Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme:

Recommandations politiques du Jury

Conférence Européenne de Consensus sur le Sans-Abrisme

9 - 10 décembre 2010, Bruxelles

trio.be

COMMISSION EUROPÉENNE

FEANTSA

POD SPP Maatschappelijke Integratie Intégration Sociale

Chantier national prioritaire 2008-2012 pour les personnes sans-abri ou mal logées

REMERCIEMENTS

Le jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme souhaite remercier Nele de Kerf et Fabrizio Leiva-Ovalle (PPS intégration sociale, politique de lutte contre la pauvreté, économie sociale et Politique urbaine fédérale) pour avoir facilité son travail, et remercie Ruth Owen (FEANTSA) pour son apport ainsi qu'Ed Thorpe (Thorpe European Services) pour la préparation de ce rapport. Le jury souhaite également saluer le rôle de premier plan joué par la Présidence belge, la Commission européenne, la FEANTSA, le gouvernement français, le comité préparatoire ainsi que les experts et les participants à la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme.

LES MEMBRES DU JURY

Frank Vandenbroucke est le Président du jury. Économiste et homme politique, il est membre du Sénat belge et a été Ministre des Affaires sociales et des Pensions, et Ministre de l'Emploi et des Pensions au gouvernement fédéral belge. De 2004 à 2009, il a été Ministre du Travail, de l'Éducation et de la Formation dans le gouvernement régional flamand. Il a activement participé au développement de la politique sociale au niveau européen et a joué un rôle majeur dans le développement de la Méthode ouverte de coordination. Il enseigne également à l'Université de Louvain et à celle d'Anvers.

Álvaro Gil-Robles est Vice-président du jury. Il a une très longue expérience d'avocat et de militant des droits de l'homme, tant au niveau international qu'en Espagne. Il a été le premier Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de 1999 à 2009.

Ruth Becker est économiste et urbaniste. Jusqu'à sa retraite, elle était chef de département d'études sur les femmes et le logement au département d'urbanisme de la Technische Universität Dortmund. Ses principaux domaines de recherche sont les aspects liés au genre du développement spatial, les nouvelles formes de logement et le changement social.

Mary Daly est Professeur à l'École de sociologie, de politique sociale et de travail social à la Queen's University de Belfast. Elle est membre du réseau d'experts indépendants de l'UE en matière d'inclusion sociale et travaille abondamment sur les questions sociales au niveau de l'UE. Elle a présidé le groupe de travail de haut niveau sur la cohésion sociale du Conseil de l'Europe.

Máté Szabó est le Commissaire parlementaire hongrois en charge des droits civils /Ombudsman. Il est également professeur à l'École doctorale de sciences politiques à la Faculté de droit de l'université d'Eötvös Loránd à Budapest.

Matti Mikkola est Professeur de droit du travail à l'université d'Helsinki et Professeur invité de politique sociale à l'université de Tartu, en Estonie. Il est membre depuis de longues années du Comité européen des droits sociaux (1994-2006).

Barbara Wolf-Wicha est journaliste indépendante et est impliquée dans la gestion d'activités culturelles. Elle était auparavant Professeur à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Salzbourg où elle a dirigé le département d'histoire et de sciences politiques de 2004 à 2006. Elle a pris sa retraite en 2008. Parmi ses principaux domaines de recherche et d'enseignement figurent la politique autrichienne et comparée, l'étude de l'Union européenne et les études de genre.

Table des matières

Note de synthèse 2

Introduction 4

Question clé n°1: Que signifie l'absence de chez-soi? 7

Question clé n°2: Mettre un terme à l'absence de chez-soi : un objectif réaliste ? 11

Question clé n°3: Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi ? 14

Question clé n°4: Comment assurer une participation significative des personnes sans chez-soi dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi? 17

Question clé n°5: Dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez-soi, indépendamment de leur statut légal et de leur citoyenneté? 19

Question clé n°6: Quels doivent être les éléments d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi? 22

Note de synthèse

Une conférence de consensus est un outil spécifique pour faciliter les progrès dans des questions spécifiques où un manque de compréhension commune bloque les progrès politiques. Les recommandations politiques contenues dans ce rapport sont le résultat de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme[1]. Elles constituent les conclusions auxquelles est parvenu un jury indépendant sur un ensemble de six questions clés. Ces recommandations politiques ont pour objectif de fournir une base à partir de laquelle des progrès continus pourront être réalisés sur la question de l'absence de chez-soi au sein de l'Union européenne, en particulier dans le cadre de la nouvelle Stratégie Europe 2020[2] , et de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale[3].

En réponse à la **question clé n° 1 : « Que signifie l'absence de chez-soi?** » le jury met en parallèle des définitions communes du sans-abrisme comme le fait de dormir dans la rue et conclut que le sans-abrisme est un processus complexe, dynamique et différencié qui implique différentes trajectoires et différentes sorties ou « parcours » pour différents individus et différents groupes. Le jury recommande l'adoption de la typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS)[4], qui a été lancée par la FEANTSA en 2005 en tant que définition cadre commune de l'exclusion liée au logement. Dans l'ETHOS, on utilise les domaines physique, social et légal d'un « logement » (ou "home" en anglais) pour créer une typologie large qui permet de classer les personnes exclues du logement selon quatre situations de vie principales : être sans-abri, être sans logement, être en situation de logement précaire, être en situation de logement inadéquat.

La réponse du jury à la **question clé n° 2 « Mettre un terme à l'absence de chez-soi : un objectif réaliste?** » a trait au niveau d'ambition qui doit sous-tendre une stratégie globale de lutte contre l'absence de chez-soi de l'UE. Le jury conclut que l'absence de chez-soi constitue une injustice grave et une violation des droits fondamentaux de l'homme à laquelle on peut et on doit mettre fin. Bien qu'il y aura toujours un flux potentiel de personnes en situation d'absence de chez-soi, le jury conclut que des mesures de prévention et d'intervention continues, dans un contexte de stratégies nationales/régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi peuvent non seulement empêcher que des personnes ne se retrouvent en situation d'absence de chez-soi, mais aussi garantir que des solutions à long terme soient trouvées rapidement pour ceux qui sont en situation d'absence de chez-soi. Le jury considère ainsi que l'absence de chez-soi peut être progressivement réduite et que l'on peut, en fin de comte, y mettre un terme. Le jury met en avant certains objectifs particuliers auxquels il convient de s'atteler afin de réaliser des progrès en vue de mettre fin à l'absence de chez-soi.

Concernant la **question clé n° 3 « Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi ?** », le jury appelle à passer de l'utilisation des refuges et des hébergements temporaires comme solution principale à l'absence de chez-soi à des approches « dirigées vers le logement ». Cela implique d'augmenter l'accès à un logement permanent et d'augmenter la capacité de prévention et de mise à disposition d'accompagnement flottant adéquat aux personnes dans leur logement en fonction de leurs besoins.

En réponse à la **question clé n° 4 « Comment assurer une participation significative des personnes sans chez-soi dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi?** » Le jury appelle à se départir des approches selon lesquelles les personnes sans domicile sont considérées comme des bénéficiaires passifs d'aide pour s'orienter vers des approches où leurs droits et leur autonomie sont mis en avant. Le jury appelle au renforcement des capacités des personnes sans domicile afin qu'elles participent aux décisions qui affectent leur vie. Le jury souligne également certains freins importants à la facilitation de la pleine participation des personnes sans domicile dans les processus d'élaboration de politiques et avance des suggestions quant à la manière de gérer ces freins.

La question clé n° 5 : « Dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez-soi, indépendamment de leur statut légal et de leur citoyenneté? » a trait à l'accessibilité des services aux sans-abri, en particulier pour les migrants et les citoyens de l'UE non ressortissants de l'Etat membre où ils habitent, qui peuvent être confrontés à des freins en raison de leur statut juridique ou administratif. Le jury souligne qu'il s'agit d'une question qui revêt une importance croissante et fait de plus en plus débat dans le contexte d'un problème croissant d'absence de chez-soi chez les migrants et les citoyens de l'UE non ressortissants dans un certain nombre d'Etats membres. Le jury précise que personne ne devrait être laissé sans aucune ressource au sein de l'Union européenne et souligne la nécessité de respecter les droits fondamentaux de l'homme, quel que soit le statut juridique ou administratif de

1 Pour plus d'informations sur la conférence, y compris tous les documents pertinents, voir http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes

2 Disponible à l'adresse http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf

3 Disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=959&furtherNews=yes

4 Voir http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf

la personne. Le jury appelle à une approche intégrée de la situation des migrants et des citoyens de l'UE qui sont en situation d'absence de chez-soi en raison de freins liés à leur statut juridique ou administratif. Le jury souligne la responsabilité particulière de la politique de migration dans la prévention de cette situation. Les services aux sans-abri ne doivent pas être systématiquement utilisés pour compenser l'incohérence des politiques de migration qui mènent les gens à des situations de dénuement et d'absence de chez-soi. L'accès aux services pour les sans-abri ne doit pas non plus être utilisé comme moyen de réguler les migrations. Les prestataires de services aux sans-abri ne peuvent être pénalisés pour le fait de proposer des services aux personnes dans le besoin. Afin d'améliorer la compréhension de cette question, le jury conclut que l'UE doit réaliser une étude afin d'analyser la relation entre l 'absence de chez-soi et les contextes de la migration ainsi que de la libre circulation au sein de l'UE. Dans le cadre d'une telle étude, il conviendra d'accorder une attention particulière à la nature homme/femme des expériences de migration et à la situation spécifique de certaines femmes migrantes.

Question clé n° 6 : « Quels doivent être les éléments d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi? » La conclusion numéro un du jury est que, dans le contexte de la nouvelle Stratégie Europe 2020 et en particulier la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 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 priorités. Les stratégies intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi doivent prendre en compte l'évolution du profil de la population des sans-abri. Au niveau de l'UE, le cadre stratégique doit soutenir, contrôler et coordonner le développement des stratégies intégrées nationales/régionales dans les Etats membres par le biais d'un cadre de contrôle adéquat, d'un ordre du jour fort avec un volet d'innovation sociale, d'apprentissage mutuel et un programme d'échange transnational, de la promotion de la qualité des services, des liens durables avec des possibilités de financements de l'UE et de l'intégration de la question de l'absence de chez-soi dans les domaines de politiques concernés.

Introduction

Contexte

Ce rapport contient les résultats du jury indépendant nommé pour apporter ses conclusions à la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme[5]. La conférence a constitué un événement officiel de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne, coorganisé par la Commission européenne et la FEANTSA (la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri) et s'est déroulée les 9 et 10 décembre 2010 à Bruxelles. Le gouvernement français a soutenu l'événement.

Une conférence de consensus est un outil innovant, participatif et orienté vers l'action qui intègre divers acteurs et réalités de terrain. C'est en 2008 que l'appel à une Conférence européenne de consensus a été lancé. Dans les conclusions de la Table ronde annuelle sur la pauvreté et l'exclusion sociale, on a attiré l'attention sur la nécessité d'organiser une conférence de consensus sur le sans-abrisme au niveau de l'UE afin de faciliter une coordination plus efficace des politiques. Cet appel a été soutenu par les conclusions de la réunion informelle des Ministres du logement de 2008. La Présidence française a alors demandé à la Commission européenne d'organiser cette conférence de consensus. La Commission européenne a apporté son soutien et un financement à la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme en 2010, sous la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne.

Logique

L'absence de chez-soi représente une forme très grave de pauvreté et d'exclusion sociale et constitue une violation des droits fondamentaux de l'homme. Malgré des progrès réalisés dans la compréhension et dans la lutte contre l'absence de chez-soi au cours de ces dernières années, ce problème continue de toucher un nombre important de personnes dans tous les Etats membres de l'UE.

L'UE et ses Etats membres se sont engagés à s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale. L'UE offre une plateforme importante pour le développement des politiques et la coordination de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris l'absence de chez-soi. Depuis 2000, l'UE soutient et coordonne les politiques des Etats membres dans ce domaine par le biais de la Méthode ouverte de coordination (la MOC). Bien que des avancées significatives aient été réalisées en matière de lutte contre l'absence de chez-soi dans ce cadre, il est à présent nécessaire d'établir une base consensuelle à partir de laquelle il sera possible de passer à la vitesse supérieure dans la lutte contre l'absence de chez-soi au niveau européen. Le large éventail de perspectives, de réalités et de pratiques en matière de lutte contre l'absence de chez-soi au sein et entre les différents acteurs et les différents Etats membres constitue un contexte ambitieux pour établir un consensus. L'objectif de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme est de proposer des réponses consensuelles à des questions clés qui concernent l'absence de chez-soi à partir desquelles on pourra guider le développement et la coordination des politiques à venir dans ce domaine. Cette base est nécessaire dans le nouveau contexte politique de la Stratégie Europe 2020 de l'UE[6]. Alors que l'objectif principal de la Conférence de consensus est de guider un cadre au niveau de l'UE pour réaliser des progrès dans la lutte contre l'absence de chez-soi, elle a permis d'impliquer un grand nombre d'acteurs et de parties prenantes dans la lutte contre l'absence de chez-soi au niveau national, régional et local.

Méthodologie et processus

Le principe de la conférence de consensus trouve son origine dans les secteurs de la santé et de la technologie dans les années 1970. Il s'agit d'un outil visant à faciliter les progrès dans des matières complexes où un manque de compréhension commune entrave les progrès politiques. On peut décrire une conférence de consensus comme une enquête publique au centre de laquelle un jury est chargé d'évaluer un sujet socialement controversé. Des experts dans le domaine apportent au jury des éléments de preuves et le jury a l'occasion de poser des questions avant d'évaluer les éléments de preuves lors de réunions privées après la conférence et de proposer un rapport de conclusions contenant des recommandations. Une conférence de consensus combine des éléments des modèles suivants:

- le processus judiciaire avec un jury;
- la réunion scientifique entre pairs;
- la réunion de type municipal avec la participation du public (Jorgenson, 1995).

