



— # CHAP. 1 —

OBJECTIF ZÉRO SANS-DOMICILE EN EUROPE

COMMENT Y ARRIVER ?



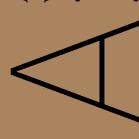
I. METTRE FIN AU SANS-ABRISME : PAS UNE UTOPIE, UNE STRATÉGIE

Faire diminuer le nombre de personnes sans-domicile, et à terme éradiquer le sans-abrisme, est un enjeu de politiques publiques. Une stratégie, impliquant la fixation d'objectifs chiffrés et d'actions cordonnées de mise en œuvre, est donc indispensable. L'objectif final d'éradication du sans-abrisme peut paraître trop ambitieux, en particulier dans le contexte actuel de forte augmentation du phénomène dans beaucoup de pays, et reste vivement débattu au sein même du secteur associatif : cette ambition est pourtant primordiale, afin d'affirmer l'importance de passer de systèmes de gestion du sans-abrisme, réactifs de court terme, aux actions disparates et ponctuelles, à des systèmes de résolution du sans-abrisme, préventifs, de long terme, aux actions transverses et continues. Il existe un consensus, au niveau des instances internationales et européennes, parmi lesquelles la Rapporterause Spéciale sur le logement convenable de l'ONU, le Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels de l'ONU, la Commission Européenne, sur le fait qu'il faille mettre en place des stratégies intégrées pour mettre un terme au sans-abrisme.

Faire diminuer le nombre de personnes sans-domicile, et à terme éradiquer le sans-abrisme, est un enjeu de politiques publiques. Une stratégie, impliquant la fixation d'objectifs chiffrés et d'actions cordonnées de mise en œuvre, est donc indispensable. L'objectif final d'éradication du sans-abrisme peut paraître trop ambitieux, en particulier dans le contexte actuel de forte augmentation du phénomène dans beaucoup de pays, et reste vivement débattu au sein même du secteur associatif : cette ambition est pourtant primordiale, afin d'affirmer l'importance de

A cours des dernières années, seuls deux pays européens ont vu le nombre de leurs habitants sans-domicile baisser • En Finlande, une baisse de 10 % de personnes seules sans-abri était décomptée en 2016 par rapport à 2013. • En Norvège, une baisse de 36 % des personnes sans-abri a été observée entre 2012 (6 259) et 2016 (3 909) (chiffres les plus bas depuis le début de la collecte de données en 1996).

Dans les deux cas, le sans-abrisme a été saisi en tant que problème de logement et de violation des droits fondamentaux, remédiable, et non comme problème social inévitable puisant ses racines dans les problématiques individuelles. Ces deux pays ont mis en place des stratégies intégrées et décentralisées, dotées d'objectifs spécifiques, mesurables, atteignables et définis dans le temps.



« Les pouvoirs publics à tous les niveaux devraient élaborer et mettre en œuvre des politiques, des lois et des stratégies pour prévenir et éradiquer le sans-abrisme. Tout manquement à cette obligation signifie que le sans-abrisme n'a été ni reconnu ni traité comme une violation des droits de l'homme. Ce qui fait défaut à tous les niveaux est une volonté commune de garantir l'exercice du droit à un logement convenable – et des droits connexes comme les droits à la vie et à la santé. » Rapport de la Rapporterause spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, Assemblée Générale des Nations-Unies, 30 Décembre 2015.

QU'EST-CE QU'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE DANS LE CONTEXTE DE LA LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME ?

Le concept de « stratégies intégrées » a été très utilisé ces dernières années, non seulement par la FEANTSA, mais également par la Commission Européenne, les responsables politiques et les différents acteurs des politiques de logement. La FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre l'utilisent pour caractériser une politique publique adéquate en matière de sans-abrisme, incluant au moins un objectif chiffré de réduction du phénomène en vue de son éradication, et un plan d'action réaliste, basé sur le logement et l'accompagnement, sur un travail partenarial et interdisciplinaire

réunissant tous les acteurs concernés par la problématique, doté des ressources nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi, et prévoyant un mécanisme d'évaluation rigoureu

Les expériences récentes en Amérique du Nord démontrent l'intérêt de telles stratégies. En 2000, l'Alliance Nationale pour la Fin du Sans-Abrisme (Etats-Unis) a publié un rapport appelant à une refonte radicale des méthodes de lutte contre le sans-abrisme. Le rapport (*A Plan, Not a Dream: How to End Homelessness in Ten Years*)² présente un cadre d'action ascendant, basé sur des exemples d'expériences locales innovantes, qui transformait l'objectif de simple gestion du problème du sans-abrisme en un objectif de suppression du problème en 10 ans.

² http://www.ubanhomeless.org/sites/ubanhomeless.org/files/ubbinary/NAH_EnglishTenYears2000.pdf

Selon ce document, les 4 étapes à mettre en œuvre, de manière simultanée, sont : **créer un plan de résultats et d'action**, basé sur une bonne collecte locale des données et un processus de planification focalisé sur l'objectif délimination du sans-abrisme. « **fermer la porte d'entrée** » c'est à dire investir dans des mesures de prévention du sans-abrisme dans l'ensemble des services sociaux afin de leur donner davantage de responsabilités envers les personnes les plus vulnérables. « **ouvrir la porte de sortie** », c'est-à-dire reloger de manière durable et le plus rapidement possible chaque personne sans-abrisme – ici, c'est le principe du **Loyer d'abord, Housing First**, qui entre en jeu, **le logement devant être la première étape de la réintégration, et ne pas être conditionné à la résolution de difficultés sociales individuelles**, enfin, **bâtir l'infrastructure**, c'est-à-dire inscrire l'élimination du sans-abrisme dans une lutte plus globale contre les problèmes systémiques menant à l'extrême pauvreté, en produisant des logements abordables, en assurant des revenus suffisants pour mener une vie décente et en développant des services adaptés aux besoins.

Six années plus tard, en 2006, les efforts locaux pour mettre fin au sans-abrisme avaient fleuri. Cette adoption généralisée du modèle des plans sur 10 ans a correspondu à un engagement collectif national de suppression du sans-abrisme, qui a donné lieu à de nombreuses études de suivi. 234 plans sur 10 ans ont ainsi vu le jour au début des années 2000 un peu partout aux Etats-Unis (85 étaient des plans locaux ou départementaux, 25 étaient des plans des Etats et 24 étaient des plans régionaux). Afin d'évaluer leur mise en œuvre, l'Alliance a identifié quatre facteurs indispensables pour la mise en œuvre réussie d'un plan :

l'**identification d'une entité responsable de la mise en œuvre, la fourniture de résultats chiffrés, l'identification d'une source de financement et la mise en place d'un calendrier d'exécution clair et détaillé**. Des plans sur le même modèle ont également été mis en place au Canada : les résultats, lorsqu'ils sont évalués, sont plutôt encourageants. Lorsqu'ils ne le sont pas – les progrès initiés par une telle stratégie sont influencés par une grande variété de facteurs -, cela témoigne au moins d'un effort pour rompre le système inefficace en place et permet de jeter les bases d'une meilleure méthodologie d'action.

En Europe, plus de la moitié des Etats membres de l'Union européenne ont annoncé une stratégie de lutte contre le sans-abrisme au cours des vingt dernières années, et cela représente une réelle avancée. Pour autant, une majorité de ces politiques étaient incomplètes et « non-intégrées », en raison soit de leur court-termisme, de l'absence de planification et de mise en œuvre coordonnée et pluridimensionnelle, d'un pilotage inefficient, d'un budget peu ou mal alloué, d'une méconnaissance des publics et des réalités du terrain, d'une impasse sur l'évaluation... elles sont par conséquent pas eu les effets escomptés. Les différents chiffres montrent une augmentation et une aggravation des situations de sans-abrisme partout en Europe témoignant de ces échecs.

Ces signaux d'alarme sont tirés par les acteurs du secteur social, mais également, et de plus en plus, par des organismes indépendants de contrôle des dépenses publiques qui alertent sur l'inefficience et l'inéficacité provoquées par le manque de stratégie⁴.

L'IMPORTANCE DES STRATÉGIES INTÉGRÉES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME SELON LA COMMISSION EUROPÉENNE

Le **train de mesures sur les investissements sociaux (Social Investment Package)** adopté par la Commission Européenne en 2013 a encouragé pour la première fois les Etats membres à :

- adopter des stratégies intégrées à long terme, axées sur le logement, afin de lutter contre le phénomène des sans-abri aux niveaux national, régional et local ;
- mener des politiques efficaces en matière de prévention des expulsions.

L'efficacité des stratégies de lutte contre le phénomène des sans-abri selon la Commission repose notamment sur la prévention et l'intervention précoce ; la prestation de services de qualité aux sans-abri ; le relogement rapide ; la collecte systématique de données, la surveillance du phénomène et l'utilisation de définitions communes (typologie ETHOS).

La Commission peut soutenir les mesures prises par les Etats membres, notamment

grâce au financement du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEADER) et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

La Commission a fourni des orientations en matière de lutte contre le phénomène des sans-abri (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52013SC0042>) dans le cadre du train de mesures sur les investissements sociaux. Celles-ci décrivent les tendances constatées, les bonnes pratiques des Etats membres et les éléments essentiels des stratégies intégrées de lutte contre le phénomène des personnes sans-abri, en mettant en avant le rôle de soutien joué par l'Union européenne.

