

Avis sur le Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et l'insertion des personnes sans-abri, passé en 3e lecture et soumis à l'Assemblée réunie

« Afin de respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux, la personne, au sein de l'UE, quel que soit son statut juridique, ne doit être confrontée au dénuement. Cela signifie que les personnes doivent avoir accès à un hébergement, à un soutien social et sanitaire, pour répondre au moins à leurs besoins de base jusqu'à ce qu'une solution durable à leur situation soit trouvée, dans le respect de la dignité humaine »¹.

1. Préambule

Cette note de proposition s'inscrit dans le cadre de la Concertation bruxelloise de l'aide au secteur sans-abri, et intervient à la suite des précédents avis émis au cours du processus d'élaboration de l'ordonnance visant à réformer le secteur bruxellois bicommunautaire de l'aide aux sans-abri. Elle reprend les questions qui restent ouvertes dans le texte passé en 3e lecture le 20 décembre 2017 et transmis au Conseil consultatif le 9 janvier 2018.

En guise de préambule, et avec le recul aujourd'hui permis quant à l'analyse de 3 textes, la Concertation relève les constats suivants :

- le secteur de l'aide aux sans-abri soutient la volonté du Collège réuni de faire aboutir une nouvelle ordonnance qui réforme celle de 2002 ;
- cette nouvelle ordonnance doit être un jalon pour un changement profond de politique de lutte contre le sans-abrisme à Bruxelles. Si Bruxelles est, comme d'autres grandes villes de Belgique et d'Europe, touchée par une augmentation sensible de ce phénomène, elle doit sortir de l'optique gestionnaire qui a prévalu trop longtemps et changer enfin de paradigme ;
- l'ordonnance telle que proposée, si elle apporte la reconnaissance et la pérennisation d'initiatives élaborées par les acteurs de terrain, constitue une « réforme d'ajustement » ;
- l'exposé des motifs se montre volontariste en termes d'objectifs, mais comporte des aspects qui demeurent problématiques :
 - ainsi, les objectifs poursuivis ne pourront pas être atteints si, à côté de l'inconditionnalité, on ne traite pas la saturation des centres (surtout ceux de 2e ligne), la place des migrants dans les dispositifs d'aide, le manque de liaison entre la programmation (prévue en fin de texte) et le volet études ;
 - le profil des publics sans-abri, par définition, est un public qui a échoué ailleurs. Il y a donc lieu de penser les solutions en lien avec la prévention mais aussi avec la diversification et le renforcement des voies de sortie, toutes deux en coordination étroite avec les nombreux secteurs et acteurs (tant publics que privés) qui sont intervenus, interviennent ou susceptibles d'intervenir dans les situations rencontrées (approche intégrée) ;
 - des objectifs ambitieux, précis et échelonnés dans le temps pour réduire le nombre de personnes en situation de sans-abrisme, sont absents. L'exposé de ce type d'objectifs constitue pourtant une ligne de force dans les pays cités en exemple sur les enjeux du sans-abrisme².

La présente note entend, comme les précédentes, analyser les points qui posent encore des difficultés dans la réalisation des réformes souhaitées, et faire des propositions afin d'améliorer le texte de l'ordonnance avant son vote par les parlementaires de la Commission communautaire commune, texte qui doit régir tout un secteur pour de nombreuses années.

¹ Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme. Recommandations politiques du Jury, Bruxelles, 9-10 décembre 2010, p.23.

² Voir notamment : Y-Foundation, 2017, *A home of your own, Housing First and ending homelessness in Finland*, Y-Foundation, Helsinki.

2. Modifications principales apportées (avancées)

Une nouvelle ordonnance portant sur les mesures et outils pour lutter efficacement contre le phénomène du sans-abrisme en RBC est attendue de longue date. Le secteur de l'aide aux sans-abri ainsi que les secteurs connexes qui collaborent auprès des mêmes publics (CPAS, santé, santé mentale, aide au logement, handicap, assuétudes, etc.), sont demandeurs d'un texte qui porte une véritable vision capable de guider les choix politiques et les actions de terrain dans les années à venir.

En ce sens, il convient de relever, dès l'origine du projet d'ordonnance, des points positifs : volonté d'appuyer des initiatives jusque-là non reconnues (telles que les centres d'accueil de jour ou les projets Housing First), définition d'éléments et acteurs (privés et publics) clé du système et volonté d'améliorer la coordination des dispositifs.

