

Pour une approche **préventive et cohérente** du sans abrisme

Marilène DE MOL et Henk TERMOTE
Collaborateurs au Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale¹

fin mars 2010 paraissait un rapport qui résulte d'un intense processus de concertation au sein du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Ce rapport, consacré aux problématiques rencontrées par les personnes sans abri, est un outil à destination de l'ensemble des responsables politiques élaboré à partir de la parole des personnes pauvres et des acteurs qui travaillent quotidiennement avec elles. Notre objectif, dans cet article, n'est pas de résumer le contenu de ce rapport mais bien d'en relayer les messages forts, les priorités identifiées par les participants à la concertation pour lutter contre le sans-abrisme.

Mais d'abord, un mot sur le contexte dans lequel ce rapport a été rédigé. Notre Service s'efforce de faire de l'élimination de la pauvreté une priorité politique. Nous organisons des concertations entre des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, des interlocuteurs sociaux, des professionnels de divers secteurs, des administrations...

A partir de ces concertations, nous publions, tous les deux ans, un rapport qui rend compte des analyses partagées durant les rencontres et formule les recommandations politiques qui en résultent. Dans le Plan fédéral de lutte contre la pauvreté de 2008, le secrétaire d'Etat à la Lutte contre la pauvreté a sollicité le Service «pour organiser une concertation et formuler des recommandations relatives aux sans-abris». Le résultat de cette mission constitue la deuxième partie du rapport bisannuel du Service 2008-2009².

La méthode de dialogue, qui fonde le travail en concertation, a pour objectif de croiser différents savoirs afin de créer un nouveau type de connaissance qui place en son cœur la parole des personnes pauvres et leur expérience. Durant les réunions de concertation, se croisent, s'échangent, s'opposent et parfois s'affrontent les expériences de vie et connaissances des personnes pauvres, la voix des associations dans lesquelles elles ont la parole, la connaissance des acteurs de terrain associatifs et institutionnels...

Pour ce projet, chaque partici-

pant a amené et mis en débat sa réalité, son expérience et sa vision des problématiques rencontrées par les personnes sans-abri ainsi que ses idées sur les solutions à y amener. Malgré un rythme très soutenu, un grand nombre d'organisations se sont activement impliquées dans cette concertation et les différents apports furent très riches.

Dans le cadre de cette concertation, les participants ont fortement insisté sur certains points fondamentaux. Ce sont ces points, qui constituent de véritables priorités dans l'approche du sans-abrisme, que nous voulons souligner dans le présent article:

- l'absolue évidence qu'être sans-abri est une forme de pauvreté, qu'il s'agit non pas d'un état figé, d'un label ou d'une étiquette mais bien d'une étape extrême dans le parcours d'une personne qui lutte pour survivre;

1. www.luttepauvrete.be

2. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Une contribution au débat et à l'action politiques, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 2008.

- l'aspect multidimensionnel et extrêmement complexe du sujet, complexité liée au fait d'aborder la problématique de la pauvreté par le biais d'un «groupe-cible», celui - très hétérogène - des personnes sans-abri;

- la nécessité fondamentale de mettre l'accent avant tout sur des politiques structurelles de prévention bien plus que sur des politiques de gestion du sans-abrisme.

De ces trois points d'attention, naît une nécessité, celle de mettre en place un plan global, ambitieux et cohérent de lutte contre le sans-abrisme, basé avant tout sur la prévention. Pour être efficace et atteindre ses objectifs, l'élaboration d'une telle approche doit se fonder sur trois balises: l'accès aux droits, la vigilance constante aux personnes pauvres et leur participation. Tant que les solutions de prévention durables ne seront pas effectives, des solutions de gestion du sans-abrisme seront malheureusement nécessaires. Elles doivent s'élaborer autour de la personne, sur base de ses aspirations et viser l'amélioration de ses conditions de vie.

Pour une approche préventive, cohérente et ambitieuse...