C'est dans le cadre des Programmes Nationaux de Réforme du Semestre Européen et de la Méthode Ouverte de Coordination (MoC) Sociale que la plupart des Etats membres rendent compte de leurs progrès dans/vers la mise en place d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme.

Plus récemment, le Socle Européen des Droits Sociaux a proclamé vingt principes-clés susceptibles de conférer aux citoyens une protection renforcée de leurs droits sociaux. Le 19^e principe consacre le droit au logement et l'aide aux sans-abri, selon ces termes :

- a) Un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité doit être fourni aux personnes dans le besoin.
- b) Les personnes vulnérables ont droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.
- c) Un abri et des services adéquats doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale.

L'APPEL DES ASSOCIATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE STRATÉGIES INTÉGRÉES D'ÉRADICATION DU SANS-ABRISME EN EUROPE

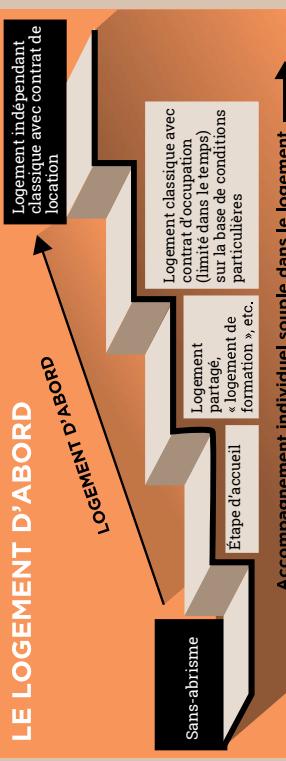
Là où les stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme sont incomplètes, sous-financées ou non adaptées aux réalités du terrain, la société civile tente de faire émerger des mouvements afin d'inciter les politiques à se saisir de l'idée d'une société « zéro sans-domicile ». Le plan « [SDE-Objectif zéro](#) » de la Fondation Abbé Pierre en France, la campagne « Ending Homelessness is Possible » de la FEANTSA, la campagne #[HomelessZero](#) de l'organisation fio PSD en Italie, ou encore la Campagne Européenne d'Élimination du Sans-Abrisme de rue, coordonnée par BSHF, lancée en 2015, qui compte aujourd'hui dix villes européennes engagées ensemble pour mettre un terme au sans-abrisme de rue.

Une stratégie intégrée est donc un plan d'action détaillé, durable et continu, piloté et coordonné par une gouvernance adaptée et transversale, financé de manière adéquate, basé sur la réalité du sans-abrisme et la connaissance des besoins des publics, et évalué régulièrement afin de mesurer les progrès vers l'objectif ultime d'éradication du sans-abrisme. Passée la question de la bonne conceptualisation d'une telle stratégie, la question de la mise en œuvre est évidemment cruciale.

LE LOGEMENT D'ABORD : PROVOQUER LE CHANGEMENT SYSTÉMIQUE PAR LE CHANGEMENT DE PARADIGME

Le logement d'abord, « Housing First » en anglais, est un modèle d'intervention qui a été appliqué avec succès pour mettre fin au sans-abrisme chez les personnes ayant des besoins élevés d'accompagnement aux États-Unis, au Canada et dans plusieurs pays européens. Conçue à la base pour les personnes qui nécessitent un accompagnement important, cette stratégie cible dans une majorité des cas les personnes sans domicile depuis une longue période ou de façon répétée et/ou qui souffrent de troubles psychiques, de pathologies mentales sévères ; ont un problème de drogue ou d'alcool ; ont une mauvaise santé physique et/ou sont en situation de handicap.

Dans le cadre de cette approche, on utilise le logement comme point de départ plutôt que comme objectif final. Un service de logement d'abord s'occupe de fournir un logement immédiatement ou très rapidement, combiné avec un accompagnement adapté à la personne. Dans ce cadre, on se contente immédiatement sur le fait de permettre à la personne de vivre dans son propre logement. L'approche est également centrée sur l'amélioration de la santé et du bien-être et sur la (re)création d'un lien social pour les personnes accompagnées. Il s'agit d'une approche très différente de celle des services d'aide plus classiques dans le cadre desquels on essaie de rendre les personnes « prêtes à être logées » avant de leur permettre d'accéder à un logement. Dans ces services, on exige des usagers d'être sobres, de suivre régulièrement leur traitement et d'être suffisamment autonomes avant de leur fournir un logement. Dans le cadre de ce type de services, le logement intervient « en dernier lieu ».



Synthèse des différences entre le logement d'abord et les services dits « par paliers »

Aux États-Unis, au Canada et en Europe, les recherches ont montré que le logement d'abord permettait de mettre fin au sans-abrisme d'au moins huit personnes sur dix.

Dans certains pays de l'Union Européenne, comme la Finlande et le Danemark, le logement d'abord mis en œuvre à grande échelle (respectivement au niveau national et dans les grandes villes danoises) a constitué la pierre angulaire sur laquelle baser les stratégies de réduction et délimination du sans-abrisme.

PLACE N. (2016). Guide sur le logement d'abord en Europe, disponible à l'adresse https://housingfirstguide.eu/wp-content/uploads/2017/01/HFG_FR_full_digital.pdf

III. TIRER LES BONNES LEÇONS DES STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME MISES EN PLACE EN EUROPE

INQ ÉLÉMÉNTS À RETENIR SUR LA STRATÉGIE D'ÉLIMINATION DU

2

Dans l'Union européenne, de plus en plus d'autorités locales, de régions et de gouvernements nationaux mettent en place des stratégies pour lutter contre le sans-abrisme. La FEANTSA a développé depuis quelques années une boîte à outils pour élaborer de telles stratégies, dont les dix approches clés sont décrites dans l'édition 2015 du présent rapport⁵ et dans le Guide la FEANTSA pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme⁶. La transition entre un système basé sur une réponse à l'urgence et la mise en œuvre d'une politique de réduction (et à terme l'élimination) du sans-abrisme doit se nourrir des leçons tirées des expériences européennes, chacune ayant sa propre approche politique, son propre financement, sa propre gouvernance, sa propre mise en œuvre, ses propres succès et ses propres échecs. Nous appelons ici les décideurs politiques à s'intéresser aux principaux éléments à retenir, et ceux à éviter absolument, pour le développement d'une stratégie intégrée de réduction et d'élimination du sans-abrisme. Nous appelons également les institutions européennes à soutenir activement cette transition, en utilisant plus efficacement les instruments politiques existants, en soutenant les personnes sans-domicile dans tous les secteurs importants, en procédant au suivi des progrès en matière de sans-abrisme et de mal-logement au niveau des Etats membres, en défendant les droits des personnes sans-domicile et en investissant plus de fonds européens dans l'élimination du sans-abrisme.

5 FEAN
Concordia
Pierre
sur le
en Eu-
reporter
a-deu-
sur-le
n-eu-
6 FEAN
Mettris-
manu-
de manu-
decide-
s. 23 h
éants
coolkits
abcP

7 Voir FEANTSA (2007),
ETHOS – Typologie
Européenne de
l'exclusion liée au
logement, disponible
sur : [http://www.
feantsa.org/fr/resource
toolkit/typologie
ethos-typologie
europenne-de-l-
exclusion-lier-a-parent=27](http://www.
feantsa.org/fr/resource
toolkit/typologie
ethos-typologie
europenne-de-l-
exclusion-lier-a-parent=27)

8 Voir FEANTSAs (2013),
Boîte à Outils sur la
Participation : <http://www.feantsa.org/en/toolkit/2013/10/19/participation-toolkit-for-everyone>

9 [By] focusing entirely on people's needs – rather than what they have to offer – it is difficult to dislodge them from their desire to prevent needs arising in the first place. The combination of these factors has contributed to demand, particularly when people have access to professional services and have done little to develop their own skills and abilities. Since no one perceives nearly anyone else's continuing need, their ability to meet their own needs is undermined. This is why NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) has identified the challenge of co-production and

INQ ÉLÉMÉNTS À RETENIR SUR LA STRATÉGIE D'ÉLIMINATION DU

doit donc également être mise en lien avec une approche participative⁸. Selon une analyse d'un think-tank britannique sur la réforme des services publics au Royaume-Uni, en se concentrant exclusivement sur les besoins des usagers - au lieu de se concentrer également sur ce à quoi ils peuvent contribuer - les services ont tendance à déseigner leurs usagers et ont peu agi pour prévenir un premier lieu l'émergence des besoins.

