe un numéro centrale d'urgence auquel les gens/services peuvent s'adresser en cas de besoin en dehors des heures de bureau.

11. Selon vous, lesquels parmi les éléments ci-dessous sont importants dans l'assistance aux sans-abri/sans-domicile ? Cochez un chiffre allant de 1 à 5, 1 signifiant « pas du tout d'accord » et 5 « entièrement d'accord ». Une seule réponse possible.

Il est préférable que les sans-abri/domicile ayant des problèmes (assuétudes ou santé mentale) qui viennent au C.P.A.S. n'entrent pas en contact avec les autres demandeurs d'aide	1	2	3	4	5
Dans le processus d'aide, il est nécessaire de déterminer dans un contrat les accords concrets sur les efforts à fournir par les sans-abri/domicile	1	2	3	4	5
Le facteur le plus important dans la réussite de la procédure d'assistance est l'attitude de l'assistant social	1	2	3	4	5
Les sans-abri/domicile nécessitent une méthode d'aide spécifique	1	2	3	4	5
Dans un contexte d'aide d'urgence, il est préférable de limiter la conditionnalité pour les sans-abri/domicile chroniques	1	2	3	4	5
Pour être efficace, l'assistance doit d'abord s'occuper d'un lieu de résidence fixe	1	2	3	4	5
L'assistance ne peut réussir sans le renforcement des compétences sociales et un réseau social autour des sans-abri	1	2	3	4	5
L'assistance n'est pas en mesure d'offrir une réponse intégrée	1	2	3	4	5
Pour une certaine partie des sans-abri/domicile, il n'y a plus d'aide possible	1	2	3	4	5
Pour une certaine partie des sans-abri/domicile, l'assistance conduit à la perte	1	2	3	4	5

12. Avec quels organismes votre C.P.A.S. collabore t'il dans autour de la problématique du sans-abrisme ? Plusieurs réponses possibles.

- 1- avec d'autres C.P.A.S.
- 2- avec le Relais Social
- 3- avec la société de logements sociaux et/ou le bureau de location social
- 4- avec des organisations autour du groupe cible
- 5- autre, quoi : (5.1)
- 6- il n'y a actuellement pas d'organisme avec lequel le C.P.A.S. collabore dans ce contexte

13. Existe-il dans votre ville ou commune une concertation locale (groupe de travail, forum, plate-forme) qui implique différents acteurs locaux autour de la question du sans-abrisme ? (Une seule réponse possible)

- 1 – Oui, une concertation spécifique autour du sans-abrisme
- 2 – Oui, une concertation où le sans-abrisme représente l'un des thèmes
- 3 – Non

14. Parmi les éléments suivants, quels sont selon vous ceux qui sont importants pour une bonne organisation de l'aide aux sans-abri/domicile ? Cochez un chiffre allant de 1 à 5, 1 signifiant « pas du tout d'accord » et 5 « entièrement d'accord ». Une seule réponse possible par ligne.

14.1	La coopération avec d'autres acteurs doit être stimulée par le gouvernement	1	2	3	4	5
14.2	La coopération avec d'autres acteurs se développe mieux au travers de projets ou d'initiatives locales	1	2	3	4	5
14.3	Chaque centre et grande ville devrait être obligé de prévoir un	1	2	3	4	5