La conférence de consensus est un outil souple, transférable à un large éventail de contextes et d'applications. La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a constitué la première application de cet outil dans le domaine de la politique sociale à l'échelle européenne. Un précédent important à la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a été la conférence « Sortir de la Rue », organisée à Paris en 2007 sur le thème de l'absence de chez-soi.
Une phase préparatoire minutieuse est essentielle dans le cadre d'une conférence de consensus. Un Comité préparatoire[7] a été mis sur pied et a commencé à travailler à la fin de l'année 2009. Ce comité était constitué de 20 acteurs divers de la lutte contre l'absence de chez-soi. Des représentants d'ONG, de la communauté des chercheurs, des pouvoirs publics, des personnes ayant une expérience de l'absence de chez-soi

5 Pour plus d'informations sur la conference, y compris tous les documents pertinents, voir http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes

6 Disponible à l'adresse http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf

7 Voir à l'annexe 2 la liste complete des membres

et des représentants des secteurs connexes comme le logement social ont fait partie du comité, qui était également équilibré d'un point de vue géographique. Le Comité préparatoire a identifié les questions clés à traiter par la Conférence de consensus, a sélectionné les membres du jury indépendant et les experts qui allaient apporter des éléments de preuve au jury sur les questions clés.

Le comité a identifié les six questions clés suivantes pour lesquelles un manque de consensus empêche les progrès politiques au niveau de l'UE:

1. Que signifie l'absence de chez-soi?
2. Mettre un terme à l'absence de chez-soi : un objectif réaliste ?
3. Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi?
4. Comment assurer une participation significative des personnes sans chez-soi dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi ?
5. Dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez-soi indépendamment de leur statut légal et de leur nationalité ?
6. Quels doivent être les éléments d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi?

Les membres du jury ont été sélectionnés en tant qu'experts dans le domaine social indépendants du secteur du sans-abrisme et qui pouvaient être considérés comme des « sages » au niveau de l'UE. Un éventail d'experts a été sélectionné pour garantir que différents types d'expertises soient représentés et que des perspectives divergentes sur les questions clés soient intégrées.

Les experts ont soumis aux membres du jury des réponses écrites aux questions clés[8]. Ils ont également présenté leurs réponses lors de la conférence où il était possible de poser des questions et de débattre des questions. Deux études ont été spécialement commanditées[9] afin d'apporter des éléments de preuves supplémentaires. Tout d'abord, une équipe de chercheurs de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme a produit le rapport Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe: les enseignements de la recherche, qui synthétise l'état des connaissances actuelles en matière de sans-abrisme et les politiques en matière de lutte contre l'absence de chez-soi en Europe. Ensuite, le Front Commun des SDF (une plateforme nationale de sans-abri et de personnes anciennement sans domicile en Belgique) a coordonné une consultation transnationale sur les questions clés avec des personnes en situation d'absence de chez-soi.

Près de 400 décideurs politiques, des prestataires de services aux sans-abri, des personnes ayant une expérience de l'absence de chez-soi, des chercheurs et d'autres acteurs ont participé à la conférence. Le public a eu l'occasion de contribuer à la formation du consensus en posant des questions aux experts.

Contexte politique

La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme et ses résultats se placent dans un contexte politique unique en son genre, qui offre de grandes possibilités dans la lutte contre l'absence de chez-soi au niveau de l'UE. Les conclusions du jury serviront de base à la réalisation de futurs progrès ambitieux dans le cadre de ce contexte politique.

Le Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1e décembre 2009 a renforcé la base de la coordination de l'EU dans le domaine de l'inclusion sociale. L'article 9 du Traité crée une nouvelle clause sociale horizontale; « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et activités, l'Union tiendra compte des exigences liées à la promotion d'un haut niveau d'emploi, de la garantie d'une protection sociale adéquate, de la lutte contre l'exclusion sociale, et d'un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » (Union européenne, 2009). Le Traité garantit en outre les libertés et les principes de la Charte des droits fondamentaux, en les introduisant dans le droit primaire et en leur donnant un caractère juridiquement contraignant.

Depuis 2000, l'UE a soutenu et coordonné les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base d'objectifs communs, d'un mécanisme de reporting, d'indicateurs et de rapports concertés en matière de protection sociale et d'inclusion sociale adoptés conjointement par la Commission européenne et par le Conseil dans le cadre de la MOC sociale. Depuis dix ans, l'absence de chez-soi apparaît comme une priorité thématique claire dans ce cadre. Le réseau d'experts indépendants en matière d'inclusion sociale, qui soutient la Commission européenne et le Comité de protection sociale en tant qu'entités pilotes de la MOC sociale, a conclu dans un rapport sur l'absence de chez soi et l'exclusion sociale en Europe qu'il est « essentiel que le sans-abrisme soit considérée come une partie intégrante de la MOC sociale et soit consolidée et se poursuive au-delà de 2010 » (Frazer et Marlier, 2009). En outre, Le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2010 appelle les Etats membres à développer des stratégies nationales intégrées de lutte contre le sans-abrisme, ainsi qu'à mettre en avant certains éléments clés de ces stratégies. Les résultats de la Conférence de consensus ont pour objectif de fournir une base pour soutenir et contrôler ces stratégies au niveau européen et fournir des lignes directrices pour un suivi efficace du Rapport conjoint 2010.

Le 17 juin 2010, le Conseil européen a adopté la nouvelle stratégie Europe 2020, qui fait état des priorités pour la décennie à venir. La stratégie a pour objectif « une croissance intelligente, durable et inclusive ». C'est la première fois que l'UE fixe un objectif phare en termes de réduction de la pauvreté, dont le but est de diminuer d'au moins 20 millions le nombre de personnes qui risquent d'être confrontées à la pauvreté et à l'exclusion sociale d'ici 2020. Les Etats membres se sont engagés à développer des objectifs nationaux complémentaires dans ce cadre. Ce nouveau contexte de gouvernance comprend également dix lignes directrices intégrées pour mettre en œuvre la stratégie Europe 2020, y compris la dixième ligne directrice qui concerne la promotion de

8 Un livret contenant les contributions des experts présentées lors de la conference est disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes . A l'annexe 1 de ce rapport figure la liste coplète des experts impliqués dans la conference de consensus.

9 Ces deux publications sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes

l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. Dans son ensemble, ce nouveau contexte politique est une réelle occasion de donner un coup d'accélérateur aux progrès à réaliser en matière de lutte contre l'absence de chez-soi. Un élément clé de la stratégie Europe 2020 est la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une des sept initiatives phares. L'objectif de la Plateforme est de renforcer l'engagement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de fournir un cadre d'action qui soit un lien entre les Etats membres, les institutions européennes et les acteurs clés. Dans la Communication de la Commission européenne sur la Plateforme contre la pauvreté et l'exclusion sociale, publiée le 16 décembre 2010, le sans-abrisme est qualifiée de « l'une des formes les plus extrêmes de pauvreté et de dénuement, a augmenté au cours des dernières années » (Commission européenne, 2010). Il est en outre précisé dans la Communication que la Commission « recensera les méthodes et les moyens permettant de poursuivre dans les meilleures conditions les travaux qu'elle a entamés sur le sans-abrisme et l'exclusion en matière de logement, compte tenu des résultats de la Conférence de consensus de décembre 2010 » (Commission européenne, 2010). Les recommandations du jury fournissent une base pour le développement d'un cadre concret de l'UE, plus ambitieux pour progresser dans la lutte contre l'absence de chez-soi dans ce nouveau contexte.

2010 était l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'objectif de l'année était de sensibiliser le public sur la pauvreté et l'exclusion sociale et de réaffirmer et de renforcer l'engagement politique initial de l'UE, qui a démarré avec le Traité de Lisbonne, d'entreprendre « un élan décisif à l'élimination de la pauvreté ».(Commission européenne, 2008). L'accent a été mis en particulier sur l'absence de chez-soi. Dans sa déclaration finale sur l'Année européenne, le Conseil de l'Union européenne s'est déclaré « fermement résolu à enrayer et à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale, et il invite l'ensemble des acteurs concernés à tenir pleinement compte de cette priorité dans la mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020 ». Le Conseil précise qu' « il convient d'accorder une attention particulière … aux personnes qui vivent dans un dénuement extrême, comme les sans-abri » (Conseil de l'Union européenne, 2010).

Le Parlement européen a également pris un certain nombre d'initiatives pour soutenir le renforcement d'une action au niveau de l'UE en matière de lutte contre le sans-abrisme. En 2008, le Parlement a adopté une Déclaration écrite en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue (WD 111/2007). En décembre 2010, en outre, une deuxième Déclaration écrite a été adoptée, appelant l'UE à développer une stratégie pour les personnes sans-abri (WD 61/2010) visant « à aider les États membres à élaborer des stratégies nationales efficaces suivant les orientations du rapport conjoint adopté en mars 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale et dans le cadre de la stratégie Europe 2020 ».

La Présidence belge du Conseil de l'Union européenne, se joignant à l'élan politique sur la question de l'absence de chez-soi au niveau de l'UE, a identifié l'absence de chez-soi comme l'une des trois priorités dans le domaine social. En outre, dans un avis d'initiative publié en octobre 2010[10], le Comité des régions a appelé l'UE à en faire davantage dans la lutte contre le sans-abrisme et à développer une stratégie de lutte globale et intégrée contre l'absence de chez-soi étayée par un cadre politique national.

La réunion informelle des Ministres du logement de l'UE a appelé de façon récurrente à un renforcement de l'ambition de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi. Sous la Présidence française en octobre 2008, les Ministres ont demandé qu'« une conférence de consensus soit organisée au niveau de l'UE pour générer une compréhension commune et un diagnostic commun de la situation » (communiqué final de la réunion informelle des Ministres du logement, le 24 novembre 2008, à Marseille). En 2010, sous la Présidence espagnole, les Ministres ont demandé et encouragé la Commission européenne « à intégrer les résultats de la future conférence de consensus sur le sans-abrisme dans la stratégie d'inclusion sociale de l'UE » (Communiqué final de la réunion informelle des Ministres du logement du 21 juin 2010 à Tolède).

Il est clair que le nouveau contexte politique de la stratégie Europe 2020 apporte de nouvelles possibilités en termes de garantie de suivi adéquat de l'appel du Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'inclusion sociale au développement de stratégies nationales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi. Un élan politique considérable s'est en outre développé sur la question de l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE et il existe un mandat fort en termes de renforcement de l'ambition et de l'action, auquel les résultats de la Conférence de consensus peuvent apporter une base solide.

10 http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=d04fefae-08c1-43d6-9156-d395e691633a

Que signifie l'absence de chez-soi?

Comprendre l'absence de chez-soi

Contrary to popular perceptions, homelessness is not a fixed state. Contrairement aux perceptions populaires, l'absence de chez-soi n'est pas un état statique. Les éléments de preuve en provenance de la recherche montrent que l'absence de chez-soi est un processus complexe, dynamique et différencié qui comporte différentes voies d'entrée et de sortie ou « parcours » en fonction des individus et des groupes (Busch-Geertsema et al 2010). Il est clair pour le jury que différents groupes de personnes font l'expérience de l'absence de chez-soi, et que cela couvre une diversité de situations de vie. Des définitions étroites du phénomène, y compris la conception commune de l'absence de chez-soi comme étant le fait de dormir dans la rue, ne peuvent saisir sa réalité complexe. De telles définitions réduisent l'absence de chez-soi à ses formes les plus visibles tout en occultant des formes « cachées » d'absence de chez-soi, et peuvent perpétuer la stigmatisation des personnes sans domicile.

L'absence de chez-soi est le résultat de l'interaction complexe de facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. La Conférence de consensus a montré que cette manière d'entendre l'absence de chez-soi constitue une « nouvelle orthodoxie » qui va au-delà d'une dichotomie entre des facteurs individuels ou personnels et des explications structurelles des causes de l'absence de chez-soi (Busch-Geertsema et al 2010). Le jury souligne que l'absence de chez-soi n'est pas un style de vie « choisi ». Les personnes sans domicile ne sont toutefois pas de simples victimes passives de forces extérieures et font souvent des choix, même si les possibilités qui s'offrent à elles sont limitées, vu les circonstances difficiles dans lesquelles elles évoluent.

Le jury souligne les risques que représentent toutes les formes d'absence de chez-soi en termes de bien-être. Les personnes qui dorment dans la rue sont exposées à de nombreux risques associés à l'absence d'un abri décent, des problèmes pour obtenir un traitement médical suivi et de qualité, peu de soutien social et la stigmatisation. Selon de nombreux éléments de preuves, les maladies mentales et la consommation de drogue et d'alcool sont largement répandues chez les personnes qui dorment dans la rue. Les personnes qui vivent dans des refuges font l'expérience du surpeuplement et manquent d'intimité et de sécurité. Vivre dans un logement inadéquat ou inadapté, y compris sous la menace d'être expulsé ou de subir des violences familiales a également un impact négatif grave sur la santé mentale et physique et sur le bien-être.

La diversité de ceux que l'on qualifie de sans-abri signifie que le fait d'entrer comme de sortir de l'absence de chez-soi est structuré par l'âge, le sexe, l'origine ethnique, la géographie, etc. On trouve des éléments de preuves à l'appui du fait que l'absence de chez-soi chez les femmes est souvent cachée par une compréhension du phénomène selon le genre. Le jury souligne que la compréhension de l'absence de chez-soi doit prendre en compte la grande diversité des personnes dans cette situation.

La Conférence de consensus a en outre confirmé que le profil des personnes sans domicile est en train de changer. On trouve, en particulier, davantage de jeunes, de femmes, de migrants et de familles avec enfants en situation d'absence de chez-soi. Le jury insiste sur le fait que les politiques de lutte contre l'absence de chez-soi doivent prendre en compte ce changement de profil et s'adapter aux besoins émergents. Cela signifie que les informations sur le changement de profil des personnes sans domicile doivent être suivies et nourrir le processus politique.

ETHOS: Une définition cadre commune de l'absence de chez-soi pour l'UE

La typologie européenne de l'exclusion liée au logement, connue sous le sigle ETHOS, est une définition conceptuelle de l'exclusion liée au logement développée par la FEANTSA en 2005. Le jury considère que la typologie ETHOS doit être utilisée comme définition cadre commune de l'absence de chez soi à l'échelle de l'UE. Cette définition cadre commune doit étayer une coordination et un développement politique continus à l'échelle de l'UE dans le domaine de l'absence de chez-soi. La typologie ETHOS part du principe que le concept de "logement" (ou "home" en anglais) est composé de trois domaines, dont l'absence pourrait constituer une forme d'exclusion liée au logement. Le fait d'avoir un logement peut être interprété comme: avoir une habitation adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (domaine physique); avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (domaine social); et avoir un titre légal d'occupation (domaine légal). De ce concept de logement sont dérivées quatre formes d'exclusion liée au logement:

- Etre sans-abri;
- Etre sans logement;
- Etre en situation de logement précaire;
- Etre en situation de logement inadéquat.