[...] Etant donné que les services ignorent les aptitudes des usagers, les besoins continus de ces derniers sont devenus leurs seuls actifs dans leur lutte pour obtenir de l'aide⁹. La participation des personnes qui ont l'expérience du sans-abîme doit ainsi servir à l'amélioration de la qualité des services délivrés et des politiques. Dans la pratique, la participation consiste à reconnaître que les personnes touchées par le sans-abîme ont le droit de faire entendre leurs opinions et leurs perspectives : créer les structures permettant de faire entendre cette perspective ; agir par rapport à ce qui est partagé ; et faire un compte-rendu aux personnes de l'impact de leur participation. La boîte à outils sur la participation de la FEANTAS détaille ce que signifie le renforcement des capacités et offre des outils pratiques pour se saisir de ces méthodes¹⁰. Au Danemark, la loi sur les services sociaux stipule que les autorités locales doivent garantir à tous les utilisateurs de foyers (connus sous le nom d'hébergement Section 110) la possibilité d'exercer une influence sur l'organisation et ses services. Des conseils d'usagers doivent être mis en place au sein des foyers. Depuis 2001, un conseil local des usagers, SAND, a été mis sur pieds : il joue un rôle actif dans le développement des politiques publiques.

Les besoins et les droits de l'individu doivent être le point de départ de toute stratégie de lutte contre

La prise en compte des besoins passe d'abord par la **collecte de données de qualité** : tout d'abord, la définition du sans-abrisme doit être large, basée sur la typologie européenne de l'exclusion liée au logement¹ pour couvrir l'ensemble des le sans-abrisme.

situations déterminant la privation de domicile.

Des groupes spécifiques, aux problématiques propres (les jeunes, les familles, les personnes ayant des problèmes de santé mentale, les personnes sans domicile de manière chronique, les personnes sortant d'institutions...), doivent être identifiées au sein de la collecte de données, afin qu'un ciblage puisse être effectué et que des solutions adaptées soient proposées dans le cadre des programmes d'action. La collecte de données et la documentation qualitative doivent être produites de manière régulière : en fonction des problématiques spécifiques mises en avant au commencement d'une stratégie, l'évolution du nombre de personnes sans-domicile et la comparaison dans le temps doivent constituer l'« épreuve de vérité » permettant d'évaluer l'efficacité du travail stratégique mis en place au niveau local, régional et/ou national.

L'implantation de tous les acteurs dans la mise en œuvre des politiques est essentielle au bon fonctionnement d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme. L'approche fondée sur les besoins

- 23 L'association Finlandaise des Machines à Sous était l'organisation nationale de jeux, tout juste créée en 2017. Ses revenus sont reversés entièrement des actions de charité, à la protection sociale et à la sécurité sociale. Les fonds, toutefois, ont été utilisés dans une seule émission par l'Etat : Veikkaus Oy. Ses bénéfices sont reversés à l'Etat pour financer les programmes de protection sociale et à la sécurité sociale.
- 24 Durant les programmes PAAVO II 2008-2011 et PAAVO II 2012-2015, environ 250 nouveaux logements ont été construits pour les personnes sans-abri, et environ 500 nouveaux professionnels du logement ont été engagés pour travailler sur le sans-abrisme. Sur la période 2012-2013, l'ensemble des acteurs de la stratégie (le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé, le Comité de Développement et de Finance du Logement, l'Agence des Sanctions Pénales, l'association Finlandaise des Acheteurs à Sous) ont collaboré pour faire évoluer le programme PAAVO II. Le programme a été étendu à 36,6 millions d'euros (dont 21 millions d'euros pour la construction de logements et 13,6 millions pour la prestation de services). Les hébergements d'urgence ont été multipliés par 10. La qualité de l'habitat des logements a été améliorée. En investissant dans la prévention, dans l'entretien et le maintien dans le logement en particulier, il a été possible d'éviter la perte de plus de 200 habitations et en effet, niveau de l'ancrage. Le sans-abrisme a été réduit de 200 personnes de 2008 à 2011, et les chiffres continuent de baisser. PLACE N. CHIAHANE EL. R. K. H. M. CONN. A. THE British Hospitality Association – Apr International Review, "https://hediada.helsinki.fi/bulletin/2016-2019.htm#1038152582/ Yksi_2016-2019.pdf"
- 25 Ministère de l'environnement, Action Plan 160 Revamping 2016-2019, "https://www.miljoliitto.fi/maanviljely/1038152582/Yksi_2016-2019.pdf"
- 26 3^{ème} REGARD SUR LE MAL-LOGEMENT EN EUROPE 2018 | FEANTS A - FONDATION ABBÉ PIERRE

Les coûts effectifs de la gestion au thermomètre et à l'urgence du sans-abrisme sont, sur le long terme, bien plus importants que les « coûts négatifs » et les externalités positives engendrées par la prévention du sans-abrisme. Des études au Canada¹⁹, aux Etats-Unis²⁰ en Angleterre²¹, en Australie²², prouvent que des interventions efficaces et intégrées en amont réduisent les coûts individuels et financiers du sans-abrisme, dont ceux liés aux services publics, aux services de la santé ou du système judiciaire, et ceux liés à l'hébergement d'urgence : le recours aux hôtels est aujourd'hui largement décrié, les gouvernements ne sachant plus comment se sortir de cette spirale de la gestion d'urgence, dommageable d'abord pour la dignité des personnes hébergées, mais également pour l'efficacité de l'utilisation des deniers publics.

La lutte contre le sans-abrisme est un investissement à long terme qui nécessite d'engager des fonds importants au lancement d'une stratégie, afin d'amorcer le changement. Dans un contexte d'austérité budgétaire, donc de baisse des ressources des autorités locales et des prestataires de services au niveau local, il est nécessaire de passer d'un scénario de sous-investissement à un scénario d'investissements renforcés, durables et efficaces dans les deux aspects indispensables à une stratégie de lutte contre le sans-abrisme : le logement et l'accompagnement. Les équipes d'accompagnement, et la formation dont elles sont bénéficiaires, doivent être financées de manière adéquate.

En Finlande, le financement de la stratégie 2012-2015 a été partagé par le Centre de Développement et de Finance du Logement (ARA, 24,2 millions d'euros), le ministère des Affaires Sociales et de la Santé (STM, 10 millions d'euros) et l'Association Finlandaise des Machines à Sous (RAY, 65 millions d'euros)²³. Autant de 2012 à 2015, le gouvernement finlandais a alloué plus de 10 millions d'euros aux

- autorités locales pour le recrutement des équipes d'accompagnement.
- En Italie, le recours à différents fonds européens a permis de créer des montages financiers innovants et adaptés aux problématiques locales. Le Fonds Social Européen est utilisé pour renforcer les services d'aide aux personnes sans-abri, former les travailleurs sociaux, ouvrir des opportunités publiques de formation et d'activité professionnelle aux publics pauvreurs, soutenir des projets pilotes. Le Fonds Européen de Développement Régional est utilisé pour réorganiser les hébergements d'urgence, rénover et construire du logement abordable. Le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis est utilisé pour les biens de première nécessité. Si les fonds européens ne peuvent pas se substituer à des ressources locales adéquates pour répondre aux besoins, ils peuvent assurément être des leviers importants pour introduire des pratiques et soutenir des politiques innovantes.
- L'IMPORTANCE D'UNE STRATÉGIE CONTINUE ET CONSTANTE : DES NOUVELLES DE LA FINLANDE**
- Lorsque l'on évoque les stratégies intégrées ayant prouvé leur succès en matière de lutte contre le sans-abrisme en Europe, ce sont les politiques mises en place par la Finlande depuis une vingtaine d'années qui font référence. Après les résultats probants des deux programmes politiques nationaux visant la réduction du sans-abrisme de long terme (PAAVO I et II en 2008-2015), le gouvernement finlandais ne s'est pas reposé sur ses acquis. Les programmes PAAVO ont permis la construction de nouveaux logements pour les personnes sans-abri ou en risque de le devenir. Il prévoit également 15 mesures ciblées pour prévenir le sans-abrisme. Les ménages cibles sont ceux confrontés à des problèmes financiers, qui sont accompagnés dans leurs démarches et dont l'accès au logement est facilité lorsqu'ils n'ont pas les moyens de se maintenir dans leur logement actuel. Les services d'orientation en matière de

logement et les services sans conditions d'accès sont renforcés, et la transition des institutions (aide à l'enfance, prison, hôpitaux, hôpitaux psychiatriques...) vers des logements indépendants est facilitée. Le programme met également l'accent sur la participation des usagers. Les mesures proposées visant à renouveler les services faîaise aux sans-abris en vue de les rendre davantage axés sur les usagers et sur la prévention. La continuité et la constance sont donc ici primordiales : elles prennent sens lorsqu'à l'atteinte des objectifs d'une stratégie induit non pas un abandon de cette stratégie, mais un renouvellement d'ambitions et de progrès afin de remplir pleinement l'objectif final d'éradication durable du sans-abrisme.

