

DANS CE NUMÉRO

2 Editorial

Australie

3 HABITAT 21: Une approche innovatrice de la lutte contre le sans-abrisme en Australie

4 Réaction • *Un "IGLOO" en Australie?*

Canada

5 L'Initiative Nationale pour les Sans-abri - une Approche Communautaire Globale et Intégrée

10 Du Logement...au Sans-abrisme

13 Réaction • *Le sans-abrisme au Canada : les Leçons à tirer de l'expérience canadienne*

14 Une Nouvelle Patrie ne vas pas sans un Nouveau Chez-Soi

15 Réaction • *Immigration et sans-abrisme : l'importance de la mise en place de services et de politiques ciblés*

Japon

16 Le Problème du Sans-abrisme au Japon

17 Réaction • *Le Sans-abrisme au Japon: l'importance d'une approche intégrée*

Etats Unis

18 Criminalisation du Sans-abrisme aux Etats-Unis : une tendance politique publique/sociale

21 Réaction • *"Une partie de la solution et non pas du problème!" La lutte contre la criminalisation du sans-abrisme au Royaume Uni*

22 Les Locataires aux Etats-Unis luttent pour sauver les logements sociaux

24 Réaction • *Le recul de l'Etat : les politiques du logement aux Etats-Unis et en Europe*

25 "Logement Tout d'Abord" aux Etats-Unis – une Nouvelle Approche de Soins de Santé pour les Sans-abri

27 Les Etats-Unis pourront-ils en finir avec le sans-abrisme en dix ans? Los Angeles Rejoint le Mouvement de Planification Municipal

29 Réaction • *Combattre le Sans-abrisme aux Etats Unis : Une Bataille sur deux Fronts*



Le travail de la FEANTSA est soutenue financièrement par la Commission européenne

Au-delà des frontières européennes : un aperçu sur les approches de la lutte contre le sans-abrisme

Une Nouvelle Patrie ne vas pas sans un Nouveau Chez-Soi

Page 14

SANS-ABRI en Europe

Printemps 2004



Cette édition est ponctuée de réactions permettant de faire le lien entre le sans-abrisme en dehors de l'Europe et le sans-abrisme en Europe.

Tout en étant conscient de l'ironie de consacrer une édition de notre magazine **Sans-abri en Europe** à la question du sans-abrisme *en dehors* de l'Europe, la **FEANTSA** a décidé qu'il s'agirait néanmoins d'une innovation intéressante. Après sept ans d'éditions sur l'Europe, il est intéressant d'avoir un aperçu des approches adoptées au-delà de nos frontières. Un regard critique sur la situation dans d'autres pays peut apporter un double avantage. Premièrement, cela peut s'avérer une source utile de nouvelles idées et d'approches différentes, qui peuvent être d'un grand intérêt, voire même applicables. Deuxièmement, cela peut être un moyen utile de mettre en relief les approches et les politiques qui sont en place en Europe. Sommes-nous tombés dans des pièges évités dans d'autres pays ? Avons-nous contourné des pièges qui se sont montrés problématiques ailleurs ? Cette édition du magazine rassemble des contributions d'un bon échantillon de pays développés en dehors de l'Europe. Bien que la plupart des articles traite de la situation aux Etats-Unis et au Canada, il y a également des contributions très instructives venant de l'Australie et du Japon. Globalement, il en émerge un aperçu de la situation dans les pays développés extérieurs à l'Europe avec quelques thèmes récurrents, tels que le rôle crucial de bonnes politiques de logement dans la lutte contre le sans-abrisme, ainsi que le besoin urgent de logements abordables; des thèmes bien familiers pour les membres de la **FEANTSA**. Dans le but d'exploiter au maximum la valeur comparative et relative de ces contributions, des experts européens ont lu beaucoup de ces articles et ont ensuite soumis leurs réactions, soulignant les éléments qui les ont frappés, les différences d'approche ainsi que les similarités et les dissemblances majeures qui en émergent.

Conscients de s'adresser à des lecteurs européens qui peuvent mal connaître la situation dans leur pays, certains de nos contributeurs ont choisi de donner un aperçu général du problème du sans-abrisme et de son traitement au niveau national dans leur pays d'origine. C'est le cas, par exemple, pour notre contributeur japonais le Professeur Yoshihiro Okamoto et il en résulte un regard passionnant sur une situation substantiellement différente à celle en Europe. Ali Hanrat, un employé gouvernemental dans le nouveau Secrétariat National pour les Sans-abri, et les chercheurs américains Jessica Barrett-Simpson et Paul Tepper ont également choisi de donner un aperçu global. Dans les deux cas, l'article s'articule autour d'un développement récent et innovateur de l'approche au sans-abrisme au niveau national. Ainsi, Ali Hanrat nous offre une discussion de la nouvelle Initiative Nationale pour les Sans-abri et les chercheurs californiens examinent l'élaboration de nouveaux projets sur dix ans visant à mettre fin au sans-abrisme aux Etats-Unis. L'article canadien rédigé par les chercheurs Margaret Eberle et Luba Serge permet d'équilibrer celui de Ali Hanrat, car il se concentre, notamment, sur les résultats concrets de l'Initiative Nationale et en fait une évaluation critique.

Les articles des autres contributeurs s'articulent plutôt autour d'une première introduction à un projet innovateur; ou autour d'une prise de position fortement critique par rapport à un aspect spécifique de la politique relative au sans-abrisme. Du côté positif, George Fisher nous informe sur un projet nouveau et stimulant dans le domaine du logement en Australie. Il est basé sur une conception historique australienne de ce qu'est un logement ; le projet est expérimenté dans l'ouest de l'Australie. John Parvensky de la Coalition du Colorado pour les Sans-abri, nous donne un aperçu global d'une nouvelle approche 'logement d'abord' qui est appliquée actuellement au Colorado dans le domaine du traitement médical des personnes sans-abri, et fournit des résultats encourageants. Jim Gurnett, Directeur du Centre Mennonite pour Immigrés d'Edmonton, décrit dans son article un nouveau projet innovateur qui promeut l'intégration des réfugiés par le biais de l'offre d'un logement et l'accès aux services d'assistance. Ce projet s'inscrit toutefois au travers d'un examen très critique de la situation générale des immigrants arrivant au Canada. Du côté négatif, Michael Kane, le directeur exécutif de l'Alliance Nationale des Locataires HUD, critique de manière tranchante les politiques du gouvernement américain, qui ont mené à une diminution sévère de la disponibilité de logements abordables et de logements privés subventionnés. Les dangers associés à la criminalisation du sans-abrisme sont rappelés dans l'article de la Coalition Nationale pour les Sans-abri.

Cette édition est ponctuée de réactions permettant de faire le lien entre le sans-abrisme en dehors de l'Europe et le sans-abrisme en Europe. Ces réactions attirent notre attention sur des similarités frappantes ou sur des projets parallèles qui peuvent exister en Europe. Elles soulignent les applications possibles d'approches décrites en Europe, tout comme l'inverse. Parfois, ces réactions peuvent être un rappel opportun sur l'idée que les problèmes évoqués ne sont pas aussi éloignés qu'on aimerait le croire. Nous remercions Donal McManus et Michel Mercadié (le Président et le Vice-Président de la **FEANTSA** respectivement) ; Freek Spinnewijn (Directeur de la **FEANTSA**) ; John Evans (ancien Président de la **FEANTSA**) ; Toby Blume (Directeur de l'ONG britannique Groundswell) ; Bill Edgar (Coordinateur de l'Observatoire européen sur le Sans-abrisme) et Dearbhal Murphy (chargée de communications de la **FEANTSA**) pour avoir apporté leur expertise et fourni des réactions qui poussent à la réflexion.

Vos commentaires concernant ces articles sont les bienvenus, n'hésitez pas à les envoyer à dearbhal.Murphy@feantsa.org •

HABITAT 21: Une approche innovatrice de la lutte contre le sans-abrisme en Australie



L'Australie est considérée comme un "pays chanceux" et nombreuses sont les personnes qui veulent en faire leur pays d'adoption. Mais malheureusement, à l'instar d'autres pays développés, l'Australie est confrontée au problème du sans-abrisme et de la pauvreté.

Les gouvernements australiens ont tenté dans le passé de lutter contre ces deux phénomènes de société à travers différentes stratégies innovatrices. En général, la plupart des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux ont tendance à aborder les problèmes du sans-abrisme avec des approches développées et complexes, soutenues par des ressources financières appropriées. Toutefois, les résultats sont toujours pareils : les prix des logements construits ne sont pas abordables.

Il n'y a donc rien d'étonnant au fait que les ressources financières disponibles sont souvent utilisées pour créer des logements d'urgence ou pour subventionner les coûts de loyers élevés. Dans une émission récente l'organisation de logement *Shelter WA* a affirmé que les logements de plus de \$135.000 (€84.000) étaient trop cher pour les ménages gagnant moins de \$50.000 (€31.1000) par an. Il faut surtout être conscient du fait que les personnes sans logement sont souvent sans revenu financier et dépendent donc entièrement des prestations sociales de l'Etat. Il est donc sans intérêt de parler d'abordabilité puisqu'elle concerne plutôt les ménages de revenus élevés. Il faudrait aborder la question de l'exclusion du logement non pas en termes de thème à traiter, mais en termes de profils des populations qui nécessitent de l'aide. De quelles populations parle-t-on ? D'après le Bureau Australien des Statistiques, un « revenu adulte à plein temps » se situe à \$940 (€580) par semaine, alors qu'un chômeur reçoit environ \$208 (€130). En s'assurant que personne ne dépense plus de 25% du revenu hebdomadaire en loyer, le gouvernement ne traite pas le problème de l'achat du logement par le contribuable. Un rapport gouvernemental révèle qu'en Australie occidentale, la population des sans-abris dépasse les 12.000 et le département de logement a une liste d'attente de 14.000 personnes. Etant donné que la population totale de l'Australie occidentale est de 2 millions, il ne fait pas de doute qu'il y a un problème de logement dans cette région du pays.

L'approche dirigée vers les services d'urgence et de logements subventionnés n'a pas amené de progrès au niveau de la lutte contre la pauvreté, puisque le sans-abrisme continue d'augmenter. L'association *Beyond Shelter - Australia* tente une nouvelle approche. Le nom de "Beyond Shelter" souligne cette nouvelle approche qui veut dépasser le concept de services d'urgence et concentrer leurs efforts sur des solutions plus durables – durables pour le gouvernement et les bénéficiaires de services.

Beyond Shelter - Australia est une association à but non-lucratif basée à Gosnells en Australie Occidentale. Son objectif principal est de :

- Fournir un secours immédiat aux personnes en situation de pauvreté, de maladie, de détresse, d'infortune, de handicap, et d'impuissance ;
- De fournir de l'aide sous forme d'argent, de biens, de services aux personnes dans le besoin;
- De fournir des logements abordables pour les ménages à faible-revenu.

En rapport avec ce troisième objectif, *Beyond Shelter - Australia* a développé un projet innovateur de lutte contre le sans-abrisme et la pauvreté, **HABITAT 21**. Le projet est composé des éléments suivants :

L'élément clé est d'encourager les personnes sans logement/sans emploi de travailler avec des volontaires afin de construire des maisons bon marché, mais néanmoins attirantes et projetées par des architectes, qu'ils pourront ensuite acheter à des prix abordables

Pour être qualifié d'acheteur de logement, la personne sans –abris ou sans-logement doit s'inscrire au programme de *Beyond Shelter - Australia*. Il s'agit d'un programme qui prévoit, *inter alia*, une formation de gestion financière, et également une formation dans un travail adapté aux connaissances et aux capacités de la personne en question. (La construction de logements et d'une communauté bénéficiant de services de qualité, nécessite bien plus de connaissances que la simple construction.) Chaque personne est accompagnée par un conseiller personnel d'emploi, et on attribue un entraîneur personnel à la famille de la personne également. Ces services font partie de l'approche "Welfare to Work with Dignity".

Le projet Habitat 21 coordonne les développements de logements dans des zones soigneusement sélectionnées afin de fournir des installations munies de services de qualité pour les bénéficiaires, tels que des crèches, l'accès à des services de bibliothèque ou d'informaticque, des cliniques de santé, des ateliers de bricolage, des installations de sport, des potagers, etc. En générale, ces services sont mis à disposition au sein d'un complexe résidentiel ou parfois ils sont organisés en coopération avec les autorités municipales.

Le projet vise à donner des possibilités aux acheteurs qualifiés (les bénéficiaires du projet) de posséder une propriété plus rapidement en :

- a. Réduisant le coût de ces logements avec l'aide d'une main d'œuvre de bénévoles (décrit plus haut) et en utilisant des matériaux bon marché
- b. En fournissant des modèles modulables (à bas pris et faciles à monter) qui permettent d'agrandir le logement en fonction de l'élargissement de la famille.
- c. En fournissant des conditions financières abordables
- d. En fournissant un terrain à prix annuel abordable sur un bail de 99 ans renouvelable. (Les conditions de bail prévoient que, si le bénéficiaire décide de quitter le terrain, *Beyond Shelter - Australia* bénéficie du droit du premier acheteur et le prix de revente est basé sur le prix initial mais prenant en considération l'inflation et toute autre valeur ajoutée au capital.) Ceci assure que le prix demeure abordable ;
- e. En obtenant une assurance compréhensive, tout-risque *en gros* afin de minimiser les coûts et maximiser la couverture ;
- f. En obtenant des subventions gouvernementales pour des personnes achetant pour la première fois, le cas échéant.
- g. En lançant des projets de coopération avec des employeurs locaux pour engager des chômeurs dans des formations qui correspondent aux ouvertures dans le marché de travail local
- h. Finalement, la valeur principale du projet Habitat 21 de *Beyond Shelter - Australia* est qu'il permet aux bénéficiaires de construire l'équité pour eux et leurs familles. L'équité sociale est réalisée en travaillant avec les autres et l'équité financière est réalisée à travers l'acquisition d'une propriété.



Afin de comprendre les origines de l'initiative de *Beyond Shelter - Australia*, une initiative qui dépasse de loin l'étendue et les méthodes adoptées par d'autres acteurs, il faudrait examiner les anciennes approches. Par exemple, l'action de louer un terrain est pratique courante dans beaucoup de régions depuis des décennies. En Australie occidentale, la ville de mines d'or Kalgoorlie/Boulder fournit des terrains loués à bail à bas prix depuis 100 ans. Il est toujours utile d'examiner le problème du sans-abrisme tel qu'il était traité dans le passé et d'en tirer des leçons. L'ouvrage de Eric Hunting "The Nature of Form" offre une perspective intéressante. L'extrait suivant contient des idées que nous avons tenté d'appliquer au projet Habitat 21 :

"D'où provient votre logement ?

Une question simple, mais suivie d'une réponse compliquée et d'autant plus importante de nos jours. Et pourtant il y a quelques centaines d'années la réponse à cette question était sans conséquence. La plupart des gens habitaient dans des logements construits par eux-mêmes et faits de matériaux trouvés dans les environs. L'architecture était dictée par les matériaux disponibles dans la nature et les traditions culturelles des habitants.

De nos jours, le sans-abrisme est la conséquence directe d'une industrie du logement de moins en moins pratique qui a détruit l'architecture locale, rendant impossible la possibilité de loger des gens à des coûts individuels et environnementaux réalistes, ainsi que la possibilité de construire un abri par ses propres moyens."

En retravaillant les matériaux naturels et en considérant la main-d'œuvre non-négligeable de chômeurs, la construction ne doit pas être un problème. *Beyond Shelter - Australia* peut maintenant créer des logements abordables en utilisant une main d'œuvre de bénévoles, des donations de matériaux, des matériaux alternatifs, une architecture innovatrice, et en utilisant des terrains bon-marchés.