ETHOS classe donc les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie ou de logement ("home"). Ces catégories conceptuelles sont divisées en 13 catégories opérationnelles qui peuvent être utiles sur le plan de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

Tableau 1 ETHOS - Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

		Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique
Catégorie conceptuelle	SANS ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
		2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence	Personne 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 3.2 3.3	Foyer d'hébergement d'insertion Logement provisoire Hébergement de transition avec accompagnement	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
		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 hébergement pour immigrés	5.1 5.2	Logement provisoire/centres d'accueil Hébergement pour travailleurs migrants	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
		6	Personnes sortant d'institutions	6.1 6.2 6.3	Institutions pénales Institutions médicales (*) Institutions pour enfants/homes	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18e anniversaire)
		7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme (en raison d'absence de chez-soi)	7.1 7.2	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées Logement accompagné pour ex-sans-abri	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
	LOGEMENT PRÉCAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8.1 8.2 8.3	Provisoirement hébergé dans la famille/ chez des amis Sans bail de (sous-) location Occupation illégale d'un terrain	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 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 violence domestique Personnes menacées de violence domestique	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 violences domestiques
	LOGEMENT INADÉQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1 11.2 11.3	Mobile homes Construction non conventionnelle Habitat provisoire	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel Abri, baraquement ou cabane de fortune Baraque ou cabane 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 extrême	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

(*) Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.

ETHOS apporte une définition conceptuelle solide de l'exclusion liée au logement, mais cette typologie est souple et permet d'axer les définitions opérationnelles spécifiques en fonction de différents objectifs. ETHOS est déjà utilisée comme référence internationale et son adoption en tant que définition cadre commune faciliterait l'implication des Etats membres de l'UE dans la lutte contre l'absence de chez-soi en formalisant un langage commun et un cadre de référence à l'échelle européenne.

Les membres du jury soulignent un élément selon eux important : ETHOS couvre tout le spectre des situations de vie qui doivent être comprises et prises en compte en relation avec les objectifs en matière de politiques de prévention, d'intervention en cas de crises et de réinsertion, qui sont nécessaires dans la lutte contre l'absence de chez-soi. La typologie ETHOS prend en considération des catégories de situations de vie qui constituent des formes « cachées » d'exclusion liée au logement, comme le fait d'habiter temporairement dans la famille, chez des amis ou chez des connaissances. Le jury souligne que l'absence de chez-soi chez les femmes est ainsi souvent cachée, ce qui rend potentiellement les femmes sans chez soi particulièrement vulnérables à l'exploitation ou aux abus. C'est pourquoi il est essentiel que les définitions de l'absence de chez-soi prennent pleinement en compte cet aspect. Le jury souligne en outre que la catégorisation des situations de vie dans le cadre de la définition ETHOS permet d'éviter la stigmatisation des personnes sans domicile.

Le jury considère qu'à l'avenir, il pourrait être utile de compléter ETHOS en développant une meilleure compréhension des aspects temporels de l'absence de chez-soi au sein de l'UE. Des recherches longitudinales aux Etats-Unis ont montré la nature dynamique de l'absence de chez-soi – le fait que des personnes entrent et sortent de cette situation – et ont permis d'identifier trois sous-groupes au sein de la population des sans-abri:

- Les sans-abri transitionnels, qui en sortent rapidement et ne se retrouvent plus jamais dans cette situation;
- Ceux qui se retrouvent épisodiquement en situation d'absence de chez-soi;
- Les sans-abri chroniques, qui sont des utilisateurs de longue durée des services pour sans-abri et/ou dorment dans la rue (Busch-Geertsema et al., 2010).

Dans le cadre de futures recherches sur l'absence de chez-soi au niveau de l'UE, le jury considère qu'il serait utile de travailler sur des définitions consensuelles d'absence de chez-soi transitionnelle, épisodique et chronique au niveau de l'UE, qui viendraient soutenir ETHOS. Cela serait très précieux pour guider les développements politiques parce que ces différentes formes d'absence de chez-soi demandent des interventions différentes en termes de politiques.

Collecte des données

Le jury considère que les politiques de lutte contre l'absence de chez-soi doivent être basées sur des preuves et étayées par une collecte de données adéquate qui assure une compréhension solide du phénomène. Le jury recommande dès lors de mettre sur pied un système de suivi de l'absence de chez-soi basé sur des systèmes solides de collecte des données au niveau national. Un cadre commun et des lignes directrices communes en vue de la mesure, du suivi et du reporting sur l'absence de chez-soi sont nécessaires. Les Etats membres doivent assurer une bonne gouvernance de la collecte des données sur l'absence de chez-soi en précisant une stratégie de la collecte des données dans le contexte d'une stratégie nationale/régionale intégrée plus large. En outre, le jury considère que l'UE doit continuer à jouer un rôle dans le renforcement des capacités en termes de collecte des données au sein des Etats membres, en s'appuyant sur les progrès réalisés dans le cadre de l'étude de l'UE sur l'évaluation du sans-abrisme (Edgar et al., 2007) et du projet MPHASIS[11].

Le jury attire l'attention sur le risque que les catégories ETHOS pour lesquelles les données sont plus difficiles à collecter (p.ex. les personnes qui habitent dans la famille ou chez des amis) soient encore plus cachées et donc traitées de façon inadéquate par les interventions politiques si l'on axe principalement le suivi de l'absence de chez-soi sur des données facilement quantifiables. Pour ces raisons, le jury est d'avis que la coordination des politiques de lutte contre l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE, y compris le suivi des stratégies nationales/régionales, doit être étayée par ETHOS en tant que définition cadre conceptuelle globale de l'absence de chez-soi et qu'il convient de prendre en compte toutes les catégories, y compris celles qui sont plus difficiles à quantifier. Tant les données quantitatives que les données qualitatives sont importantes à cet égard.

Les décideurs politiques doivent être conscients que l'approche d'ETHOS ne permet pas une quantification réellement adéquate du problème de l'absence de chez-soi au moyen d'un indicateur unique, unidimensionnel. De l'avis du jury, la collecte des données dans le contexte des stratégies nationales/régionales de lutte contre l'absence de chez-soi doit concerner toutes les catégories de la définition ETHOS, même s'il s'agit d'un objectif à long terme. Le jury fait remarquer qu'il est nécessaire d'utiliser une combinaison de données provenant d'enquêtes et de sources administratives pour apporter une base de preuves à des fins politiques dans le cadre de stratégies nationales/régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez soi. Une collecte de données adéquate doit en effet utiliser et faire la distinction entre différents types de données (nombre de personnes, flux et prévalence) et différents types d'indicateurs (concernant l'entrée et la sortie des systèmes d'aide aux sans-abri et le système d'aide aux sans-abri en tant que tel), qui sont pertinents à différentes fins politiques et en vue de stratégies efficaces de lutte contre l'absence de chez-soi.
Au niveau de l'UE, le jury recommande que le sous-groupe « Indicateurs » du Comité de protection sociale (le CPS) continue à travailler au développement d'indicateurs de l'absence de chez-soi dans le cadre de la définition ETHOS. Le jury salue le fait que le CPS ait adopté des indicateurs secondaires que le surpeuplement et la privation de logement. Cela sert de base à davantage d'analyse comparative de certaines catégories ETHOS en utilisant des données EU-SILC (les statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie) et le recensement de 2011. Les données EU-SILC sont la principale source d'indicateurs comparables sur l'inclusion sociale et sont utilisées pour le suivi des politiques au niveau de l'UE dans le cadre de la MOC sociale. Le jury appelle dès lors Eurostat, le bureau des statistiques de l'UE à développer une question rétrospective sur des épisodes d'absence de chez-soi dans l'enquête sur les ménages d'EU-SILC. Comme le développement d'un système de suivi complet à l'échelle de l'UE sur la base de collectes de données nationales prendra du temps, cela apporterait une meilleure évaluation de l'étendue de l'absence de chez-soi en Europe à court terme.

11 Voir http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/

Recommandations essentielles

- Le jury appelle à l'utilisation de la typologie ETHOS en tant que définition cadre de l'absence de chez-soi au niveau de l'UE. Cette définition cadre commune doit étayer une stratégie globale et intégrée de lutte contre l'absence de chez-soi au niveau de l'UE.

- Le jury appelle à un système de suivi de l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE sur la base de stratégies explicites et solides de collectes de données nationales/régionales. Ceci implique l'adoption des lignes directrices communes pour la mesure, le suivi et le reporting de l'absence de chez-soi.

- Les décideurs politiques au niveau national/régional doivent développer des stratégies de collecte des données dans le cadre de stratégies nationales/régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi, comme précisé dans le Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Ces stratégies doivent avoir pour objectif de collecter des données sur toutes les catégories ETHOS. Le jury attire l'attention sur la valeur ajoutée de l'UE dans l'aide qu'elle peut apporter en termes de renforcement des capacités dans le cadre de la collecte de données au niveau national/régional sur l'absence de chez-soi et appelle à un travail continu dans ce domaine dans le cadre d'une stratégie intégrée de l'UE de lutte contre l'absence de chez-soi.

- Dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, le jury recommande que le sous-groupe « Indicateurs » du CPS continue à travailler au développement d'indicateurs de l'absence de chez-soi en conformité avec les catégories de la définition ETHOS.

- Le jury appelle Eurostat à utiliser la définition ETHOS pour développer une question rétrospective sur des épisodes d'absence de chez-soi dans les enquêtes sur les ménages d'EU-SILC.

- Mieux connaître et mieux comprendre l'absence de chez-soi doit constituer un élément essentiel d'une stratégie globale, intégrée de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi qui cadre les stratégies nationales/régionales. A cet égard, le jury recommande qu'il y ait davantage de recherches longitudinales sur l'absence de chez-soi afin de mieux comprendre ses aspects temporels et sa dynamique, en vue de compléter ETHOS et de parvenir à une compréhension commune de l'absence de chez-soi épisodique, transitionnelle et chronique au sein de l'UE. Il conviendrait également de prendre en compte la manière dont l'absence de chez-soi est structurée en fonction du genre.

Mettre un terme à l'absence de chez-soi : un objectif réaliste ?

L'objectif des politiques de lutte contre l'absence de chez-soi

Le jury considère que l'absence de chez-soi représente une injustice grave et une violation des droits humains fondamentaux qui ne peuvent être tolérées. Les politiques publiques doivent chercher à réduire progressivement et à mettre un terme à l'absence de chez-soi. Au bout du compte, mettre un terme à l'absence de chez-soi impliquerait de fournir un logement (consistant en domaines physique, social et légal) pour tous, avec le soutien adéquat afin de maintenir ce logement comme il se doit. Cela signifie de réaliser le droit au logement de manière effective. Le droit au logement est largement reconnu dans les instruments internationaux des droits de l'homme. Le jury considère que la politique de lutte contre l'absence de chez-soi doit viser la réalisation de ce droit.

On trouve en outre une jurisprudence de plus en plus abondante en matière de fixation de normes à cet égard. En vertu de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), les conditions de vie ont été prises en compte dans les cas qui concernaient la dignité humaine et il est reconnu dans la Convention qu'un chez-soi constitue davantage qu'une habitation ; qu'aux termes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le « chez-soi » et la vie de famille doivent être respectés (Kenna, 2005). De plus, en vertu de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, chacun a droit à un logement, les états nations devant prendre les mesures nécessaires pour promouvoir l'accès à un logement avec des normes adéquates; empêcher et réduire l'absence de chez-soi en vue de son élimination progressive; rendre le coût du logement abordable. Des rapports nationaux réguliers sur le respect de ces engagements sont soumis au Comité des droits sociaux du Conseil de l'Europe (CEDS). Le Conseil des ministres peut faire une recommandation à un Etat en lui demandant de modifier la situation juridique et/ou la pratique et les rapports publiés par le Comité offrent des points de référence pour les politiques nationales en matière de logement et de lutte contre l'absence de chez-soi (Kenna, 2005).

De la « gestion » à la fin de l'absence de chez-soi

Mettre un terme à l'absence de chez-soi requiert un changement de paradigme. Il convient de s'éloigner des réponses politiques traditionnelles, que l'on peut qualifier de « gestion » de l'absence de chez-soi. « Gérer » l'absence de chez-soi implique principalement des solutions réactives, souvent axées sur les manifestations les plus extrêmes de l'absence de chez-soi, en proposant des services qui consistent principalement en des hébergements temporaires et des interventions d'urgence qui maintiennent, dans l'ensemble, les personnes sans domicile dans un « système de prise en charge des sans-abri ». Les éléments de preuves présentés dans le cadre de la Conférence de consensus montrent que ces approches politiques ne permettent souvent pas d'empêcher que des personnes ne tombent dans une situation d'absence de chez-soi et d'assurer qu'elles en sortent durablement. Ces approches peuvent en effet servir à renforcer et reproduire l'absence de chez-soi, comme en Finlande où l'expérience a montré que les refuges à grande échelle perpétuaient en réalité l'absence de chez-soi.

Mettre un terme à l'absence de chez-soi : est-ce faisable ?

Le jury considère que mettre un terme à l'absence de chez-soi est un objectif réaliste. Bien qu'il y aura toujours un flux potentiel de personnes en situation d'absence de chez-soi (en raison, par exemple, de catastrophes naturelles, d'incendies ou d'inondations, ou parce que l'on arrive dans une nouvelle zone, ou que l'on fuit la violence familiale), le jury considère que la prévention continue et les mesures d'intervention, dans le contexte de stratégies nationales/régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi peuvent à la fois empêcher que des personnes ne se retrouvent en situation d'absence de chez-soi et garantir que l'on trouve rapidement une solution à long terme pour ceux qui sont confrontés à cette situation. À cet égard, le jury est d'avis que mettre un terme à l'absence de chez-soi imposera des politiques continues de lutte contre l'absence de chez-soi. Il sera toujours nécessaire de proposer des hébergements d'urgence de qualité élevée, y compris, le cas échéant, des hébergements séparés pour les femmes. De telles dispositions ne doivent toutefois servir que de porte d'entrée à une solution d'hébergement permanent dans un laps de temps raisonnable.