Un engagement politique qui fait la différence

En Finlande, le logement d'abord a pu être mis en œuvre de manière généralisée grâce à une forte volonté politique de mettre un terme au sans-abrisme. Les différents niveaux de gouvernance, peu importe leur couleur politique, ont soutenu activement la démarche. Il est intéressant de noter que cette volonté politique est apparue dans le contexte de la récession économique de 2008-2009, passant outre la baisse des dépenses publiques²⁶. Tant que des objectifs chiffrés, programmés, ne sont pas entérinés par un engagement contraignant et juridiquement tous les acteurs du processus, la mise en œuvre de ces objectifs reste à la merci des aléas de la volonté politique. C'est dans cette optique que des lettres d'intention entre le gouvernement finlandais et les autorités locales pour la mise œuvre du programme national ont été signées sous l'égide du Ministère de l'Environnement, du Ministère des Affaires Sociales et de la Santé du Ministère de la Justice, du Centre Finländais du Logement (ARA) de l'Association Finländaise des Machines à Sous (RAY), de l'Agence des Sanctions Criminelles. Ces lettres d'intention décrivent les mesures (chiffrées) à mettre en œuvre au niveau local, les actions de prévention, le processus de

26 Voir l'exemple de la Lettre d'intention signée entre le gouvernement finlandais et la ville d'Helsinki. Fondation Yop, cit.¹², appendice 2, pp. 12-127.

suivi - basé sur l'échange régulier d'informations entre l'Etat et l'autorité locale et sur des négociations organisées au moins une fois par an, et dont la responsabilité incombat à un groupe de pilotage mené par l'ARA et composé des différents signataires²⁷.

UNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX : DES RESPONSABILITÉS DÉFINIES ET ASSUMÉES PAR CHAQUE ACTEUR DE LA COOPÉRATION

Une convergence des acteurs de la lutte contre le sans-abrisme est nécessaire pour investir tous les efforts dans les mêmes directions et objectifs.

Cette convergence doit être soutenue par une partition claire des responsabilités : il est indispensable de confier à une entité spécifique (au niveau national ou régional) les missions de pilotage de coordination et de gestion des ressources, parfois même de définition des obligations, qui permettront une autonomisation des autorités locales afin que ces dernières aient tous les outils de la mise en œuvre. Les autorités locales doivent pouvoir coordonner les partenariats entre toutes les parties prenantes pour la prestation de services de proximité aux personnes sans-domicile. Les rôles de coordinateur et de catalyseur doivent être remplis par le niveau de gouvernance doté des compétences opérationnelles (accompagnement financier, réglementaire, politique), et cela peut être au niveau national ou au niveau régional en fonction des Etats. En fonction de la structure institutionnelle propre à chaque Etat, les gouvernements nationaux européens déléguent de manière plus ou moins extensive les compétences liées au logement et à la lutte contre le sans-abrisme aux autorités régionales ou locales. Certaines de ces autorités s'en sont emparées afin de mettre en place des stratégies ambitieuses et adaptées à leur propre contexte territorial. La

gouvernance multi-niveaux n'est donc pas mise en œuvre de la même manière dans tous les pays de l'Union européenne : elle peut être induite de manière ouverte et initiatrice, ou elle peut être contrainte et prévue au niveau réglementaire.

LA GOUVERNANCE D'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE : LA QUESTION DE LA REPARTITION DES COMPÉTENCES

En fonction de la structure institutionnelle propre à chaque pays, les compétences liées au logement et à la lutte contre le sans-abrisme, dont les programmes Logement d'abord, dans les grandes métropoles. Ce budget est tiré des fonds européens FEDER (Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis) et FEDER (Fonds Européen de Développement Régional – Priorité d'Investissement Inclusion Sociale).

- Le Ministère a également ratifié et publié en Novembre 2015 des Lignes Directrices pour la Lutte contre le Sans-Abrisme au Niveau National. Ce document définit les sans-abrisme, détaille la typologie ETHOS, les standards de qualité pour les services, les principales politiques publiques et/ou les bonnes pratiques adoptées jusqu'à présent dans le contexte italien, dresse les moyens de protection des droits des personnes sans-abri et explique les méthodes de Logement d'Abord ainsi que les approches par le logement. Ces lignes directrices ont été élaborées par différentes entités à différents niveaux de gouvernance et par l'ensemble du secteur de lutte contre le sans-abrisme, ce qui fait un document utile

Une méthode de coopération ouverte et pragmatique : l'exemple italien
En Italie, malgré des compétences très décentralisées

spécifique intégrée, le sans-abrisme a trouvé sa place sur l'agenda politique. Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, le ministère du Travail et des Affaires Sociales a pris la lutte contre le sans-abrisme et introduit différents mécanismes permettant aux acteurs locaux et régionaux de prendre diverses initiatives positives en la matière :

- Un Protocole d'Entente a été signé le 11 juin 2016 entre le Ministère et la fédération nationale des services d'aide aux personnes sans-abri, fio.PSD, afin de soutenir la campagne « Homeless Zero » visant la résorption du sans-abrisme en Italie.

- Le Ministère a lancé un appel à projets innovants pour la résorption du sans-abrisme. Le gouvernement s'est engagé à investir 50 millions d'euros dans des actions durables de lutte contre le sans-abrisme, dont les programmes Logement d'abord, dans les grandes métropoles. Ce budget est tiré des fonds européens FEDER (Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis) et FEDER (Fonds Européen de Développement Régional – Priorité d'Investissement Inclusion Sociale).

- Le Ministère a également ratifié et publié en Novembre 2015 des Lignes Directrices pour la Lutte contre le Sans-Abrisme au Niveau National. Ce document définit les sans-abrisme, détaille la typologie ETHOS, les standards de qualité pour les services, les principales politiques publiques et/ou les bonnes pratiques adoptées jusqu'à présent dans le contexte italien, dresse les moyens de protection des droits des personnes sans-abri et explique les méthodes de Logement d'Abord ainsi que les approches par le logement. Ces lignes directrices ont été élaborées par différentes entités à différents niveaux de gouvernance et par l'ensemble du secteur de lutte contre le sans-abrisme, ce qui fait un document utile

de services de qualité. Elles ont été explicitement mentionnées dans les programmes opérationnels de mise en œuvre des fonds européens et dans l'appel à projets précité.

pour le développement et le renforcement de services de qualité. Elles ont été explicitement mentionnées dans les programmes opérationnels de mise en œuvre des fonds européens et dans l'appel à projets précité.

L'exemple italien permet de démontrer que dans le cas d'un Etat fortement régionalisé, la lutte contre le sans-abrisme prend une forme particulière : malgré un budget restreint et des compétences limitées, la publication de lignes directrices au profit du gouvernement national l'utilise de manière efficace, la marge d'action disponible.

Le Ministère du Travail et des Affaires Sociales a encouragé le changement de méthodologie aux niveaux local et régional en publiant les lignes directrices et en utilisant les fonds européens pour mener des expérimentations et soutenir les personnes pratiques. C'est une **méthode ouverte de coordination** qui fait ses preuves, en témoignent la multiplication des projets italiens financés par des fonds européens et la mise en réseau des partenaires, dont ceux du Comité d'horizon.

services, dont ceux du logement et du travail. Un autre exemple de gouvernance multi-niveaux, à l'œuvre ici inscrit dans la législation, peut être observé au Royaume-Uni. Le Pays de Galles est la seule région d'Europe où les autorités locales ont une obligation de prévention du sans-abisme en accompagnant les personnes courant le risque de perdre leur logement dans les 56 jours pour trouver une solution : elles doivent avoir accès à différentes options de logement, et doivent pouvoir sécuriser leur situation avant ou immédiatement après la perte de leur logement.²⁹

אַתָּה תִּשְׁמַע אֱלֹהִים בְּבָרֵךְ וְבָרֶךְ תִּשְׁמַע

卷之三

2

QUATRE ÉCUEILS À ÉVITER POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE RÉDUCTION ET D'ÉLIMINATION DU SANS-ABRISME

excessive par les gouvernements nationaux : ils refusent ainsi, implicitement ou non, d'assumer un rôle de coordination et de facilitation qui leur incomberait en tant que structure institutionnelle garantie de la gestion des politiques publiques sur un territoire national. Si la mise en œuvre d'une stratégie doit effectivement se faire au niveau local pour s'assurer de son adéquation avec les besoins et caractéristiques spécifiques d'un territoire et d'une population donnée, les autorités locales ne peuvent pas être les seuls niveaux de gouvernance ayant des responsabilités vis-à-vis de cette stratégie : les questions des ressources, de la volonté politique, de l'évaluation et des responsabilités doivent être partagées, afin d'éviter un accroissement des inégalités sociales et territoriales.

