



Note d'information: Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme

Ce document a pour ambition de fournir des informations contextuelles concernant la **Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme** organisée à Bruxelles les 9 et 10 décembre 2010. Vous pouvez également vous reporter à la note d'agenda et au communiqué de presse relatifs à cet événement.

1. Le sans-abrisme en Europe

Caractéristiques du sans-abrisme en Europe: Si dans certains pays de l'UE, la situation s'est nettement améliorée depuis quelques années, dans d'autres le problème du sans-abrisme s'aggrave. Ce phénomène est complexe et présente de nombreuses facettes: il touche indifféremment des individus ou des familles, à n'importe quel moment de leurs vies, pour des durées variables et de différentes façons. Si le sans-abrisme de rue est sans doute la forme la plus visible et la plus extrême de pauvreté et d'exclusion, le phénomène rassemble aussi d'autres situations: celles des personnes qui doivent résider dans des logements d'urgence, temporaires ou transitoires, être hébergées de façon provisoire dans leur famille ou chez leurs amis, qui sont menacées d'expulsion ou vivent dans des logements précaires ou inadaptés.

Profil des personnes sans domicile en Europe: Le sans domicile «type» est un homme célibataire d'âge moyen dormant dans la rue. Mais ce stéréotype ne reflète pas l'évolution de la population des sans-abri, qui compte de plus en plus de jeunes, de femmes, de victimes de ruptures familiales, d'immigrants et de demandeurs d'asile qui se retrouvent sans toit.

Causes du sans-abrisme en Europe: Les causes du sans-abrisme sont souvent complexes et interconnectées. Il s'agit souvent d'une combinaison de facteurs qui conduisent une personne à perdre son domicile. Il peut s'agir:

1. de facteurs personnels: rupture sentimentale, violences conjugales, décès du conjoint, perte d'emploi, problèmes de dépendance;
2. de facteurs institutionnels: manque de services de soutien adéquats, par exemple à la sortie de prison ou d'hôpital psychiatrique;
3. facteurs structurels: manque de logements adaptés et financièrement abordables, taux de chômage élevés, impact social du sans-abrisme en Europe. Le sans-abrisme a des conséquences considérables, tant pour les personnes que pour la société. Il a un impact négatif sur la vie des individus dans un grand nombre d'aspects, notamment sur leur santé mentale et physique. Il est aussi préjudiciable pour la société, en termes de cohésion sociale et de coûts.

Chiffres du sans-abrisme en Europe: Il est impossible de mesurer précisément l'étendue du sans-abrisme dans l'UE: les définitions adoptées par les États membres sont très différentes et il n'existe aucune définition de travail commune du sans-abrisme à l'échelle européenne. La définition d'une image précise de ce phénomène est également troublée par la discordance entre les États membres qui disposent de données exhaustives et de rapports sur le sans-abrisme et ceux, nombreux, dans lesquels les informations recueillies ne couvrent que certains aspects du problème. Dans certains pays, les informations sont même inexistantes ou très limitées et les rapports incohérents. Pour élaborer des politiques efficaces, il est indispensable de disposer de données fiables et comparables sur la question.



Quelques progrès ont toutefois été réalisés à l'échelle de l'Europe, en particulier grâce à l'étude Mesurer le sans-abrisme (Edgar et al, 2007) ⁽¹⁾ et au projet MPHASIS (Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems) ⁽²⁾ qui, à partir des recommandations de l'étude européenne, cherche à améliorer les informations de contrôle sur le sans-abrisme et l'exclusion du logement dans 20 pays européens.

Progrès dans la lutte contre le sans-abrisme en Europe: Ces dernières années, de plus en plus de stratégies locales, régionales et nationales visant à réduire, voire à éradiquer le sans-abrisme ont été développées en Europe, accompagnées d'objectifs clairs et chiffrés ⁽³⁾. La plupart sont sources de progrès impressionnants, tant dans la prévention du sans-abrisme que dans l'offre de solutions pour en sortir lorsqu'il survient.

2. Le contexte politique européen

Stratégie européenne de protection sociale et d'inclusion sociale

La lutte contre le sans-abrisme est devenue une priorité de la stratégie européenne de protection sociale et d'inclusion sociale. Elle a progressivement gagné en importance dans l'agenda politique grâce au mécanisme de notification mis en place avec les Rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale.

Par le biais de la stratégie européenne de protection sociale et d'inclusion sociale (également appelée «méthode ouverte de coordination sociale»), l'Union européenne encourage et coordonne le développement de politiques et les initiatives nationales visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale reposant sur des objectifs européens communs. Ces actions partagent également un mécanisme de notification, des indicateurs convenus et donnent lieu à des conclusions politiques finales adoptées conjointement par la Commission européenne et le Conseil des ministres de l'UE.