Un argument fréquemment avancé contre le fait de mettre un terme à l'absence de chez-soi dans ce sens est que certaines personnes sans domicile sont trop « difficiles à loger ». Les éléments de preuve montrent cependant qu'un réexamen régulier des stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi; un ciblage adéquat et des mesures adaptées; et la mise à disposition d'un accompagnement adéquat en fonction des besoins peuvent mener à des solutions durables pour toutes les personnes sans domicile, y compris les personnes qui ont été en situation d'absence de chez-soi pendant une longue période et qui ont des besoins complexes en termes d'accompagnement.

On peut utiliser l'argument de l'intention pour dire qu'il est impossible de mettre un terme à l'absence de chez-soi. Selon cet argument, si l'absence de chez-soi est un « choix » pour certaines personnes, il s'ensuit qu'il est impossible d'y mettre un terme. Le jury réfute ce point de vue. De l'avis du jury, l'absence de chez-soi n'est pas un acte librement choisi. La législation écossaise en matière de lutte contre l'absence de chez-soi, selon laquelle à partir de 2012 il y aura effectivement un devoir de la part des administrations locales de garantir que tous les ménages en Écosse aient une forme d'hébergement, est un exemple utile de la manière dont la question du « choix » peut être réfutée par les interventions politiques visant effectivement à mettre un terme à l'absence de chez-soi. Dans la législation, on fait la distinction entre les ménages « intentionnellement » et « non intentionnellement » sans domicile. Les administrations locales ont malgré tout un devoir vis-à-vis des ménages identifiés comme étant « intentionnellement » sans domicile. On leur propose des locations à durée limitée (12 mois) et un accompagnement pour traiter des « actions ou des omissions » de quelque ordre qu'elles soient, qui ont eu pour conséquence que le ménage ne devienne intentionnellement sans abri (par exemple le non paiement constant du loyer ou des violations graves des termes de la location).

La nécessité d'une approche intégrée

Le jury souligne le fait que mettre un terme à l'absence de chez-soi n'est possible que dans le contexte d'une approche intégrée qui couvre tous les domaines politiques comme la politique sociale, le logement, la santé, l'emploi, l'éducation, la formation et la migration, etc. Cela implique de prendre en compte la dimension hommes-femmes de l'absence de chez-soi dans le contexte de l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes. Le jury appelle à une stratégie globale, intégrée de lutte contre l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE, étayée par un cadrage politique sous la forme de stratégies intégrées au niveau national/ régional. Cela implique un engagement politique fort en termes de responsabilité partagée des décideurs politiques dans les domaines concernés, ainsi qu'une attribution adéquate des ressources.

Le rôle d'une aide sociale/d'une protection sociale inclusives et des politiques de l'emploi

Le jury fait remarquer que des revenus faibles/la pauvreté sont des facteurs essentiels de la persistance de l'absence de chez-soi. Le jury soutient l'idée selon laquelle des politiques sociales plus larges visant à réduire les inégalités de revenus et d'autres aspects liés aux problèmes de logement sont très importantes pour réduire et éliminer l'absence de chez-soi. Les éléments de preuves présentés dans le cadre de la Conférence de consensus confirment largement que les régimes d'aide sociale inclusifs ont un éventail plus large de protections contre l'absence de chez-soi. Toutefois, bien que des conditions structurelles défavorables puissent générer un plus grand nombre de ménages sans domicile, ou de ménages courant le risque de perdre leur logement, des politiques ciblées peuvent effectivement contrer ceci. On peut donc réaliser des progrès dans le sens de mettre un terme à l'absence de chez-soi, même quand les tendances structurelles sont défavorables. Le jury pense dès lors qu'il convient que les politiques mettent spécifiquement l'accent sur le fait de mettre un terme à l'absence de chez-soi dans le cadre plus large de la politique sociale.

Les objectifs visant à mettre progressivement un terme à l'absence de chez-soi

Les éléments de preuve présentés lors de la Conférence de consensus montrent qu'il est possible de réduire l'absence de chez-soi en vue d'y mettre un terme – un nombre croissant d'Etats membres ont pris leurs distances vis-à-vis d'une gestion réactive et avancent dans la direction d'une réduction progressive par le biais d'approches complètes dans le cadre de stratégies nationales/régionales de lutte contre l'absence de chez-soi. Le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2010 émet un certain nombre de suggestions liées aux domaines que les stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi doivent cibler:

- La prévention du sans-abrisme,
- La réduction de sa durée,
- La concentration des efforts sur les formes les plus graves,
- L'amélioration de la qualité des services destinés aux sans-abri,
- L'offre de logements abordables

Le jury appelle à ce que les objectifs dans ces domaines soient intégrés dans les stratégies nationales/régionales de lutte contre l'absence de chez-soi dans un cadre stratégique global d'accompagnement, de coordination et de suivi au niveau de l'UE. Le jury attire également l'attention sur la liste des objectifs visant à mettre un terme à l'absence de chez-soi mis en avant dans la déclaration écrite du Parlement européen sur une stratégie de l'UE pour les personnes sans-abri (61/2010 adoptée le 16 décembre 2010), qui couvre certains de ces domaines:

- personne ne devrait dormir dans la rue;
- personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée;
- personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire;
- personne ne devrait sortir d'une institution sans option de relogement;
- aucun jeune ne devrait finir sans-abri du fait de la transition vers une vie indépendante.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une liste exhaustive, le jury considère qu'il s'agit d'exemples utiles en termes d'objectifs spécifiques pouvant être développés en suivant les lignes directrices proposées dans le Rapport conjoint à l'usage des Etats membres. Le jury appelle en particulier les Etats membres à fixer des délais pour mettre un terme au sans-abrisme de rue ainsi qu'à l'absence de chez-soi de longue durée (définie comme le fait de garantir que personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée; et que personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire, comme précisé dans la Déclaration écrite (61/2010) dans le contexte de leur stratégie plus large de lutte contre l'absence de chez-soi.

Le jury souligne qu'une stratégie de lutte contre l'absence de chez-soi de l'UE doit prendre en compte les spécificités et les points de départ relatifs des différents contextes nationaux. C'est pourquoi le jury considère qu'il n'est pour l'instant pas possible de fixer, à l'échelle de l'UE, un objectif en termes de délai pour mettre un terme à l'absence de chez-soi.

Recommandations essentielles

- Dans le développement de leur stratégie nationale/régionale, comme le demande le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, les Etats membres doivent exposer un ensemble d'objectifs visant à réduire progressivement l'absence de chez-soi. Une stratégie globale, intégrée de lutte contre l'absence de chez-soi doit soutenir et suivre ce processus au niveau de l'UE. Les stratégies nationales/régionales doivent élaborer des objectifs dans les domaines suivants:

  - La prévention du sans-abrisme,
  - La réduction de sa durée,
  - La concentration des efforts sur les formes les plus graves,
  - L'amélioration de la qualité des services destinés aux sans-abri,
  - L'offre de logements abordables

- Le jury appelle les Etats membres à fixer des dates aux termes desquelles ils auront mis fin à la fois au sans-abrisme de rue et à l'absence de chez-soi de longue durée (définie comme le fait de garantir que garantir que personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée; et que personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus long-temps que nécessaire, comme précisé dans la Déclaration écrite (61/2010)) dans le contexte de leur stratégie plus large de lutte contre l'absence de chez-soi.
- Le jury appelle les décideurs politiques en charge du logement et des affaires sociales ainsi que d'autres domaines politiques liés, à s'engager et à partager la responsabilité de mettre un terme à l'absence de chez-soi dans le contexte de stratégies nationales/régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi.
- Le jury appelle à ce que le fait de mettre un terme à l'absence de chez-soi soit l'objectif à long terme qui sous-tende la stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi, tout en insistant sur le fait que le suivi et l'accompagnement en vue de cet objectif prennent en compte les spécificités et les points de départs relatifs des différents contextes nationaux.

QUESTION CLÉ N°3:

Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi ?

Définition des politiques « dirigées vers le logement »

La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme met en avant l'expression « dirigée vers le logement » pour décrire toutes les approches politiques dans lesquelles on considère que l'offre et/ou le maintien d'un logement stable avec une sécurité d'occupation constitue l'étape initiale dans la résolution ou dans la prévention de situations d'absence de chez-soi. En vertu de ces approches, on considère que le logement est un droit fondamental et une condition préalable à la résolution d'autres problèmes, comme des problèmes sociaux, de santé et d'emploi. L'approche « dirigées vers le logement » constitue une rupture par rapport à l'approche « par étapes » ou « du continuum de l'aide » qui, jusqu'il y a peu dominait largement dans les politiques de lutte contre l'absence de chez-soi. Selon l'approche « par étapes » ou « du continuum de l'aide », un logement stable constitue l'objectif final dans le processus de réintégration des personnes sans domicile, en particulier celles qui ont des besoins d'accompagnement complexes. Selon cette approche, ces personnes doivent passer par plusieurs étapes dans différents services résidentiels avant d'être prêtes à être relogées. Les éléments de preuves présentés dans le cadre de la Conférence de consensus montrent que cette approche est profondément inscrite dans les politiques de lutte contre l'absence de chez-soi et dans la conception des services aux personnes sans domicile dans de nombreux pays européens. Des voix s'élèvent toutefois de plus en plus contre cette vision depuis les années 1990. Certains considèrent en effet qu'elle contribue à l'exclusion des personnes sans domicile des logements normaux et augmente l'absence de chez-soi en maintenant les personnes sans domicile au sein du système de prise en charge des sans-abri.

La critique de l'approche « par étapes » ou « du continuum de l'aide » est largement étayée par des éléments de preuve de l'efficacité de projets « dirigées vers le logement » dans la lutte contre l'absence de chez-soi. À l'origine, l'approche de « logement d'abord » consistait en un modèle de services développé par l'association *Pathways to Housing* (NDT : « parcours vers le logement ») à New York. *Pathways to Housing* est axé sur une partie relativement limitée de personnes sans chez-soi qui connaissent des problèmes de santé mentale et d'addiction. L'association propose à des personnes dans la rue ou utilisatrices de services d'urgence un accès à des appartements à prix modérés, sur la base d'un bail de location normal. On ne met pas de conditions liées à un traitement ou à la sobriété. Le logement va de pair avec un ensemble de mesures d'accompagnement visant à traiter les problèmes d'addiction, de santé mentale, les problèmes social et d'emploi sur une base volontaire. *Pathways to Housing* a permis de démontrer que les personnes considérées comme « difficiles à reloger » peuvent se maintenir dans une location de façon stable et indépendante dans des appartements autonomes si on leur apporte l'accompagnement qui convient. Comme ce modèle fructueux de « logement d'abord » a été adopté et promu au niveau fédéral aux Etats-Unis et reproduit dans d'autres pays, le terme de « logement d'abord » s'est étendu et couvre un éventail d'interventions basées sur le concept original, bien que cela reste largement associé à une petite proportion de personnes sans domicile qui ont des besoins d'accompagnement complexes – en particulier des problèmes de santé mentale et de consommation de drogue. Vu l'histoire et la spécificité du terme « dirigé vers le logement », le jury suit le Comité préparatoire dans l'utilisation du terme « dirigé vers le logement » en tant que concept plus large et différencié comprenant des approches dont l'objectif est de fournir un logement, le cas échéant avec un accompagnement, en tant qu'étape initiale du traitement de ***toutes*** les formes d'absence de chez-soi. Le terme « dirigé vers le logement » comprend donc le modèle du « logement d'abord » dans le cadre d'un ensemble plus vaste de politiques visant la prévention de l'absence de chez-soi, la normalisation des conditions de vie des personnes en situation d'absence de chez-soi ou risquant de perdre leur chez-soi visant à assurer et à maintenir un logement permanent comme condition préalable à davantage d'intégration.

S'orienter vers des politiques « dirigées vers le logement »

Le jury soutient un déplacement de l'utilisation des refuges et des hébergements de transition en tant que solution principale à l'absence de chez-soi vers un accroissement de l'accès à un logement permanent et de la capacité tant en termes de prévention que d'accompagnement flottant aux personnes dans leur logement, en fonction de leurs besoins. Les éléments de preuves présentés lors de la Conférence de consensus suggèrent que cela permet de meilleurs résultats pour les personnes sans domicile et pour les personnes qui risquent de devenir sans domicile, et que cela correspond davantage à leur souhait. Le jury attire toutefois l'attention sur le fait qu'il ne faut pas réduire les services d'hébergement de courte durée pour les personnes sans domicile sans que des solutions alternatives ne soient en place. Le jury accepte l'idée que les hébergements de courte durée pour les personnes sans domicile doivent toujours être maintenus pour les personnes qui perdent leur logement suite à une catastrophe naturelle, un incendie, une inondation, etc., pour les personnes récemment arrivées dans la région ou celles qui fuient la violence familiale, etc. Ce besoin continu concerne aussi les personnes qui ne parviennent pas à garder une location.

La Conférence de consensus a souligné l'efficacité en termes de coût des approches « dirigées vers le logement » dans la lutte contre l'absence de chez-soi par rapport au modèle « par étapes » ou « du continuum des soins ». Le jury considère toutefois que si l'on se concentre trop sur les coûts dans l'évaluation des politiques de lutte contre l'absence de chez-soi, cela peut entamer la qualité des résultats. Bien que le coût soit clairement un facteur important, la considération première dans l'évaluation des politiques de lutte contre l'absence de chez-soi doit être la qualité des résultats pour les personnes en situation d'absence de chez-soi.

Le jury encourage les décideurs politiques et les prestataires de services à développer des interventions « dirigées vers le logement » et considère que les approches « dirigées vers le logement » doivent sous-tendre les stratégies nationales/régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi dans le cadre d'une stratégie globale de l'UE. La Commission européenne a un rôle essentiel à jouer dans le suivi de l'absence de chez-soi et dans l'élaboration de stratégies nationales/régionales et elle doit prendre particulièrement en compte la nécessité d'adopter des approches « dirigées vers le logement ».

