

Journée ouverte Plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion sociale
EU2020

31/01/2020

Programme National de Réformes en Belgique : quels enjeux en
matière de traitement public du sans-abrisme ?

Renaud De Backer

I. Introduction

Le sans-abrisme, et plus largement l'exclusion du logement, est un phénomène complexe qu'il convient d'appréhender de façon transversale en travaillant de concert avec toutes les parties prenantes concernées (Etat fédéral, Régions, Villes, société civile, communauté scientifique et personnes directement concernées). En effet, si cette thématique semble être à l'agenda politique¹, de nombreux défis restent néanmoins en suspens, et l'évolution du nombre de personnes concernées semble inexorable.

Pourtant, alors que la situation relative au sans-abrisme continue de se dégrader, en Belgique et ailleurs en Europe², force est de constater que plusieurs événements marquants de ces dernières années ont confirmé que le sans-abrisme et l'exclusion au logement n'étaient pas une fatalité. Ce faisant, à travers la présente note, nous proposons de promouvoir l'adoption d'une stratégie interfédérale d'éradication du sans-abrisme en x axes se basant sur ces événements.

Cette stratégie - structurelle, collective, concertée, chiffrée et dans la durée est capitale. Capitale car il n'est pas concevable que nos sociétés contemporaines continuent à produire autant d'exclusion. Capitale car le sans-abrisme rend malade et tue³. Capitale car les tendances observées ces dix dernières années sont alarmantes⁴.

II. Une stratégie interfédérale en x axes

¹ Cf. les différentes déclarations de politique régionales.

² https://www.feantsa.org/download/rapport_europe_2019_def_web_06659524807198672857.pdf

³ Toutes les données récoltées en ce sens témoignent ainsi d'une plus grande prévalence à la maladie physique – diabète, maladie infectieuses, cardiaques..., et psychiatrique – schizophrénie, troubles bipolaires, suicides... Plus encore, les personnes sans-abri décèdent en moyenne 30 années plus tôt que la population générale, et la vie en rue témoigne d'un risque de décès 11 fois supérieur à la moyenne (Sources : <https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-la-lcd-lutte-contre-les-discriminations-2017-3-page-43.htm> ; <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/3959>)

⁴ À Bruxelles, par exemple, le nombre de personnes sans-abri (269 personnes en 2008 pour 759 personnes en 2018) a explosé depuis 10 ans avec une augmentation de plus de 300%

L'adoption d'une stratégie d'éradication du sans-abrisme est nécessaire si l'on veut se donner les moyens d'éradiquer le sans-abrisme. En 2010, lors de la conférence de consensus organisée sous la Présidence belge de l'Union européenne, le jury d'experts plaidait déjà en ce sens : « *il est nécessaire d'adopter une Stratégie de lutte contre l'absence de chez-soi de l'UE ambitieuse pour cadrer le développement de stratégies nationales/régionales dans les Etats membres et réaliser davantage de progrès dans la lutte contre l'absence de chez-soi. Le cadre global de l'UE et les stratégies nationales/régionales doivent être conçus de façon intégrée, en intégrant tous les domaines concernés comme le logement, les affaires sociales, la santé et l'emploi. Ces stratégies doivent consister en une gouvernance appropriée de tous les acteurs concernés. Elles doivent être fondées sur des données probantes, ce qui requiert une collecte de données et des recherches solides, et elles doivent être axées sur des objectifs clairs. Au sein de ce cadre stratégique de l'UE, le jury appelle les Etats membres à fixer des délais aux termes desquels ils auront mis fin au fait de dormir dans la rue et à l'absence de chez-soi de longue durée. En outre, la prévention de l'absence de chez-soi, la promotion de services de qualité pour les personnes sans domicile et l'accès à un logement à prix modéré avec accompagnement quand cela s'avère nécessaire doivent constituer des priorités⁵ ».*

En Europe, seule la Finlande a permis de réduire significativement le nombre de personnes sans-abris⁶, en parvenant presque à éradiquer le sans-abrisme chronique, de rue. Pour ce faire, elle a adopté une stratégie nationale concertée avec les différentes parties prenantes et a opéré un changement dans l'orientation des politiques publiques de traitement du sans-abrisme : d'une politique structurée autour de l'hébergement d'urgence et temporaire, elle est passée à une politique structurelle de création et d'accès au logement basée sur le principe « Housing First » tout en développant une politique ambitieuse de prévention du sans-abrisme.