Cette conférence de consensus est l'occasion de définir le rôle de l'UE dans l'aide et le soutien à apporter au développement de stratégies efficaces de lutte contre le sans-abrisme. Elle permettra de définir ce qui doit être fait pour garantir le bon suivi du rapport conjoint 2010 dans l'ensemble de l'UE et pour permettre que l'élan généré autour du sans-abrisme en Europe se traduise en actions de soutien et de coordination politique plus efficaces. Le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale est publié tous les ans par la Commission européenne et le Comité de protection sociale du Conseil européen. Il rassemble les conclusions politiques tirées des rapports élaborés dans le cadre de la stratégie européenne de protection sociale et d'inclusion sociale. C'est celui de 2005 qui a mentionné pour la première fois le sans-abrisme comme une question prioritaire. Selon celui de 2009, il convenait «de poursuivre l'action menée pour remédier au sans-abrisme, qui est une forme d'exclusion extrêmement grave». Les États membres ont donc soumis des rapports nationaux sur la question.

Le rapport conjoint publié en 2010 par la Commission européenne et le Conseil européen sur la protection sociale et l'inclusion sociale ⁽⁴⁾ appelle les États membres à élaborer des stratégies dont les grands axes seraient les suivants:

- la prévention, comme le moyen le plus efficace et le plus économique de lutter contre le sans-abrisme (l'accent est placé en particulier sur la réduction du nombre de personnes expulsées ou sans domicile à leur sortie d'institutions);
- aller au-delà d'une simple offre de logement d'urgence ou temporaire pour progresser vers des politiques d'évolution complètes, conçues pour aider les personnes à accéder à des logements subventionnés et/ou permanents;

¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1998&langId=fr>

² Voir <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/index.html>

³ Voir la [page dédiée](#) du site internet de la FEANTSA ainsi que «Mettre un terme au sans-abrisme: Un manuel pour les décideurs politiques», une ressource de la FEANTSA rassemblant des exemples de stratégies de lutte contre le sans-abrisme ayant fait preuve de succès.

⁴ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st06/st06500.fr10.pdf>



- une approche prônant le «logement d'abord» définissant comme une priorité absolue l'offre de logements stables, sans pour autant être une stratégie de «logement uniquement» lorsque les personnes ont besoin d'aides supplémentaires;
- une gouvernance améliorée, dont les éléments clés seraient le fort leadership des autorités publiques concernées, la participation efficace de tous les acteurs clés et un consensus sur la stratégie adoptée.

La stratégie Europe 2020: des objectifs de réduction de la pauvreté et de l'exclusion

Le 17 juin 2010, le Conseil européen a adopté la nouvelle stratégie Europe 2020 qui établit des priorités pour la prochaine décennie en matière d'inclusion sociale, en particulier grâce à la réduction de la pauvreté. D'ici 2020, l'UE vise à soustraire au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion. Pour y parvenir, les États membres de l'UE devront traduire cette ambition de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté en objectifs concrets et réalisables. La proposition de la Commission pour 2020 comprend notamment la création d'une plateforme européenne contre la pauvreté, afin de «créer et [...] appliquer des mesures répondant aux particularités des groupes à risque ([...] sans abris)» ⁽⁵⁾.

La conférence de consensus sera le point de départ de la mise en place d'un contrôle plus systématique et d'une approche d'apprentissage mutuel entre les États membres dans la lutte contre des problèmes de haute priorité comme le sans-abrisme.

L'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La conférence de consensus est organisée en 2010, qui est l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ⁽⁶⁾. Cette année a pour objectifs majeurs de sensibiliser le grand public et de renouveler l'engagement politique de l'UE et de ses États membres dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au cours de cette année en particulier, le sans-abrisme est un domaine politique prioritaire.

La coordination politique sur le sans-abrisme à l'échelle de l'UE

Le Parlement européen a lancé plusieurs initiatives importantes sur le sans-abrisme, notamment une Déclaration écrite en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue, adoptée en 2008. Cette déclaration invite le Conseil à convenir d'un engagement européen visant à mettre fin au sans-abrisme de rue d'ici 2015, appelle la Commission à fournir des rapports annuels sur les actions entreprises et les progrès réalisés en ce sens dans les États membres de l'UE et demande instamment aux États membres de concevoir leurs «plans d'urgence hivernaux» dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre le sans-abrisme.