Il est impossible de parler des situations des personnes sans-abri sans parler de pauvreté.

Etre sans-abri est un symptôme: ce n'est pas contre le symptôme qu'il faut lutter mais contre les causes, en amont. Au-delà de la nécessaire dénonciation des mécanismes qui produisent de la pauvreté et des personnes sans abri, il faut agir. Malgré les efforts fournis et sans mettre en cause la qualité des personnes en charge d'une mission de soutien aux personnes sans abri, force est de reconnaître l'absence de réussite de la politique actuelle, essentiellement focalisée sur les secours temporaires, l'hébergement, et non sur l'apport de solutions durables.

Un élément nous semble très révélateur de l'approche de ce projet par le groupe de concertation: chaque fois que des questions étaient soulevées qui relevaient du secteur de l'aide aux personnes sans abri *stricto sensu* (principalement par rapport à l'hébergement), les participants nous ont dit et redit, tout au long du processus, leur crainte, en formulant des recommandations propres à l'aide, de voir les politiques sauter sur l'occasion de créer quelques lits supplémentaires et de s'en servir comme alibi pour ne pas investir dans des solutions de prévention. Nous voulons ici faire écho de ce plaidoyer et de cette préoccupation forte. Un plan cohérent de lutte contre le sans-abrisme doit privilégier des politiques générales pour prévenir les conditions qui font de certaines personnes des sans-abris.

Parmi ces facteurs, le marché et les politiques du logement viennent bien entendu en bonne place. Ils peuvent, en effet, constituer un levier essentiel ou, au contraire, une cause de rupture. On constate, depuis des années, un problème généralisé

d'accès au logement abordable, qui frappe d'abord les personnes pauvres pour qui se loger s'apparente souvent à un véritable parcours du combattant. En 1994 déjà, le Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) constatait: «la quasi-totalité des énergies semble consacrée à l'urgence (maisons d'accueil, centres d'hébergement) sans qu'on ne reconnaisse que ceux qui sont rejetés dans des situations marginales de logement, sans abri, mal logés, expulsés, sont d'abord des victimes de la faiblesse de l'action des pouvoirs publics pour encadrer les prix, les loyers des logements, premier pas nécessaire pour assurer une sécurité d'habitat à ceux qui connaissent la pauvreté et la précarité»³. Quinze ans plus tard, en 2009, l'Eurobaromètre témoigne que le ressenti reste le même: 45% des Belges interrogés identifient le manque de logements décents abordables comme l'une des premières causes de pauvreté⁴.

Le lien social, les revenus, l'emploi, la santé, les sorties d'institutions (prison, aide à la jeunesse...) sont également au nombre des domaines dans lesquels le groupe de concertation a identifié des leviers d'action et des facteurs de ruptures importants.

... qui respecte en permanence trois balises

«Balise: Objet [...] destiné à guider le navigateur, le pilote, en lui signalant les endroits dangereux, la route à suivre» Petit Robert.

Le groupe de concertation demande aux responsables politiques et à ceux qui mettent en œuvre les mesures décidées,

3. Rapport Général sur la Pauvreté, p. 207-209.

4. Eurobaromètre 72.1, «La pauvreté et l'exclusion sociale. Résultats pour la Belgique», Dates de terrain: 28/08/2009 au 17/09/2009. Commission Européenne.
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_321_fact_be_fr.pdf

de vérifier en permanence si les initiatives prises renforcent l'accès aux droits fondamentaux, si elles tiennent compte des réalités vécues et des aspirations des personnes sans abri et si elles atteignent les plus pauvres.