Selon nous, le PNR belge doit aller dans ce sens et faisant des x points suivants la feuille de route vers l'éradication du sans-abrisme.

- I. Adopter une stratégie interfédérale de lutte contre le sans-abrisme traduisant les ambitions de l'accord de coopération du 12 mai 2014

Le 12 Mai 2014 un Accord de coopération sur le sans-abrisme et l'absence de chez soi fut signé entre l'Etat fédéral les Régions et les Communautés. Grâce à cet accord, la lisibilité concernant les missions de chaque niveau de pouvoir a été fortement améliorée. Par ailleurs, une définition commune et conceptuelle du sans-abrisme fût adoptée ainsi que plusieurs principes forts, comme le soutien à l'innovation sociale et à la gestion de connaissances. En vue de concrétiser les ambitions de cet accord :

- ⇒ Un protocole additionnel à l'Accord de coopération devrait compléter celui-ci avec une approche stratégique globale et interfédérale de lutte contre le sans-abrisme selon les termes recommandés par Parlement européen dans sa résolution du 16 janvier 2014 et selon les termes du Socle européen de droits sociaux. Cette stratégie doit

⁵ Pour une lecture approfondie des documents et recommandations de cette conférence :

<https://www.feantsa.org/fr/event/2010/12/10/conference-de-consensus-europeenne-sur-le-sans-abrisme-les-9-et-10-decembre-2010?bcParent=22>

⁶ <https://ysaatio.fi/en/housing-first-finland/a-home-of-your-own-handbook>

s'inscrire dans la durée, être chiffrée et se baser sur des données probantes (Cf. infra), être évaluée de manière régulière pour en déterminer l'efficacité et s'attaquer à toutes les formes de sans-abrisme telles qu'envisagées par la typologie ETHOS

- ⇒ Ce protocole devrait comporter un mécanisme de concertation technique et politique l'habilitant à monitorer les différents volets de l'accord. Le SPP Intégration sociale devrait en assurer le secrétariat et l'assistance technique.
- ⇒ Une Conférence interministérielle devrait créer les conditions pour un dialogue et une concertation appropriés permettant d'arriver à une réduction structurelle du phénomène, compte tenu de la distribution des compétences.

2. Approfondir la gestion des connaissances

Dans le cadre du second plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2012-2016), il était prévu la réalisation d'une étude dont l'objectif était de proposer un outil de monitoring quantitatif du sans-abrisme et de l'absence de chez soi. Cet objectif fut partiellement réalisé dans le courant de la législature 2014-2019 à travers la recherche MEHOBEL⁷ grâce au concours de la Politique scientifique fédérale (BELSPO).

Ce faisant, les recommandations de l'étude MEHOBEL devraient faire l'objet d'un examen minutieux dans le cadre d'une concertation entre autorités publiques du niveau fédéral et des entités fédérées, permettant d'identifier la meilleure articulation entre les compétences de chaque niveau de pouvoir. Ceci afin de/d' :

- ⇒ pouvoir mesurer concrètement le sans-abrisme et l'exclusion en Belgique
- ⇒ traduire ces chiffres en objectifs réalistes de diminution
- ⇒ développer les dispositifs d'aide et d'accompagnement les plus efficaces
- ⇒ évaluer les efforts consentis à la lumière des tendances observées et, le cas échéant, d'adapter la stratégie interfédérale.

3. Créer et renforcer l'accès à un logement durable, de qualité et accessible financièrement

L'unique caractéristique qui permet de relier les personnes sans-abri entre elles ? L'exclusion plus ou moins durable du logement. En ce sens, la typologie ETHOS demeure la référence en la matière et permet d'appréhender le processus d'exclusion au logement en fonction de la situation résidentielle de la personne. Ainsi, même si une personne est hébergée provisoirement chez un tiers ou dans une institution, cette situation reste temporaire et nécessite qu'une solution durable puisse être trouvée. Et cette solution durable ne peut être envisagée autrement que par l'accès à un chez-soi.