Le projet Habitat 21 vise les sans-abri et les ménages à faible revenu vivant dans la pauvreté, afin de leur redonner une certaine dignité en leur fournissant un environnement qui offre des nombreux services, un logement, une bonne qualité de vie, et une aide à l'emploi.

La question du *sans-abrisme* ne peut être résolue sans une concentration d'efforts pour éradiquer le problème parallèle de la *pauvreté*. Le projet innovateur Habitat 21 lancé par *Beyond Shelter - Australia* vise à lutter contre ces deux problèmes en même temps. ●

www.beyondshelter-australia.com

George A Fisher
Fondateur

En tant que a.s.b.l, Beyond Shelter - Australia a la tâche difficile de maintenir des services continus pour répondre à la demande – tout don et soutien est le bienvenu. Jusqu'à présent, nous n'avons jamais obtenu le soutien du gouvernement australien, bien que ceci pourrait changer à l'avenir si notre projet se développe. Nous prévoyons également un service de conseils à des agences travaillant dans le même domaine et toute question et suggestion est là bienvenue.

RÉACTION:

Un "IGLOO" en Australie ?

Le programme IGLOO est né en 1993, grâce à la constitution d'un partenariat entre trois réseaux européens: le CECODHAS, la FEANTSA et la CES. La plate-forme fonctionna jusqu'en 2000 et, en effet, certaines plate-formes nationales, constituées à travers le programme IGLOO, fonctionnent encore dans des pays comme la France et l'Espagne. Pour en savoir plus sur IGLOO, vous pouvez consulter l'article à ce sujet, paru dans le magazine de la FEANTSA, édition Hiver 2003 "Des Partenariats pour un Travail en Réseau Pérenne" : http://www.feantsa.org/news/newsletters/networking_newsletter_fr_dec_2003.pdf. Des exemplaires du rapport IGLOO "Pour une intégration globale par le logement et l'emploi" sont également disponibles sur demande adressée à la FEANTSA.

Bien que la comparaison "d'Habitat 21" avec le programme européen "IGLOO" soit discutable, puisqu'elle ne tient pas compte du contexte socio-politique, il est possible de souligner des points communs et des différences.

La prise en compte de la problématique de toute la famille et le suivi personnalisé dans le cadre d'un environnement local global révèlent une philosophie commune : l'insertion dans l'habitat (et non dans le seul logement), doit prendre en compte les autres dimensions de la vie sociale : l'emploi, la santé, l'éducation, etc... dans un cadre local.

Du strict point de vue de la construction, je constate qu'"Habitat 21" a recours à quelques principes, qui me paraissent autant de passages obligés : le bail emphytéotique, la construction modulaire, qui réduisent les coûts sans diminuer la qualité du logement. Enfin, le recours à des subventions rappelle que l'action sociale repose sur la solidarité. Si elle est un investissement, comme l'Union Européenne l'a reconnu, elle a un coût.

Les différences avec IGLOO méritent cependant d'être soulignées, qu'elles tiennent à des choix idéologiques ou aux spécificités des sociétés européenne et australienne. La première tient au lien avec l'emploi. Alors qu'IGLOO associe embauche et construction (ou réhabilitation) du logement, "Habitat 21" vise à faciliter l'insertion professionnelle dans le marché du travail local. D'autre part, il serait intéressant de débattre avec "Habitat 21" du choix de recourir à des bénévoles pour la construction. Nous pensons au contraire que le travail avec des professionnels fait sortir le programme de la sphère caritative pour l'inscrire dans le droit commun et donc valorise l'insertion.

Enfin, la question du coût mériterait un débat. IGLOO ne produit pas de logements à un prix au m2 différent de celui du logement social, avec des matériaux à "bas prix". Le choix de rester dans la norme du logement social fait partie de l'insertion! C'est plus dans la manière de financer le coût "normal" du logement que se distingue IGLOO.

Mais, au-delà des différences d'approche et des différences de société, nous partageons avec "Habitat 21" le constat de l'augmentation de l'exclusion dans les sociétés développées et celui de la nécessité d'aller au-delà du logement d'urgence : beyond shelter! ●

L'Initiative Nationale pour les Sans-abri une Approche Communautaire Globale et Intégrée

Prenant conscience d'un phénomène de plus en plus visible et sérieux, en particulier dans les grands centres urbains, le gouvernement canadien a créé un secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) à sa tête une ministre désignée comme coordonnatrice fédérale pour les sans-abri. Après qu'un état des lieux a été dressé et une large consultation menée à travers le pays auprès des différents paliers de gouvernement, des organismes communautaires et des personnes sans-abri, une stratégie de lutte contre l'itinérance a été lancée en 1999 sous le nom de "l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA)" pour aider à atténuer et à prévenir l'itinérance.

L'INSA a innové en instaurant une approche plus globale et plus intégrée de la lutte contre l'itinérance qui se démarque des tentatives passées se résumant souvent au seul moyen d'investissements dans le logement à prix abordable. L'INSA non seulement injecte de nouveaux fonds dans les collectivités, mais plus encore, elle fait naître une série d'activités qui amènent les collectivités à se mobiliser pour définir, organiser et mettre à profit leurs propres ressources en faveur des sans-abri.

En ce sens, cette initiative se veut globale, communautaire et intégrée. Elle s'appuie sur le concept de "continuum de services" c'est-à-dire que la solution à apporter à l'itinérance ne se limite pas à offrir un toit mais elle doit prévoir également une vaste gamme de mesures de soutien et de services destinés à aider les sans-abri à devenir autonomes. En outre, elle se base sur la mobilisation communautaire et la collaboration élargie entre les différents intervenants concernés par l'itinérance et les services d'accompagnements (hébergement, emploi, santé physique et mentale, formation, ...).

A. LES PRINCIPES DE BASE

L'INSA est partie du prémisses que la fragmentation du réseau existant d'aide des sans-abri et le manque de coordination entre les fournisseurs de services limitent l'efficacité des interventions et l'accessibilité intégrée aux services et programmes. De ce constat, le SNSA s'est appuyé sur les postulats suivants:

- La complexité du phénomène et l'ampleur des enjeux font que la solution du problème ne peut être l'œuvre unilatérale d'une instance gouvernementale (fédéral, provincial ou municipal) ou des seuls intervenants communautaires. Au contraire, la solution doit reposer sur des partenariats formés d'institutions gouvernementales et d'organismes communautaires résolus à mettre en commun leurs ressources et leurs efforts.
- Les intervenants de première ligne qui travaillent directement avec les sans-abri ou les personnes qui risquent de le devenir sont les

mieux placés pour trouver des solutions efficaces à l'échelle locale et de les appliquer.

- La planification des actions et l'affectation des fonds sont effectuées par les collectivités elles-mêmes. Les collectivités assument la responsabilité et le contrôle aussi bien de l'élaboration que de la mise en œuvre de plans détaillés pour répondre aux besoins nombreux et complexes des personnes et des familles sans abri.

B. LES BUTS DE CETTE INITIATIVE

L'INSA a principalement pour objet d'amener les collectivités à unir leurs efforts pour définir des objectifs communs et pour établir des plans stratégiques sur les moyens les plus efficaces d'utiliser les ressources. Elle invite et aide les collectivités afin que les services soient accessibles et suffisamment intégrés pour non seulement répondre aux besoins urgents, mais aussi pour aider et accompagner les sans-abri à quitter le monde de l'itinérance. Le troisième objectif de l'INSA est de faire mieux connaître et comprendre l'itinérance au Canada afin d'élaborer des politiques efficaces et ciblées. En d'autres mots, l'objectif stratégique ultime de l'INSA est de briser le cycle de l'itinérance et cela en renforçant les capacités des collectivités et en les rendant constantes afin de leur permettre de fournir une panoplie complète de services qui encouragera l'autonomie des sans-abri et évitera ainsi que les personnes à risque aillent grossir les rangs des sans-abri.

C. L'APPROCHE DE PARTENARIAT COMMUNAUTAIRE

L'approche du partenariat communautaire adoptée favorise la concertation et la conjugaison des efforts entre les différents paliers gouvernementaux (fédéral, provincial/territorial et municipal) ainsi qu'avec le secteur privé et les organismes bénévoles. En effet, les collectivités¹ sont tenues d'entreprendre un processus de consultation et de planification conjointe concernant les services pour les sans-abri. La planification permet aux collectivités d'affecter les fonds selon leurs besoins particuliers et encourage l'établissement d'un continuum de services (c'est-à-dire la prévention, les refuges d'urgence, les services de soutien, de même que les logements de transition, supervisés et permanents).

En exigeant l'élaboration d'un vaste plan communautaire intégré, comme condition à remplir pour obtenir de l'aide financière, l'Initiative favorise ainsi la concertation, la participation de nouveaux groupes et la création de partenariats novateurs entre les organismes sans but lucratif eux-mêmes d'une part, et avec d'autres partenaires institutionnels, d'autre part. Plus qu'un simple document, il représente un processus, un moyen pour la collectivité d'unir ses efforts en

L'INSA a principalement pour objet d'amener les collectivités à unir leurs efforts pour définir des objectifs communs et pour établir des plans stratégiques sur les moyens les plus efficaces d'utiliser les ressources.



s'appuyant sur une compréhension commune des problèmes et des solutions. Il vise aussi à mettre en valeur les points forts d'une collectivité et à enrichir ses capacités en puisant dans d'autres sources concourant ainsi à la formation d'un continuum de services pour les sans-abri plus complet et mieux harmonisé.

D. LES COMPOSANTES DE L'INITIATIVE

L'INSA se compose de différents volets :

- a. *l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC)*², est la pierre angulaire de l'INSA. Ce programme permet aux groupes locaux et à tous les paliers gouvernementaux de s'unir pour trouver les approches s'appliquant le plus efficacement à leurs circonstances particulières. Elle vise à augmenter la disponibilité des divers services et installations du continuum de services, de l'itinérance à l'autonomie, ainsi que l'accès à ceux-ci (refuges d'urgence, logements de transition ou supervisés, prévention). L'IPAC est financée par le gouvernement du Canada d'après une formule de partage égal des coûts (50-50). Les collectivités reçoivent des fonds fédéraux qui doivent être jumelés à d'autres sources de financement (par exemple, collectes de fonds, commanditaires locaux, subventions, etc.). Cette approche vise à encourager les collectivités à se procurer une aide financière auprès de sources très diversifiées et faire associer dans une dynamique concertée, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités, le secteur privé et le secteur bénévole pour renforcer les capacités existantes et trouver de nouvelles solutions aux problèmes de l'itinérance.
- b. *Autochtones sans abri en milieu urbain (ASAMU)* : Le but de ce programme est de répondre aux besoins des Autochtones qui sont des sans-abri ou qui risquent de le devenir. Ces efforts visent à faciliter la mise au point d'un système de prestation de services plus intégré, plus adéquat d'un point de vue culturel et davantage axé sur l'action locale pour répondre aux besoins des Autochtones. Le volet ASAMU s'intègre dans une stratégie globale destinée aux Autochtones pour améliorer leur bien-être en milieu urbain et réduire les disparités entre les Autochtones et les non- Autochtones.
- c. *Stratégie pour les jeunes sans-abri* : Un volet de l'Initiative a été consacré spécialement pour s'attaquer aux problèmes de l'itinérance chez les jeunes. Cette stratégie vise à répondre à leurs besoins urgents en matière d'hébergement et de soutien et de permettre leur réintégration dans le milieu scolaire ou professionnel par le biais de programmes ciblés. Cette stratégie est appliquée en collaboration avec les *Initiatives emploi jeunesse* du gouvernement fédéral et d'autres programmes locaux. L'objectif stra-

tégique fondamental est de faire sortir les jeunes de la rue en leur offrant les moyens de soutien et d'accompagnement à travers des programmes de formation, de perfectionnement et d'emploi tout en leur assurant l'hébergement dans des logements adéquats et appropriés.

- d. *Le Fonds régional d'aide aux sans-abri (FRASA)* vise à soutenir les petites collectivités et les collectivités rurales qui sont confrontées à l'itinérance dans leur milieu et qui, bien souvent, n'ont pas les moyens nécessaires pour traiter les enjeux liés à l'itinérance. Grâce à des fonds ciblés pour renforcer les capacités en services d'accompagnement et de prévention, le programme contribue à contrecarrer l'exode vers les grands centres urbains et réduire la pression sur leurs infrastructures et services. Comme les programmes destinés aux Autochtones, le FRASA est exempté de la formule de partage des coûts (50/50) et les fonds du gouvernement fédéral couvrent la totalité des coûts rattachés aux projets introduits par les collectivités.
- e. *Programmes d'aide à la rénovation et à la conversion des logements* de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) : Le programme, en offrant de l'aide financière aux propriétaires, facilite la modification et la réparation de logements et la conversion d'immeubles non résidentiels en logements abordables pour les personnes à faible revenu. Ces mesures permettent de faire conformer ces logements aux normes de salubrité et de sécurité et, par conséquent, à assurer l'existence de logements adéquats et à prix abordable pour ce groupe vulnérable de la population. Les fonds de ce programme peuvent également servir à modifier les logements occupés par des personnes handicapées et des personnes âgées à faible revenu pour les adapter à leurs conditions et besoins. En parallèle, un autre programme accorde une aide financière pour la création ou la réparation de maisons d'hébergement pour les femmes, les enfants et les jeunes qui sont victimes de violence familiale ou de logements de transition qui aident les sans-abri à devenir autonomes.
- f. *Initiative visant des biens immobiliers excédentaires fédéraux pour les sans-abri* : Cette initiative vise à mettre des terrains fédéraux excédentaires à la disposition des organismes qui gèrent des refuges et des logements à prix abordable afin de les aider à faire face aux coûts élevés des immobilisations, sous forme d'achat de terrains ou d'immeubles. Ainsi, les organismes à but non lucratif et les autres ordres de gouvernement (provinces/territoires et municipalités) peuvent recevoir des immeubles ou des terrains fédéraux en vue de la réalisation d'infrastructures destinées aux sans-abri et aux personnes à risque.

E. LA MISE EN ŒUVRE

Une enveloppe initiale de 753 millions de dollars a été consacrée par le gouvernement fédéral à cette initiative (1999-2003) et une autre de 405 millions de dollars pour son renouvellement (2003-2006). Ce financement fédéral sert à rehausser la capacité d'interventions des collectivités à l'échelle locale, à favoriser les investissements dans les installations et les services pour les sans-abri et à accroître les connaissances au sujet de l'itinérance au Canada.

a. Ses actions

- **Phase I** : Pendant les premières années de l'Initiative, l'action a été mise sur l'accroissement des capacités d'accueil pour répondre aux besoins les plus urgents des sans-abri. Ainsi, les collectivités ont investi principalement dans la construction, la rénovation ou la modernisation de refuges, en plus d'améliorer divers services de soutien, comme les banques d'alimentation et de mobilier.