Au Royaume-Uni, et plus particulièrement en Angleterre, un véritable contraste a été observé entre une approche interventionniste vis-à-vis du sans-abrisme dans les années 2000, qui avait prouvé ses effets à l'époque, et une approche allégeée « light-touch »³¹ mise en place depuis 2010. Dans son rapport 2017 sur le sans-abrisme, le Bureau National d'Audit critique au Département pour les Communautés et le Gouvernement Local (*Department for Communities and Local Government*, en charge de la question du sans-abrisme) d'avoir adopté cette approche allégeée. Il pointe notamment le fait que le Département demande à chaque autorité locale d'élaborer une stratégie de lutte contre le sans-abrisme, tout en se débrouillant de l'évaluation du contenu et du progrès de ces stratégies. Au vu de la réduction du nombre de logements sociaux³² et de la réduction du travailleur, avec des propriétaires locaux qui louent la

Les écueils menaçant l'efficience et l'impact des politiques de réduction du sans-abrisme doivent être identifiés et mis en avant, car il est facile de s'y engouffrer. Alors que certaines stratégies, évoquées précédemment, ont pu pour être de réducteurs du changement, d'autres relèvent plus étroitement de « stratégies de papier », étant insuffisamment portées par une gouvernance, un cadre légal, des ressources ou un système de responsabilité solides. Certaines stratégies adoptent une approche restrictive du sans-abrisme et échouent à appréhender les réalités complexes de ce phénomène, ce qui a un impact direct sur la fourniture de services de prévention, d'urgence et de réintégration³⁰. D'autres ont expiré, ont été évincées de l'agenda politique ou ont été revues à la baisse en termes de ressources ou de champs d'action. Ces difficultés ont été exacerbées dans un contexte de politiques d'austérité

Nous avons souhaité lister ici les écueils les plus répandus selon l'expérience des membres de la FEANTS. Cela n'en fait bien sûr pas un constat exhaustif, et les exemples cités n'ont pas l'apanage des mauvaises directions à ne pas emprunter lors de la mise en place d'une stratégie.

**LA POLITIQUE “ALLÉGÉE” :
REVOIR À LA BAISSE LES OBJECTIFS,
LES MOYENS, LA CONTINUITÉ ET LA
RESPONSABILISATION DES ACTEURS**

La délégation des compétences aux autorités régionales ou locales en matière de contrôle le concerto est moins utilisée de manière

3^{ème} REGARD SUR LE MARCHÉ DE L'HABITAT EN EUROPE 2018 | FONDATION ABBÉ PIERRE

personnes sans-abri, le Bureau a affirmé que la capacité des autorités locales à répondre à l'augmentation du sans-abisme est contrainte par les options limitées en matière de logement pour les personnes sans-domicile. Le Bureau National d'Audit a également relevé l'absence d'une stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre le sans-abisme en Angleterre. Malgré l'existence de principes directeurs de prévention et d'intervention en matière de sans-abisme, de programmes spécifiques avec les autorités locales et d'un travail conjoint avec d'autres départements gouvernementaux (Santé, Justice, Travail & Pensions, Intérieur), le Bureau considère qu'en l'absence d'une telle stratégie, il n'est pas possible d'évaluer l'efficience de l'usage par le Département des ressources allouées à la lutte contre le sans-abisme.

L'approche allégée a également été caractérisée, selon le Bureau National d'Audit, par l'absence de suivi par le gouvernement britannique des causes à l'origine de l'augmentation de toutes les formes de sans-abisme depuis 2011. Entre 2011 et 2017, les ménages en hébergement temporaire ont augmenté de 60 %³³ (77 240 ménages en hébergement temporaire en mars 2017 – dont 12 540 enfants, augmentation de 73 %), 88 410 ménages ont demandé l'aide statutaire aux personnes sans-domicile en 2016-2017. 105 240 ménages menacés de sans-abisme ont été soutenus par les autorités locales pour rester dans leur logement en 2016-2017 (soit une augmentation de 63 % par rapport à 2009-2010). Le nombre de personnes dormant à la rue -41 134- a augmenté de 134 % entre une nuit d'automne en 2010 et une nuit d'automne en 2016. Malgré un écart croissant entre l'explosion des prix du logement et la stagnation des revenus, malgré la paupérisation des segments les plus fragiles de la population, le gouvernement britannique n'a pas évalué l'impact de ses réformes sur ces dynamiques alarmantes ; entre autres, les réformes de l'allocation logement de 2011 ont, selon le Bureau National d'Audit, contribué à l'augmentation du sans-abisme en rendant encore moins abordables

les coûts du logement locatif pour les personnes accotiaires. Selon ce même rapport, « il est difficile de comprendre pourquoi l'État a persisté dans son approche allégée face à un problème qui se détériore si manifestement. Ses récents résultats en matière de réduction du sans-abisme ne peuvent par conséquent pas être considérés comme une optimisation des ressources allouées. [...] La performance récente du Ministère en matière de réduction du sans-abisme n'eut donc pas être considérée comme un bon rapport qualité/prix »³⁴.

La continuité des politiques de réduction du sans-abisme peut être mise à mal par différents facteurs : un changement d'agenda politique, un manque de suivi et de financement dans le temps. Les stratégies qui « disparaissent » de l'ordre du jour pendant ou après la période de temps qu'elles couvrent ont peu de chances d'avoir un pouvoir transformateur important, comme cela a été le cas pour la Suède, qui a eu un programme d'action au niveau national de 2007 à 2009, laissé sans suites.

LA POLITIQUE DE PAPIER : ÉLABORER UNE STRATÉGIE ET NE PAS SY TENIR

34 *"Homelessness in all its forms has significantly increased in recent years, driven by several factors. Despite this, government has not established a clear approach to this issue, and there remain gaps in its approach. It is difficult to understand why the Department persisted with its light touch approach in the face of such a visibly unacceptable situation. No one can ignore the dramatic impact of reducing homelessness therefore cannot be considered value for money." Aymar Morse, Head of the National Audit Office, 13 September 2017.*

35 *A propos de la Stratégie Portugaise contre les Sans-Abit - Portugal Social Audit 2009-2015. "The Strategy is a good example of how things could be done, but because of a lack of political will, are not done. A. FERREIRA, R. GOMES, M. MACHADO, Starlet for Homeless People, An Overview and Experience on the Ground", FEANTSAs Magazine Homeless in Europe - Summer 2015. <http://www.feantsa.org/documents/2015-summer-2015.pdf>*

férents ministères impliqués, des organisations associatives et les Communautés Autonomes. Elle inclut des approches innovantes tournées vers le logement, (avec des mesures incluant le Logement d'Abord) et s'axe sur un suivi individualisé et coordonné des personnes sans-abri. Mais ces avancées potentielles ne se matérialisent pas concrètement, en l'absence d'un budget dédié pour la mise en œuvre et de budgets additionnels pour les activités de prévention, d'innovation sociale, de recherche et d'évaluation continue. De plus, la mise en œuvre d'une réforme globale nécessite un système de coordination verticale (entre les administrations nationale et régionales) et un système de coordination horizontale (entre les différents champs d'intervention sociale) qui n'existent pas actuellement dans le domaine du logement en Espagne³⁵.

ÉLABORER UNE POLITIQUE AMBIEUSE ET EN SABOTER LES EFFETS EN PRATIQUE EN CRIMINALISANT LES PERSONNES SANS-DOMICILE

En Espagne, la première Stratégie Nationale Globale contre le Sans-Abisme 2015-2020 a été adoptée par le gouvernement espagnol le 6 novembre 2015. Elle est basée sur le constat d'une augmentation des personnes sans-abri en 2005 à 36 000 en 2012. Selon l'Institut Espagnol des Statistiques, l'augmentation du sans-abisme entre 2005 et 2012 est surtout due aux défauts de paiements des emprunts immobiliers (38 %) et à la perte d'un emploi (35 %). La stratégie espagnole (ENI-PSH) vise une réduction de la population sans-abri de 23 000 personnes en 2015 (estimation élaborée par le gouvernement sur la base des données de l'Institut Statistique à 20 000 en 2018 et 18 000 en 2020. Les cinq objectifs fixes concernant la prévention, la sensibilisation, la mise à l'abri, la réinsertion dans les projets de vie, et l'amélioration de l'information et des services publics. Une évaluation à mi-parcours est prévue en 2019 et une évaluation finale en 2021. Cette nouvelle stratégie a été adoptée grâce à un consensus entre les dif-

ferentes parties prenantes et le gouvernement espagnol.

33

Dans le contexte des politiques d'austérité, il est inquiétant d'observer « l'écart croissant entre le discours sur la lutte contre la situation des personnes sans-domicile et les politiques locales mises en œuvre qui restreignent l'accès aux services d'aide aux personnes sans-domicile »³⁶. Les engagements exprimés dans le cadre des stratégies intégrées peuvent être sabotés par des mesures **criminalisant** ou **pénalisant** les personnes sans-domicile.

Aux **Paye-Bas**, l'approche stratégique de lutte contre le sans-abisme, d'abord établie pour les quatre villes principales puis étendue à 43 municipalités, menée entre 2006 et 2014, s'axait autour des trois objectifs principaux : lutter contre le sans-abisme grâce à des mesures préventives.