Fin 2009, le Réseau européen d'experts indépendants sur l'inclusion sociale a rédigé un rapport ⁽⁷⁾ sur le sans-abrisme et l'exclusion du logement dans les États membres de l'UE. Ce rapport avance des recommandations concrètes pour faire progresser l'élaboration de politiques sur le sans-abrisme à l'échelle de l'UE. Il demande que le sans-abrisme devienne un élément à part entière de la MOC sociale, devant être consolidé et poursuivi au-delà de l'échéance de 2010. Il souligne la nécessité de parvenir à une définition formellement reconnue et de voir la Commission européenne et les États membres s'accorder sur un cadre commun et sur des lignes directrices homogènes visant à garantir la mesure, le suivi et la notification du sans-abrisme et des stratégies de lutte mises en œuvre. La conférence de consensus pourrait contribuer à traduire ces recommandations en actions concrètes au sein du cadre émergent de la stratégie Europe 2020.

Une nouvelle déclaration écrite multipartite sur la nécessité d'une stratégie de l'UE pour les personnes sans-abri a été lancée par cinq parlementaires européens le 6 septembre 2010. Elle a déjà été signée par plus de 200 parlementaires. La conférence de consensus pourrait permettre de progresser sur ces requêtes claires

⁵ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=509103:cs&page=>

⁶ www.2010againstopoverty.eu

⁷ http://www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2009/homelessness-and-housing-exclusion?set_language=fr



émanant du seul organe directement élu de l'Union européenne et appelant à une coordination politique européenne plus stratégique sur la question du sans-abrisme.

En octobre 2010, le Comité des régions a publié un avis d'initiative sur le sans-abrisme indiquant que l'UE devait contribuer davantage à la lutte contre ce phénomène.

3. Méthodologie de la conférence de consensus

La conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme est un processus innovant spécialement conçu pour faire avancer des questions complexes. C'est sa première utilisation dans le champ de la politique sociale à l'échelle européenne.

Un outil spécifique

Une «conférence de consensus» peut être définie comme une enquête publique au centre de laquelle un jury est chargé d'évaluer une question suscitant une controverse sociale. Des experts du domaine apportent des éléments de preuve au jury, qui a la possibilité de poser des questions avant d'évaluer ces éléments en privé et de produire un rapport de conclusions. L'objectif est de porter le débat sur la question controversée au-delà de la sphère des experts et des groupes d'intérêt afin de faire progresser l'évaluation de la question et de faciliter ainsi la prise de décision. Jorgenson (1995) ⁽⁸⁾ estime que la conférence de consensus associe des éléments des différents modèles suivants:

- la procédure judiciaire avec jury;
- la rencontre scientifique entre pairs;
- la réunion de type «municipal» avec participation publique.

Les conférences de consensus ont vu le jour dans les années 70 en tant qu'outils d'évaluation des technologies médicales aux États-Unis. Depuis, cette méthodologie a été adaptée et appliquée à différents contextes. Au cours des années 80, elle a été largement adoptée par le Conseil danois de la technologie dans l'évaluation technologique. Dans ce modèle, le jury est toujours composé de non spécialistes, la conférence de consensus étant considérée comme un moyen de faire participer le public à la science. La conférence de consensus est un outil flexible et transférable à de nombreux contextes et objectifs, mais ce n'est que récemment qu'elle a été appliquée à la politique sociale et au sans-abrisme en particulier. La Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme est d'ailleurs la première conférence de consensus européenne dans le domaine social, même s'il existait un précédent important: la conférence de consensus nationale française sur le sans-abrisme baptisée «Sortir de la Rue», organisée à Paris en 2007 ⁽⁹⁾.

Dans le domaine du sans-abrisme, la conférence de consensus et ses conclusions pourraient constituer une base à partir de laquelle pourrait être améliorée l'efficacité du cadre européen en matière de soutien transnational, de suivi et d'apprentissage mutuel. Même si ces dernières années ont témoigné des considérables accomplissements, les progrès futurs de l'UE sur le sans-abrisme sont entravés par un manque de consensus sur les aspects majeurs du problème. La diversité des perspectives, des réalités et des compréhensions du sans-abrisme et des politiques de lutte corrélées font du soutien et de la coordination des politiques au plan européen un véritable défi. Il est donc nécessaire d'établir une base consensuelle à partir de laquelle il serait possible de progresser.

⁸ Jorgensen, Torben (1995) 'Consensus conferences in the health sector' 17 – 31 in Public Participation in Science: the Role of the CC in Europe, Joss Simon and Durant John (Eds) , Science Museum, London

⁹ Voir <http://sans-abri.typepad.fr/>



Par le biais de la MOC sociale, l'Union européenne offre aujourd'hui aux États membres un cadre facilitant le développement et la coordination des politiques sur la pauvreté et l'exclusion sociale. La conférence de consensus va dans le sens des principes de la MOC: c'est outil innovant, participatif et orienté vers l'action, qui implique activement les différents acteurs concernés, prend en compte les réalités du terrain et reste cohérent avec le principe de subsidiarité.