- **Phase II** : Le prolongement de l'initiative vise à aider les collectivités à poursuivre leurs efforts pour réduire et éliminer l'itinérance. Ces dernières pourront ainsi offrir une aide accrue aux sans-abri et mettre l'accent sur des solutions à plus long terme, comme des logements temporaires et supervisés. Ainsi, l'accent est mis sur les actions de prévention et de soutien puisque nombreux de sans-abri ont besoin d'interventions de transition pour parvenir à une plus grande stabilité. Ces interventions de transition/soutien peuvent être des possibilités d'études ou retour aux études, des acquisitions d'habilités en relations interpersonnelles, d'aide à la préparation à l'emploi et à l'obtention d'un travail, des soins de santé mentale et physique ou du counselling pour prévenir, traiter et réduire la toxicomanie. Ces interventions peuvent être offertes pour une période déterminée dans des logements de transition de qualité qui offrent un environnement sécuritaire et favorisent l'autonomie du locataire par la prestation de mesures de soutien social (aide financière fédérale et/ou provinciale) et de ressources d'emploi.

b. Objectif : Briser le cycle

L'approche de l'INSA axée sur le continuum de service au niveau local permet aux sans-abri de passer du monde de la rue et d'autres conditions de vie pénibles et dangereuses à des refuges, puis à des logements de transition ou supervisés assortis de services qui leur donneraient la possibilité de vivre en autonomie. Ce type d'interventions est doublement bénéfique. Des études ont démontré que la combinaison de logements de transition et supervisés et de services connexes peut mener à une réduction du nombre des sans-abri, améliorer la stabilité des sans-abri chroniques et procurer une meilleure qualité de vie aux personnes atteintes de maladies mentales, de toxicomanie et de maladies chroniques. En outre, ce type de logement et de services est plus rentable puisqu'il réduit le

recours aux refuges, le nombre et la durée de séjours d'hospitalisation et d'incarcération. D'après, une étude menée en Colombie-Britannique³ en février 2001, les coûts liés à un logement supervisé pendant un an variaient entre 16 000 \$ et 28 000\$ CAN, selon l'emplacement et le niveau de services offerts; alors que les coûts estimatifs des services et des refuges d'urgence se situent entre 30 000 \$ et 40 000 \$ CAN par année par personne. Selon une étude similaire menée à New York, certains sans-abri chroniques coûtent en moyenne 40 450\$ US en fonds publics par année, alors que les coûts moyens par personne dans une unité de logement supervisé s'élèvent à environ 16 300 \$ US par année.

Une économie subséquente est également enregistrée en matière d'incarcération et d'hospitalisation. Par exemple, le coût d'un logement supervisé offrant un certain soutien varie entre 20 \$ et 90 \$ par jour, comparé à celui d'un refuge d'urgence, qui oscille entre 31 \$ et 85 \$, selon le niveau de soutien, à 512 \$ pour les soins intensifs, à 318 \$ dans un hôpital psychiatrique et entre 155 et 250 \$ par jour dans une prison provinciale et entre 90 et 125 \$ par jour dans une cellule municipale⁴. En 1995, le groupe d'entreprises Almost Home⁵, de New York, a évalué ainsi le coût de l'itinérance : un lit d'hôpital psychiatrique : 113 000 \$ US par année (310 \$ US par jour); une cellule de prison : 60 000 \$ US par année (164 \$ US par jour); un refuge : 20 000 \$ US par année (55 \$ US par jour); et un logement permanent et supervisé : 12 500 \$ US par année (34 \$ US par jour).





F. COMPRENDRE L'ITINÉRANCE ET DÉNOMBRER LES SANS-ABRI

La recherche constitue une autre composante de l'INSA. En incluant la recherche, comme volet à part entière dans la stratégie de lutte contre l'itinérance, le SNSA démontre l'intérêt de combler les lacunes en matière de compréhension des différents aspects de ce phénomène, ses causes fondamentales ainsi que les facteurs contributifs et de mettre à profit cette compréhension pour soutenir l'élaboration de mesures et de politiques efficaces qui contribueront à prévenir et à réduire l'itinérance. En ce sens, le plan d'action de l'INSA à cet égard vise la mise en place d'une base de données indispensable sur les sans-abri au Canada.

Le Programme national de recherche (PNR)

Le PNR s'appuie sur des partenariats avec des groupes de recherche, des organisations communautaires, d'autres ministères fédéraux et des centres universitaires. Des projets de recherche sont initiés et financés directement ou conjointement avec d'autres ministères et institutions. L'agenda de recherche 1999-2003 a porté essentiellement sur trois grandes questions qui touchent les problèmes structurels ou systémiques de l'itinérance, le profil des sans-abri et les besoins des différents groupes (familles, les jeunes et les Autochtones) et les meilleurs moyens pour améliorer les capacités des collectivités afin de renforcer leur efficacité de prévenir et de réduire l'itinérance à long terme. L'agenda du PNR 2003-2006 axe ses priorités sur des thèmes spécifiques en lien direct avec les sans-abri : la santé, la justice, l'immigration et la diversité, les cycles de l'itinérance, l'éducation, l'emploi et le revenu, ainsi que l'itinérance dans le Nord canadien.

Le SNSA, fidèle à son objectif initial de renforcer les capacités des communautés, impose comme condition préalable à tout financement de projets de recherche un partenariat entre le chercheur ou le centre de recherche et un organisme communautaire travaillant dans le domaine de l'itinérance. Ce partenariat est bénéfique, à plus d'un titre pour les deux parties (transfert de connaissances, échanges, rapprochement entre le monde universitaire et de recherche et les organismes à l'avant-scène de la lutte contre l'itinérance, collaboration lors des enquêtes et études, ...).

Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA)

Compte tenu du manque d'analyses systématiques sur les sans-abri et sur leurs besoins, le SISA sert de fondement à un système national de collecte de données. Le SISA est un outil convivial de collecte de données informatisées qui est mis à la disposition des refuges et des

collectivités de tout le Canada. Il est utilisé aussi bien par les refuges en tant qu'outil de gestion de leurs activités quotidiennes, que comme une base de statistiques nationales sur les caractéristiques des sans-abri pour l'élaboration de politiques futures.

Le SISA sert à la compilation d'un ensemble commun de variables de base comme les caractéristiques démographiques des sans-abri qui utilisent les centres d'hébergement, les facteurs qui contribuent à l'itinérance, les raisons de l'utilisation des refuges et celles du départ du refuge ainsi que l'état de santé des clients des centres hébergement. Les centres d'accueil des sans-abri peuvent personnaliser le logiciel en fonction de leurs besoins de données particuliers.

G. CONCLUSION

L'avantage le plus durable de l'IPAC est d'avoir suscité la "volonté collective" de planifier. En effet, l'évaluation et les leçons tirées de la première phase de l'initiative ont confirmé les bienfaits de cette approche qui a permis aux différents intervenants de se réunir, d'établir et d'élargir des liens de confiance et de coordination, d'avoir une meilleure connaissance des potentiels existants et des besoins locaux; d'échanger des idées innovatrices et de meilleures pratiques; et de favoriser la création partenariat, la mise en place de continuum de services et l'amélioration des prestations.

Sur le plan des réalisations chiffrées, l'INSA a permis d'établir des milliers de partenariats aux niveaux local, provincial et national et d'entreprendre plus de 1 800 projets, dont le financement provient, en totalité ou en partie, de l'INSA. Ces projets ont permis notamment l'ajout d'environ 8 000 nouveaux lits permanents dans les refuges, les logements de transition et les logements supervisés; la construction, la rénovation ou l'amélioration d'environ 1 000 installations d'hébergement et établissements de soutien, (ex banques alimentaires, soupes populaires et centres de jour ou de soir); l'approbation du transfert de 50 propriétés fédérales dans le cadre de l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri, ce qui permettra de créer 212 unités de logement de transition à prix abordable et enfin l'obtention d'autres fonds dont la valeur est évaluée à plus d'un demi milliard de dollars, qui s'ajoute aux investissements du gouvernement du Canada en vue de la mise en oeuvre de projets pour les sans-abri au Canada. ●

HANNAT Aii

Ministère des Ressources humaines et Développement des compétences Canada – Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) Ottawa, Mars 2004

¹ Les collectivités : l'ensemble des organismes et institutions publics ou privés qui agissent dans le domaine de l'itinérance et des services connexes situés dans une zone géographique déterminée (ville, agglomération, ...)

² En raison de son approche innovatrice, l'IPAC a reçu le titre de pratique exemplaire dans le cadre de la remise des Prix internationaux de Dubaï 2002 pour les meilleures pratiques de l'ONU Habitat.

³ Gouvernement de la Colombie-Britannique « Homelessness: Causes and Effects: A Review of the Literature, Volume 1. Ministère du développement social et de la sécurité économique de la Colombie-Britannique, 2001.

⁴ Idem, p.35-36)

⁵ Cité par Daly Gerald «Homeless: Policies, Strategies and Live on the street» Routledge London and New York, 1996.

Le Visage Humain de L'INSA – l'Expérience de Géaldine Lush¹

Géraldine¹ est allée dans sa ville natale pour y mourir. Elle est retournée à l'endroit où elle avait été élevée, avec ses dix frères et sœurs, un endroit où elle a subi beaucoup de violence physique, affective et sexuelle. Elle y est retournée pour mettre un terme à sa vie de la même manière qu'elle l'avait vécue, avec de l'alcool et des pilules.

Heureusement pour elle, et pour toutes les personnes qu'elle allait aider dans les années à venir, elle a raté son coup. N'empêche qu'il lui restait une période difficile à traverser. Elle avait encore à affronter un problème permanent de toxicomanie et d'alcoolisme, une série de relations marquées par la violence, le monde de l'itinérance et deux peines de prison. « Je savais que quelque chose n'allait pas chez moi, mais je ne savais pas ce que c'était, dit Géaldine. Et je n'arrivais pas à trouver de solution en dehors de la prison. »

Après sa peine d'emprisonnement, Géaldine a amorcé une relation de violence avec un homme qui habitait le Carew Lodge, un lieu réputé pour la criminalité et la violence à St. John's, Terre-Neuve. Au cours des années suivantes, où elle a vécu avec lui dans ce refuge, son voisin immédiat s'est fait tuer et trois autres décès suspects se sont produits. Il y avait des incendies, des alertes à la bombe et des visites fréquentes de la police, des pompiers et des ambulanciers.

Mais Géaldine a la couenne dure. Elle comptait parmi les rares femmes suffisamment fortes pour habiter le refuge. Il peut y avoir des moments dans la vie où tout bascule, où tout change de direction; c'est ce qui est arrivé à Géaldine Lush. Ce changement s'est amorcé en 1998 lorsque l'organisme Stella Burry Community Services (SBCS), qui relève de l'Église unie du Canada, a acheté l'immeuble du Carew Lodge.

Jocelyn Greene, directrice générale de SBCS, s'est mise à la recherche de fonds pour rénover l'immeuble. Ses démarches infatigables auprès des gouvernements lui ont permis d'obtenir plus de 500 000 \$ de l'Initiative nationale pour les sans-abri du gouvernement du Canada et plus de 200 000 \$ du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. Elle avait aussi besoin d'un gérant d'immeuble. Une idée insolite a germé dans son esprit. Pourquoi ne pas offrir l'emploi à un des résidents du Carew Lodge? Quelqu'un d'assez solide pour y vivre et d'assez respecté pour faire accepter les changements prévus. Et pourquoi pas Géaldine Lush comme gérante?

« Géaldine participait à certains de nos programmes, explique Jocelyn au sujet de la résidente, qui avait alors réussi à surmonter ses dépendances. C'est une femme intelligente, capable, qui en a vu de toutes les couleurs. » Jocelyn sourit en pensant à la réaction de Géaldine quand elle s'est vu offrir l'emploi. « Elle était renversée! » Géaldine présente les choses sous un autre angle. « Personne n'avait jamais rien fait pour moi sans que ça suppose des obligations et des coûts sérieux. Je croyais que c'était une blague; j'ai demandé à Jocelyn de me dire franchement que ce n'en était pas une. »

Ce n'était pas une blague.

Avec Jocelyn et les autres de SBCS, Géaldine s'est occupée de transformer complètement le Carew Lodge. À l'aide des fonds fédéraux, ils en ont fait une résidence de longue durée pour 14 personnes seules à faible revenu, qui offre aussi des services d'approche et un centre de ressources. C'est maintenant un milieu sûr et accueillant, bien intégré à la communauté. La police, les pompiers et les ambulanciers sont rarement sur place. La plupart des résidents, souvent mobiles par nature, sont restés, ce qui a amené une certaine stabilité dans leur vie. De plus, l'attitude des gens du quartier est bien meilleure.

Cette amélioration est en partie attribuable à la rénovation de l'immeuble, mais aussi au porte à porte que Géaldine a fait pour expliquer aux voisins ce qu'était la résidence et ce qu'elle cherchait à accomplir. « J'ai mis un visage sur la résidence. Il n'y a pas de syndrome " pas dans ma cour " ici », contrairement à ce qui se produit souvent. Et comment ont réagi les résidents qui connaissaient Géaldine avant qu'elle devienne gérante? « Je dis aux résidents que je suis comme eux autres, que moi aussi j'ai en bavé. Je veux seulement avoir une vie meilleure », indique Géaldine. Ce que Géaldine dit de plus révélateur et qui résume bien sa transformation, quand on pense qu'elle a déjà essayé de s'enlever la vie, ce sont ces mots : « J'adore mon travail. » ●

¹ Les noms, bien réels, sont utilisés avec la permission de toutes les personnes désignées dans ce récit.



Du Logement au ... Sans-abrisme

La situation des sans-abri au Canada est, à plusieurs niveaux, semblable à celle aux Etats-Unis et dans beaucoup de pays de l'Europe occidentale : le nombre croissant des sans-abri, l'apparition de nouvelles communautés de jeunes, de femmes et de familles sans-abri et une reconnaissance accrue du fait que, pour certains, le problème ne se limite pas au *sans-abrisme* mais implique l'exclusion sociale. Et, comme c'est le cas dans d'autres pays, les changements structurels sont considérés comme une des causes principales au problème. Au cours de ces deux dernières décennies, les Canadiens ont assisté à une restructuration importante des principales politiques sociales du gouvernement en matière de logement abordable et de relations avec les provinces et les individus.

Le sans-abrisme au Canada

Tandis que les données longitudinales sur l'étendue du sans-abrisme au Canada restent rares, force est de constater - sur la base des demandes déposées aux services de sans-abrisme dans tout le pays - que le nombre des sans-abri au Canada s'est accru et continue de s'accroître. La diversité des sans-abri est un sujet central et les prestataires de services s'efforcent actuellement de répondre aux besoins spécifiques de chaque groupe cible.

- La question du sans-abrisme familial se pose pour la première fois et selon une étude récente, le sans-abrisme au Canada est en augmentation. Le pivot des familles sans-abri est souvent une mère seule âgée de 26 à 29 ans et a un ou deux enfants à ses côtés.
- Dans la plupart des grandes villes, on constate que le sans-abrisme touche les jeunes. Ceux-ci ont des caractéristiques communes telles que l'exposition à la violence physique, à l'alcool, à l'abus de drogue, aux problèmes de santé mentale et à l'abus sexuel. Les jeunes bénéficiant des services des organismes de protection de la jeunesse sont trop nombreux et certaines villes enregistrent des taux particulièrement élevés de jeunes autochtones. Le taux de jeunes femmes semble être croissant.
- De nombreuses maisons d'hébergement logent des travailleurs qui n'arrivent pas à payer ou à trouver un logement abordable. A Calgary, 50% des sans-abri absolus ont été embauchés à temps plein ou à temps partiel. Selon une étude récente, ce taux connaît un accroissement au fil du temps.
- Le sans-abrisme est particulièrement visible au sein de la population autochtone vivant en milieu urbain du pays. Dans la plupart des recensements, celle-ci reste trop nombreuse parmi ceux qui habitent les maisons d'hébergement et bien que ce soit une préoccupation, il existe peu de recherche sur les causes spécifiques et les solutions à cette situation.

D'autre part, en dépit des progrès réalisés, il est encore difficile de calculer le nombre des sans-abri. A l'échelle nationale, le recensement 2001 a ajouté "les maisons d'hébergement" aux types d'habitation collective énumérés afin de mieux identifier la population vivant dans les logements de secours ou temporaires réservés aux personnes qui n'ont pas de logement permanent. L'enquête a également inclus les centres réservés aux femmes/compagnes abusées et à leurs enfants ainsi que les centres de réadaptation et d'autres maisons d'hébergement fournissant certaines formes d'assistance. Ce chiffre ne représente en aucun cas l'étendue totale du sans-abrisme car les sans-abri cachés et ceux dans la rue n'ont pas été pris en compte dans l'enquête.