Base pour la promotion d'approches dirigées vers le logement à l'échelle de l'UE

Le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2010 fournit une base pour la promotion des approches « dirigées vers le logement » puisqu'on y insiste sur le rôle central du logement dans la lutte contre l'absence de chez-soi. On y souligne l'importance de « politiques intégrées combinant une aide financière aux personnes, une réglementation efficace et des services sociaux de qualité », ainsi que l'importance de traiter les « obstacles spécifiques auxquels se heurtent les sans-abri pour y accéder ». Le Rapport conjoint de 2010 fait également référence à l'utilisation des Fonds structurels de l'UE, en particulier du Fonds européen de développement régional en tant que source potentiellement importante de financement pour le développement d'approches « dirigées vers le logement » dans les nouveaux des Etats membres de l'UE. Le jury appelle à continuer à utiliser les fonds structurels pour développer des interventions en matière de logement pour les personnes en situation d'absence de chez-soi, en particulier dans le contexte de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui cherche à promouvoir une plus grande utilisation et une utilisation plus efficace des Fonds de l'UE pour soutenir l'inclusion sociale.

Les éléments essentiels pour que les politiques « dirigées vers le logement » soient couronnées de succès

L'accès à un logement adéquat et à prix modéré

L'accès à un logement adéquat et à prix modéré est clairement une priorité essentielle dans la mise en œuvre d'approches dirigées vers le logement. Le jury considère que le logement social a un rôle central à jouer dans la lutte contre l'absence de chez-soi. Il est précisé dans le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2010 que « les logements sociaux et publics sont un élément essentiel des politiques en matière de logement et souvent la principale solution au problème des sans-abri ». Il convient de surmonter les freins à l'accès au logement social pour les personnes sans domicile. Le jury soutient le critère d'allocation pour le logement social sur la base des besoins en matière de logement et soutient les approches qui permettent d'assurer à la fois le bien-être durable des anciens sans-abri et celui du quartier qu'ils habitent. La Conférence de consensus a souligné l'émergence de bonnes pratiques à cet égard, notamment le fait de travailler en partenariat afin de fournir un accompagnement flottant aux personnes dans les logements sociaux et de renforcer les capacités dans le secteur du logement social. Le jury recommande de développer des échanges transnationaux et l'apprentissage mutuel au sein de l'UE afin de poursuivre et de renforcer le développement de ces approches. Des stratégies visant à utiliser le secteur locatif privé et le secteur des propriétaires occupants peuvent également jouer un rôle important dans le logement des personnes qui ont été sans-abri ; les échanges transnationaux et l'apprentissage mutuel peuvent également apporter une valeur ajoutée dans ce domaine.

Il est nécessaire que les prix des logements soient raisonnables pour garantir que les personnes puissent accéder à un logement adéquat. La réglementation des marchés du logement afin qu'ils répondent mieux aux besoins de la population est un facteur important à cet égard. Le jury souligne l'importance que des moyens suffisants soient alloués à la couverture des frais de logement et de subsistance des personnes qui sortent d'une situation d'exclusion liée au logement. Cela signifie que des allocations adéquates ont un rôle essentiel à jouer.

La mise à disposition d'un accompagnement adéquat si nécessaire

Il est clair pour le jury que l'expression « dirigé vers le logement » ne veut pas dire « logement uniquement ». Il est nécessaire d'apporter un accompagnement social adéquat à une partie des personnes anciennement sans-abri pour les aider à se maintenir dans leur location et progresser vers l'intégration et vers une meilleure qualité de vie. Il est crucial que cet accompagnement soit souple dans son intensité et dans sa durée. Une approche de gestion des cas et un travail conjoint avec les services sociaux et de santé sont nécessaires pour une petite partie de personnes sans domicile, alors que d'autres ont des besoins d'accompagnement moins grands et n'ont besoin que d'une aide financière, dans leurs demandes de prestations, d'accompagnement dans le cadre de leur location, d'un problème ou d'une crise en particulier, etc. D'autres personnes qui sortent de la situation d'absence de chez-soi n'auront besoin d'aucun accompagnement si ce n'est de pouvoir avoir accès à un logement adéquat à prix modéré et aux services destinés à la population en général. Pouvoir apporter un accompagnement adéquat autour d'un logement indépendant est un élément essentiel du succès des approches « dirigées vers le logement ». Le jury considère qu'il s'agit du facteur le plus important dans la promotion d'une réintégration durable des personnes qui ont été sans-abri. Mettre à disposition un accompagnement souple si et quand c'est nécessaire est également essentiel au bien-être durable des communautés dans lesquelles les personnes sont relogées.

La promotion de services de qualité

La qualité des services est une question centrale dans le développement et la mise en œuvre de politiques « dirigées vers le logement » couronnées de succès. Il est nécessaire d'établir un consensus sur la qualité adéquate des services de logement comme des services d'accompagnement en termes de création d'un « chez-soi » dans le sens des domaines légal, social et physique. Le jury considère qu'il est nécessaire de mener davantage d'études et d'échanges sur ces questions de qualité de l'accompagnement social et en matière de logement adéquats. Garantir la qualité implique de s'assurer que les approches « dirigées vers le logement » aillent au-delà des domaines physique et légal d'un logement et comprennent également le domaine social afin de maintenir la dignité, l'indépendance, la famille, la vie sociale et l'intimité. La recherche à l'échelle européenne et l'apprentissage mutuel peuvent jouer un rôle important à cet égard. Il convient d'évaluer en particulier l'efficacité de différentes combinaisons de logement et d'accompagnement et de différents types d'approches en termes de travail social.

La prévention

Le jury considère que les approches visant à mettre un terme à l'absence de chez-soi qui sont « dirigées vers le logement » ne peuvent être couronnées de succès que si une politique intégrée permet d'assurer une prévention adéquate dans le cadre d'une stratégie intégrée de lutte contre l'absence de chez-soi. Une prévention ciblée (visant par exemple la réduction des expulsions, l'intervention précoce dans les situations de rupture familiale y compris de violence familiale, ou l'arrêt

des sorties d'institution qui mènent à l'absence de chez-soi) comme une prévention systémique (par le biais de politiques générales d'aide sociale, de logement, d'éducation, d'emploi, de la promotion de l'égalité entre les sexes, etc.) sont importantes. Garantir la sécurité juridique de l'occupation dans le cas d'expulsions forcées ; intervenir tôt dans les cas d'arriérés de loyers ; assurer une médiation et une intervention précoces dans les conflits familiaux et les ruptures familiales; et apporter des conseils en matière de logement et des solutions à ceux qui quittent des institutions constituent des exemples de mesures préventives ciblées efficaces pour lesquelles de bonnes pratiques ont été développées en Europe. Le jury considère que l'apprentissage mutuel continu et les échanges transnationaux dans ce domaine doivent avoir lieu dans le cadre de la politique de coordination et de développement de l'UE. La prévention doit constituer un élément essentiel des stratégies nationales/régionales de lutte contre l'absence de chez-soi.

La liberté et le choix

Le jury souligne qu'il est important de maximiser le choix et la liberté des utilisateurs de services dans la détermination du logement et de l'accompagnement qui leur convient. Cela comprend l'accès à des formes innovantes de logement, comme les logements communautaires quand cela correspond au souhait de l'utilisateur.

Développer une base d'éléments de preuves à l'appui de l'efficacité des approches politiques « dirigées vers le logement »

La recherche, l'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux au niveau de l'UE doivent jouer un rôle essentiel dans le renforcement de la base des éléments de preuves liés à l'efficacité des approches politiques « dirigées vers le logement ». Le jury souligne la nécessité de développer une meilleure connaissance:

- de l'efficacité de différentes formes d'accompagnement social et en termes de logement;
- des questions de qualité liées à ces services;
- de la prévention de l'absence de chez-soi;
- de la manière de lever les barrières au logement social et d'améliorer la capacité du secteur locatif privé et du secteur des propriétaires occupants sur le marché privé à loger les personnes sans domicile.

In the context of the European Platform against Poverty and Social Exclusion, which seeks to promote evidence-based social innovation, the jury calls on the European Commission to facilitate research projects to collect the evidence and promote mutual learning at European level about different projects that are currently testing the specific 'Housing First' service delivery model in a number of European cities.

Recommandations essentielles

- Le jury appelle à un déplacement de l'utilisation des refuges et des hébergements de transition comme solution principale à l'absence de chez-soi vers des approches « dirigées vers le logement ». Cela implique d'accroître l'accès à un logement permanent et d'augmenter la capacité à la fois de la prévention et de la mise à disposition d'accompagnement flottant aux personnes dans leur logement, en fonction de leurs besoins. Le jury appelle à ce que ces approches « dirigées vers le logement » sous-tendent les stratégies nationales/régionales de lutte contre l'absence de chez-soi.

- Le jury appelle les Etats membres à assurer un engagement politique fort vis-à-vis d'une stratégie intégrée de lutte contre l'absence de chez-soi de la part des décideurs politiques responsables des affaires sociales et du logement, ainsi que d'autres domaines concernés. La coopération et le soutien mutuel entre le secteur du logement, le secteur social et de l'aide sociale, ainsi que d'autres domaines politiques concernés comme la santé ou l'emploi constituent les conditions nécessaires pour que les politiques dirigées vers le logement soient couronnées de succès et durables.

- La Commission européenne doit jouer un rôle clé dans le suivi de l'élaboration des stratégies nationales/régionales et doit en particulier prendre en compte la nécessité d'adopter des approches « dirigées vers le logement ».

- Le jury appelle à la poursuite de l'utilisation des fonds structurels de l'UE dans le développement d'interventions dans le domaine du logement pour les personnes en situation d'absence de chez-soi, en particulier dans le contexte de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui cherche à promouvoir une utilisation accrue et plus efficace des Fonds de l'UE pour soutenir l'inclusion sociale.

- Dans le contexte de la Plateforme européenne contre la pauvreté, qui cherche également à promouvoir des innovations sociales basées sur des éléments de preuves, le jury appelle à une stratégie de l'UE de lutte contre l'absence de chez-soi pour collecter des éléments de preuve et promouvoir l'apprentissage mutuel au niveau européen concernant l'efficacité des approches «dirigées vers le logement ». Il conviendrait en particulier de se concentrer sur:

  - L'efficacité des différentes formes de logements et d'accompagnement flottant;
  - Les questions de qualité liées au logement et à l'accompagnement flottant;
  - La prévention de l'absence de chez-soi;
  - Les méthodes pour surmonter les barrières au logement social pour les personnes en situation d'absence de chez-soi;
  - Les stratégies visant à utiliser le secteur locatif privé et le secteur des propriétaires occupants pour reloger les personnes en situation d'absence de chez-soi;
  - La collecte d'éléments de preuves concernant différents projets actuels de test du modèle de services de type « logement d'abord » dans un certain nombre de villes européennes.

QUESTION CLÉ N°4:

Comment assurer une participation significative des personnes sans chez-soi dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi?

L'importance et l'étendue de la participation

Le jury souligne le droit de toutes les personnes sans domicile (telles que définies dans la définition ETHOS) à être traitées avec dignité et respect. Les personnes sans domicile doivent être informées, consultées et entendues en relation avec les décisions et qui affectent leur vie. Bien que cette question clé soit axée sur la participation au niveau de l'élaboration de politiques, les éléments de preuves présentés dans le cadre de la Conférence de consensus montrent que la participation constitue un processus plus large et différencié.

Outre la reconnaissance des droits et de la dignité, les éléments de preuves présentés dans le cadre de la Conférence de consensus suggèrent que la participation peut aider certaines personnes sans domicile à développer leur confiance en elles, l'estime d'elles-mêmes et des compétences qui peuvent soutenir leur sortie de la situation d'absence de chez-soi. Les mécanismes participatifs sont également des occasions de remettre en cause certains stéréotypes négatifs concernant les personnes sans domicile en rassemblant par exemple les personnes sans domicile, les décideurs politiques et les prestataires de services dans un contexte où ils peuvent surmonter leurs préjugés.

La participation des personnes aux prises de décision

Les services utilisés par les personnes sans domicile doivent renforcer leurs capacités. Le renforcement de capacités signifie la mise en valeur des capacités d'une personne à faire des choix avertis en ce qui concerne sa vie et à les transformer en actions et en résultats désirés. Le jury soutient dès lors un déplacement dans la compréhension des services aux personnes sans domicile – en se départant d'une approche où on les considère comme de simples bénéficiaires d'aide vers une approche où l'on insiste sur leurs droits et sur leur autonomie.

Le renforcement des capacités pour contrôler sa propre vie consiste par exemple à développer la confiance en soi, à développer ses connaissances en termes de possibilités et de ressources et la manière d'y accéder; reconnaître et développer ses capacités personnelles ; et avoir des occasions de développer des réseaux sociaux et d'endosser des responsabilités. De l'avis du jury, les services utilisés par les personnes sans domicile doivent aller autant que possible dans le sens du renforcement des capacités des personnes en leur donnant l'occasion de s'engager dans ces processus. Il est important d'insister sur le fait que le renforcement des capacités n'implique pas de nier la nécessité de l'accompagnement, mais d'apporter des informations sur la manière dont cet accompagnement doit être proposé.

Les travailleurs sociaux et les autres membres du personnel des prestataires de services doivent être formés de façon adéquate aux méthodes de renforcement des capacités. Travailler de façon à renforcer les capacités constitue un aspect important de la qualité des services utilisés par les personnes sans domicile. Il convient de mettre en place des actions d'apprentissage mutuel et des échanges transnationaux continus afin que se développent de bonnes pratiques en termes de renforcement des capacités des personnes sans domicile en tant qu'individus. Le jury recommande dès lors de développer un programme de formation à l'intention du personnel des services destinés à la population en générale et des services spécialisés qui interagissent avec des personnes sans domicile. Un élément essentiel de ce programme doit être la reconnaissance des droits et de l'autonomie des personnes sans domicile.

La participation des utilisateurs de services aux prises de décision

Les personnes en situation d'absence de chez-soi doivent avoir l'occasion de participer activement aux services qu'elles utilisent. Les prestataires de services doivent développer des mécanismes d'information, de consultation et écouter le point de vue des utilisateurs. Il convient de donner aux utilisateurs de services un maximum de choix dans la définition de l'accompagnement qui leur convient le mieux. Les personnes sans domicile ont une vision précieuse de ce que ces services peuvent apporter, et cet avis peut avoir un impact positif sur la qualité. Le jury souligne le fait qu'être entendu ne signifie pas nécessairement de réaliser les changements souhaités, donc il est important que les utilisateurs de services soient informés en retour de l'impact de leur implication et que les informations sur l'étendue de la pratique participative soit claire dès le départ. On compte un nombre croissant de bonnes pratiques en relation avec la participation effective au niveau des services et le jury recommande que soit mis en place un système d'apprentissage mutuel et d'échanges dans ce domaine dans le contexte d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi.