L'ACCÈS AUX DROITS

C'est en termes de droits, de mécanismes d'accès aux droits qu'il faut penser et agir. Les personnes sans abri sont des citoyens à part entière: les politiques qui les concernent doivent être inscrites dans le droit commun. Toute action, même ciblée, doit respecter la citoyenneté de ces personnes et assurer l'accès aux droits qui en découlent: logement, santé, travail, vie privée... Les exemples de dispositions législatives dont l'objectif est d'avancer vers un respect des droits fondamentaux de tous mais qui, en réalité, ne sont pas ou seulement partiellement respectées, sont très nombreux: la récente modification en matière de garantie locative, les mesures en matière de réquisition d'immeubles, les protections prévues pour les locataires en cas d'expulsion, les règles relatives à la domiciliation et à l'adresse de référence...

LA PARTICIPATION DES PERSONNES SANS ABRI

Des associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent ont le sentiment *«qu'un entonnoir est créé pour canaliser les sans-abri dans des projets définis par d'autres alors que les initiatives*

de la base ne sont pas prises en compte». *«Nous voulons nous exprimer, vivre notre vie et pas une vie imposée»*⁵. La participation des personnes sans abri est étroitement liée à la question de l'accès aux droits fondamentaux et de leur respect: l'absence de participation, c'est la négation de leur citoyenneté.

LA VIGILANCE CONSTANTE AUX PLUS PAUVRES

De nombreuses mesures sont prises dans la perspective d'un meilleur accès de tous aux droits fondamentaux mais elles n'atteignent que trop rarement les personnes les plus pauvres. La qualité du logement, par exemple, est aujourd'hui réglementée: le législateur fédéral a édicté des normes minimales; les autorités régionales des normes beaucoup plus élaborées (codes du logement). Mais dans un contexte de pénurie de logements accessibles et d'absence de véritable obligation de relogement, l'application de ces législations, dont l'intention est évidemment louable, risque fort d'être catastrophique pour les ménages qui doivent quitter un logement qui ne répondrait pas aux critères définis par le législateur; elles pourraient bien se retrouver à la rue.

Les responsables politiques doivent se donner en permanence les moyens de vérifier si les mesures prises atteignent les personnes les plus pauvres, celles qui sont le moins à même de faire valoir leurs droits et si certaines mesures ne les affaiblissent pas encore davantage. Cette vigilance constante ne va pas de soi; elle ne peut être exercée que s'il y a une réelle volonté politique en ce sens.

«Curatif»: une aide adaptée, multidisciplinaire et longitudinale

Parler «des sans-abris» revient à parler d'un groupe très hétérogène. Nombreuses sont les personnes qui connaissent, à un moment de leur vie, une des formes de l'exclusion liée au logement et qui sont donc amenées, pour une période plus ou moins longue, à entrer en contact avec des acteurs du secteur de l'aide aux personnes sans abri. Leurs parcours de vie sont très différents: des jeunes gens qui fuient leur foyer ou ne sont plus pris en charge par l'aide à la jeunesse; des adultes qui connaissent la rue depuis longtemps et ne supportent pas la cohabitation ou la promiscuité d'un dortoir; des femmes qui tentent d'échapper à la violence familiale; des couples avec ou sans enfants; des personnes en cours de régularisation qui ne trouvent pas de place dans les centres d'accueil; des personnes qui ne veulent pas se séparer de leur chien... Par ailleurs, des problèmes d'addiction, de santé physique ou mentale ajoutent encore à la complexité de ce rapide tableau.

ADAPTÉE

La diversité des situations de personnes sans abri rend la définition de leurs attentes très difficile. Cependant, il est absolument nécessaire que l'offre d'aide soit élaborée en tenant compte de ces aspirations et en

5. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale - réunion de concertation du 7 janvier 2010: intervention d'une association dans laquelle des personnes pauvres ont la parole.

permettant la participation des personnes concernées. Toute la question de l'accroche des publics les plus marginalisés se pose également: comment aider ceux qui ne vont pas vers les différents services existants? La plupart des acteurs de l'aide aux personnes sans abri fonctionnent sur base d'une demande proactive de la personne. Or «*c'est une illusion d'attendre des sans-abri qu'ils viennent demander de l'aide spontanément et régulièrement*». ⁶ Rendre l'aide accessible, c'est donc également aller la proposer sur le lieu de vie des personnes, faire émerger une demande petit à petit, en instaurant une relation de confiance, d'où l'importance de soutenir le travail de rue.