Le gouvernement fédéral présente actuellement une base de données nationale sur le sans-abrisme permettant de suivre l'utilisation individuelle des maisons d'hébergement au fil des années. Le système d'information sur les personnes et les familles sans-abri sera utilisé pour collecter des informations démographiques concernant les clients des centres sociaux, les raisons principales incitant à recourir à un service, la durée du séjour et les facteurs contributifs au sans-abrisme.

Dans l'objectif de résoudre la crise actuelle du logement, on a déployé des efforts pour calculer le nombre des sans-abri au niveau local - dans chaque ville, province ou zone urbaine. Une des études les plus globales a été menée par la ville de Toronto en 1998. Le rapport de 300 pages a identifié les jeunes et les familles comme les catégories des sans-abri qui se développent le plus vite et a attribué en grande partie la croissance du sans-abrisme au manque de logements abordables, ce qui résulte de l'extension de la pauvreté et du nombre réduit de logements à bas prix.

Panorama

Les différentes catégories de sans-abri et les changements dans la protection sociale au Canada constituent des causes structurelles du sans-abrisme. Les années 1980 et 1990 ont été caractérisées par un mouvement vers un conservatisme fiscal à l'échelle fédérale et provinciale, qui a conduit ensuite à des changements politiques importants. La baisse des transferts du niveau fédéral au provincial a commencé dans les années 1980, entraînant une restructuration majeure des programmes d'assistance sociale parce que les provinces - dont plusieurs prennent également une position plus conservatrice - ont adopté des politiques telles que les stratégies d'assistance au revenu - "aide sociale pour travailler" et ont réduit le niveau d'allocations sociales pour certains groupes, y com-

pris les jeunes. Les autres changements tels que la baisse du revenu moyen net, l'accroissement de la proportion des ménages vivant dans la pauvreté, la multiplication des emplois non-standards, le faible taux d'inoccupation des logements locatifs et l'embourgeoisement des quartiers ont formé la toile de fond de la fragilité accrue des personnes vulnérables et de leur exclusion sociale.

Le rôle du logement

Les problèmes liés au logement reflètent ces tendances. Le stock des logements locatifs est devenu de plus en plus réduit. Ainsi, entre 1996 et 2001, la part locative du marché du logement à Toronto s'est réduite, à la fois en terme relatif et absolu. Dans le même temps, le nombre de ménages en risque d'exclusion (par exemple, ceux qui dépensent plus de 50% de leur revenu en logement) a connu une augmentation. Selon les données du dernier recensement, presque trois quarts d'un million de ménages canadiens se trouvent dans cette situation.

Le lien entre le logement et le sans-abrisme ne peut probablement pas être plus évident qu'il ne l'est à Montréal, où la plupart des contrats de bail prennent fin le 1^{er} juillet. Malgré la législation relative à la protection des locataires, des centaines de ménages se trouvent dans la rue à l'échéance du contrat, à cause du faible taux d'inoccupation des appartements locatifs et surtout des logements abordables et familiaux. Cette situation, qui a existé pendant plusieurs années (et cette année, la ville se tient prête à la résoudre de nouveau), illustre une analogie largement avancée selon laquelle la recherche des logements abordables est comparée à un jeu des chaises musicales. Comme il n'y a pas assez de "chaises" pour tout le monde, ce sont les faibles et les défavorisés qui n'agissent pas suffisamment vite pour occuper une place quand la musique s'arrête. Bien que le logement relève de la responsabilité des provinces, le gouvernement fédéral s'y attèle depuis la deuxième Guerre mondiale comme participant à l'effort de guerre. La **Société canadienne d'Hypothèques et de Logement (CHHC)** – créée en 1946 pour aider les vétérans à leur retour – a élargi ses domaines d'activités au fil des années pour fournir des emprunts-logements et financer la provision des logements publics et sociaux. A son apogée, plus de 20 000 logements sociaux ont été financés chaque année. Le résultat final est qu'au Canada, environ 7% du stock de logements et quelques 700 000 logements sur le nombre total de 10 millions sont des logements sociaux et s'inscrivent dans le cadre de projets gérés par des gouvernements provinciaux et municipaux ou par des agences de logement à but non lucratif. Dans la mesure où la politique canadienne du logement est centrée sur la création des logements sociaux abordables durant cette période, on peut dire qu'il existe une politique implicite de prévention du sans-abrisme. Ce rôle a été réduit à partir de 1986 et la mise en place des programmes à but non lucratif a été transférée aux provinces et régions. En 1993, la CMHC a arrêté tous les soutiens aux nouveaux logements sociaux.

Durant les années qui ont suivi, les solutions commerciales relatives à l'abordabilité du logement sont devenues dominantes au niveau fédéral. Parmi les exemples figurent la mise en place de plans d'épargne-retraite d'Etat comme acomptes de la propriété et plus récemment, la suppression totale des acomptes. Inspirés de l'exemple américain, les partenariats avec les organismes privés et à but non lucratif ont été encouragés grâce à un centre au sein de la CMHC dédié à cet objectif. Il a développé de manière ad hoc des projets de logements abordables sur la base d'une variété d'outils et de ressources dans tout le pays.

Malgré la participation réduite du gouvernement fédéral, certaines provinces ont maintenu leurs propres programmes de logement social mais au fil du temps et en raison des changements dans la direction provinciale, la plupart ont arrêté le financement des nouveaux logements sociaux et comme le gouvernement fédéral, ils ont multiplié leurs efforts en faveur des initiatives du marché. Deux provinces ont maintenu un programme séparé de logement social durant cette période.

Politiques actuelles relatives au sans-abrisme

En matière de solutions apportées dans la lutte contre le sans-abrisme au Canada, un tournant important est marqué par la déclaration en novembre 1998 élaborée lors de la Réunion des Maires de grandes villes de la Fédération des municipalités canadiennes (Big City Mayors Caucus of the Federation of Canadian Municipalities), qui qualifie le sans-abrisme de désastre national. Elle a demandé au gouvernement fédéral de prendre immédiatement des actions pour établir un programme de 10 ans permettant de fournir de nouveaux logements sociaux, d'accorder des fonds visant à restaurer des logements et d'améliorer le revenu et l'assistance au logement. Une des principales banques canadiennes – Toronto Dominion Bank – est même entrée dans la bataille tout en faisant appel aux actions du gouvernement fédéral pour résoudre cette situation.

Le gouvernement fédéral a donné une triple réponse à cette situation. En 1999, il a créé un Ministre chargé de coordonner les initiatives relatives au sans-abrisme. Il a établi un Secrétariat National sur le Sans-abrisme (NSH) et lancé l'Initiative nationale pour les sans-abri (NHI). Cette initiative – tout d'abord présentée sur trois ans et renouvelée en 2003 pour une autre période de trois ans – consiste en un certain nombre d'éléments tels que la base de données sur le sans-abrisme, le soutien aux communautés pour renforcer leur capacité et développer de nouvelles solutions, une **Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain** et un fonds pour les petites communautés rurales. La NHI est basée sur une "gamme de mesures d'aide harmonisées" visant à prévoir le sans-abrisme (prévention, maisons d'hébergement d'urgence, assistance, services de soutien, logements temporaires, subventionnés et permanents), mais durant la première période, elle a mis un terme aux *soutiens financiers* accordés pour la dernière étape – réinsertion dans des logements abordables permanents. Tandis que l'intérêt que les communautés accordaient à cette initiative a permis de réunir leurs ressources pour résoudre le sans-abrisme, la situation – au dire du tous – continue de s'aggraver. Et la solution fondée sur la coopération entre communautés est assez variée.

Le premier résultat de l'initiative fédérale sur le sans-abrisme consiste en une augmentation importante du nombre des services directs pour sans-abri et en particulier, l'accroissement du nombre de lits dans les maisons d'hébergement. Selon une évaluation récente sur la réalisation de cette initiative pendant ces trois premières années, "la NHI a financé de multiples projets par le biais de la gamme de mesures d'aides mais ce financement était tout d'abord destiné à répondre aux besoins urgents. Il en reste beaucoup d'autres à faire pour développer les services et les installations temporaires... Dans le futur, les communautés devront affecter les ressources financières en grande partie aux installations temporaires et de diminuer le budget réservé aux logements et service d'urgence".

Une Initiative de Logements Abordables a été mise en place en 2001 par le gouvernement fédéral en réponse à la situation détériorée et en particulier au faible taux d'inoccupation des logements abordables. Plutôt que de remplacer le programme de logements sociaux, elle apporte une petite contribution aux provinces /territoires pour soutenir les ménages en risque d'exclusion. Le programme d'un montant de 1 milliard de dollars réparti sur cinq ans requiert un cofinancement entre les provinces (un accord a été conclu entre tous les gouvernements provinciaux et territoriaux). Il détermine une contribution maximale par logement du gouvernement fédéral et stipule que les logements sont subventionnés pour 10 ans. Elle peut s'appliquer à de multiples types de logement et initiatives concernant la rénovation des logements actuels, le réaménagement en habitation résidentielle, la propriété des logements, les logements subventionnés et les suppléments-logements. Cette initiative est prévue pour la création de 30 000 à 35 000 logements pendant 5 ans mais sa mise en place est lente et certaines provinces évitent d'utiliser leurs propres fonds en recourant aux fonds d'appoint à but non lucratif et ceux des municipalités. Cependant, l'initiative fédérale – quoique modeste – a permis de prélever des ressources financières des provinces pour soutenir les



logements abordables. Récemment dans son programme électoral, le Premier Ministre s'est engagé à un programme de 5 ans, reconnaissant que le gouvernement n'avait pas accordé des soutiens réguliers au logement.

Il est essentiel de tenir compte du rôle des villes canadiennes dans ces initiatives et des mesures qu'elles mettent en place pour résoudre les problèmes sociaux. Comme nous l'avons mentionné au-dessus, les maires des grandes villes ont contribué à pousser le gouvernement fédéral à résoudre le sans-abrisme. Toutefois, il existe encore une différence importante entre le coût des programmes menés par les municipalités et leurs capacités financières. Cette différence est actuellement évaluée à 60 milliards de dollars par la Fédération des Municipalités canadiennes. Dans son discours récent, le gouvernement fédéral a promis d'accorder aux municipalités une nouvelle somme destinée à l'infrastructure et permettant de fournir des ressources financières "prévisibles et à long terme" aux logements abordables, aux transports, aux soins de santé, aux écoles et aux espaces verts. Parmi les mesures proposées figurent l'exemption de la taxe de vente pour les gouvernements locaux - ce qui est évalué à 550 millions de dollars - et celle des autres mécanismes fiscaux tels que le partage des recettes fiscales du gaz.

Conclusion et perspective

Si dans les années 1970 et 1980, le sans-abrisme était peu fréquent au Canada et une politique de logement préventive était en place, il est aujourd'hui répandu dans plusieurs villes, que ce soit petit ou grand. Face aux besoins croissants, les politiques ont pour objectif principal de répondre aux besoins urgents et d'adoucir les conditions les plus mauvaises. En raison de la participation des gouvernements à plusieurs niveaux et celle du secteur communautaire - tous ont des priorités et capacités variées, l'approche à l'échelle nationale est fragmentaire. Il existe également des problèmes juridiques à résoudre quand on accorde des services de soutien aux sans-abri qui ont besoin de plus que d'un logement. C'est une question importante pour les prestataires dans toutes les provinces. La combinaison des logements - temporaires et permanents - avec les services reste largement sous-développée, conduisant à la négligence des problèmes liés à la réintégration sociale.

Cependant, les approches innovatrices ont été développées et continuent à se répandre. En Colombie britannique par exemple, on a promu un modèle de logements à plusieurs étages, composés de maisons d'hébergement d'urgence et de logements temporaires avec une capacité extensible dans le froid humide. A Toronto, Eva's Phoenix offre des logements temporaires et des formations aux jeunes âgés de 16 à 24 ans dans un ancien garage de réparation des pompiers qui était un don de la ville de Toronto. Celui-ci a été transformé en cinq maisons en rangée à deux étages (dont chacun a cinq chambres) à chaque côté d'une rue principale. A Ottawa, la Mission offre 14 lits aux sans-abri ou aux personnes en risque d'exclusion, ceux qui ont besoin d'un soin palliatif basé sur la réduction des maux. A Winnipeg, le Native Women's Translation Centre - une maison sécuritaire pour les femmes et enfants natifs - utilise le concept de "Healing Circle" pour aider les femmes à guérir des séquelles de traumatismes telles que la violence ou l'abus.

On a également constaté des innovations dans le domaine du financement. La Calgary Homeless Foundation - une collaboration entre le secteur privé, le secteur à but non lucratif et les gouvernements - est l'exemple unique d'une organisation qui a accordé des soutiens financiers individuels et collectifs ainsi que d'autres soutiens aux initiatives relatives au sans-abrisme. Depuis sa création, elle a attribué des ressources financières à 30 projets au moins. Les autres juridictions examinent ce modèle avec intérêt.

Qu'attendons-nous pour les années à venir ? Il est peu probable que des changements politiques majeurs aient lieu dans un avenir proche. L'initiative nationale pour les sans-abri devra prendre fin en 2006, ce qui rend encore une fois difficile la planification à long-terme. Elle n'a pas été institutionnalisée, ce qui est d'une part positif en faisant savoir que le gouvernement ne la considère pas comme une question permanente nécessitant un système à part entière pour les sans-abri. D'autre part, le programme de trois ans signifie que ce n'est pas une planification à moyen ou à long terme et de plus, il est difficile de soutenir des projets d'envergure mondiale. Il est probable qu'on assiste à des modifications concernant les allocations accordées à l'initiative nationale pour les sans-abri, par le biais de mesures de soutiens en faveur des logements temporaires et subventionnés.

Les initiatives relatives au sans-abrisme continuent d'être mises en place au niveau local à la fois par défaut et de manière intentionnelle, mais les gouvernements locaux n'ont pas assez de ressources fiscales pour les réaliser. Les contributions récentes du gouvernement fédéral sont considérées comme un "très bon début" pour les municipalités mais il manque encore un calendrier d'application clair. Le rôle des provinces continuera sans aucun doute de varier car chacune possède ses propres priorités fondées sur des philosophies politiques différentes.

Si l'objectif final est de mettre un terme au sans-abrisme, tout ce qu'on connaît du sans-abrisme montre que sa réduction est importante pour aider les sans-abri. Cependant, c'est la prévention qui en est la clé - à la fois pour éviter le sans-abrisme de la première fois et pour éviter d'y retomber. Avant d'arriver à des progrès réels dans le renforcement du réseau de sécurité au Canada - y compris l'accès aux logements abordables, le Canada a encore un long chemin à parcourir pour trouver des solutions permanentes pour les sans-abri actuels et pour empêcher les personnes en risque d'exclusion d'en faire partie. ●

RÉACTION:

Le sans-abrisme au Canada : Les leçons à tirer de l'expérience canadienne

A chaque fois qu'un rapport sur le sans-abrisme est publié par un pays qui m'est peu familier, deux choses m'apparaissent clairement. D'un côté, il y a les éléments communs et universels relatifs à la privation d'un logement, et de l'autre, le fait que chaque pays ait ses problèmes spécifiques. C'est ce que démontre le rapport canadien.

Commençons par analyser le second constat, le sans-abrisme parmi les populations autochtones, jeunes ou autres, n'est pas un enjeu dans le contexte européen. Les familles sans-abri, avec un parent isolé ou pas, ont fait l'objet d'une attention particulière pendant de nombreuses années, mais de nombreux pays d'Europe – et particulièrement le Royaume-Uni – donnent une priorité aux enfants et aux familles avec des enfants qui bénéficient ainsi d'une attention spéciale de la part des autorités du pays. De cette façon, le sans-abrisme familial étant connu, il est généralement traité et encadré financièrement. Le seul élément réellement observé au Canada est le nombre croissant de personnes occupant un emploi et contraintes d'aller dans des refuges pour sans-abri parce qu'ils n'ont pas les moyens de se payer un logement. La montée en flèche continue des prix des logements dans certains pays d'Europe occidentale devrait sans aucun doute être perçue comme un avertissement par les décideurs politiques au sein des gouvernements.