La participation au développement de politiques visant les sans chez-soi

On insiste de plus en plus sur le développement de mécanismes visant l'intégration des perspectives et des opinions des personnes sans domicile dans l'élaboration des politiques visant les sans chez-soi au niveau local, régional, national et européen. On reconnaît de plus en plus que l'avis des personnes concernées peut contribuer au développement de politiques efficaces. Le jury appelle dès lors au développement de mécanismes impliquant l'intégration de l'expérience des personnes sans domicile dans le cycle politique à différents niveaux.

Le jury considère toutefois également qu'il y a un nombre significatif de freins à une participation des personnes sans domicile qui ait du sens, dans le cadre de l'élaboration des politiques. Il y a des limites quant à la mesure dans laquelle il est réaliste ou souhaitable que des décideurs responsables de politiques visant les sans-abri transfèrent leurs pouvoirs à un acteur en particulier. Les personnes sans domicile, comme tous les autres acteurs, doivent être informées, consultées et entendues dans le cadre du cycle des politiques. La participation des personnes sans domicile fait partie d'une implication plus large des acteurs (y compris les chercheurs, les pouvoirs publics, les prestataires

de services aux sans-abri, les partenaires dans les secteurs comme le logement, la santé et l'emploi, d'autres citoyens, etc.), et l'étendue des processus de participation doit être claire dès le départ. Il doit toujours y avoir un engagement d'information en retour sur l'impact de l'implication des acteurs. De l'avis du jury, une implication efficace des acteurs implique d'informer, de consulter et d'entendre les acteurs en rendant des comptes, plutôt que dans un processus de codécision.

Les mécanismes de participation ne parviennent pas toujours à traiter la nature variée et différenciée de l'absence de chez-soi et le jury considère que le discours sur la participation peut tomber dans le piège qui consiste à envisager les « personnes sans domicile » comme un groupe stable et homogène de personnes. Comme de nombreuses personnes connaissent une situation d'absence de chez-soi transitionnelle (c. à d. pour une période de temps limitée), il y a des limites à la mesure dans laquelle on peut développer des structures pour garantir que la diversité des personnes en situation d'absence de chez-soi soit intégrée dans l'élaboration des politiques. Il y a un risque réel que les formes les plus visibles de l'absence de chez-soi soient surreprésentées et que les besoins des personnes qui connaissent d'autres formes d'absence de chez-soi soient laissés de côté. C'est pourquoi, il est important que la participation soit envisagée dans le contexte de la totalité de la définition ETHOS de l'exclusion liée au logement et qu'un ensemble varié de mécanismes de participation soit développé pour donner l'occasion à divers groupes de personnes sans domicile d'être entendues. Sans cela, on court un risque qu'il s'agisse de politique de pure forme et que l'on ne se repose que sur des canaux de participation privilégiés. Cela peut créer de nouvelles hiérarchies aux dépens d'une perspective plus large et plus représentative et on court le risque que l'étiquette de sans chez-soi ou sans domicile ne reste collée sur les personnes concernées.
Au-delà des mécanismes participatifs, il est utile que les personnes sans domicile soient informées de leurs droits en matière de participation en termes de vote et de pétition. Le jury recommande de recourir à l'apprentissage mutuel et aux échanges transnationaux pour mettre en commun l'expertise existante en matière de participation fructueuse des personnes en situation d'absence de chez-soi dans l'élaboration des politiques au sein de l'Union européenne. Il serait en particulier utile de collationner les évaluations des différentes approches.

La participation à des réseaux de personnes sans domicile

Encourager le développement de réseaux de personnes ayant une expérience de l'absence de chez-soi peut avoir un impact sur l'élaboration des politiques et augmenter le poids des personnes sans domicile qui souhaitent influencer les politiques. Dans le cadre de l'inclusion sociale de l'UE, la participation des personnes en situation de pauvreté dans les politiques qui les concernent est une priorité établie. Dans ce contexte, les personnes en situation d'absence de chez-soi doivent avoir la possibilité d'influencer l'élaboration des politiques dans ce domaine. La difficulté réside dans le fait que dans la plupart des pays, les personnes sans domicile ne sont pas organisées en structures représentatives et la diversité des personnes sans domicile est très difficile à intégrer, en particulier vu la nature transitoire de l'absence de chez-soi; la nature « cachée » de certaines formes d'absence de chez-soi et le fait que les personnes dans certaines situations de vie ont moins de probabilité de s'identifier en tant que sans chez-soi. Le jury considère qu'il pourrait être utile de construire à partir des réseaux européens existants, comme le réseau virtuel HOPE (de personnes sans domicile) et le réseau de personnes sans domicile impliquées dans la Conférence de consensus via la consultation transnationale de personnes sans logement (Front Commun des SDF, 2010) afin de faciliter leur participation dans la coordination et le développement des politiques en cours dans le domaine de l'absence de chez-soi. La réunion annuelle des Personnes en situation de pauvreté pourrait fournir un contexte initial pour ce faire.

Recommandations essentielles:

- Le jury appelle tous les acteurs de la lutte contre l'absence de chez-soi à un déplacement de l'approche selon laquelle les personnes sans domicile sont considérées comme des bénéficiaires passifs d'aide vers une approche soulignant leurs droits et leur autonomie.
- Le jury appelle à une qualité de services qui renforce les capacités des personnes sans domicile et apporte des mécanismes de participation aux prises de décision au niveau des services.
- Le jury appelle à des stratégies nationales/régionales intégrées de lutte contre l'absence de chez-soi pour faciliter une participation réaliste des personnes sans domicile, quand c'est faisable, au niveau des individus, des services et de l'élaboration des politiques. Il convient de prendre en compte la nature variée et différenciée de l'absence de chez-soi.
- Au niveau de l'UE, le jury appelle la Commission européenne à faciliter l'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux continus pour soutenir le développement de bonnes pratiques en matière de participation au niveau des personnes sans domicile, des services et de l'élaboration des politiques. Il serait en particulier utile de collationner les évaluations de différentes approches d'élaboration de politiques participatives dans le domaine de l'absence de chez-soi.
- Le jury appelle la Commission européenne à faciliter un programme de formation pour les membres du personnel des services destinés à la population en générale et des services spécialisés qui interagissent avec des personnes sans domicile; un élément essentiel dans ce cadre doit être le respect des droits et une reconnaissance des besoins spécifiques en fonction du genre.
- Le jury souligne qu'il convient d'entendre la participation dans le contexte de la totalité de la définition ETHOS de l'absence de chez-soi, et qu'il convient d'élaborer des mécanismes de participation diversifiés et réalistes.
- Le jury recommande de construire au départ des réseaux informels existants, comme le réseau virtuel HOPE (de personnes sans domicile) et le réseau des personnes sans domicile impliquées dans le processus de la Conférence de consensus afin de faciliter la participation des personnes sans domicile dans la coordination et l'élaboration continues des politiques au niveau de l'UE.

QUESTION CLÉ N°5:

Dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez-soi, indépendamment de leur statut légal et de leur citoyenneté?

Le statut juridique : Une base pour la conditionnalité de l'accès aux services destinés aux sans-abri?

Cette question essentielle concerne la question de l'accès aux services pour les personnes sans chez-soi dont le statut juridique ou administratif peut représenter un frein. Selon les éléments de preuves de la Conférence de consensus, cette question est de plus en plus importante en raison du nombre croissant de non nationaux confrontés à l'absence de chez-soi et qui se tournent vers les services aux sans-abri. Le jury souligne que les non nationaux connaissent des problèmes croissants d'absence de chez-soi et de dénuement, souvent liés à des barrières à l'accès liés à leur statut juridique. Il s'agit d'un défi majeur dans le contexte de l'élaboration et de la coordination des politiques de l'UE. Comme l'a souligné la Conférence de consensus, cette question préoccupe les acteurs qui débattent entre eux de la mesure dans laquelle les personnes qui ne sont pas reconnues comme résidentes légales d'un Etat membre doivent pouvoir avoir accès aux services destinés aux personnes sans domicile. Les Etats membres répondent de façon très variable à cette question – certains défendant l'idée d'un accès inconditionnel et d'autres restreignant l'accès aux personnes qui ont un statut reconnu de résident, même pour des services de base comme les refuges de nuit.

Le besoin urgent d'un ensemble de preuves plus solides

Le jury considère que cette question doit faire l'objet de davantage d'attention dans le contexte d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi. De façon générale, les éléments de preuves font défaut sur cette question. Il est dès lors urgent et nécessaire de réaliser une étude à l'échelle de l'UE sur la relation entre l'absence de chez-soi et les contextes de la migration et de la libre circulation de l'UE. Dans cette étude, il conviendrait d'analyser la mesure de l'absence de chez-soi chez les non nationaux dans les Etats membres; d'investiguer l'impact de la migration et de la libre circulation dans le cadre des services aux personnes sans domicile au sein de l'UE; de faire un rapport sur la situation de vie des migrants sans domicile et des citoyens de l'UE qui sont confrontés à des barrières à l'accès découlant de leur statut juridique ou administratif; et d'analyser les différentes réponses politiques aux fins d'identifier les bonnes pratiques.

Le cadre de l'Union européenne pour la protection sociale et l'inclusion sociale

Au niveau de l'Union européenne, l'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule qu' « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ». Selon l'article 3 du Traité sur l'Union européenne (TUE), l'Union combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales. L'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (FUE) définit la promotion d'une protection sociale adéquate et de la lutte contre l'exclusion sociale comme faisant partie des objectifs de l'UE. Toutefois, le concept de protection sociale n'est pas clairement défini par les Traités de l'UE. Le principe politique d'inclusion dans le sens de mesures sur les revenus sociaux, le logement, l'aide sociale et les soins de santé est néanmoins clairement établi. La compétence de l'Union dans les domaines de la protection sociale et de la sécurité sociale soutient ou vient compléter celle des Etats membres alors que l'inclusion fait l'objet de compétences partagées. L'étendue des personnes couvertes est un problème central en ce qui concerne l'accès aux services pour les sans-abri. Les normes en matière d'inclusion s'appliquent aux personnes reconnues comme résidentes d'un des Etats membres et qui peuvent démontrer une intention de permanence. De façon générale, les Traités des droits de l'homme couvrent les besoins des résidents légaux ou des personnes qui travaillent de façon permanente dans un Etat membre du point de vue des normes en matière d'inclusion sociale. En termes de logement, les personnes qui n'ont pas ce statut ont une garantie de logement temporaire de valeur humaine en conformité avec les droits fondamentaux.

Les droits fondamentaux de l'homme

La question de l'accès aux services pour répondre aux besoins de base engage les normes juridiques européennes liées aux droits fondamentaux de l'homme. Les principales sources juridiques en la matière sont la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte sociale européenne et la Charte des droits fondamentaux de l'UE à laquelle ont adhéré tous les Etats membres de l'UE. Le respect de la dignité humaine impose de répondre aux besoins fondamentaux comme la nourriture, l'eau, le logement, les traitements et les soins de santé. Exclure dans certains cas des personnes de cette aide de base peut potentiellement engager les droits fondamentaux, notamment, le droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (Article 3). Cela peut en outre engager des droits connexes comme le droit au respect de la vie privée et familiale (Article 8) et l'interdiction de discrimination (Article 14), ainsi que le droit à un procès équitable (Article 6), le droit à un recours effectif (Article 13) et la protection de la propriété (Article 1 protocole 1).

Afin de respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux, le jury conclut que personne au sein de l'Union européenne, quel que soit son statut juridique, ne doit être confronté au dénuement. Cela signifie que quel que soit leur statut juridique ou administratif, les personnes doivent avoir accès à un hébergement, à un accompagnement social et sanitaire pour répondre au moins à leurs besoins de base jusqu'à ce qu'une solution durable conforme à la dignité humaine ne soit trouvée à leur situation; soit dans l'Etat membre d'accueil soit dans leur pays d'origine.

Le rôle des services aux sans-abri

Il est nécessaire d'adopter une approche coordonnée entre les différents domaines de politiques pour garantir que les droits fondamentaux des migrants et des citoyens de l'UE soient respectés et qu'ils puissent au moins avoir accès à un hébergement temporaire et à un accompagnement social et sanitaire dans les Etats membres de l'UE, comme nous l'avons mentionné plus haut. Le jury insiste en particulier sur le rôle d'une politique cohérente en matière de migration et de mobilité interne à cet égard. Le jury souligne que la capacité du secteur d'aide aux sans-abri à répondre effectivement aux besoins des personnes confrontées à des freins liés à leur statut juridique est limitée dans de nombreux états membres. Ce groupe d'utilisateurs de services peut ne pas avoir les mêmes besoins que d'autres utilisateurs de services aux sans-abri qui ne sont pas confrontés à des freins spécifiques liés à leur statut juridique. Des barrières juridiques spécifiques en termes d'accès à un logement à long terme et à des solutions d'accompagnement peuvent les amener à rester pour de longues périodes dans des hébergements d'urgence, ce qui peut avoir un impact négatif sur leur bien-être. Il s'agit là d'un défi particulier pour les services aux sans-abri qui doivent viser à mettre un terme à l'absence de chez-soi en proposant des solutions à long terme.

Le jury souligne qu'il sera nécessaire de mettre sur pied des actions de renforcement des capacités dans certains contextes nationaux afin de proposer des services adaptés pour répondre aux besoins en termes d'hébergement et d'accompagnement des migrants sans domicile et des citoyens de l'UE d'autres Etats membres. Cela implique des voies de financement spécifiques et l'implication d'autres domaines de politiques concernés, en particulier la politique en matière de migration, qui a un rôle important à jouer dans la prévention de l'absence de chez-soi et du dénuement chez les migrants et les citoyens de l'UE. À cet égard, le jury souligne la vulnérabilité et les besoins spécifiques des victimes de la traite et des personnes qui dépendent du visa de leur conjoint.

De l'avis du jury, on pourrait mieux répondre aux besoins de certains groupes de personnes hors du secteur de l'aide aux sans-abri, dans le cadre de services proposés au titre de la politique en matière de migration. Le jury considère par exemple que les installations pour les sans-abri ne peuvent être considérées comme un substitut à un hébergement adéquat pour les demandeurs d'asile. La Directive 2003/9/EC du Conseil datée du 27 janvier 2003 établit des normes minimales en matière d'accueil des demandeurs d'asile. On y précise que les Etats membres doivent garantir « certaines conditions matérielles d'accueil: les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ainsi qu'une allocation journalière. L'allocation est déterminée de telle sorte que le demandeur ne se retrouve pas dans une situation de dénuement ». En outre, dans la proposition de refonte de la directive susmentionnée, on demande aux Etats membres de garantir l'accès à des conditions matérielles d'accueil qui permettent aux demandeurs d'asile d'avoir un niveau de vie adéquat.