33

37 *G. RODRIGUEZ, G. CABRAN GALLEGOS (2016). Spain's First Comprehensive National Homelessness Strategy 2017-2025. Flash Report 2016/25.*

38 *K. HERMANS (2020). The Dutch Strategy to Combat Homelessness: From Ambition to Wind-up Dressing". European Journal of Homelessness - Vol. 6 No 2. <http://www.jhw.vu.nl/journal/article/2020/2/2020-02-0002.html>*

recourir à une approche centrée sur l'usager afin d'améliorer les conditions de vie et de logement des personnes sans-domicile, et minimiser les « nuisances publiques » causées par les personnes vivant à la rue. Les motivations derrière cette politique étaient par conséquent floues : il sagissait de « diminuer les nuisances » causées par les personnes sans-domicile, tout en visant la suppression des causes structurelles du sans-abrisme. Les résultats positifs ayant suivi la première phase de mise en œuvre du plan d'action – en particulier en matière de mesures préventives et curatives – ont prouvé que l'approche structurelle prédominait. En revanche, le filou entretenu sur l'objectif de réduction des nuisances publiques a eu un effet important sur la façon dont les services au niveau local mettaient les mesures en œuvre : cela a engendré en parallèle des politiques locales pénalisant les personnes sans-domicile en restreignant l'accès aux services³⁹. Entre autres, le durcissement de l'utilisation du critère de résidence et d'ancrage local pour refuser l'accès à un hébergement permettait aux autorités locales de fixer leurs propres règles en la matière et par là diaboliser le droit de chacun à une aide sociale – pour obtenir une place dans un hébergement d'urgence, les personnes sans-domicile devraient fournir des documents prouvant leur résidence dans la région durant une période minimum de 2 ou 3 ans. Cette pratique a depuis été remise en question par deux décisions du Comité Européen pour les Droits Sociaux, suite aux plaintes portées par la FEANTSA en 2012, qui établissaient un non-respect de la Charte Sociale Européenne Révisée, en particulier au regard des droits des personnes sans-domicile sans preuve d'enregistrement dans les registres municipaux, des personnes ex toxicomanes tenant de se couper de leurs anciens réseaux, des primo-arrivants, des populations Rom et autres groupes marginalisés n'ayant pas de preuves formelles attestant de leur identité⁴⁰.

39

FEANTSA, C. Page-Paez, Recommandation Collective Paye-Bas Reclamation Collective 90/2013.
40 Voir [https://www.defensestudioidentite.fr/commrique-de-presse/2018/01/la-decision-eu-communautaire-l-aide-aux-sans-domicile-la-revision-de-la-strategie-eu](https://www.defensestudioidentite.fr/communique-de-presse/2018/01/la-decision-eu-communautaire-l-aide-aux-sans-domicile-la-revision-de-la-strategie-eu)

41

Voir <http://www.eurid.org/eu/cases/2017/227/decision-eu-communautaire-que-la-strategie-eu-chant-de-perecouver-touche-aux-sans-domicile>

42

Voir <http://www.eurid.org/eu/cases/2017/227/decision-eu-communautaire-que-la-strategie-eu-chant-de-perecouver-touche-aux-sans-domicile>

En décembre 2017, en France, deux circulaires du gouvernement ont introduit un mécanisme permettant à des équipes mobiles de vérifier le statut administratif des personnes migrantes en hébergement d'urgence, et dénagerer les procédures d'expulsion si l'absence de statut de résidence légal est avérée. Les prestataires de services sociaux en France ont unanimement condamné cette initiative gouvernementale et ont saisi le Défenseur des Droits, au nom des valeurs et missions du secteur diaire aux personnes sans-abri et au nom du respect du principe de l'accueil incardiné des personnes dans les centres d'hébergement d'urgence, principe fondamental de l'action sociale. Cela a abouti à la condamnation et à la demande de retrait, par le Défenseur des Droits, des circulaires en question⁴¹. Au Royaume-Uni, un guide publié par le Ministère de l'Intérieur britannique en février 2017 considérait le fait de dormir à la rue comme une abus du droit de résidence, et un fondement suffisant pour une expulsion du territoire ; cette mauvaise interprétation du droit européen, criminalisant des personnes déjà excessivement vulnérables, qui concerne en particulier les familles avec enfants, incite les décideurs politiques à prendre des initiatives de court terme ; les family hubs, anciens hôpitaux transformés en hébergement temporaire pour les familles sans-domicile, ont provoqué le débat au sein du secteur associatif irlandais. Si les perspectives d'amélioration de l'hébergement des familles sans-domicile sont toujours bienvenues, l'absence de solutions pérennes et d'une stratégie ciblée pour sortir les familles du sans-abrisme sur le long terme sont pointées du doigt. Sans elles, les seules interventions de court terme risquent de normaliser les chiffres trop élevés de familles sans-domicile.

LA POLITIQUE EN SILOS : LE DANGER DE NE PAS ASSOCIER UNE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME À UNE POLITIQUE EFFICACE DE LOGEMENT DÉCENT ET A BORDABLE POUR TOUS



L'atteinte ou non des objectifs établis au niveau national dans une stratégie de lutte contre le sans-abrisme est déterminée par un jeu complexe de

responsabilités, de ressources, d'organisation et de pratiques au niveau local, jeu compliant également le contexte structuel de la disponibilité de logements abordables⁴². Tous les secteurs de l'action sociale publique doivent être inclus dans une approche intégrée : le secteur du logement, de la santé, des migrations, de l'éducation, de l'emploi, de l'inclusion sociale, de l'aménagement du territoire, de la justice... Il s'avère particulièrement complexe de mettre en place une stratégie, si intégrée soit-elle, dans des contextes où le marché du logement locatif privée et de plus en plus sonorisé et de plus en plus volatile, et où le logement abordable d'intérêt public, soit n'existe pas, soit se résidualise.

En Irlande, malgré une conceptualisation ambitieuse, concrète et chiffrée de la stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme⁴³, couplée à une stratégie de production de logements abordables, les résultats se font attendre étant donné l'état du marché immobilier suite à la crise de 2008, la construction neuve, en particulier de logements sociaux, étant quasiment à l'arrêt. Dans le même temps, la gestion de l'urgence de la crise du sans-abrisme, qui concerne en particulier les familles avec enfants, incite les décideurs politiques à prendre des initiatives de court terme ; les family hubs, anciens hôpitaux transformés en hébergement temporaire pour les familles sans-domicile, ont provoqué le débat au sein du secteur associatif irlandais. Si les perspectives d'amélioration de l'hébergement des familles sans-domicile sont toujours bienvenues, l'absence de solutions pérennes et d'une stratégie ciblée pour sortir les familles du sans-abrisme sur le long terme sont pointées du doigt. Sans elles, les seules interventions de court terme risquent de normaliser les chiffres trop élevés de familles sans-domicile.

43

Bennemann & Dyb, op.cit.

44

<http://buildingireland.ie/buildingireland-ireland-action-2011.pdf>

45

National Audit Office (2017) Homelessness Report.

tenancy) a triplé depuis 2010-2011. La proportion de ces ménages sur le nombre total de ménages enregistrés par les autorités locales est tant que sans-domicile est passée de 11 % en 2009-2010 à 32 % en 2016-2017. A Londres, cette proportion est passée de 10 % à 39 % sur la même période. En Angleterre, la fin d'un contrat locatif privé de court terme représente 74 % de l'augmentation du nombre de ménages en hébergement temporaire depuis 2009-2010. Auparavant, les principales causes du sans-abrisme étaient autres : ruptures familiales, paupérisation des parents qui ne pouvaient ou ne voulaient plus héberger leurs enfants, etc. Selon le rapport de 2017 du Bureau National d'Audit, le caractère inabordable des prix du logement est un facteur de augmentation du sans-abrisme en Angleterre. Depuis 2010, les prix du logement locatif privé ont augmenté trois fois plus vite que les revenus, et huit fois plus vite à Londres, les locations privées augmentant de 24 % et les revenus moyens de 3 %. Le nombre de personnes sans-abri est plus élevé là où les prix de la location privée se sont accrus le plus depuis 2012-2013. En parallèle, la réduction des allocations logement et les réformes de la protection sociale ont fortement impacté la capacité des ménages à payer leur loyer, l'érosion des politiques offrant un filet de sécurité en matière de logement peut donc assurément conduire à l'augmentation du sans-abrisme.

En France, certaines décisions récentes font planer le doute sur la volonté politique du gouvernement français de mettre en œuvre une politique intégrée de lutte contre la privation de domicile : la réduction des allocations logement, qui a pour conséquence l'appauvrissement des organismes de logement social et donc la baisse prévisible de leur capacité à renover les logements et à produire de nouveaux, fait écho aux dispositions prises par l'Angleterre en 2011 et qui ont été épinglees dans le rapport 2017 du Bureau National d'Audit britannique comme étant une des causes d'augmentation du sans-abrisme.

III. QUE DOIT FAIRE L'EUROPE ?

LE CONTEXTE POLITIQUE

L'adoption par l'UE et les Etats membres du **Programme de Développement Durable de l'ONU** est un engagement de résultats vis-à-vis des Objectifs de Développement Durables d'ici 2030. L'objectif 11 d'éradication complète de l'extrême pauvreté dans le monde et l'objectif 11, d'assurer l'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et d'assainir les quartiers de taudis, nécessitent un progrès rapide sur la question du sans-abrisme en Europe.

Les responsables politiques, au niveau national, régional ou local, doivent donc se saisir de tous ces éléments afin d'élaborer, en partenariat avec les usagers, les acteurs de terrain et d'autres partenaires, des stratégies qui permettent d'assurer la réalisation concrète du droit au logement pour tous. Mais quel rôle peut jouer l'Europe dans ce processus ?