Nous connaissons tous bien les difficultés relatives à l'énumération des personnes sans-abri. Les chiffres officiels tendent à les sous-estimer et les ONGs – si je peux me permettre de le dire – abondent dans l'autre sens. La vérité se situe probablement entre les deux. Malheureusement, les fonctionnaires et politiciens aiment à ce que les problèmes soient définis simplement, problèmes pour lesquels ils peuvent donner des réponses simples et courtes. Ils acceptent difficilement qu'il ne soit pas possible d'en faire ainsi pour les statistiques sur les sans-abri. Trop de temps et de ressources sont consacrés à cette fin. Nous savons que les sans-abri représentent la forme d'exclusion sociale la plus extrême. Nous savons que le problème est là, que les personnes sans-abri - dormant dans les rues d'une ville le 5 décembre 2003 - soient âgées de 65 ou 87 ans n'est pas significatif, un seul est déjà trop !

Les résultats du rapport canadien qui nous sont familiers sont multiples. D'abord, les changements au sein du système d'allocations sociales tendent à limiter les droits aux prestations. Les politiques conservatrices menées pendant le dernier quart du vingtième siècle ont creusé le fossé entre les riches et les pauvres et ont diminué la capacité financière de ces derniers à accéder aux services de base tels que le logement.

Un rapport récent irlandais décrivait un quartier, dans lequel était engagée depuis quelque temps la construction de Logements Abordables. L'utilisation de ces bâtiments était tellement faible que les autorités ont décidé d'interrompre le programme de construction de Logements Abordables. Le problème est le suivant : les logements abordables basés sur des valeurs et définitions commerciales et de marché ne sont simplement PAS abordables pour les personnes à bas revenus ou même celles qui perçoivent un revenu proche du salaire moyen national. En considérant le sans-abrisme et les résolutions à son encontre, le caractère abordable d'un logement doit être défini en rapport avec un pourcentage du revenu disponible plutôt qu'en lien avec le marché. Dans ce sens, il est presque impossible de fournir des logements abordables sur le marché des ventes privées sans subventions.

Il est à noter que les initiatives du Gouvernement Fédéral Canadien sont tombées dans les mêmes pièges que les politiques des gouvernements en Europe. Elles se sont concentrées sur des solutions et des résultats de court terme en réponse aux situations de crises observées pour les sans-abri les plus visibles – une période de trois ans relève du court terme quand on essaie de traiter les problèmes de personnes qui ont vécu des privations, l'exclusion et le sans-abrisme pendant des mois et des années. Parallèlement, il n'y a pas eu de réelles tentatives de prévenir le sans-abrisme. Par conséquent, sortir un sans-abri de la rue ou d'une station d'autoroute n'est souvent rien d'autre que son déplacement d'un lieu à un autre pour reprendre rapidement la même place ou un retour au sans-abrisme dans leur avenir. C'est le cas lorsque aucune réponse n'est apportée pour répondre à leurs besoins "carencés" (santé mentale, consommation de substances toxiques, etc.) et la possibilité de louer un logement social qui soit véritablement abordable.

Finalement, le rapport souligne de manière significative le fait que les programmes de financement aient été stoppés net avant d'être complètement achevés, avec l'installation de manière permanente dans un logement abordable. Ce constat a été démontré à plusieurs reprises, mais il semble qu'il reste encore à attendre des décideurs politiques qu'ils acceptent que l'absence de traitement du sans-abrisme et de l'exclusion est souvent plus coûteuse, à long terme – et cela, bien sûr, au point de vue économique, sans même de prendre en considération la dimension humaine. •

John Evans

Une Nouvelle Patrie ne vas pas sans un Nouveau Chez-Soi

Au début des années 1990, le gouvernement fédéral canadien et la plupart des gouvernements provinciaux du Canada ont mis fin aux engagements financiers en faveur du logement. Cette décision émanait de la volonté nationale de réduire les déficits du gouvernement à tout prix, et en même temps de répondre à la pression sur la demande d'abaissement des impôts, en particulier la pression des entrepreneurs. Bien que les économies obtenues grâce à l'application de cette mesure et aux réductions massives de dépenses sociales restent modestes par rapport aux autres solutions - telles que l'augmentation de l'efficacité du système fiscal visant à réduire les déficits - de telles réductions continuent. Depuis l'application de ces mesures, ceux qui rencontrent le plus de difficultés économiques au Canada en souffrent.

Vers la fin des années 1990, le fonds public a financé la construction d'environ 2000 logements chaque année, alors qu'elle en finançait plus de 20 000 par an il y a vingt ans. La demande de logements abordables des personnes à bas revenu est si élevée qu'il est vraiment inapproprié de parler de liste d'attente. Par exemple, à Edmonton (une ville de 600 000 habitants) un besoin de 6000 logements est enregistré. Il y a en permanence plus de 3000 noms inscrits sur la liste d'attente des fournisseurs principaux de logements sociaux et tout est complet.

Les immigrants sentent les effets de ces réductions plus que beaucoup de Canadiens. La dure réalité à laquelle sont confrontés les nouveaux venus au Canada est que l'éducation et les qualifications professionnelles moyennes des immigrants de la catégorie indépendante (non pas les catégories familiales ou de réfugiés) - représentant environ la moitié de 225 000 nouveaux venus chaque année - sont meilleures que celle des Canadiens de la même tranche d'âge. De même, la période pendant laquelle les immigrants vivent au-dessous du seuil de pauvreté continue d'augmenter.

Une des raisons principales est que le gouvernement fédéral favorise plutôt l'immigration de personnes ayant une formation et des qualifications professionnelles. Cependant, une fois qu'ils arrivent au Canada, leur capacité de travail est déterminée et supervisée par la législation de chaque profession qui relève des compétences de la juridiction provinciale. Dans la plupart des professions, il est difficile pour les personnes ayant des qualifications étrangères de trouver un travail et par conséquent, les gens finissent par obtenir un emploi peu qualifié et à bas salaire.

Une économie forte dans l'ensemble du territoire canadien implique une augmentation significative des loyers et des coûts de nouveaux logements et une exploitation au maxi-

mum des logements disponibles. Le taux de logements disponibles à louer dans plusieurs villes canadiennes est généralement de 2% ou inférieur ces dernières années. En outre, sous l'impact de la croissance démographique dans les villes et de la réduction des offres de logements sociaux - résultant des réductions budgétaires, il est très difficile pour les personnes à bas revenu de trouver un logement sécuritaire, propre et abordable. L'embourgeoisement des quartiers au centre des zones urbaines a créé plus de difficultés car ces endroits (où les personnes à faible revenu vivaient dans les logements de moindre qualité en raison des loyers plus bas) ont été engloutis par les jeunes professionnels qui souhaitent vivre près du centre-ville. Ces événements ont affecté un nombre disproportionné de nouveaux immigrants. A l'heure actuelle, environ 20% de la population canadienne n'est pas née dans ce pays et dans certaines des plus grandes villes, ce chiffre s'élève à 50%. Les immigrants de la catégorie indépendante sont les plus capables de trouver un logement car lors de leur arrivée, ils ont des ressources financières, de bonnes connaissances d'une langue officielle et souvent des acquis culturels considérables.

Comme les lieux d'origine ont beaucoup changé et que maintenant, on constate nettement des minorités immigrantes venues de l'Asie et de l'Afrique, certaines d'entre elles souffrent de "NIMBYism" (Not In My Back Yard). Et leur situation s'est particulièrement aggravée après les attentats du 11 septembre qui ont renforcé les attitudes racistes. Les charges pour le chauffage sont également montées en flèche ces deux dernières années, contribuant à la hausse du loyer. Beaucoup de réfugiés sont confrontés actuellement aux plus grandes difficultés.

Le profil des nouveaux réfugiés au Canada connaît un changement ces vingt dernières années. Actuellement, beaucoup proviennent des régions du monde où ils ont été déplacés il y a dix ans ou plus. Beaucoup souffrent de maladies mentales telles que l'état de stress post-traumatique et la dépression. Ils ont rarement des compétences en anglais ou en français ou celles relatives au marché de travail au Canada. Dans la plupart des cas, les enfants ne sont jamais allés à l'école et sont illettrés dans leur langue maternelle. Les familles sont nombreuses et le seul adulte est souvent la femme. Le gouvernement consent à accorder aux réfugiés la même allocation de logement qu'aux Canadiens en terme d'aide sociale, qui est généralement inférieure à la moitié du loyer moyen. Il est peu probable pour un nouveau venu au Canada d'être recommandé par l'ancien propriétaire et il devra donc payer un mois de loyer supplémentaire, souvent considéré comme une caution. Ce sont des difficultés supplémentaires pour obtenir un logement.

A cause du faible revenu et de la discrimination, les réfugiés sont souvent obligés de vivre dans un logement inapproprié, à dormir chez différents amis ou à vivre temporairement avec les autres membres de leur communauté ethnoculturelle, changeant souvent de logement de manière continue. Cela peut avoir de mauvaises conséquences pour les enfants qui ont déjà des difficultés à l'école et manquent de stabilité chaque fois qu'un professeur voudrait les comprendre mieux et travailler avec eux de manière individuelle. Le personnel dans les agences travaillant avec les réfugiés connaît plusieurs histoires horribles à propos des familles de cinq personnes ou plus, celles qui vivent dans les logements en sous-sol avec une seule chambre sans matériel d'approvisionnement et de préparation de la nourriture.

En général, le gouvernement permet aux réfugiés de vivre jusqu'à deux semaines dans une maison d'accueil subventionnée pendant qu'ils cherchent un logement permanent. Quant aux réfugiés bénéficiant de subventions privées, les sponsors cherchent souvent un logement pour eux pendant leur première année. Les demandeurs d'asile qui souffrent le plus sont ceux qui font une demande d'asile en arrivant au Canada puisqu'ils n'ont pas de statut légal et de sponsor pour les aider en financièrement à leur arrivée. Dans le sud d'Ontario où se trouvent la plupart de nouveaux réfugiés, les groupes religieux fournissent un certain nombre d'équipements et de logements à court terme.

Une fois que les réfugiés dépassent le délai initial du parrainage (un an en général), ils se retrouvent en concurrence avec les personnes à faible revenu pour se procurer les logements à bas prix.

Après une longue période de retrait, le gouvernement a réinvesti dans le logement ces dernières années. Le gouvernement fédéral finance les besoins de logements d'urgence depuis quatre ans et l'année dernière, le gouvernement a également présenté un programme de construction de logements abordables dont le prix est inférieur au prix du marché. Ce programme demande aux provinces une participation financière au même niveau que celle du gouvernement fédéral. Certaines promesses sont faites mais le retard des provinces et l'existence de bien des lacunes ont réduit l'efficacité du programme.

Selon une étude menée par Dr. David Hulchanski de l'Université de Toronto, les gouvernements fédéraux et provinciaux devraient accorder 1% de leur budget pour résoudre la crise actuelle de logement au Canada. Or, le budget actuel réservé au logement social est inférieur à un dixième de cette demande.

Un programme potentiellement prometteur relatif au logement pour réfugiés commencera les prochains mois. A Edmonton, un Centre Mennonite pour les nouveaux arrivés bénéficiera de ressources financières du gouvernement en vue de la construction d'un bâtiment de 40 logements pour les réfugiés les plus défavorisés, où ils peuvent vivre dans un logement construit comme une communauté tout en menant une vie totalement indépendante. Une grande variété de services sera disponible 24 heures sur 24 et sept jours par semaine. L'idée tient au fait que ce centre aidera les gens à s'intégrer dans la société plus vite et plus facilement. Il permettra d'économiser les dépenses publiques à long terme et satisfera les personnes concernées. Ce projet a pour objectif de permettre aux

réfugiés de déménager en moins d'un an et de mener une vie indépendante. De plus, il recevra une assistance des organisations culturelles communautaires, qui représentent les pays d'origine de la plupart des immigrés et celle des prestataires de services.

Si ce modèle est couronné de succès, il sera généralisé dans d'autres villes, où les réfugiés mènent encore des combats similaires.

Le Canada souhaite devenir la destination attendue des immigrés. Toutefois, cette volonté doit être mise en cause car ce pays manque de politiques et de programmes visant à réduire la durée où un bon nombre d'immigrés doivent vivre dans la pauvreté et, de plus, les soutiens accordés aux réfugiés à leur arrivée restent

encore modestes. Des subventions publiques limitées sont également une des causes pour lesquelles beaucoup d'immigrés vivent plus difficilement pendant leurs premières années au Canada. Et pour bon nombre de nouveaux venus au Canada, ce nouveau pays natal ne leur apporte pas un logement sûr et abordable. ●

Jim Gurnett

Jim Gurnett est Directeur exécutif de Edmonton Mennonite Centre for Newcomers et plaide pour les politiques publiques depuis plusieurs années. Il est également membre de Edmonton Coalition on Housing and Homelessness impliquant environ 40 agences communautaires dans la ville.

RÉACTION:

Immigration et sans-abrisme : L'importance de la mise en place de services et politiques ciblées

Tandis que le Canada a été traditionnellement un pays d'immigration, ce qui a été profitable tant pour la population que pour sa croissance économique, l'Europe suit des schémas bien différents. Les pays du sud de l'Europe ont été jusque récemment des terres d'émigration nette de leur population alors que les pays nordiques ont suivi différents modèles d'émigration et d'immigration en fonction de leur histoire coloniale, de leurs besoins en main-d'œuvre étrangère et de leur comportement à l'égard des réfugiés. Au cours de la dernière décennie, le Canada et l'Europe assistent tous deux à une augmentation de la "nouvelle vague" d'immigrants en provenance de pays d'où on les a chassés. Ces immigrants issus de la nouvelle vague sont confrontés à des difficultés d'intégration supplémentaires dans le pays hôte et, par conséquent, des problèmes liés à l'acquisition de logements. Le Canada et l'Europe souffrent également de défaillances au sein des politiques menées et programmes abordant la question de l'intégration de ces immigrants et réfugiés. Cela crée un faible soutien pour répondre aux défis complexes de l'installation dans un logement, d'après les paroles de Jim Gurnett.

Dans ce contexte, des changements structurels dans le marché du logement en Europe ont provoqué un recul de l'investissement de l'Etat dans les services amenant à une pénurie des logements locatifs abordables dans de nombreux domaines. Dans la plupart des pays, cette combinaison entre une restriction des dépenses publiques et une croissance économique a provoqué, dans les villes métropolitaines et capitales, un échauffement du marché du logement, qui se traduit par des difficultés importantes pour les ménages à bas revenu. Cela a engendré des problèmes particuliers pour les immigrants (et minorités ethniques ou les foyers d'immigrants de seconde génération) qui ont ten-

dance à se regrouper dans des grandes villes.

Il ressort de cette situation du logement que les immigrants légaux - même ceux ayant des qualifications et de bonnes études - se battent pour trouver un logement abordable qui soit décent dans des lieux où le travail est abondant. D'après des données, les politiques qui concernent les demandeurs d'asile - utilisant des centres d'accueil ou des programmes de dispersion - ne parviennent pas à fournir un soutien à ceux dont on accepte les candidatures pour un logement convenable. Selon les prestataires de services pour sans-abri consultés à travers les récentes études de la FEANTSA, on peut constater une augmentation des immigrants parmi les utilisateurs des services. Cela illustre l'accroissement de la précarité de ces demandeurs d'asile dont les candidatures sont rejetées et de ceux considérés comme des immigrants illégaux.