Entre la 2^e et la 3^e lectures, trois éléments importants ont été retravaillés et constituent des avancées par rapports aux projets antérieurs :

- **la scission du Bureau d'Aide et d'Insertion Sociale en deux ASBL.** L'une, reprend les missions opérationnelles d'hébergement d'urgence héritées du Samusocial. L'autre est l'opérateur de coordination et d'études ;
- **un rééquilibrage partiel entre l'urgence et l'insertion** à travers la redéfinition de plusieurs missions : maisons d'accueil, travail de rue, ... ;
- **les précisions apportées concernant le dossier social électronique**, quant au consentement et au droit d'opposition de la personne sur l'enregistrement, le traitement et le partage de données la concernant. Le texte intègre enfin de multiples corrections préconisées par le Conseil d'État.

Ces modifications sont saluées par les acteurs de terrain. Elles permettent notamment d'éviter une confusion des rôles dans le chef du nouveau service appelé à servir, à la fois, de coupole et d'appui à l'ensemble des services agréés pour l'aide aux personnes sans-abri.

3. Les modifications souhaitées

3.1. Lignes de force manquantes

En premier lieu, 2 éléments conjoints aux valeurs souhaitées dans l'ordonnance mériteraient d'apparaître de façon explicite :

- **l'approche intégrée vis-à-vis du secteur vers les secteurs connexes et inversement**, afin d'éviter l'idée de secteur cul de sac vers lequel les différents secteurs orientent les publics pour lesquels les dispositifs publics n'ont pu apporter de solutions pérennes. Pour reprendre l'avis concernant le projet en 2^e lecture, « *des facteurs tels que l'isolement, la santé mentale, la toxicomanie, le handicap, le surendettement, les ruptures familiales, etc. constituent des freins et dans certains cas, des points de bascule³. La prévention ainsi que les méthodes d'accompagnement en sortie du sans-abrisme sont fondamentales. La non prise en compte des recommandations émises en 2015 par le secteur en matière d'approche intégrée⁴ est à déplorer. Il s'agit d'une carence dans le projet d'ordonnance. Le secteur et ses partenaires sont en attente d'une approche diversifiée et concertée avec les services connexes sous peine de ne pas parvenir à un dispositif d'ensemble cohérent en matière de prévention des expulsions, d'accès et de maintien dans le logement* » ;
- **la liaison à une politique active du logement et de création de logements** nécessaire eu égard à la crise spécifique de la région bruxelloise en termes d'accès à la location pour les ménages et individus à revenus modestes et moyens. Le constat revient en effet sans cesse que pour permettre aux personnes de se réinsérer après leur passage dans un ou plusieurs des services du secteur, des logements, aux loyers accessibles pour les plus bas revenus, et de qualité respectant la dignité des personnes sont nécessaires.

Le texte prévoit que le secteur précise avec le Coordinateur, des *lignes directrices* (art. 87) qui définissent les articulations dans les réponses apportées aux personnes. Il donne aussi au Coordinateur une mission de prospection de logements. Le texte ne précise pas cette mission et n'aborde pas davantage la captation de logements, pratiquée pourtant par plusieurs acteurs de terrain, ce que nous déplorons. Il se peut que cette

³ La Strada, 2017, *Rapport de dénombrement des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale : 7 novembre 2016 – 6 mars 2017*, Centre d'appui du secteur bruxellois de l'aide aux sans-abri de la Strada, Bruxelles, pp. 100-101.

⁴ La Strada, 2015, *Note de synthèse du groupe de travail « Approche intégrée de l'aide aux personnes sans abri » de la Concertation Bruxelloise de l'Aide aux Sans-abris*, Bruxelles.

question soit davantage une compétence hors de l'Aide aux personnes, mais dans ce cas, une liaison devrait pouvoir être établie.

L'absence de solutions à cet égard entraînera le risque de voir augmenter les files d'attente, y compris dans la salle d'accueil du Coordinateur vers qui toute institution peut réorienter des personnes en demande.

3.2. Urgence et insertion

Dans la continuité de ce qui précède, la recherche de solutions de sortie passe par le rééquilibrage entre urgence et insertion. L'article 5 du projet d'ordonnance reste à cet égard problématique. L'ordonnance institue un droit à disposer d'un hébergement d'urgence de nuit mais ne résout pas la question de l'équilibre entre moyens affectés à l'urgence et ceux à l'insertion, garantissant à la première (et pas à la seconde) une attention et un engagement budgétaires spécifiques. Or, l'hébergement d'urgence est un « *dépannage de courte durée* »⁵, ce qui signifie que les personnes doivent pouvoir être rapidement réorientées vers un service offrant un accompagnement de plus longue durée orientée sur l'insertion. Tant que les places dans ces services et les solutions de sortie ne sont pas revues, le dépannage de courte durée risque fort de rester une solution de longue durée, ce qui contrevient aux règles et à l'esprit souhaité par le législateur de l'ordonnance elle-même, et verserait de nouveau dans une « gestion de la misère » sans y apporter de réponses structurelles⁶.