L'Union européenne n'a pas de compétence exclusive ou spécifique en matière de logement, et l'objectif des organisations luttant contre le mal-logement n'est assurément pas de remettre en cause le principe de subsidiarité. En revanche, de nombreuses politiques menées par l'Union, comme celles relatives à l'inclusion sociale, à la cohésion, à l'énergie, aux migrations, à la régulation financière, à la concurrence, à la santé et aux droits de l'homme touchent déjà plus ou moins fortement à la question du mal-logement dans nos pays. L'Union européenne a son rôle à jouer en termes de coordination, de suivi et d'accompagnement des Etats Membres dans la réalisation du droit au logement pour tous. Pour répondre aux besoins croissants, ce rôle doit être renforcé, ce qui demande courage et engagement au niveau décisionnel. Dans cette optique, le contexte politique est favorable ; il s'agit maintenant de saisir l'opportunité.

pour réaliser de réels progrès en matière de lutte contre le sans-abrisme en Europe.

Aux yeux des citoyens, la dimension sociale du projet européen a perdu sa crédibilité ces dernières années. Dans un contexte de récession économique globale, les impératifs macroéconomiques ont pris le pas sur les impératifs sociaux. Cela s'est vérifié très concrètement pour les citoyens en matière de logement – alors que les banques étaient renflouées, des familles étaient expulsées. Les institutions européennes sefforcent aujourd'hui de corriger ce déséquilibre et de renforcer la dimension sociale de l'Union européenne. Les mécanismes de gouvernance macroéconomiques et fiscaux mis en place après le krach financier ont été progressivement « socialisés » et ont mis un accent plus prononcé sur la cohésion sociale. Le **Semestre Européen** est le cycle annuel de l'UE de coordination de la politique économique et sociale. Il vise à assurer que les Etats membres évitent et corrigeant les déficits excessifs et les déséquilibres macroéconomiques, élaborent des réformes structurelles et réalisent des progrès vers les objectifs de la

A cet égard, le **Socle Européen des Droits Sociaux**⁴⁶, proclamé le 17 novembre 2017 par la Commission, le Parlement et le Conseil européens, fournit un cadre renouvelé pour porter la dimension sociale de l'UE. L'objectif Sociale est de démontrer que l'UE entend défendre les droits de ses citoyens dans un monde en rapide mutation. Il engage l'Union et les Etats membres à se conformer à vingt droits et principes dans les domaines de l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, de la protection sociale et de l'inclusion sociale. Il promeut dans sa **19^e priorité le droit au logement et l'aide aux personnes sans-domicile**. Les Etats membres et les institutions européennes doivent remplir leur rôle pour s'assurer :

- Qu'un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité soit fourni aux personnes dans le besoin.
- Que les personnes vulnérables aient droit à une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées.
- Qu'un abri et des services adéquats soient fournis aux sans-abris afin de promouvoir leur inclusion sociale.

Il s'agit maintenant d'en faire, plus qu'un article dans un document européen, une base d'action

46 http://ec.europa.eu/socialeurope/europa-socialeurope_en.htm

47 Communiqué de presse de la FEANTSA (2017) * Annual Growth Survey 2018 Calls on Member States to tackle homelessness; <http://www.feantsa.org.uk/policy/press-releases/annual-growth-survey-2018-calls-on-member-states-to-tackle-homelessness/> [consulté le 22/02/2018]

sur les mesures à prendre si nécessaire⁴⁷.

L'Union européenne est actuellement en cours de préparation de son prochain budget de long-

FIXER UN OBJECTIF D'ÉLIMINATION DU SANS-ABRISME EN EUROPE D'ICI 2030

terme (**le cadre financier pluriannuel 2021-2027**).
Lors de son discours sur l'Etat de l'Union le 13

Septembre 2017, le président Juncker a souligné le besoin pour l'Union européenne d'avoir un budget permettant de remplir ses ambitions et de relever les défis futurs. La signification concrète de cet appel est activement débattue. La Commission européenne devrait publier sa proposition pour le cadre financier pluriannuel post-2020 durant la première moitié de l'année 2018. Les règlements régissant ce nouveau cadre et ses instruments financiers détermineront le rôle joué par les fonds européens dans la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement durant la période post-2020. La volonté, ou non, des institutions européennes et des Etats membres de prioriser l'agenda social et la lutte contre le mal-logement au sein du budget

Les développements politiques évoqués ci-dessus reflètent les efforts de l'Union européenne pour répondre au scepticisme des citoyens vis-à-vis de la capacité de l'Union à améliorer leur qualité de vie et à lutter contre les urgences sociales. Le logement fait partie des premières préoccupations des citoyens, les ménages confrontés à de nombreuses difficultés de logement étant de plus en plus nombreux. Les enjeux sont importants pour la cohérence du projet européen, dans un contexte où le Brexit a été rendu possible, et où l'euroscéticisme et l'extrême droite gagnent du terrain. Le moment est venu pour les décideurs politiques européens de travailler avec les gouvernements nationaux, les régions, les municipalités et les acteurs de terrain afin de mettre un terme au mal-logement en Europe.

Nous appelons les institutions européennes à travailler avec les Etats membres, les régions, les municipalités et les acteurs du terrain pour :

lequel personne ne soit forcé de dormir à la rue
d'ici 2030

SOUTENIR LES PERSONNES SANS-DOMICILE DANS TOUS LES SECTEURS IMPORTANTS

mais nécessite une stratégie adaptée au contexte local. Une incitation européenne, avec une échéance fixe et ambitieuse, conforme à celle du Programme de Développement Durables des Nations Unies, permettrait aux Etats membres de s'engager plus rapidement sur cette voie. La sonnette d'alarme est tirée depuis plusieurs années, l'urgence sociale doit être reconnue et prise en charge de manière active. Le processus de préparation de la stratégie post-2020 de l'Union européenne et du prochain cadre financier pluriannuel est une opportunité à ne pas manquer pour que l'UE prenne un réel engagement

Les développements politiques évoqués ci-dessus reflètent les efforts de l'Union européenne pour répondre au scepticisme des citoyens vis-à-vis de la capacité de l'Union à améliorer leur qualité de vie et à lutter contre les urgences sociales. Le logement fait partie des premières préoccupations des citoyens, les ménages confrontés à de nombreuses difficultés de logement étant de plus en plus nombreux. Les enjeux sont importants pour la cohérence du projet européen, dans un contexte où le Brexit a été rendu possible, et où l'euroscéticisme et l'extrême droite gagnent du terrain. Le moment est venu pour les décideurs politiques européens de travailler avec les gouvernements nationaux, les régions, les municipalités et les acteurs de terrain afin de mettre un terme au mal-logement en Europe.

Nous appelons les institutions européennes à travailler avec les Etats membres, les régions, les municipalités et les acteurs du terrain pour :

CHAP.1
OBJECTIF ZÉRO SANS-DOMICILE
EN EUROPE : COMMENT Y ARRIVER ?

L'asile. L'Europe doit organiser un accueil digne et humain pour chacun, quelle que soit sa situation.

De politiques à destination des jeunes⁵⁰
l'Union européenne devrait réservier une partie des fonds de la Garantie Jeunes pour le soutien et l'accompagnement des jeunes sans-domicile et contrôler dans quelle mesure ce dispositif s'adresses aux jeunes sans-domicile. Elle devrait compléter la Garantie Jeunes avec une « Garantie de suivi » afin d'assurer un accompagnement de qualité pour la transition vers l'indépendance des jeunes sortant des services de protection de l'enfance. Elle devrait garantir que les réformes structurelles dans les Etats membres ne poussent pas les jeunes vers la privation de domicile, par exemple en utilisant le Semestre Européen pour découvrir les politiques « stay at home » (« reste à la maison ») qui sont mises en place de manière peu judicieuse par certains gouvernements. Elle devrait prendre des mesures garantissant une place pour les jeunes en situation.

telles initiatives sont requises dans toutes les politiques sectorielles pertinentes afin de renforcer l'UE pour la promotion d'apprentissages et de formations de qualité.

**PROCÉDER AU SUIVI DES PROGRÈS EN
MATIÈRE DE SANS-ABRISME
ET DE MAL-LOGEMENT AU NIVEAU
DES ÉTATS MEMBRES**

M

ainsi que des politiques mises en place pour y répondre, devrait être mis en place, en partenariat avec les institutions pertinentes, dont Eurostat.

L'un des objectifs de ce rapport est de contribuer à l'amélioration du suivi du sans-abrisme et du mal-logement au niveau européen. L'UE tend à faire des progrès sur cette question. En 2018, les Etats membres testeront pour la première fois un module sur les « difficultés de logement » dans le cadre d'EUSILC, la principale source de statistiques européennes sur les revenus et les conditions de vie. Cela correspond à la première collecte de données partielles sur l'expérience du sans-abrisme et du mal-logement parmi la population européenne logée.