Il est assez aisé de décrire les conditions de précarité du logement d'une proportion croissante des immigrants dans tous les pays d'Europe. Il est plus complexe de faire la description de ce qui est fait pour empêcher le sans-abrisme parmi les immigrants et soutenir leur insertion au marché du logement. Les recherches de la FEANTSA montrent que plusieurs problèmes sont à traiter. D'abord, il est nécessaire d'élaborer une stratégie d'intégration coordonnée en faveur des demandeurs d'asile permettant d'apporter un soutien ou de fournir des logements subventionnés le temps que les familles immigrées trouvent un emploi et s'adaptent à leur nouvelle vie, comme dans les exemples cités pour le Canada. Cela devrait impliquer le plus souvent les prestataires de services pour sans-abri travaillant en partenariat avec d'autres agences, y compris les agences représentant les réfugiés et les groupes immigrés. Nos résultats montrent qu'une des raisons de l'augmentation du nombre d'immigrés dans les refuges

traditionnels pour sans-abri est due aux blocages issus du manque de refuges adéquats. Il importe reconnaître les implications d'une telle situation pour les prestataires de services pour sans-abri. Deuxièmement, il existe de nombreux exemples de projets créés dans différents pays dans le but de répondre aux besoins spécifiques des immigrants vulnérables. Ils incluent des projets destinés aux femmes fuyant une violence conjugale, des projets destinés aux immigrés ayant des problèmes de santé mentale liés aux déplacements qu'ils ont vécus, et des projets pour les jeunes immigrants non accompagnés. Troisièmement, il est question de problèmes liés aux besoins des immigrés qui utilisent les services pour sans-abri (y compris les immigrés illégaux). Il faut faire face aux barrières juridiques auxquelles sont confrontées les ONGs combattant le sans-abrisme dans l'offre de services aux immigrés. Les enjeux de gestion, qui proviennent de l'accroissement des utilisateurs immigrés de services, font apparaître un besoin en financements appropriés. Ceux-ci devraient permettre aux prestataires de services de former le personnel et de fournir des services adaptés aux besoins des immigrés aussi bien qu'à ceux des populations sans-abri autochtone. Il est nécessaire de reconsidérer le rôle des ONGs, au-delà des services d'urgence et le traitement des symptômes, en facilitant l'intégration des immigrés dans des hébergements transitoires ou permanents. Une recherche plus ciblée apparaît nécessaire, qui permettrait d'analyser le rôle des services pour sans-abri dans le processus d'accueil et d'intégration des immigrés dans différentes situations, et de consulter les immigrés sur leurs expériences et leurs besoins. ●

Bill Edgar

Coordinateur, Observatoire Européen sur le Sans-abrisme.

La question du sans-abrisme au Japon



INTRODUCTION

Le Japon est la deuxième économie dans le monde et le taux de logements complétés par tête est parmi les plus élevés du monde. En 2000 par exemple, le taux de logements complétés était de 9.6 pour mille. Malgré des investissements importants dans le marché du logement, le nombre de sans-abri augmente rapidement. En 2003, il y avait plus de 25.000 sans-abri au Japon.

DEFINITION

Avant les années 1980, aucun mot n'existait pour décrire le sans-abrisme. Depuis le tournant économique du début des années 1990, le nombre de sans-abri n'a cessé d'augmenter. Le gouvernement a donc décidé de voter une loi pour lutter contre ce phénomène. Les mesures de cette loi de 2002 destinée à fournir un soutien aux sans-abri définissaient une personne sans-abri comme une personne dormant dans les parcs, dans la rue, sur les berges d'une rivière, etc, sans raison particulière. Les médias font usage du terme "homeless" pour décrire de telles situations. Mais beaucoup de groupes travaillant avec les sans-abri s'opposent à l'utilisation de ce terme parce qu'il évoque un lien entre fainéantise et sans-abrisme. Au Japon, la définition du mot "homeless" couvre uniquement les personnes habitant dans les lieux publics. Par conséquent, le débat sur le sans-abrisme est forcément limité et rend plus difficile la tâche d'éradiquer les véritables causes du sans-abrisme. Il serait donc opportun d'aborder le problème du sans-abrisme dans un sens plus large (à l'instar de l'Europe) en prenant en considération les autres formes sans-abrisme telles que celles provoquées par le logement instable par exemple.

LE PROFIL DES SANS-ABRI

Au Japon, les sans-abri sont presque toujours des hommes, célibataires, de plus de 50 ans, et leur dernier emploi est ouvrier du bâtiment journalier. Le sondage national effectué en 2003 révèle les caractéristiques suivantes des sans-abri : la proportion femme-homme indique 93.1% d'hommes et seulement 4.7% de femmes. L'âge moyen d'un sans-abri est de 55.9 ans. 41.1% d'entre eux vivent dans les parcs, 14.7% dorment sur les berges des rivières, 10.6% vivent dans la rue. La moitié de cette population de sans-abri a construit un abri provisoire. 16.8% n'ont qu'un repas par jour, et 46% ont deux repas par jour. Deux tiers de cette population travaille et deux tiers ramasse des déchets tels que des boîtes d'aluminium, des cartons et des bouteilles. Plus de la moitié de ces personnes (53.6%) ont eu un emploi dans l'industrie du bâtiment avant de sombrer dans le sans-abrisme. 38.6% d'entre eux étaient travailleurs à temps plein et 48.5% étaient travailleurs journaliers. La moitié de cette population souffre des problèmes de santé. Un tiers a contacté et consulté les services de sécurité sociale.

LES CAUSES DU SANS-ABRISME:

Une *yoseba* est une coopérative de travail en plein air située dans les grandes villes urbaines du Japon. La plus grande *yoseba*, Kamagasaki, se trouve à Osaka et héberge environ 20,000 travailleurs par jour. Il existe d'autres coopératives semblables à Tokyo, Yokohama, Kawasaki, et Nagoya. Pendant les conjonctures économiques favorables, ces travailleurs journaliers qui dépendent de la *yoseba* pour le travail trouvent facilement du travail et vivent dans des asiles de nuit. Par contre, pendant les périodes de dépression économique, ces travailleurs se retrouvent souvent à la rue et vivent autour de différentes *yoseba*. Le nombre de travailleurs vivant autour des *yoseba* augmente considérablement après un revers économique. Il est maintenant très difficile pour ces travailleurs de trouver un emploi au sein d'une *yoseba*. Il y a deux raisons à cette tendance actuelle. Premièrement, la politique d'emploi au sein de l'industrie du bâtiment, qui consiste à engager uniquement des travailleurs journaliers de moins de 50 ans. La génération japonaise du babyboom, née entre 1947 et 1949, avait dépassé les 50 ans vers la fin des années 1990 et a éprouvé des difficultés à trouver du travail. La deuxième raison est le changement des méthodes de rassemblement de travailleurs journaliers, qui est fortement lié à la gestion des entreprises du bâtiment. Ces entreprises ont commencé à employer des étu-

dants ou de la main d'oeuvre étrangère et clandestine, plutôt que les travailleurs journaliers de la *yoseba*. Ceci est dû à l'obligation de prévoir un revenu minimum aux journaliers d'une *yoseba*, un revenu souvent plus élevé que les sommes acceptées par les étudiants et travailleurs clandestins. Après le revers économique, la grande époque de la concurrence mena à cette forme de gestion au sein des entreprises japonaises. Ces différents facteurs combinés expliquent le déclin de la *yoseba*.

LE PROFIL CHANGEANT DES SANS-ABRI

Les pratiques d'emploi au Japon ont récemment connu des changements. La possibilité d'obtenir un contrat indéterminé de salarié a diminué à cause du "streamlining" des entreprises. Avant, les entreprises engageaient et formaient des jeunes employés. Les coûts de formation semblent de plus en plus onéreux pour la gestion de l'entreprise. En même temps, l'emploi des personnes d'âge moyen ou avancé devient également un fardeau pour l'entreprise. Par conséquent, entre 20% et 40% des jeunes diplômés d'université ne trouvent pas de travail à temps plein. La plupart d'entre eux n'obtiennent qu'un emploi à temps partiel. L'autre tendance croissante est le renvoi de personnes d'âge moyen et d'âge avancé, notamment à cause de la hausse du salaire en fonction de l'ancienneté du travailleur. Le système de protection sociale au Japon n'est pas très développé. Dans le passé, les entreprises et les familles ont compensé le manque de soutien de l'Etat. Les grandes entreprises distribuaient également des prestations sociales à leurs employés. Ces prestations ont considérablement diminué au nom du "streamling" d'entreprise. Une autre tendance qui doit être prise en compte dans ce contexte est la réduction de la taille des ménages au cours des dernières décennies. En 1960, le ménage moyen était de 4.14 personnes. En 2000, la taille du ménage moyen était seulement de 2.67 personnes. En outre, 27.6% des ménages était composé de célibataires. Donc les réseaux familiaux ont tendance à disparaître et le soutien familial a diminué. En considérant la situation globale, le manque d'emplois stables, la faiblesse des réseaux familiaux de soutien et le manque de protection sociale sont tous des facteurs qui mènent à un risque élevé de sans-abrisme. Pas d'emploi signifie pas de revenu, et donc pas de logement. Chômage est synonyme de sans-abrisme qui, au Japon, consiste à être à la rue. Au Japon, personne n'est vraiment à l'abri du risque de sombrer dans le sans-abrisme.

CONCLUSIONS

Les autorités locales ont établi des services de soutien pour les sans-abri, tels que des services de logement d'urgence, de repas et de renseignements sur le marché du travail. Il y a toutefois des conditions à l'usage de ces services. Les personnes sans-abri peuvent bénéficier de ces services pendant une période de 6 mois. La plupart des sans-abri souffrent de problèmes de santé – on s'attend donc à ce que ces personnes soient rétablies et prêtes à chercher du travail après un ou deux mois de services de soutien.

Les facteurs qui mènent au sans-abrisme sont fondamentalement des facteurs liés aux conditions économiques actuelles, et à la faiblesse du système de protection sociale au Japon. Il est presque inévitable que les sans-abri perdent leur emploi à partir de 50 ans. Il est ensuite difficile pour ces personnes de chercher un emploi pendant leur séjour dans les logements d'urgence fournis par les autorités locales. Il est tout d'abord important de prévoir un logement à long-terme pour les personnes qui sont à la rue, ainsi que d'autres formes d'aide telles qu'une formation de travail ou une formation qui fournit les bases nécessaires pour gérer sa propre vie indépendamment. La politique sociale dans le monde est dans une phase de changement en conséquence de la transition vers une économie de marché. Mais il faut prendre en considération les dangers potentiels du creusement d'inégalités entre riches et pauvres. Sinon nous courons le risque de voir augmenter la population de personnes confrontées au sans-abrisme. ●

Yoshihiro Okamoto
Professeur à l'Université de Chukyo, Japon

RÉACTION:

Le Sans-abrisme au Japon: l'importance d'une approche intégrée

Un des éléments marquants de cet article est le caractère assez récent du sans-abrisme au Japon, et la progression parallèle de ce phénomène avec certaines évolutions majeures de la société. En Europe, on observe une meilleure compréhension de l'impact direct des changements macro-sociaux, de la restructuration des systèmes de sécurité sociale et de l'évolution des réseaux familiaux sur le sans-abrisme et sur les profils des sans-abri. Le rapport thématique de l'Observatoire Européen sur le Sans-abrisme de 2003 sur « L'évolution du profil des sans-abri » a mis en évidence cet impact. Au Japon, toutefois, il semble qu'on reconnaisse peu le lien causal entre d'une part le mouvement vers une société de marché, et l'évolution démographique vers des réseaux familiaux réduits, et d'autre part le sans-abrisme. De ce fait, le sans-abrisme demeure stigmatisé et il est même associé à la paresse. La définition du sans-abrisme décrite dans cet article reflète ce point de vue et il semble qu'une stratégie efficace et intégrée pour combattre le sans-abrisme ne pourra se développer, tant qu'on n'arrivera pas à une compréhension plus large et générale des origines de ce phénomène. De plus, la définition actuelle couvre seulement ceux qui sont sans toit ou sans domicile. Ce type de définition rend une approche préventive plus difficile. Il manque également la prise en compte des personnes vivant dans un logement précaire ou inadéquat.

Il est également important de considérer le nombre croissant de personnes au Japon qui dorment actuellement dans la rue comme un symptôme particulièrement révélateur de la nature de l'exclusion sociale dans ce pays. Le profil des personnes qui dorment dans la rue apparaît de manière bien moins hétérogène qu'en Europe. La récurrence d'une seule tranche d'âge et d'une profession parmi ces personnes indique une forme d'exclusion sociale bien spécifique. Cela révèle la détérioration de l'intégration des travailleurs âgés dans le marché du travail, à travers tous les secteurs, mais surtout dans l'industrie de la construction. Une politique permettant de combattre ce type prédominant de sans-abrisme de manière efficace doit tenir compte de la nécessité d'intervenir au niveau structurel, afin de prévenir l'exclusion croissante du marché de travail après l'âge de 50 ans. Les solutions proposées doivent également prendre en compte les réalités actuelles de l'exclusion sociale au Japon. Ainsi, les infrastructures existantes ; qui consistent en l'accès à un abri à court terme, combiné avec l'offre d'un service d'information sur l'emploi, ne peuvent guère espérer combattre le problème du sans-abrisme dans un climat social où il est presque impossible pour des travailleurs âgés de trouver un emploi et où le chômage implique souvent l'exclusion du marché du logement. Il est également clair que le Japon doit adapter les services proposés pour répondre aux besoins des sans-abri âgés, que ce soit dans l'accès aux services médicaux (santé mentale et santé physique), le soutien pendant la période de transition vers un logement ou l'enseignement de compétences et de techniques nécessaires afin de pouvoir mener une vie indépendante.

Il pourrait donc être bénéfique pour le Japon de se tourner vers l'Europe afin d'acquérir une meilleure compréhension de la nature complexe du sans-abrisme et de la manière de développer une stratégie intégrée. Par ailleurs, si l'article insiste peu sur ce point, l'Europe pourrait également apprendre beaucoup de l'expérience du Japon. Il semblerait que le système social japonais n'ait pas entraîné de taux de sans-abrisme parmi les jeunes, les femmes et les familles aussi élevé que ceux en Europe. Il serait très intéressant de savoir quelles en sont les raisons. ●



Criminalisation du Sans-abrisme aux Etats-Unis : Une tendance politique publique



L'article est basé sur le rapport d'août 2003 intitulé "Illegal to be Homeless: The Criminalization of Homelessness in the United States", qui a été établi par la **National Coalition for the Homeless** (Coalition Nationale pour les Sans-abri). Le rapport complet et l'enquête peuvent être téléchargés à partir du site : www.nationalhomeless.org.

Introduction

Les instruments législatifs contre le sans-abrisme aux Etats-Unis, qui se traduisent par les règlements municipaux et régionaux visant les sans-abri, datent du milieu des années 1980. Si l'on s'en tient au sens des mots, les lois relatives à la répression de l'ivresse et celles qui s'élèvent contre les situations de ceux qui dorment dans la rue et mendient ne semblent pas discriminatoires. Cependant, elles sont mises en application de manière sélective pour discriminer les personnes qui ont l'air sans-abri.

La plupart des gens ne connaissent pas ou ne comprennent pas les causes du sans-abrisme, ni la lutte quotidienne des sans-abri pour survivre. De plus, ils sont très peu conscients des solutions permettant aux sans-abri de sortir de cette situation. Le gouvernement, les médias et les individus croient souvent que les sans-abri sont eux-mêmes responsables de leurs difficultés sans tenir compte de leurs privations et des injustices du système, qui crée et maintient la pauvreté. Dans plusieurs villes aux Etats-Unis, la communauté, le système de santé mentale ainsi que les tribunaux de traitement de la toxicomanie mènent des actions parallèlement avec les cours pénales. Ces villes réservent souvent les lits disponibles et les services de soutien tels que le traitement de la drogue à ces tribunaux pour qu'ils les imposent aux sans-abri comme une "condamnation". Par conséquent, ces ressources précieuses ne sont pas disponibles d'office mais seuls ceux qui sont arrêtés et poursuivis devant les tribunaux alternatifs peuvent y avoir accès.