Annexe 5 – Questionnaire qualitatif

Au niveau de l'assistance	
L'ENTRÉE	<p>LA PRÉVENTION</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les CPAS, ou autres institutions ou organismes, peuvent-ils empêcher les gens de tomber dans le sans-abrisme ? Que peuvent-ils faire, que devraient-ils faire ? - Quel rôle peut jouer l'information/l'avis d'expulsion en ce qui concerne le cheminement jusqu'à l'expulsion ? Y a-t-il d'autres instruments préventifs auxquels on songe ou que l'on utilise déjà ? <p>L' ENTRÉE PHYSIQUE</p> <ul style="list-style-type: none"> - quels sont les canaux d'entrée? - les gens viennent-ils spontanément ou ont-ils accès (sporadiquement ou systématiquement) par d'autres acteurs, comme la police, le généraliste, l'école etc. ? - le CPAS entreprend-il des actions spécifiques pour atteindre les sans-abri difficilement accessibles? Y a-t-il dans votre commune d'autres organismes locaux qui pratiquent cette méthode ? Si oui, comme se passe l'orientation vers le CPAS ? - initiative spécifique : existe-il un numéro d'appel central (national, régional ou local) ? Quelles sont les expériences avec ce numéro ? Est-ce utile ? Serait-ce utile ? Existe-t-il d'autres canaux ? (lors de l'expulsion, de l'incendie, ...) <p>L'ENTRETIEN PRÉLIMINAIRE AU CPAS</p> <ul style="list-style-type: none"> - comment cela se passe t'il une fois que la personne arrive au CPAS et que l'on constate qu'on a à faire à la problématique du sans-abrisme ? - Comment se déroule-t- le premier contact et comment se passe l'orientation vers un assistant social en particulier ? - Y a t'il différents modes d'orientation en fonction du profil de l'utilisateur (sdf chronique ou temporaire, personnes victimes de violence domestique, etc) ? - Y-a-t-il des assistants sociaux qui conviennent mieux que d'autres dans ce genre de situation ? <p>PROFIL (cfr réponses du questionnaire quanti pour chaque CPAS à interroger)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personnes vivant chez des amis ou de la famille - Problèmes psychiques - Problèmes d'assuétude - Rajeunissement - Féminisation <p>→ Comment ça se passe face à ces problématiques, y a-t-il une hausse réelle, ou est-ce une mise en avant ?</p>
Le PARCOURS	<p>TRAJECTOIRES/PROJETS</p> <ul style="list-style-type: none"> - comment se pose le diagnostic de la problématique (s) ? d'autres services sont-ils associés ou cela

	<p>reste t'il l'initiative propre de l'assistant social ? Utilise-t-il des instruments (checklist) afin de répertorier les différents besoins?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les objectifs concrets sont-ils convenus avec les SDF concernant la trajectoire à suivre ? Y-a-t-il selon vous une plus-value à la détermination des dispositions dans un contrat avec le demandeur d'aide ? - L'assistance arrive-t- par un seul AS ou plusieurs ? Si plusieurs, comment se passe la coordination? - Qu'est-ce qu'il est nécessaire de faire afin d'aboutir à la réussite du projet ?? - Y a t'il des limites, des règles établies, dans quelle mesure l'aide est-elle conditionnée ? - Evaluation individuelle de l'usager et de son projet ? - y a-t-il des sanctions si l'usager ne suit pas ses engagements ? si oui, quel type ? - Comment se passe la relation avec les sans-abri au sein du CPAS, public difficile à gérer ? mesures de sécurité particulières ? isolement par rapport aux autres usagers ? - -Y a-t-il souvent des interruptions de trajectoire avec ces groupes cible ? Si oui, comment agir en fonction ? <p>L'UTILISATION INSTRUMENTS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quels sont les instruments utilisés et non utilisés ? Qu'est ce qui fonctionne et qui ne fonctionne pas ? (cfr liste des instruments) <p>L'ÉVALUATION</p> <p>Y a-t-il une évaluation spécifique autour de ce groupe cible ?</p>
La SORTIE	<p>Les PARTENAIRES dans la sortie ? LE SUIVI POST CURE ? Oui, non ? Pourquoi VISIBILITÉ sur l'issue ?</p>
Au niveau de l'organisation du CPAS	
L'ORGANISATION INTERNE	<p>LE MANAGEMENT DE LA CONNAISSANCE AU NIVEAU D'ORGANISATION</p> <ul style="list-style-type: none"> - y a-t-il un répertoire des demandeurs d'aide et de leurs trajectoires? - Si non, est-ce souhaitable ? <p>LA FORMATION ET L'ENTRAÎNEMENT des AS ? PERCEPTION</p> <p>Quel est le rôle du CPAS : bouée de sauvetage, régisseur ?...</p>
LES STRUCTURES INTERORGANISATIONNELLES DE COOPÉRATION	<ul style="list-style-type: none"> - initiatives du CPAS ? Initiatives d'autres partenaires ? La plus-value concrète ? - Comment et par qui l'aide est-elle systématiquement organisée? Au niveau individuel (autour de l'usager)/autour de l'offre/concernant la politique ? - y a-t-il une coopération avec la police (les pompiers), comment se passe-t-elle ? quel est leur rôle social ?

En ce qui concerne du local au le supra local (fédérale/flamande) politique	
LOCAL	- les recommandations: qu'est ce qui pourrait être amélioré, nécessaire?
SUPRALOCAL	<ul style="list-style-type: none"> - qu'est ce qui pourrait être amélioré, nécessaire? - Contraintes/restrictions et possibilités - Le suivi des mouvements de déménagement des SDF à travers la Belgique est-il souhaitable/possible ? De quelle manière l'envisageriez-vous ?
Plus d'explications, bonnes pratiques	