MULTIDISCIPLINAIRE

On l'a dit, le sans-abrisme est un phénomène complexe qui recouvre des multiples facettes et qui demande une prise en compte de tous les aspects de la vie de la personne. Il est impossible pour les travailleurs sociaux d'être à la fois des spécialistes en matière de politiques du logement au courant des dernières réglementations, d'avoir une bonne connaissance des problèmes d'assuétudes, d'orienter les personnes efficacement dans une recherche active d'emploi, de poser un diagnostic pointu sur la santé mentale d'une personne, etc. La multidisciplinarité de l'aide est fondamentale puisque les difficultés rencontrées dépassent

très largement le cadre de l'aide sociale.

Assurer un suivi multidisciplinaire au travers des différents services et des différents secteurs qui interagissent permet, pour le groupe de concertation, la mise en place d'une aide sur mesure en fonction des besoins des personnes. Cette approche évite l'impression de chaos que peut inspirer la complexité du secteur de l'aide aux personnes sans abri et qui participe au processus de dissolution, de méfiance et d'isolement que ressentent bon nombre de personnes sans-abri: dispositifs et accompagnateurs changeants, fragmentations des demandes d'aide, peu d'attention accordée aux récits de vie des gens, peu d'attention pour leur expérience. Pour les participants à la concertation, la communication entre les différents acteurs reste un défi sur le terrain.

LONGITUDINALE

Dans la mise en place de l'accompagnement, l'aspect de la temporalité est important, ce que beaucoup de dispositifs négligent encore trop souvent, en raison, entre autres, de leur cadre réglementaire⁷. Pour le groupe de concertation, il est difficile, voire impossible, dans un laps de temps court, d'initier un véritable accompagnement. Le suivi post-hébergement et l'accompagnement au logement revêtent donc un caractère crucial. C'est un travail de longue haleine, d'autant plus important que les personnes, lorsqu'elles retrouvent un logement durable, sont rattrapées par les créanciers, les pensions alimentaires impayées, etc. C'est un moment très difficile et une tran-

sition pour laquelle un accompagnement (initié à partir de la structure d'hébergement si la personne concernée se trouvait en maison d'accueil) est absolument nécessaire. Nombreux sont les récits de rechute. Les participants à la concertation insistent pour que cet outil de l'accompagnement au logement soit développé et valorisé. Les financements de ce suivi post-hébergement et de l'accompagnement au logement sont encore extrêmement faibles.

Conclusion

La lutte contre les problématiques rencontrées par les personnes vivant sans abri embrasse une grande diversité de domaines allant du logement à l'emploi, en passant par la santé, la participation..., chacun de ces secteurs étant organisé autour de ses propres logiques d'action, de reconnaissance, etc. Pourtant, ces différents domaines ne sont pas isolés les uns des autres, ils interfèrent entre eux, se renforcent ou se déforment, selon les circonstances rencontrées dans la réalité de vie des personnes concernées. Les professionnels sur le terrain sont, eux aussi, confrontés au lien qui existe entre les diverses politiques: ils éprouvent trop souvent le sentiment qu'ils travaillent essentiellement pour pallier, sur le plan local, les lacunes des politiques structurelles, pour soulager la pauvreté créée par ailleurs. Il est donc crucial de considérer les différentes politiques sectorielles dans leurs interactions et de susciter des concertations régulières entre elles à tous les niveaux (politiques, mais aussi sur le terrain).

6. FRANCO, BERNARD et PHILIPPOT, «Insertion sociale des sans-abri», résumé, Bruxelles, Politique scientifique fédérale, 2003, p.9.

7. Voir notamment les durées maximales de séjour dans les structures d'hébergement dans les réglementations.