Les partisans de la sécurité publique considèrent ces tribunaux et leurs "condamnations alternatives" comme une méthode de "nettoyage urbain" pour masquer les pratiques de criminalisation en conformité avec un langage apparemment compatissant. Ces tribunaux se nourrissent des idées fausses selon lesquelles les personnes sans-abri sont "résistantes au traitement" et doivent donc être contraintes d'avoir un logement et d'utiliser des services sociaux. L'idée de résistance au traitement déshumanise de manière intentionnelle ceux qui vivent dans la rue, dans le but de créer une base juridique contre l'existence même de ces personnes. On ne tient pas compte du fait que le besoin a largement dépassé les ressources, les logements et les services disponibles. En effet, trois quarts des sans-abri ne peuvent pas avoir accès à ces ressources par manque de logements, de centres d'hébergement, de traitement et de travail.

La logique de la criminalisation:

Le facteur opportun: Loin des yeux, loin du cœur

Tandis que la demande croissante de lits de secours et de services n'est pas satisfaite, les villes n'arrivent généralement pas à s'attaquer aux causes principales de la pauvreté et du sans-abrisme. Par exemple, les sans-abri reçoivent une formation pour acquérir des compétences dans la vie quotidienne au lieu d'une formation professionnelle qui les aideraient à avoir un revenu soutenable ; une gestion des différents cas au lieu d'un traitement réel; et des centres d'hébergement ou logements temporaires au lieu des logements permanents. Les sans-abri qui n'arrivent pas à se procurer ces services limités ou qui sont marginalisés par le système actuel sont considérés comme étant "résistants aux services sociaux" et devenus victimes des solutions plus favorables à leur situation. Par conséquent, plusieurs administrations municipales ont adopté un comportement "loin des yeux, loin du cœur" consistant à sortir les sans-abri et leurs biens des espaces publics. Ce comportement est le reflet des sentiments qui conduisent à la criminalisation du sans-abrisme. Il cherche à dissimuler le sans-abrisme en rendant le fait de dormir dans la rue illégal et de plus en plus dangereux. Une fois qu'une personne devient sans-abri, elle risque de subir de multiples actes de violence et d'injustice ; elle risque d'être la cible de violations du droit civil et des droits de l'homme.

Logique politique de la criminalisation

Le fait de criminaliser les efforts de survie des personnes sans-abri sans leur proposer des solutions alternatives légales est soutenu par les comités d'experts conservateurs tels que Criminal Justice Legal Foundation (CJLF), www.cjlf.org et le Centre d'intérêts communautaires (CCI), ancienne Alliance américaine pour les Droits et Responsabilités www.communityinterest.org. Ces comités mettent en application les règlements de la propriété privée dans leurs recommandations de manière à ce que les villes puissent contrôler les espaces publics. Ces groupes publient et plaident en faveur des politiques anti-sans-abri sous le prétexte de préserver les "biens publics". La CJLF a visé en particulier la mendicité en prétendant que tout ce qui est favorable au développement du secteur privé l'est aussi pour

tous les habitants urbains. Ils publient des rapports et des documents qui détaillent les méthodes de régulation de la mendicité.

En outre, le CCI publie des brochures anti-mendicité et se considère comme un plaidoyer majeur pour "la qualité de vie urbaine et les mesures de sécurité dans la rue" travaillant dans le but de protéger les enfants contre les prédateurs sexuels ; d'éliminer les armes à feu de l'école ; d'écarter les trafiquants de drogue des projets de logement, les magasins pornographiques du voisinage, les mendiants agressifs des distributeurs automatiques ; de traiter les consommateurs de substances nuisibles à la santé mentale et de les aider de se réhabiliter. Seulement, dans cette définition, le CCI a mis les mendiants dans la même catégorie que les prédateurs sexuels et les trafiquants de drogue.

Les coûts de la criminalisation

Coûts économiques

Le budget public que ce pays utilise pour arrêter, poursuivre en justice ou mettre en prison des sans-abri est beaucoup plus élevé que la somme nécessaire à l'offre de logements et de services de soutien. Compte tenu des nouvelles réductions fiscales pour les riches, le manque de fonds défavorise la création des logements abordables. Tandis que le pays n'arrive pas à fournir de l'argent aux projets de logement par le biais de *National Housing Trust Fund* et que le budget destiné aux services sociaux se rétrécit, les dépenses liées à l'emprisonnement des criminels qui nuisent à la "qualité de vie" sont en augmentation.

Sur le plan juridique, les défis qui résultent des règlements de criminalisation apparaissent coûteux à la fois pour la poursuite juridique et pour la défense. Les règlements anti-sans-abri violent le Plan consolidé du Département américain de Logement et de Développement urbain (HUD) et défavorisent l'accès des juridictions à CDBG, HOME et le fonds fédéral McKinney/Vento. De plus, les règlements municipaux, qui établissent une discrimination et criminalisent les sans-abri, enfreignent souvent les constitutions et exposent les administrations municipales et les services de police à la responsabilité civile.

Coûts sociaux

La solution "spontanée" visant à criminaliser le sans-abrisme n'arrive pas à résoudre les questions complexes et les causes du sans-abrisme. L'adoption des règlements qui rendent illégal tout effort de survie sans proposer d'autres choix soutenables ne pourra jamais résoudre ni éradiquer le sans-abrisme. En effet, en exacerbant les privations des SDF, la criminalisation constitue encore une autre barrière pour les sans-abri. Punir les sans-abri pour des comportements non-criminels est inhumain, en particulier dans le contexte où il y a une importante pénurie des ressources disponibles pour les sans-abri. La criminalisation masque l'exclusion sociale des sans-abri sous le couvert des intérêts de la sécurité publique.

Les villes conseillent aux touristes et aux résidents de ne pas donner de monnaie aux mendiants. A San Francisco, le conseil municipal a lancé une campagne médiatique contre les mendiants. Il a affiché de petites annonces sur les taxis et les bus en liant les dons aux mendiants au soutien à l'accoutumance à la drogue et à l'affaiblissement de l'activité locale. Cette forme de criminalisation entraîne une peur inutile des sans-abri chez les personnes qui ont un logement.

Coûts personnels

La criminalisation du sans-abrisme défavorise même la survie dans la rue et dresse une barrière majeure pour les individus qui s'efforcent de sortir du sans-abrisme. Une fois que les sans-abri sont arrêtés pour violations de la "qualité de vie" telles que l'obstruction des trottoirs, ils ont un casier judiciaire et ne peuvent pas trouver un travail ni déposer leur candidature pour un logement locatif ou fixe. Ils n'ont même pas accès à certains services d'urgence tels que le logement temporaire ou le soutien du revenu. Une personne emprisonnée au-delà de 30 jours perd son allocation sociale pendant cette durée. De même, si l'on découvre que quelqu'un a un mandat d'arrêt, il perdra systématiquement son allocation. Le Service de Gestion de la Retraite et des Pensions va encore plus loin en offrant aux agences 400\$ pour une personne qu'elles trouveraient en violation. Plusieurs sans-abri ont perdu tous leurs biens modestes une fois arrêtés. S'ils perdent leur pièce d'identité, ils devront passer une longue procédure avant d'en avoir une autre. De plus, le harcèlement par la police peut amener les sans-abri à manquer des rendez-vous et/ou des entretiens et renforce l'idée selon laquelle ils sont des citoyens de deuxième classe.

La criminalisation alimente le sans-abrisme en utilisant les ressources destinées au logement et aux services sociaux pour financer les tribunaux et les prisons. Peu importe le nombre des règlements adoptés, les sans-abri n'ont pas d'autres choix que de manger, dormir et survivre dans les espaces publics par manque de solutions alternatives. Les politiques de criminalisation ont fait échouer l'objectif de résoudre le sans-abrisme : elles consistent seulement à créer des barrières futures pour la survie des sans-abri et sapent les efforts individuels permettant d'éradiquer le sans-abrisme. Quand les sans-abri sortent de prison, ils sont non seulement sans logement mais ils ont également des barrières de plus en plus lourdes à franchir.

Réponses à la criminalisation

Bien que cette tâche soit ardue, plusieurs groupes partisans locaux et nationaux s'efforcent de lutter contre la criminalisation et ses conséquences. Les partisans locaux, les bénévoles et les sans-abri se regroupent pour lutter contre la criminalisation dans leur ville. Les groupes locaux s'appuient sur les habitants pour organiser des campagnes de sensibilisation et modifier les règlements anti-sans-abri. La



Les efforts pour améliorer la situation des sans-abri incluent les campagnes pour leur droit à s'inscrire sur les listes électorales.

criminalisation s'est élargie aux groupes de prestataires de services. Nombre de ceux qui fournissent des repas aux personnes et aux familles sans-abri sont actuellement confrontés à des oppositions gouvernementales et locales. Après de multiples stratégies médiatique et législative, les personnes sans-abri ont remporté des victoires modestes dans les villes sur l'ensemble du territoire. Les efforts pour améliorer la situation des sans-abri incluent les campagnes pour leur droit à s'inscrire sur les listes électorales. Le mouvement national de NCH est un exemple : "Vous n'avez pas besoin d'un logement pour avoir le droit de vote". Grâce à cette campagne et d'autres campagnes similaires, des milliers de sans-abri ont obtenu le droit de vote. C'est un premier pas vers le changement.

Quelles sont les autres solutions ?

L'embourgeoisement des quartiers et les efforts de nettoyage des zones urbaines ont aggravé les privations du sans-abrisme et ont fait des sans-abri et des pauvres des boucs émissaires. Cette tendance ne peut être renversée que si les sans-abri et les partisans concernés tiennent les décideurs politiques et les entrepreneurs responsables de leurs actions et de la législation.

● Education et communication

Les campagnes publiques de sensibilisation doivent: 1) prévenir les sans-abri et les pauvres de la formation actuelle d'un nouveau mouvement défenseur des droits civils, qui s'accompagne de nouveaux dangers imperceptibles et 2) prévenir le grand public que l'inaccessibilité d'une partie de la société à leurs droits équivaut à celle de la société entière. Il est bien connu que "la guerre contre la pauvreté s'est transformée en une guerre contre les pauvres et les sans-abri." La mise en réseau des groupes locaux joue un rôle décisif et il en est de même pour la sensibilisation du public - à l'échelle nationale et locale - aux campagnes réussies, aux modèles de formation adéquats, aux stratégies de financement et aux soutiens techniques.

● Organisation du changement

L'organisation des mouvements pour sans-abri doit bénéficier d'une assistance importante, qui se base sur les contributions directes des sans-abri. Cette assistance a quatre objectifs principaux : 1) fournir aux pauvres et aux sans-abri les informations relatives à leurs droits ; 2) enregistrer, par le biais de documents écrits et vidéo, les abus aux droits civils, y compris les interventions de la police auprès des sans-abri; 3) fournir les informations leur permettant de participer au changement ; 4) rassembler les idées, les aperçus et les opinions qui pourraient apporter des solutions à la pauvreté et au sans-abrisme.

● Remèdes juridiques

Le recours aux litiges est souvent la dernière solution après avoir déployé ces nombreux efforts. Dans le passé et même à l'heure actuelle, les sans-abri ont toujours recouru au système juridique afin de lutter contre les règlements anti-constitutionnels criminalisant les efforts de survie que les sans-abri doivent mener dans les espaces publics par manque de solutions alternatives. Comme il est presque impossible pour les sans-abri de se faire représenter correctement et de payer les frais juridiques, plusieurs villes accordent une aide juridique ou possèdent des organisations de droit représentant les sans-abri et fournissant gratuitement des conseils juridiques. L'aspect positif des litiges tient au fait qu'ils montrent aux sans-abri leur droit à détenir une voix et leur capacité à renverser certaines décisions juridiques. Mais les litiges ont aussi un côté négatif : ils nécessitent souvent une longue procédure.

Recommandations politiques aux Etats-Unis

Les efforts doivent être centrés sur Bringing America Home Act, H.R. 2897- 108^e Congrès, sponsorisé par la Représentante américaine Julia Carson. Cet acte inclura les provisions et les ressources financières permettant de mettre un terme au sans-abrisme grâce aux logements supplémentaires, à l'assurance universelle de santé, au revenu soutenable, au traitement sur demande et à l'assurance des droits civils. ●

RÉACTION de **Toby Blume**, Directeur de l'ONG Groundswell UK :

“Une partie de la solution et non pas du problème!”

La lutte contre la criminalisation du sans-abrisme au Royaume Uni

En lisant l'article "Criminalisation du Sans-abrisme aux Etats Unis", j'étais frappé par un certain nombre de similarités, ainsi que par quelques différences. Tout comme aux Etats Unis, le sans-abrisme se criminalise au Royaume Unis et avec des conséquences effrayantes. L'introduction de la législation "Anti-social Behaviour Act 2003" permet la poursuite en justice et l'emprisonnement de personnes subjectivement désignées comme ayant un comportement anti-social. Il apparaît que des personnes sans-abri, des personnes qui boivent ou qui font la manche dans la rue, et encore d'autres personnes vulnérables sont ciblées en premier lieu par ces nouveaux pouvoirs. L'injection de £22 millions (€33m) du gouvernement dans cette initiative, finançant une équipe de 'Anti-Social Behaviour prosecutors' (procureurs chargés de l'application de cette législation) implique que des personnes sans-abri peuvent maintenant être emprisonnées jusqu'à cinq ans¹. Les données dans ce domaine démontrent clairement qu'il est cher et inefficace d'envoyer ces personnes en prison. Néanmoins, l'agenda politique du gouvernement s'articule uniquement autour du traitement punitif des symptômes et ne tente pas de s'attaquer aux racines du problème. Au lieu de fournir des services et du soutien aux personnes qui, par exemple, boivent dans la rue, en leur offrant un espace de désintoxication et un soutien approprié, la police se voit confier la tâche de les ramasser, et de lancer des poursuites en justice contre ces personnes sans-abri vulnérables. Il est facile de présenter les personnes sans-abri comme une menace pour la sécurité de la communauté, mais en réalité, ils ont jusqu'à 15 fois plus de chances d'être les victimes d'un crime que le reste de la population.²

En Angleterre, (il est important de reconnaître les différences majeures entre la politique et la législation pour lutter contre le sans-abrisme en Angleterre et celles appliquées dans les régions dévolues) le sans-abrisme disparaît de plus en plus du champ politique pour être remplacé par la question du comportement anti-social. Il n'y a pas de hasard au fait que l'ancien directeur de la Direction Gouvernementale pour lutter contre le sans-abrisme, se retrouve maintenant à la tête de l'Unité pour lutter contre le comportement anti-social. Contrairement à la situation aux Etats Unis, le gouvernement au Royaume Uni a dû céder sur la proposition de retirer l'aide au logement des personnes reconnues coupable de délits anti-sociaux, suite à une campagne d'opposition soutenue.

La Riposte!

Tout comme aux Etats Unis, une réaction majeure est nécessaire parmi les groupes communautaires et les personnes sans-abri. La lutte pour le droit de vote est déjà emportée dans le Royaume Uni. Kevin Lippiat, un militant pour les sans-abri, originaire des Cornouailles, a poursuivi le conseil municipal en justice. Il a remporté une victoire décisive et il a assuré le droit de voter pour les personnes sans-abri³. Depuis, la Commission électorale a produit des lignes directrices pour faciliter l'enregistrement des personnes sans-abri sur le registre électoral. Cela dit, il n'est pas acquis qu'un grand nombre de personnes sans-abri exercent ce droit – mais cette tendance est constatée bien au-delà de la population sans-abri !

Les solutions doivent être basées sur l'expérience vécue et les connaissances des personnes sans-abri, au lieu d'imposer des initiatives d'en haut qui sont inefficaces et qui coûtent cher. Au Royaume Uni, Groundswell aide les personnes sans-abri à élaborer des réponses adaptées aux développements politiques récents.