De l'avis du jury, les services aux sans-abri ne doivent pas être systématiquement utilisés pour compenser des politiques de migration incohérentes qui mènent les gens à des situations de dénuement et d'absence de chez-soi. Les politiques en matière de migration portent la responsabilité d'empêcher que les migrants ne se retrouvent en situation d'absence de chez-soi. Le jury souligne toutefois également que le recours aux services aux sans-abri ne doit pas être systématiquement utilisé comme moyen de réguler la migration. Les prestataires de services aux sans-abri, en particulier, ne doivent pas être pénalisés pour avoir proposé leurs services à des personnes dans le besoin.

L'égalité de traitement et la non-discrimination

Le jury attire l'attention sur la nécessité, en vertu de la législation de l'UE de traiter toutes les minorités ethniques et sociales de manière équitable. L'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (FUE) garantit le droit à la non-discrimination des citoyens de l'UE, y compris sur la base de la nationalité. L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit la discrimination y compris sur la base de l'origine ethnique ou raciale, de la langue, de l'appartenance à une minorité nationale et de la nationalité. La Directive 2000/43/CE du Conseil datée du 29 juin 2000 prévoit la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes quelle que soit leur origine ethnique ou raciale. Dans le cadre de la mise en œuvre de la législation de l'UE, le jury appelle la Commission européenne à agir par le biais de mesures liées à l'accès aux services de base qui sont actuellement discriminatoires.

La relation entre l'absence de chez-soi et la libre circulation

TLe jury appelle l'UE à agir au niveau de ses responsabilités propres concernant la relation entre l'absence de chez-soi et le dénuement et la libre circulation des citoyens de l'UE. Le nombre croissant de citoyens de l'UE qui se tournent vers les services aux sans-abri (principalement des personnes issues des « nouveaux » Etats membres qui se sont déplacées vers les « anciens » états membres pour des raisons de travail) est étroitement lié à la libre circulation et aux politiques et aux législations en matière de mobilité interne. On observe une demande claire de la part des décideurs politiques et d'autres acteurs au sein des Etats membres que l'UE soutienne et coordonne l'élaboration de réponses au nombre croissant de citoyens de l'UE qui sont confrontés à l'absence de chez-soi et au dénuement dans un autre Etat membre. Étant donné que l'Union européenne s'est engagée à lever les barrières à la libre circulation, il est nécessaire de s'atteler aux obstacles au soutien qui sont liés à la nationalité des personnes. Le jury pense que la Commission européenne doit envisager de compléter la coordination existante en termes de sécurité sociale par une initiative juridique pour assurer un niveau de base en termes de soutien pour tous les citoyens de l'UE qui se retrouvent dans un état d'urgence sociale suite à l'exercice de leur droit à la libre circulation. Un tel niveau de protection peut être indépendant du statut d'une personne en tant que travailleur ou résident habituel reconnu et être fourni jusqu'à ce qu'une solution permanente ne soit trouvée en conformité avec la dignité humaine; soit dans l'Etat membre d'accueil ou dans le pays d'origine. Il est également nécessaire d'envisager la possibilité de mettre en place des mécanismes de financement de niveau européen afin d'assurer cette protection. Le jury soutient en outre la promotion de l'apprentissage mutuel et des échanges transnationaux en termes de réponses politiques à l'absence de chez-soi chez les citoyens de l'UE non ressortissants du pays d'accueil.

Recommandations essentielles

- Le jury appelle la Commission européenne à faciliter de façon urgente une étude de l'UE sur la relation entre l'absence de chez-soi et les contextes de la migration et de la libre circulation. Il conviendrait d'analyser l'étendue de l'absence de chez-soi chez les non nationaux dans les Etats membres ; de faire une enquête sur l'impact de la migration sur les services aux sans-abri; de faire un rapport sur la situation de vie des migrants qui sont confrontés à des barrières liées à leur statut juridique ou administratif ; de faire un rapport sur la situation de vie des citoyens de l'UE qui sont confrontés à l'absence de chez-soi dans un autre Etat membre; et d'analyser différents types de réponses politiques.

- Afin de respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux, le jury conclut que personne au sein de l'Union européenne, quel que soit son statut juridique, ne doit être confronté 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 ne soit trouvée, dans le respect de la dignité humaine; soit dans l'Etat membre d'accueil soit dans le pays d'origine.

- Le jury appelle à une approche intégrée de la situation des migrants et des citoyens de l'UE qui sont confrontés à l'absence de chez-soi en raison de leur statut juridique. Il souligne la responsabilité particulière de la politique en matière de migration dans la prévention de cette situation. Les services aux sans-abri ne doivent pas être systématiquement utilisés pour compenser les politiques incohérentes en matière de migration qui mènent les personnes à des situations de dénuement et d'absence de chez-soi.

- Le jury souligne que l'accès aux services pour les sans-abri ne peut être utilisé comme moyen de régulation des migrations. Les prestataires de services aux sans-abri en particulier ne peuvent être pénalisés pour avoir fourni des services à des personnes dans le besoin.

- La nature de plus en plus transnationale de l'absence de chez-soi, qui est la source du débat sur la conditionnalité de l'accès aux services pour les sans-abri, démontre la nécessité d'une politique plus unifiée de lutte contre l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE et renforce l'appel du jury pour une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi.

- Le jury appelle l'Union européenne à prendre des responsabilités particulières en ce qui concerne la relation entre l'absence de chez-soi et le dénuement et la libre circulation des citoyens de l'UE.

- Le jury appelle les décideurs politiques à tous les niveaux à respecter la nécessité, aux termes de la législation de l'UE, de l'égalité de traitement et de la non-discrimination.

QUESTION CLÉ 6:

Quels doivent être les éléments d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi?

La nécessité d'une stratégie ambitieuse de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi

L'absence de chez-soi est apparue comme une priorité claire au sein du processus d'inclusion sociale de l'UE. La coordination politique au niveau de l'UE dans le domaine de l'absence de chez-soi dans le cadre de la MOC sociale a renforcé et apporté de la valeur ajoutée aux efforts consentis au niveau national, régional et local au cours des dix dernières années. Cela a permis de rassembler un ensemble de connaissances et d'infrastructures à partir desquels il est possible de construire. Pour réaliser davantage de progrès dans la lutte contre l'absence de chez-soi, l'implication de l'UE doit se poursuivre et être renforcée. Le jury appelle dès lors au développement d'une stratégie ambitieuse et intégrée de l'UE, étayée par les stratégies nationales/régionales avec pour objectif à long terme de mettre un terme à l'absence de chez-soi. Cette stratégie doit être intégrée dans le cadre global de la protection sociale et de l'inclusion sociale de l'Union européenne, dans le cadre du nouveau contexte fixé par la Stratégie Europe 2020.

Le contexte politique d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi

Le jury souligne la présence d'une base solide pour le développement d'une telle stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi, ainsi que le fait que le contexte politique actuel fournit un certain nombre d'opportunités à cet égard.
La nouvelle Stratégie Europe 2020 et son objectif phare de s'attacher à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion d'ici 2020 apporte un nouvel élan à la lutte contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion sociale, y compris l'absence de chez-soi. Un élément essentiel de la Stratégie Europe 2020 est l'initiative phare de Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce cadre jette les jalons d'une action renforcée et plus ambitieuse en matière de lutte contre l'absence de chez-soi au niveau de l'UE sous la forme d'une stratégie intégrée de lutte contre l'absence de chez-soi située dans le cadre plus large de l'inclusion sociale.

La gouvernance et l'implication des acteurs:

Une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi implique une structure de gouvernance adéquate qui permette l'incorporation de tous les acteurs concernés. La Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale ouvre des possibilités de développement de partenariats entre les institutions européennes, les Etats membres et tous les acteurs européens, nationaux, régionaux et locaux (Commission européenne, 2010). Dans ce contexte, le jury appelle tous les acteurs concernés à s'impliquer dans une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi. Cela comprend les décideurs politiques nationaux, régionaux et locaux, les chercheurs, les ONG prestataires de services aux sans-abri, les personnes en situation d'absence de chez-soi et les secteurs voisins comme le logement, l'emploi et la santé. Le jury recommande la mise sur pied d'un groupe de pilotage pour diriger le développement d'un programme de travail pluriannuel sur l'absence de chez-soi au niveau de l'UE.

Les éléments essentiels d'une stratégie de lutte contre l'absence de chez-soi de l'UE

ETHOS: une définition cadre commune de l'exclusion liée au logement

Le jury appelle à l'utilisation d'ETHOS en tant que définition cadre commune de l'exclusion liée au logement qui sous-tende la stratégie de l'UE. Le jury appelle le Comité de protection sociale et son sous-groupe sur les indicateurs à promouvoir un accord entre les Etats membres pour appliquer cette définition.

Mesure, suivi et reporting sur les progrès réalisés en vue de mettre un terme à l'absence de chez-soi

Une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi doit fournir un cadre, adopté par la Commission européenne et les Etats membres, pour le suivi du développement des stratégies nationales/régionales de lutte contre l'absence de chez-soi, comme le requiert le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2010.

Le jury soutient les éléments suivants en tant qu'éléments essentiels de stratégies nationales de lutte contre l'absence de chez-soi, comme en fait état le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010 :

- Des objectifs clairs, concernant notamment la prévention de l'absence de chez-soi; la réduction de sa durée; les formes les plus graves d'absence de chez-soi; l'amélioration de la qualité des services aux personnes sans domicile et l'accès à un logement à prix modéré.

- Une approche intégrée couvrant tous les domaines politiques concernés;
- Une gouvernance appropriée;
- Une collecte de données adéquate;
- Une forte dimension de logement;
- La prise en compte du changement de profil de la population des sans-abri, et en particulier, l'impact de la migration.

Les progrès en termes de développement et de mise en œuvre des stratégies nationales/régionales en fonction de ces éléments doivent être suivis au niveau de l'UE. Le jury appelle à une stratégie de reporting annuelle ou semestrielle des progrès réalisés. En ce qui concerne les objectifs clairs, le jury appelle les Etats membres à fixer dès le départ des délais spécifiques pour:

- Mettre un terme au sans-abrisme de rue ;
- Mettre fin à l'absence de chez-soi de longue durée (définie par le fait de garantir que personne ne reste dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée ; et que personne ne reste dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire, comme stipulé dans la Déclaration écrite du Parlement européen sur une stratégie de l'UE de lutte contre le sans-abrisme (61/2010).

Des progrès dans le sens de l'établissement et de la réalisation de ces deux objectifs doivent également constituer un élément essentiel de la stratégie de suivi au niveau de l'UE.

Plus largement, il convient de compléter le suivi du développement de stratégies par le suivi et la mesure de l'absence de chez-soi. Le jury appelle à un système de suivi de l'absence de chez-soi à l'échelle de l'UE basé sur une stratégie de collecte explicite et solide des données nationales/régionales. Cela implique l'adoption de lignes directrices communes pour la mesure, le suivi et le reporting sur l'absence de chez-soi, et le jury appelle la Commission européenne et le CPS à les développer. La collecte de données constitue l'un des éléments essentiels des stratégies nationales/régionales intégrées. Le Rapport conjoint de 2010 fait référence à « la nécessité de développer ou d'améliorer la manière de collecter les données pour améliorer la compréhension du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement dans les différents Etats membres ». Il y est aussi précisé que « le manque de données est au moins en partie responsable du manque d'informations cohérentes et solides et de stratégie en matière d'évaluation dans la plupart des Etats membres ». Le jury pense que les Etats membres doivent garantir une gouvernance appropriée de la collecte de données sur l'absence de chez-soi en précisant la stratégie et le financement de la collecte de données dans le contexte de leur stratégie nationale/régionale de lutte contre l'absence de chez-soi. Chaque Etat membre doit identifier un ensemble de sources de données nationales et continuer à développer ses capacités en fonction de ses besoins.

Bien qu'il faille développer un système de suivi au niveau de l'UE basé sur des stratégies nationales de collecte de données, il faudra du temps avant qu'il ne soit possible de mesurer, au niveau de l'UE, les niveaux d'absence de chez-soi à un instant précis sur la base de données comparatives. En guise de meilleure estimation, le jury appelle Eurostat à mesurer les expériences passées d'absence de chez-soi, sur la base de la définition ETHOS, par le biais de l'enquête EU-SILC. Le jury appelle également le CPS à poursuivre son travail d'amélioration des données et des indicateurs liés à l'absence de chez-soi via le sous-groupe « Indicateurs ».

Soutenir le développement de stratégies nationales/ régionales

Une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi doit aller au-delà du suivi et du reporting et proposer un package d'activités pour soutenir le développement et le maintien de stratégies nationales/régionales efficaces en matière de lutte contre l'absence de chez-soi. En accord avec les éléments essentiels des stratégies nationales/régionales fixés par le Rapport conjoint 2010 (et mentionnés précédemment), cela signifie promouvoir des approches intégrées et une bonne gouvernance; renforcer les capacités en matière de collecte des données au sein des Etats membres; développer et promouvoir la connaissance et les bonnes pratiques en relation avec les approches dirigées vers le logement; promouvoir des services de qualité; et développer des réponses au niveau de l'UE au problème croissant de l'absence de chez-soi chez les migrants. Ci-dessous, le jury présente ses recommandations quant aux mécanismes en vue de réaliser cela.

Un ordre du jour solide en matière de recherches

Un élément essentiel de la stratégie de lutte contre l'absence de chez-soi de l'UE doit être d'avoir un ordre du jour solide en matière de recherches. Le jury recommande que la Commission européenne facilite un programme de recherche sur 10 ans dans le cadre du programme PROGRESS et de ses successeurs en tant que volet central d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi. Parmi les questions importantes à cet ordre du jour figurent la relation entre la migration et l'absence de chez-soi; la relation entre la libre circulation des citoyens de l'UE et l'absence de chez-soi; la recherche longitudinale sur l'absence de chez-soi afin de mieux comprendre ses aspects temporels et sa dynamique ; l'efficacité de différents types d'interventions politiques dirigées vers le logement et en particulier les questions de qualité liées aux différents types de logement et d'accompagnement.