3.3 L'accueil des populations migrantes

L'accueil des personnes n'étant pas en ordre de séjour sur le territoire n'est pas clarifié en troisième lecture. Le commentaire de l'article 3 précise que les personnes relevant du niveau fédéral doivent être orientées vers celui-ci car « [la prise en charge de ces personnes] *pourrait avoir un impact budgétaire qui mettrait en péril tout le système d'aide.* » Tout en précisant que « *rien n'empêche les centres d'accueillir ces personnes* » et que la COCOM ne peut contraindre les centres à refuser une prise en charge de ces personnes, le commentaire met en balance l'aide aux personnes rentrant dans les catégories reprises l'article 3 et l'aide aux autres personnes. Dès lors, en l'état, le texte demeure source d'inquiétudes car il ouvre la voie à ce que la COCOM puisse, à l'avenir, refuser de subsidier un Centre pour les personnes qui ne rentrent pas dans la liste de l'article 3.

La Concertation demande à ce que ce point soit davantage balisé afin qu'il n'y ait pas de risques de limiter la subsidiarité, et donc de nuire à l'offre de services si des personnes qui ne rentrent pas dans les catégories de l'article 3 sont accueillies. De plus, une clarification de l'accord de coopération fédéral-région est en ce sens crucial afin de garantir un accueil d'urgence inconditionnel.

3.4. Le dossier social électronique et orientation

Le dossier social est censé servir de moyen pour améliorer les suivis, favoriser le ré-accrochage aux droits sociaux et le développement conjoint de « politiques préventives »⁷. L'obtention de données statistiques en phase avec la réalité observée est une condition. Or, les expériences existantes (dans le secteur, comme le recueil central des données organisé par la Strada, mais aussi au CAW, dans les CPAS et dans de nombreux autres champs d'activités) montrent la complexité et les difficultés à établir et obtenir des données communes régulières, complètes, cohérentes et fiables, obtenues dans le respect des multiples règles juridiques et déontologiques.

C'est là une réalité qui doit pouvoir être analysée plus finement, à travers une étude sur la faisabilité et les conditions *sine qua non* devant être remplies par un système de dossier électronique, pour satisfaire les acteurs autant que les publics ainsi que le respect de la législation européenne.

La Concertation réitère donc la demande d'une étude préalable de faisabilité qui doit pouvoir aborder :

- les pratiques, apports et difficultés dans la transmission d'informations entre services autour d'une même situation ;
- la place de l'encodage dans la charge de travail et l'organisation des services ;
- les conditions de fiabilité des données encodées et la mesure de la-plus-value tant dans la réalisation des missions des services qu'à des fins scientifiques ou pour aider à la définition des orientations politiques ;

⁵ Commentaire de l'art. 5, qui ne précise cependant pas cette notion de « courte durée ».

⁶ Les effets néfastes de la « gestion de populations » en situation de sans-abrisme sont des aspects pointés dans plusieurs rapports internationaux. Voir notamment : Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme. *Recommandations politiques du Jury*, Bruxelles, 9-10 décembre 2010, p. 11. Voir aussi Hytönen, T., Kaakinen, J., Turunen, S., *Finland : Towards ending homelessness instead of managing it*, Brussel: Feantsa, 2017, p. 17. ; FEANTSA, Fondation Abbé Pierre, *2nd overview of housing exclusion in Europe*, Bruxelles, FEANTSA ; Paris, Fondation Abbé Pierre, 2017, 127 p.

⁷ Cfr. le commentaire de l'article 74 par le Collège réuni.

- l'adéquation des limites posées par l'ordonnance (cfr. l'article 77) aux objectifs de respect de la vie privée, de liberté de choix et de non-stigmatisation des publics rencontrés ;
- l'impact budgétaire de l'implémentation d'un tel système.

La Concertation rappelle que le dossier social électronique n'est pas une solution en soi : il ne résoudra pas les questions d'accès aux droits (c'est une compétence notamment des CPAS qui doit être réglée dans le cadre de la législation fédérale) et ne remplace pas les échanges nécessaires entre bénéficiaire et intervenants de terrain, ni entre intervenants de services différents. Ces échanges nécessitent du temps et du personnel en suffisance.

3.5. L'organisation des dispositifs

A. La place de l'opérateur d'hébergement d'urgence (New SamuSocial)

Comme déjà souligné, l'avancée majeure de cette 3e mouture est la scission du BAIS en deux entités distinctes. En ce qui concerne l'opérateur d'hébergement d'urgence (défini dans les art. 52 à 57), il devient une ASBL de droit public ayant des missions identiques à celles de tout autre Centre agréé pour l'hébergement d'urgence.

La structure du texte amène cependant des ambiguïtés : cet opérateur est-il un Centre au même titre que les autres ou a-t-il une place à part ? Cela doit pouvoir être clarifié, en lien avec les changements de fond évoqués en préambule.