Cependant, l'Union européenne n'a jusqu'à présent jamais procédé au suivi systématique du sans-abrisme et du mal-logement dans les Etats membres. Les personnes sans-domicile sont totalement invisibilisées au sein des statistiques sociales européennes. L'actuel plan européen de suivi des progrès des objectifs de Développement Durable délaissait totalement les problématiques du sans-abrisme et du mal-logement. Afin de combler ces lacunes, dans le cadre du Semestre Européen, la Commission devrait poursuivre ses récents efforts afin de systématiser l'utilisation de l'outil EUSILC et des sources de données nationales. Le Tableau de Bord Social récemment mis en place par la Commission pour suivre les progrès du Socle Européen des Droits Sociaux n'intègre aucun indicateur de suivi du mal-logement et du sans-abrisme. Cette situation doit être rectifiée.

Comment l'Europe peut-elle prétendre faire le

suivi de la situation sociale des Etats membres sans savoir si les citoyens ont un endroit décent pour vivre ?

DÉFENDRE LES DROITS DES PERSONNES SANS-DOMICILE

L'UE a les compétences pour prendre des mesures afin de faire respecter les droits fondamentaux, les droits sociaux et les droits de tous les citoyens européens. A cet égard, le Socle Européen des Droits Sociaux doit devenir une base d'action pour réaliser des progrès en matière de lutte contre le sans-abrisme en Europe. Si les trois dispositions incluses dans la priorité 19 sont mises en œuvre concrètement et de manière concertée par les Etats membres et les institutions européennes, l'objectif de fournir un logement décent et abordable à tous les habitants de l'Union européenne peut être réalisable.

Les instruments juridiques internationaux protégeant droit au logement sont nombreux. Article 25 (1) de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Article II (1) du Pacte International Relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels, Article 31 sur le droit au logement de la Charte Sociale Européenne Révisée, Article 34 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, Article 6 du Traité sur l'Union européenne, Convention relative aux droits de l'enfant, Convention relative au statut des réfugiés, Convention Internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et les membres de leur famille, Convention relative aux droits des personnes handicapées, Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Depuis Mai 2013, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PF-PIDES) permet aux victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels de porter plainte au niveau international lorsqu'elles ne peuvent avoir accès à la justice dans leur pays – celui-ci doit avoir ratifié le traité^[5].

Le PF-PIDES est un instrument de poids pour plaider du droit au logement.

Les Etats membres et les institutions européennes sont tenus de respecter la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, dont son article 34 consacré à l'aide sociale et à l'aide au logement. Selon le paragraphe 3, « 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 ». La Charte s'applique aux institutions de l'Union européenne et à ses Etats membres, uniquement quand ces derniers appliquent le droit européen. Les Courts de Justice européennes sont en capacité d'invalider une législation non-conforme adoptée par les institutions de l'UE ; l'Union Européenne doit agir et légitifier conformément à la Charte.

Le sans-abrisme est une violation manifeste et continue de s'aggraver considérablement en Europe. Les institutions de l'UE devraient utiliser les normes et instruments juridiques internationaux et européens pour initier une approche du sans-abrisme fondée sur les droits humains. Elles devraient jouer pleinement leur rôle, celui d'assurer et d'accompagner la réalisation de ces droits, y compris ceux des personnes confrontées au sans-abrisme et au mal-logement. Le chapitre juridique du présent rapport détaille la mise en œuvre du droit au logement en 2017 en Europe.

INVESTIR DES FONDS EUROPÉENS DANS L'ÉLIMINATION DU SANS-ABRISME

Les instruments européens comme les Fonds Structuraux et Fonds européens pour les investis-

sements stratégiques sont des outils importants pour aider les Etats membres à proposer des solutions adaptées et durables. Le cadre financier pluriannuel actuel prévoit en effet un éventail d'instruments permettant de soutenir les actions de lutte contre le mal-logement, dont le Fonds Social Européen (au moins 20 % du FSE dans chaque Etat membre doivent être consacrés à la promotion de l'inclusion sociale, la lutte contre la pauvreté et les discriminations), le Fonds Européen de Développement Régional et le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis.

Neanmoins, des défis sont à relever au niveau de la réglementation, de la programmation et de la mise en œuvre de ces fonds. Malgré l'existence de bonnes pratiques^[6], les fonds n'ont qu'un impact limité sur les problématiques du mal-logement, et atteignent rarement les personnes les plus vulnérables.

Le cadre financier pluriannuel de l'UE post-2020 devrait intégrer les cinq principes suivants afin de répondre décemment à l'urgence du mal-logement en Europe^[7] :

- Adopter une approche basée sur les droits fondamentaux de dignité, liberté, égalité et solidarité, figurant dans les traités de l'UE, la Charte des Droits Fondamentaux et le Socle Européen des Droits Sociaux. Le sans-abrisme est une violation des droits humains, et la plupart des Etats membres ne respectent pas les droits au logement tels qu'affirmés par le Principe 19 du Socle. Un budget crédible pour l'UE doit remédier activement à cette situation.

- Prioriser l'inclusion sociale et les personnes les plus vulnérables en situation d'extrême pauvreté, dont les personnes sans-abri et sans-domicile. La Commissaire européenne à l'Emploi et aux Affaires Sociales ne veut « pas un centime de moins pour le social »^[8].

Dans un contexte de concurrence des priorités politiques, il reste à voir si cela sera appliquée dans les faits. En matière de mal-logement de sans-abrisme, les fonds continueront de laisser à l'abandon celles et ceux vivant dans les conditions les plus précaires, à moins que des ressources leur soient spécifiquement réservées. Afin d'avoir un impact réel pour les personnes les plus vulnérables, le nouveau cadre financier pluriannuel devrait inclure un instrument spécifique, ou une séparation des ressources, à destination des personnes les plus précarisées comme les personnes sans-domicile. Le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis a été une première étape dans cette direction. Cependant, il se concentre principalement sur l'aide matérielle. Un futur instrument devrait aller plus loin et accompagner l'élimination des situations de sans-abrisme, afin de proposer un véritable changement dans les vies des personnes concernées.

- **Utiliser les fonds européens comme leviers pour mettre fin au sans-abrisme**, à travers l'amélioration des politiques et des services. Les bonnes initiatives financées par l'UE doivent correspondre à la transition de la gestion à l'élimination du sans-abrisme. Cela attire de la nécessité d'investir dans des solutions préventives et dans des solutions permettant un accès direct, pour les personnes sans-domicile ou mal-logées, à un logement décent et abordable. En soutenant cette transition, les fonds européens seraient une véritable valeur ajoutée. Cela requiert le développement de mesures de guidage et d'accompagnement pour encourager l'utilisation des financements européens en tant que leviers de cette transition. Afin de s'assurer que les fonds du futur cadre financier pluriannuel pour la lutte contre le sans-abrisme soient dépensés de manière efficace, des mesures d'assistance technique incluant les

questions de la formation et de l'accompagnement au financement devraient être prises.

- **Permettre aux organisations travaillant avec les personnes sans-domicile d'accéder aux fonds européens plus facilement pour mettre en œuvre des solutions**, et supprimer les barrières existantes. Les complexités administratives et l'insécurité financière auxquelles les ONG de ce secteur doivent faire face lors de l'utilisation des fonds sont de réels freins aux progrès... Les avancées vers la simplification doivent être menées de front avec les mesures prévenant l'effet d'« éternamage » subi par les personnes les plus précarisées. Le nouveau cadre financier pluriannuel devrait garantir une flexibilité suffisante pour permettre des interventions sociales complexes. Il devrait inclure des mesures protégeant les bénéficiaires, travaillant notamment avec les personnes sans-domicile, des risques financiers excessifs. Il devrait enfin développer la possibilité pour les Etats membres d'utiliser une approche multi-fonds, par exemple en combinant FSE et FEDER pour du logement avec accompagnement social : cette opportunité restait très complexe jusqu'à présent, et devrait être rendue plus accessible dans le futur.

- **S'assurer que le Plan d'Investissement de l'UE bénéficie à tous les citoyens, y compris les plus vulnérables**. Le ciblage sur la combinaison d'instruments financiers devrait inclure des mesures pour stimuler l'investissement des solutions de logement pour les personnes sans-domicile en tant qu'infrastructure sociale. Jusqu'à présent, seulement 4 % du Fonds Européen pour les investissements Stratégiques ont été alloués à l'infrastructure sociale. L'Europe peut être beaucoup plus efficace qu'elle ne l'a été jusqu'à présent en matière d'investissement dans les solutions au mal-logement et au sans-abrisme.

Pour conclure, il est donc urgent de faire converger l'ensemble des énergies européennes afin de prendre en compte l'autre Europe, celle des mal-logés et des personnes sans-domicile, dont les rangs grossissent depuis des années et dont les visages se diversifient pour devenir ceux de l'ensemble de la population. La mise en place de stratégies intégrées de réduction et d'élimination du sans-abrisme par les autorités locales, les régions et les Etats membres, encouragée et suivie de près par les institutions de l'Union européenne, est un impératif social. Des stratégies intégrées efficientes ont prouvé la faisabilité de notre ambition, des leçons à tirer et des seuils à éviter pour mettre en place de telles stratégies ont été partagés, des pratiques audacieuses en matière de logement décent et abordable et d'accompagnement des personnes les plus vulnérables ont fleuri partout en Europe. La volonté politique est maintenant claire : l'Europe et ses Etats membres doivent se mobiliser ensemble pour réaliser, enfin, le droit au logement pour tous.