Pour préparer le terrain, le comité d'organisation

Une conférence de consensus exige une phase préparatoire minutieuse. Dans le cas présent, un comité d'organisation rassemblant 20 acteurs divers dans le domaine du sans-abrisme – ONG, chercheurs, autorités publiques, personnes ayant l'expérience du sans-abrisme et représentants de secteurs corrélés comme celui du logement social – se sont partagé la responsabilité de la phase de planification. Le comité d'organisation était géographiquement équilibré et représentait les différents États membres de l'UE. Ses principales missions étaient les suivantes:

- identifier les questions clés devant être abordées lors de la conférence de consensus;
- sélectionner les membres du jury chargés d'établir le consensus;
- sélectionner les experts chargés d'apporter au jury les éléments de preuves sur les questions abordées.

Avant la conférence de consensus, le comité d'organisation a sélectionné les questions pour lesquelles le manque de consensus entravait la progression des politiques européennes. Il a également désigné trois experts chargés d'apporter des éléments de preuve pour chaque question abordée. Le comité d'organisation a cherché à garantir la représentation des différents points de vue grâce aux différentes expertises examinées et à la prise en compte de ces différents points de vue sur les questions clés. Les experts ont été invités à présenter leurs éléments de preuve par écrit. Les membres du jury et les participants à la conférence de consensus (environ 400 personnes) auront la possibilité d'interroger les experts sur leurs éléments de preuve afin d'en tirer leurs conclusions.

Le jury

Le comité d'organisation a sélectionné sept membres pour le jury. Tous sont des experts du domaine social, sont indépendants du secteur du sans-abrisme et ont une autorité reconnue en matière sociale.

Le président du jury, **Frank Vandenbroucke**, est membre du Sénat de Belgique. Il a été ministre des affaires sociales et des retraites et ministre de l'emploi et des retraites au sein du gouvernement fédéral belge. Il possède également une grande expérience dans le domaine de la politique sociale européenne et a joué un rôle crucial dans le développement de la MOC sociale.

Le vice-président du jury est le défenseur des droits de l'homme et avocat espagnol **Álvaro Gil-Robles**, qui a été le premier Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de 1999 à 2009.

Les autres membres du jury sont:

- **Máté Szabó**, commissaire parlementaire aux droits de l'homme (médiateur), Hongrie
- **Barbara Wolf-Wicha**, professeur à l'Institut des sciences sociales, université de Salzburg
- **Matti Mikkola**, professeur de droit du travail à l'université d'Helsinki et membre de longue date du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe.
- **Mary Daly**, professeur à la faculté de sociologie, politique sociale et travail social de la Queen's University de Belfast et membre du Réseau européen d'experts indépendants sur l'inclusion sociale.



- **Ruth Becker**, directrice d'études sur les femmes et le logement au sein du département de planification urbaine de la Technische Universität Dortmund.

Le jury est chargé de trouver un consensus sur les questions abordées et d'en établir un rapport. Les membres du jury se rencontreront à huis clos immédiatement après la conférence de consensus, les 11 et 12 décembre, afin de rédiger leurs conclusions. Ces dernières seront finalisées sous forme de rapport dans les semaines suivant la conférence. Le rapport constituera la base du développement futur des politiques sur le sans-abrisme en Europe.

Pour parvenir à ses conclusions, outre les éléments des experts, le jury utilisera deux études commanditées dans le cadre de la conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme.

Le Front Commun des SDF (une plate-forme nationale réunissant des sans-abris et d'anciens sans-abris en Belgique) a coordonné cette consultation, dont l'objectif est de garantir que les opinions des personnes ayant vécu sans domicile soient présentées au jury et prises en compte dans ses conclusions.

Un rapport a été préparé par une équipe internationale de quatre chercheurs travaillant avec l'Observatoire européen sur le sans-abrisme. L'objectif de cette étude intitulée «*Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe: les enseignements de la recherche*» est de fournir une base solide aux recommandations du jury en synthétisant les connaissances actuelles sur le sans-abrisme et les politiques afférentes en Europe.

Contact:

- Présidence belge de l'Union européenne / Cabinet de Monsieur le Ministre Philippe Courard: Waut Es au +32 497 44 18 56 ou waut.es@minsoc.fed.be
- Commission européenne, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances: Antoine Saint-Denis +32 2 298 62 37 antoine.saint-denis@ec.europa.eu
- FEANTSA - Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri: Ruth Owen au +32 2534 49 30 ou