B. Structuration du Coordinateur

Dans le texte, ce nouvel acteur apparaît davantage comme une coupole régionale chargée à la fois d'aider les personnes à se diriger vers les services, de coordonner les actions du secteur et d'appuyer celui-ci par les outils d'études, de concertation et d'information déployés jusqu'ici par la Strada.

La cohérence du Coordinateur doit être encore améliorée. Les missions confiées doivent être précisées et mieux délimitées.

- Comment éviter les allers-retours des personnes entre les centres et le Coordinateur ?
- Quelle organisation du dispatching ? Les expériences du secteur, mais aussi d'autres dispositifs similaires (par exemple en matière de violences conjugales) pointent la complexité d'une telle mission.
- La mission de prospection de logement vient-elle remplacer ou compléter la captation de logements ? Comment tenir compte des projets existants ? Comment assurer la liaison entre les besoins du secteur et ceux des secteurs connexes ? La Concertation constate le besoin d'une plus grande coordination et d'un dialogue plus structuré avec les opérateurs de logement, afin d'éviter les mises en concurrence et, au contraire, de démultiplier les effets de captation.
- La mission d'orientation n'est réaliste que si opérée en complément de l'orientation déjà effectuée par les acteurs de terrain qui disposent du personnel, du savoir-faire et de relais établis avec d'autres services. La Concertation rappelle qu'une porte d'entrée unique risque de rebuter une part importante du public sans-abri alors que l'expérience montre l'importance de la proximité et de la diversité des portes d'entrée.
- Qu'en est-il de la Cellule de gestion de crises proposée dans l'avis de la Concertation sur le projet en 2e lecture ? Celle-ci pourrait être instituée via l'Arrêté d'application concernant le Coordinateur. Il s'agit de traiter les situations de crise (en ce compris le dispositif hivernal mais pas seulement) :
 - par un travail d'anticipation, de préparation et de coordination spécifique des acteurs de terrain concernés,
 - par une préparation des fins de périodes de crise ;
 - par une évaluation approfondie menant à une amélioration et un réajustement des missions et coordinations existantes,
 - afin de réintégrer peu à peu ces situations dans le dispositif structurel général.
- La composition et les rôles assignés aux instances qui dirigeront la structure (Assemblée générale et Conseil d'administration) sont des éléments importants à clarifier, afin de garantir que le Coordinateur soit à égale distance de tous les acteurs, avec une autonomie, une neutralité et une indépendance suffisantes pour réaliser ses missions.

L'avis de la Concertation sur le projet en 2e lecture proposait déjà des pistes sur la composition des instances (soit des représentants d'opérateurs de terrains + commissaires du Gouvernement, soit une répartition paritaire stricte assurant la représentation des opérateurs du secteur et du ban CPAS), et

rappelait l'importance de l'approche intégrée en invitant également des représentants des secteurs connexes.

3.6. La notion de Participation

Cette notion est de façon dommageable totalement absente des textes. La participation est fondamentale (Concertation et mise en réseau) et est un atout en termes de recherche, d'analyse et d'évaluation des dispositifs (RCD, dénombrement, etc.). Nous proposons qu'à tout le moins, la participation soit incluse dans les missions du centre d'études comme un point d'attention à étudier et appuyer. Elle pourrait plus largement être intégrée dans les missions facultatives des différents agréments.

4. Autres points pendants

Certains points restent en demande de développement.

- La fermeture des Services d'hébergement non-agrésés (SHNA), permettra de mettre un terme à des pratiques contestables dans le chef de certains d'entre eux. Reste la question du sort des personnes qui y sont hébergées, les derniers dénombrements ayant montré le nombre important d'habitants dans ces structures et la nécessité pour eux d'y recourir, faute de places ailleurs.
- Les liens avec la Programmation pourraient être davantage développés dans le texte. La Programmation devrait être explicitement mentionnée comme une des sources examinées par le Collège réuni pour l'agrément des services, comme devant être en lien tant avec les lignes directrices établies dans le cadre de la Coordination qu'avec les résultats des études et les recommandations émises par le Centre d'études du Coordinateur. Il conviendrait également d'y associer d'autres organismes et administrations : Administration du logement, Actiris, ONEm, ONP, Mutualités, Coordinations sociales, etc.
- La Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abris doit pouvoir être plus explicitement mentionnée dans le texte. La référence qui y est faite reste trop vague et omet que la Concertation dispose d'un cadre juridique établi.

Enfin, il reste à préciser les modalités de la phase de transition, en anticipant les spécificités d'une dernière année de législature. La Concertation entend pouvoir continuer à suivre toutes ces étapes et contribuer à ce que les décisions à venir puissent répondre à la hauteur des enjeux.

Les membres de la Concertation bruxelloise d'aide aux sans-abri

28 février 2018