Ce faisant, cette stratégie interfédérale d'éradication du sans-abrisme devrait :

⁷ http://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf

- ⇒ Faire de l'accès au logement (abordable, durable et de qualité) et de la préservation de celui-ci (lutte contre les expulsions...) la pierre angulaire de toute initiative en matière de traitement public du sans-abrisme
- ⇒ Prévoir la création de logements durables, de qualité et accessibles financièrement (notamment via l'investissement dans le logement public) au public sans-abri
- ⇒ Favoriser l'accès au logement privé par des mécanismes d'aide financière et d'intermédiation locative
- ⇒ Lutter contre la précarité énergétique des ménages

4. Prévenir le sans-abrisme

La meilleure manière de lutter contre le sans-abrisme est d'en prévenir l'apparition. Aujourd'hui, de nombreux travaux ont déjà été produits en la matière et montrent l'incidence claire entre certaines politiques publiques et le renforcement de la précarité et du sans-abrisme. Ce faisant, si l'on souhaite réduire les flux d'arrivée en rue, l'étude systématique d'incidence de certaines mesures développées et/ou envisagées en matière de politiques publiques devrait voir le jour en vue d'éviter tout impact négatif sur le phénomène de sans-abrisme.

Ceci implique également de prendre des mesures transversales qui impactent directement l'apparition du sans-abrisme telles que l'accès à un revenu digne et plus largement l'effectivité des droits fondamentaux (droits aux soins, droit au logement, droit à la dignité humaine...), les mesures relatives à la lutte contre le surendettement, la lutte contre le non take-up...

Enfin,, de nombreux éléments peuvent être imputés à une politique de prévention du sans-abrisme et nécessiteraient d'être mises en œuvre : lutte contre les expulsions domiciliaires, préparation à la sortie des institutions (aide à la jeunesse, maisons d'accueil, hôpitaux psychiatriques, prisons...) en rendant effectif l'accès à un logement durable à la sortie de celles-ci, lutte contre les violences intrafamiliales...

En ce sens, le document produit par la plateforme belge de la lutte contre la pauvreté [« Prévention du sans-abrisme : au possible, nous sommes tenus ! »](#) devrait faire office de pierre angulaire et d'aide à la décision en matière de prévention du sans-abrisme et de l'exclusion au logement.

5. Orienter le traitement public du sans-abrisme vers les solutions efficaces et structurelles de sortie de rue

En Belgique, et internationalement, Housing First fait désormais consensus sur sa capacité à offrir une sortie de rue durable aux personnes sans-abris les plus abîmées puisque plus de 80% des personnes ayant intégré le dispositif sont toujours en logement, au minimum deux ans plus tard⁸. Les raisons de ce succès sont conditionnées à une fidélité forte aux principes promus

⁸ Pour différents résultats internationaux et belges :

- <https://housingfirsteurope.eu/guide/what-is-housing-first/the-evidence-for-housing-first/>
- <http://www.housingfirstbelgium.be/medias/files/housing-first-belgium-resultats-fr-2.pdf>

par ce dispositif et, en conséquence, à l'octroi des moyens nécessaires. En ce sens, il est indispensable de joindre les intentions gouvernementales aux actes en augmentant significativement les moyens dont disposent ces dispositifs, comme vient de le faire le Gouvernement bruxellois.

Plus qu'un dispositif, Housing First nous invite, lorsque la situation de sans-abrisme est malheureusement devenue effective, à promouvoir l'accès le plus rapide à un logement individuel durable, sans conditions préalables (traitement des problématiques de santé mentale et d'assuétudes, preuve de la capacité à habiter...) autres que l'occupation du logement « en bon père de famille (paiement du loyer, respect du bien et du voisinage) » et accompagné selon les besoins de la personnes. Ce faisant, si Housing First doit garder sa spécificité d'accompagnement des personnes sans-abris les plus abîmées en recevant les moyens appropriés, il est tout aussi nécessaire de promouvoir des politiques durables de sorties de rue à travers l'accès rapide au logement (Housing Led policies) et à l'élaboration d'un accompagnement *ad hoc*, plutôt qu'un recours systématique et accru aux mesures de gestion du sans-abrisme, notamment à travers l'ouverture de lits d'urgence supplémentaires. Si l'hébergement d'urgence est nécessaire pour éviter à toute personne en situation d'urgence de dormir en rue, il ne peut en aucun cas se substituer aux mesures structurelles et durables de sortie de rue. En tout état de cause, aucun dispositif ne permettra d'éradiquer le sans-abrisme si des politiques structurelles de sécurité sociale ne travaillent pas en amont de l'arrivée en rue en vue de prévenir au maximum toutes les formes de sans-abrisme.

- https://www.mentalhealthcommission.ca/sites/default/files/MHCC_At_Home_Report_%252528National_Cross-Site%252529_FRE_0.pdf