L'innovation sociale

La récente communication de la Commission européenne sur la Plateforme contre la pauvreté (Commission européenne, 2010) souligne que « l'innovation sociale fondée sur des éléments concrets, notamment lorsqu'elle revêt la forme d'une « expérimentation sociale », peut constituer un puissant outil pour orienter les réformes qui seront nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. » 'expérimentation sociale implique de tester des innovations politiques avant de les adopter plus largement. Le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement régional (FEDER) doivent apporter des fonds en vue de tester des actions innovantes, conjointement avec le programme PROGRESS. La portée en termes d'innovation sociale

est considérable dans le domaine de l'absence de chez-soi. Le jury suggère que cette approche soit utilisée pour explorer plus avant et développer les approches « dirigées vers le logement » visant à mettre un terme à l'absence de chez-soi et appelle en particulier à tester le modèle du « logement d'abord » dans des contextes européens.

L'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux continus

Dans le cadre d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi, le jury appelle à se concentrer davantage sur l'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux. Cela demande une utilisation efficace des outils comme l'examen thématique par les pairs, des conférences et des séminaires, des réunions d'experts et des formations, afin d'en maximiser l'impact.

Promouvoir la qualité des services

Un enseignement essentiel du processus de la MOC sociale est l'importance de garantir l'accès à des services publics de qualité afin de prévenir et de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. La promotion de services de grande qualité pour prévenir et répondre à l'absence de chez-soi doit être un axe majeur d'une stratégie de l'UE dans le domaine des services de logement et d'accompagnement. Il convient d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques en relation avec le développement de normes. La Commission s'est engagée à développer un cadre européen volontaire de qualité pour les services sociaux au niveau sectoriel, y compris dans le domaine de l'absence de chez-soi dans le cadre de la Plateforme européenne contre la pauvreté. Un aspect important de la qualité est le développement de la formation et des compétences, qui sont identifiées comme des questions essentielles aux termes de la stratégie Europe 2020. Le jury appelle au développement d'un programme de formation afin de développer les compétences des employés des services destinés au public en général et des services spécialisés qui travaillent avec des personnes sans domicile.

Le financement

Le Fonds social européen (FSE) est utilisé par de nombreux Etats membres pour financer les services aux sans-abri. Récemment, le Fonds européen de développement régional (FEDER) s'est ouvert au financement d'interventions en matière de logement pour les communautés marginalisées y compris les personnes sans domicile. Dans le cadre d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi, le jury appelle à la promotion d'interventions stratégiques dans la lutte contre l'absence de chez-soi via l'utilisation du FSE ou du FEDER dans le cadre de stratégies nationales/régionales. Le jury recommande une voie de financement de la lutte contre l'absence de chez-soi via le FSE ou le FEDER pour laquelle la Commission européenne pourrait créer certaines lignes directrices concrètes.

Intégrer l'absence de chez-soi dans les domaines politiques concernés

Comme l'absence de chez-soi implique un large éventail de questions politiques, le jury appelle à ce que cela soit intégré dans les domaines politiques concernés an tant qu'aspect de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Conférence de consensus a démontré la nécessité d'une approche intégrée pour mettre un terme à l'absence de chez-soi. Les domaines politiques de la migration et de la mobilité interne au sein de l'UE, par exemple, sont apparus clairement comme étant liés à l'absence de chez-soi. Un mécanisme important dans l'intégration de l'absence de chez-soi est l'utilisation d'évaluations de l'impact social dans le cadre du processus intégré d'évaluation de l'impact de la Commission. L'absence de chez-soi doit être pleinement prise en compte dans le développement à venir de l'évaluation de l'impact social dans le contexte de la stratégie Europe 2020.

Recommandations essentielles

- Dans le contexte de la stratégie Europe 2020, et en particulier de la Plateforme européenne contre la pauvreté, le jury appelle à une stratégie ambitieuse et intégrée de l'UE, étayée par les stratégies nationales/régionales avec pour objectif à long terme de mettre fin à l'absence de chez-soi. Cette stratégie doit être intégrée dans le cadre global de la protection sociale et de l'inclusion sociale de l'Union européenne.

- Le jury appelle la Commission européenne à mettre sur pied un groupe de pilotage en vue d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi et d'inclure tous les acteurs de la lutte contre l'absence de chez-soi.

- Le jury appelle à l'utilisation d'ETHOS en tant que définition cadre commune de l'absence de chez-soi qui sous-tende une stratégie de l'UE, et il appelle le Comité de protection sociale et son sous-groupe « Indicateurs » à promouvoir un accord entre les Etats membres pour appliquer cette définition.

- Le jury appelle à un cadre, adopté par la Commission européenne et les Etats membres, pour contrôler le développement de stratégies nationales/régionales de lutte contre l'absence de chez-soi, en tant qu'élément central de la stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi. Dans ce contexte, le jury appelle à une stratégie de reporting annuelle ou semestrielle pour faire état des progrès réalisés. Les éléments essentiels suivants des stratégies de luttes contre l'absence de chez-soi (proposés dans le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale de 2010) doivent être contrôlés et faire l'objet d'un rapport:

  - Des objectifs clairs, en particulier en ce qui concerne la prévention de l'absence de chez-soi; la réduction de sa durée; les formes les plus graves d'absence de chez-soi; l'amélioration de la qualité des services aux personnes sans domicile et l'accès à un logement à prix modéré.
  - Une approche intégrée couvrant tous les domaines politiques concernés;
  - Une gouvernance appropriée;
  - Une collecte de données adéquates;
  - Une forte dimension de logement;
  - La prise en compte de l'évolution du profil de la population des sans-abri, et en particulier, de l'impact de la migration.

  Le jury appelle en outre à ce que ce cadre de contrôle suive en particulier les progrès des Etats membres vis-à-vis de l'objectif de mettre un terme à l'absence de chez-soi de longue durée.

- Le jury appelle à une stratégie d'ensemble de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi pour aller au-delà du suivi et du reporting et proposer une série d'activités pour soutenir le développement et le maintien de stratégies nationales/régionales efficaces en matière de lutte contre l'absence de chez-soi.

- Afin de développer la connaissance et la compréhension dans le cadre d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi, le jury appelle à un ordre du jour fort en matière de recherche; à se centrer sur les approches « dirigées vers le logement » aux termes du volet de l'innovation sociale de la Plateforme européenne contre la pauvreté; et de mettre sur pied un apprentissage mutuel et des échanges transnationaux sur des questions essentielles dans la lutte contre l'absence de chez-soi.

- Le jury appelle à ce qu'une stratégie de l'UE dans le domaine de la lutte contre l'absence de chez-soi soit axée sur la promotion de la qualité des services aux personnes sans domicile et sur le développement de liens solides avec les voies de financement de l'UE.

- Le jury appelle à ce que l'absence de chez-soi soit intégrée dans les domaines politiques concernés en tant qu'aspect de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

RÉFÉRENCES ET SOURCES

ELes contributions des experts aux questions clés (2010) sont disponibles à l'adresse http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes

Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., Pleace, N. (2010) Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche (Bruxelles: FEANTSA) disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes

Communiqué de la réunion informelle des Ministres du logement, 24 novembre 2008, Marseille, France, disponible à l'adresse http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1124_reunion_min_logement_resultats/Reunion_ministres_europeens_logement_Communique_final_FR.pdf

Communiqué de la 18e réunion informelle des Ministres du logement de l'Union européenne, Tolède, Espagne, 21 juin 2010, disponible à l'adresse http://www.feantsa.org/files/freshstart/Communications/Flash%20EN/Docs_relating_to_Flash_2010/June/10%2006%2024%20Final%20Communiqu%C3%A9%20(approved%20version).pdf

Conseil (2010), Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale (y compris les documents annexés produits par la Commission européenne), (Bruxelles: Conseil des Ministres de l'Union européenne et Commission européenne) disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=fr

Conseil (2010) Déclaration du Conseil sur l'Année européenne de lutte contre la Pauvreté et l'exclusion sociale: œuvrer ensemble pour lutter contre la pauvreté en 2010 et au-delà (Bruxelles: Conseil des Ministres de l'UE) disponible à l'adresse http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lsa/118251.pdf

Commission européenne (2010), Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Bruxelles : Commission européenne), disponible à l'adresse http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf

Commission européenne (2010) Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Communication COM(2010) 758 final, disponible à l'adresse http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0758:FIN:EN:HTML (Bruxelles : Commission européenne)

Directive du Conseil 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres JO L 31 du 6.2.2003, p 18-25 disponible à l'adresse http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:FR:NOT

Directive du Conseil 2000/43/EC du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique JO L 180 du 19.7.2000, p. 22-26 disponible à l'adresse http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:FR:NOT

Edgar, W. (2009) European Review of Statistics on Homelessness, European Observatory on Homelessness (Brussels: FEANTSA)

Edgar, W., Harrison M., Watson, P., Busch-Geertsema, V. (2007) Measurement of Homelessness at European Union Level, (Bruxelles: Commission européenne), disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Union européenne (2009) Version consolidée du Traité de Lisbonne, Bruxelles: Union européenne, disponible à l'adresse http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=fr

Parlement européen, Déclaration écrite 61/2010 sur une stratégie de l'UE pour les personnes sans-abri (adoptée le 16 décembre 2010) disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0499+0+DOC+XML+V0//FR

Parlement européen, Déclaration écrite 111/2007 en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue (adoptée le 10 avril, 2008) disponible à l'adresse http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0163+0+DOC+XML+V0//FR

Parlement européen et Conseil (2008) Proposition de Directive sur de normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres disponible à l'adresse http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33150_fr.htm

EU project on Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems (MPHASIS, 2007-2009)

Frazer et Marlier (2009) Homelessness and Housing Exclusion across EU Member States: Analysis and suggestions on the Way forward by the EU Network of Independent Experts on Social Inclusion disponible à l'adresse http://www.peer-review-social-inclusion.eu/activites-devaluation-politique/2009/homelessness-and-housing-exclusion?set_language=fr

Front Commun des SDF(2010) 2010 Consultation européenne des Personnes sans logement disponible à l'adresse http://europeanhomeless2010.eu/file/Consultation-europeenne-de-personnes-sans-logement-2010.pdf

Jorgensen, T (1995) 'Consensus conferences in the health sector' 17 – 31 in Public Participation in Science: the Role of the CC in Europe, Joss S and Durant J (Eds) (London: Science Museum)

Kenna, P. (2005) Housing rights and human rights. Bruxelles : FEANTSA.

ANNEXE 1: Liste des experts qui ont contribué aux questions clés de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme

Question clé 1: Que signifie l'absence de chez-soi?

Bill Edgar, European Housing Research Limited et Université de Dundee, Royaume-Uni
Primož Časl, Društvo Kralji Ulice (Rois de la rue), Slovénie
Stefania Parigi, Samu social Paris, France
Yvan Mayeur, Samu social Bruxelles, Belgique

Question clé 2: Mettre un terme à l'absence de chez-soi : un objectif réaliste

Juha Kaakinen, Programme national de réduction de l'absence de chez-soi de longue durée, Finlande
Raffaele Tangorra, Membre du Comité de protection sociale et Directeur général, Ministère de l'emploi et des affaires sociales, Italie
Isobel Anderson, Département de sciences sociales appliquées, Université de Stirling, Royaume Uni

Question clé 3: Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi ?

Volker Busch-Geertsema, GISS, Bremen, Germany
Claire Roumet, Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS)
María José Aldanas, Provivienda, Espagne

Question clé 4: Comment assurer une participation significative des personnes sans chez soi dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi?

Brigitte Hartung, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten Cologne
Pedro Meca, Compagnons de la Nuit, France
Christian Stark, Professeur de travail social à l'Université des sciences appliquées de Linz/Autriche
Margaret-Ann Brünjes, Directrice du Glasgow Homelessness Network

Question clé 5: Dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez-soi, indépendamment de leur statut légal et de leur citoyenneté?

Sorcha McKenna, Northern Ireland Human Rights Commission, Royaume-Uni
Preben Brandt, City of Copenhagen's Conseil for Socially Marginalised People and projekt UDENFOR, Denmark
Xavier Vandromme, Emmaüs, France

Question clé 6: Quels doivent être les éléments d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez-soi?

Freek Spinnewijn, FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri)
Hugh Frazer, Network of Independent Experts on Social Inclusion National University of Ireland, Maynooth, Irlande
Julien Damon, ECLAIRS/Sciences-Po, France

ANNEXE 2: Membres du Comité préparatoire de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme

Robert Aldridge (Chair), Scottish Council for Single Homeless, UK

Rina Beers, Federatie Opvang, the Netherlands

Stig Badentorph, Membre du Conseil de SAND (une association nationale de personne en situation ou ayant eu une expérience d'absence de chez-soi), Danemark.

Pedro Cabrera, Université Commillas, Espagne.

Teresa Caeiro, Ministère du Travail et de la solidarité, Portugal.

Boróka Fehér, BMSZKI, Hongrie

Peter Fredriksson, Ministère de l'environnement, Finlande

André Gachet, ALPIL, France

Ernie Gillen, Caritas Luxembourg Caritas Europa, et Caritas Internationalis, Luxembourg

Ilja Hradecky, Nadeje, République tchèque

Luc Laurent, Cecodhas, UE

Magda De Meyer, cabinet du Secrétariat d'état pour l'intégration social et la lutte contre la pauvreté, Belgique

Ides Nicaise, HIVA (KU Leuven), Belgique

Anna Orban, Membre de La ville appartient à tous (une association d'utilisateurs), Hongrie

Antoine Saint-Denis, DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, Commission européenne

Eoin O Sullivan, Trinity College, Irlande

Jean Peeters, Front Commun des SDF, Belgique

Paolo Pezzana, FIO-psd et Caritas Italiana, Italie.

Alain Régnier, préfet délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées nommé par le Premier ministre, France

Heinz Schoibl Directeur de Helix Research & Consulting, Autriche

design: www.beelzepub.com

Ce rapport a été produit dans le cadre de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, un événement officiel de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (UE), pendant le second semestre de l'année 2010. La conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a été organisée par la Présidence belge de l'UE, en collaboration avec la Commission européenne. La FEANTSA (la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri) a coordonné le processus, et le gouvernement français était un partenaire clé.

Cette publication est soutenu par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

To that effect, PROGRESS purports at:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.