1. Accès à l'information – il faut assurer que l'information est fiable et facilement accessible pour des personnes sans-abri.
2. Travail en réseau – la création de contacts entre des groupes, le partage des expériences et la collaboration à des objectifs communs.
3. L'opposition aux propositions inadaptées et la proposition de solutions – c'est uniquement à travers la proposition de solutions alternatives que l'agenda se focalisera sur la prévention au lieu de la criminalisation.
4. L'éducation et la prise de conscience – il faut créer une image positive des personnes sans-abri et les représenter comme étant une partie de la solution et non pas du problème.

Il est essentiel de démontrer clairement les bénéfices et le potentiel d'une approche communautaire, si nous tenons à changer l'opinion publique. C'est une longue route que nous avons devant nous, mais c'est une route qui pourrait aboutir au traitement des causes de la pauvreté, du sans-abrisme et de l'exclusion, au lieu d'essayer de limiter les symptômes visibles.

Quelques Renseignements

Groundswell est une association caritative nationale qui soutient des projets de personnes sans-abri ou marginalisées. Groundswell promeut depuis 1996 des solutions qui considèrent les personnes sans-abris comme faisant partie de la solution et non pas du problème. Groundswell s'efforce d'aider des personnes marginalisées à jouer un rôle plus central dans la communauté et à participer aux processus de prise de décision qui ont un impact sur leur vie quotidienne.

Nous fournissons de l'entraînement, des conseils, des contacts, des publications, du financement et des renseignements à environ 2 500 groupes et individus. En aidant des personnes marginalisées à créer et à gérer leurs propres projets, nous promovons des solutions à long-terme qui sont basées sur les besoins et les aspirations de la communauté en question.

Nous croyons que les personnes sans-abri, démunies et marginalisées :
Ne constituent pas "le problème" - au contraire elles doivent faire partie de la solution ;
Sont la clef aux solutions à long-terme, à travers leurs expériences et leurs connaissances ;
Ont le droit d'accéder à l'information nécessaire pour faire des choix ayant un impact sur leur vie en toute connaissance de cause ;
Peuvent construire des communautés et créer des changements positifs en agissant ensemble. ●

Groundswell UK
www.groundswell.org.uk
info@groundswell.org.uk

¹ Extrait de : Home Office Anti Social Behaviour Action Plan (<http://www.homeoffice.gov.uk/crime/antisocialbehaviour/actionplan/index.html>)

² Voir: Ballintyne, S. (1999) Unsafe Streets – Street Homelessness and Crime, IPPR

³ Extrait de: SchNEWS (issue 112, 21st March 1997) (<http://www.schnews.org.uk/archive/news112.htm>)



Le gouvernement américain, dans ses politiques de logement, a mis l'accent sur l'aide aux nouveaux propriétaires par une aide pour les acomptes et l'accès à des prêts à faibles taux d'intérêt.

Les Locataires aux Etats-Unis luttent pour sauver les logements sociaux

Par Michael Kane, *Administrateur, National Alliance of HUD Tenants*

Aux Etats-Unis, des marchés non réglementés et des politiques du gouvernement visant à miner le logement social aggravent le problème de sans-abrisme chronique.

La National Coalition for the Homeless (Association américaine de défense des sans-abri) estime à 3,5 millions le nombre de familles américaines touchées chaque année par le sans-abrisme. Le gouvernement américain n'a pas sponsorisé de nouveau programme de construction de logements sociaux à usage locatif depuis 1983, bien qu'il soit connu que le secteur privé ne puisse pas produire de logements accessibles pour les familles à bas revenus, qui en ont besoin, sans un appui considérable du gouvernement.

L'explosion du sans-abrisme massif et visible date d'aujourd'hui. Elle est due au fait que la population à bas revenus ayant besoin d'une aide au logement du gouvernement s'est développée plus rapidement que les ressources disponibles. Le problème s'est aggravé à cause du manque de réglementation des loyers dans le secteur privé aux Etats-Unis, ce qui rend la majeure partie du parc immobilier de logements à usage locatif hors de portée des familles à bas revenus, qui se voient forcées de partager un logement avec deux ou trois familles afin d'éviter le sans-abrisme. (Seuls New York, la Californie, le New Jersey et le Massachusetts ont permis la réglementation des loyers il y a dix ans de cela; ces systèmes de réglementation ont peu à peu été affaiblis ou abrogés par le mouvement réactionnaire sur les "droits patrimoniaux" aux Etats-Unis au cours de la dernière décennie.)

Le gouvernement américain, dans ses politiques de logement, a mis l'accent sur l'aide aux nouveaux propriétaires par une aide centrée sur les acomptes et l'accès à des prêts à faibles taux d'intérêt. Bien que cette version du "Rêve américain" puisse sans doute profiter aux familles aisées et certaines familles de la classe ouvrière, la plupart des personnes pauvres et des personnes employées aux Etats-Unis se trouvent dans l'incapacité d'acheter une habitation à cause de mauvais crédits, de revenus bas ou instables, et des prix élevés dans de nombreux marchés.

Bien que la plupart des états et des grandes villes entretiennent des programmes de production de logements à usage locatif, leurs ressources sont insuffisantes et manquent terriblement aux demandes de logement. Seul le gouvernement fédéral, par le biais de son agence de logement (HUD—le Département du Logement et du Développement Urbain) dispose potentiellement des ressources nécessaires pour relever le défi. Mais, depuis les restrictions dramatiques imposées par le gouvernement Reagan sur les programmes de la HUD au début des années '80, le parc de logements sociaux de la nation à usage locatif accessibles a stagné et est en déclin.

Trois types d'aide au logement à usage locatif.

A ce jour, le gouvernement américain soutient trois types d'aide au logement à usage locatif subventionnés par le biais de la HUD, aidant environ cinq millions de familles. Ceci représente approximativement un quart du nombre de personnes postulant pour une aide personnalisée au logement, sur base de familles payant des charges locatives trop élevées (aux Etats-Unis, la loi place la limite à plus de 30% des revenus du foyer dépensés sur le loyer) et/ou vivant dans des logements surpeuplés ou de qualité inférieure.

Chèques de logement. Des cinq millions de familles bénéficiant d'une assistance, approximativement deux millions d'entre elles reçoivent des "chèques" de logement, qu'elles peuvent utiliser sur le marché, et ce auprès des propriétaires prêts à les accepter. Connus sous le nom de chèques "Section 8", d'après une section de la loi sur le logement des Etats-Unis qui l'a créée en 1974, ce programme paie aux propriétaires un montant garanti pour le loyer, pendant que les locataires paient 30% du revenu de leur foyer. Les revenus des foyers des locataires doivent obligatoirement être inférieurs à 50% du revenu moyen local afin de se qualifier pour une aide de la Section 8.

Logements Sociaux. Il existe un second type de programme d'aide au logement à usage locatif connu sous le nom de "public housing" (logements appartenant au secteur public), dont le concept est similaire aux "Council Housing" (logements construits par la municipalité) du Royaume-Uni. Créé en 1937, le Programme de Construction de Logements Publics (Public Housing program) de la HUD subventionne actuellement les frais de fonctionnement pour environ 1.3 millions d'appartements construits par les autorités locales de logement de chaque grande ville et dont elles sont propriétaires. Contrairement aux logements construits par la municipalité au Royaume-Uni, les locataires des logements appartenant au secteur public aux Etats-Unis sont habituellement des personnes à bas revenus: la plupart gagnent moins de 30% du revenu moyen de leur circonscription. Environ 40-50% des locataires des logements sociaux sont des personnes du troisième âge ou handicapées, payant des loyers minimaux pour leurs appartements propriété du gouvernement.

Logements privés, subventionnés par la HUD. Le troisième secteur important de logements subventionnés par la HUD est composé de complexes résidentiels partagés privés et subventionnés par

la HUD, qui reçoivent des subventions de fonctionnement et/ou de capital et des garanties comme encouragement aux propriétaires privés à construire et entretenir des logements accessibles aux personnes à bas revenus. Environ 1.7 millions de familles occupent ces immeubles. Environ la moitié des occupants sont des personnes du troisième âge ou des personnes handicapées, la plupart gagnent moins de 50% du revenu moyen, mais certaines gagnent jusqu'à 95% du revenu moyen. Ces immeubles furent construits entre 1966 et 1983, et sont rarement en meilleur état que ceux du parc de "logements sociaux" plus anciens.

Parc de logements sociaux en péril.

Tout au long de la dernière décennie, la HUD et les politiques de logement du Congrès ont peu à peu réduit le parc de logements à usage locatif accessibles et subventionnés par l'état fédéral. Dans le secteur des logements sociaux, la politique sur le logement des Etats-Unis a mis en avant le programme de démolition et de construction HOPE VI depuis 1992, laquelle vise à démolir les complexes résidentiels de tours d'habitation mal conçus qui servaient la ségrégation de minorités à bas revenus dans l'après guerre 40-45. Depuis ses débuts, plus de 120.000 unités de logements sociaux furent démolies au nom du programme HOPE VI. A leur place, moins de 40.000 nouveaux logements à "revenus mixtes" furent construits et les habitations résultantes n'ont en général pas été accessibles aux tenanciers à bas revenus dont les logements furent détruits. HOPE VI promouvait également la privatisation de la gestion et du développement par des investisseurs du secteur privé, dont les buts lucratifs sont en désaccord avec le logement social et ne prévoient que des conflits institutionnels dans l'avenir.

Nombre d'organisations de locataires de logements sociaux ont émis des critiques concernant le programme HOPE VI. Certaines réclament son abolition, d'autres exigent que les autorités locales de logement garantissent un remplacement équitable des logements démolis dans le cadre du programme. Le gouvernement américain a proposé sa suppression mais n'a pas mis en avant de propositions concernant la construction de logements pour remplacer ceux ayant été détruits.

Dans le secteur privé des appartements subventionnés par la HUD, les propriétaires (des grandes sociétés nationales en général) ont commencé à profiter des contrats de subvention à durée limitée, qui ont commencé à expirer depuis la fin des années '80, vingt ans après la construction de ces immeubles. Depuis 1996, la date de l'abolition par le Congrès d'un programme qui avait contribué à diminuer le nombre de gens souhaitant se passer de subventions fédérales, les Etats-Unis ont perdu plus de 200.000 logements accessibles à des familles à bas revenus à cause de la conversion vers un marché de loyers chers non réglementés dans des marchés du logement jugés "chauds", particulièrement les côtes Est et Ouest et les quartiers en cours d'"embourgeoisement" qui se trouvent entre les deux. (Les données concrètes sur les "désistements" s'arrêtent après août 2001, donc le nombre de logements convertis à des locations sur le marché s'élève probablement à plus de 300.000 à ce jour)

La National Alliance of HUD Tenants (ou NAHT : Alliance Nationale des tenanciers HUD) (www.saveourhomes.org) réunit les locataires dans ce secteur depuis 1992, mais n'arrive pas à obtenir le soutien du Congrès en vue de réglementer la possibilité pour les propriétaires de se désister et de ne pas renouveler les contrats de subventions expirés. Le gouvernement américain a aggravé la situation en convertissant les contrats de subvention liés aux immeubles en "chèques" pour locataires à chaque opportunité, contribuant à la dégradation du parc de logements sociaux.

Bush propose des réductions des dépenses sur le logement.

Tandis que le parc de logements sociaux s'est lentement dégradé tout au long de la dernière décennie, le Congrès a au moins ajouté des nouveaux chèques Section 8 au troisième secteur des logements sociaux à usage locatif de la HUD tout au long des années '90. En 2003, plus de deux millions de familles ont reçu une assistance sur base de chèques, comparé à environ 1.6 millions au début de la décennie.

Cependant, le gouvernement américain a tenté l'année dernière de réduire ce programme en ayant recours à un financement inadéquat pour le renouvellement des contrats Section 8 lorsqu'ils auront expiré. La NAHT et ses alliés ont organisé une campagne importante pour essayer de persuader le Congrès de restaurer les fonds. (La NAHT organisait des conférences de presse dans plusieurs villes en octobre 2003, dans le cadre de la Journée Internationale des Droits au Logement (International Housing Rights Day) lancée par la Coalition Internationale de l'Habitat et l'Alliance Internationale des Locataires). Le Congrès a ajouté \$900 millions à la demande de budget de Bush en janvier 2004, assurant ainsi assez de fonds pour au moins une année supplémentaire.

Cependant, aussitôt le budget 2004 finalisé, le gouvernement a proposé une suppression encore plus importante —\$1,6 milliards—pour 2005. Si le Congrès adopte la proposition du gouvernement, 250.000 familles se verront supprimées des listes pour les chèques en 2005, et un total de 600.000 pour l'année 2009—30% du nombre de familles recevant actuellement une assistance.

Le gouvernement américain a également proposé de transférer l'administration du programme de chèques Section 8 aux autorités locales de logement, leur allouant ainsi un plus grand pouvoir administratif à un niveau de financement moins élevé. Les autorités du logement seraient encouragées à "mener l'expérience" avec des loyers plus élevés pour les locataires (plus de 30% des reve-



nus, peut-être jusqu'à 40%), des "limites de temps", privant effectivement les personnes d'une aide à la location après l'écoulement d'un certain laps de temps, et remplaçant des locataires à très bas revenus par des locataires à revenus plus élevés afin d'accéder à un nombre plus élevé de foyers et ceci avec des fonds limités.

La NAHT et ses alliés préparent une nouvelle lutte pour le budget au Congrès en 2004, l'année des élections nationales aux Etats-Unis, afin de bloquer ces propositions.

"Priver la bête."

Se cache derrière les propositions radicales du gouvernement américain visant à la suppression de la Section 8, une stratégie appelée "priver la bête" par certains des intellectuels préférés du gouvernement, tels que Grover Norquist de l'association Americans for Tax Reform (Association pour la réforme des taxes) et Howard Husock du groupe de réflexion de droite, le Manhattan Institute. Selon cette vision, le gouvernement a créé d'énormes déficits dans le budget en réussissant à faire passer d'énormes réductions fiscales pour les nantis, couplées d'une augmentation du budget pour ce qui concerne la guerre et la "sécurité intérieure". Ceci a pour effet de créer des pressions structurelles à long terme poussant à arrêter le déficit croissant en abolissant les programmes intérieurs non militaires, tels que ceux du logement, des soins de santé, de l'enseignement et de la sécurité sociale. Tandis que la qualité de ces services et des organismes qui les déploient diminue, le soutien du public s'affaiblit, rendant les suppressions plus marquées et rendant même l'abolition d'organismes politiquement faisables dans l'avenir.

Globalement, le secteur du logement (qui reprend les locataires, propriétaires, agences et leurs syndicats) est considéré comme "faible" au niveau politique par le gouvernement Bush et ses alliés républicains au Congrès, et ceci particulièrement du fait que les bénéficiaires sont considérés comme des minorités sans pouvoir, et le secteur du financement du logement et de la construction, dans l'histoire, fut allié au Parti Démocrate aux Etats-Unis. Le gouvernement américain a poursuivi une stratégie agressive visant à "priver la bête" en retirant des financements, en privatisant, en déréglementant, en imposant des chèques et en déléguant la gestion du système de logements sociaux américain—le même mélange endiablé de politiques sociales "néolibérales" que l'on peut trouver sous diverses formes de par le globe.

Les grandes lignes de disputes aux Etats-Unis ont été dressées pour les années à venir. Les locataires s'organisent et se joignent à leurs alliés pour d'abord sauver les logements des gens avant qu'ils ne soient perdus, et construisent des alliances pour créer dans l'avenir un programme de production de logements à usage locatif. Entre-temps, alors que le besoin en logements dépasse la capacité du gouvernement à les fournir, de plus en plus d'américains devront payer des loyers excessifs dans des appartements surpeuplés—ou vivre dans la rue.

RÉACTION:

Le recul de l'Etat : les politiques du logement aux Etats-Unis et en Europe

Comme le souligne clairement l'article, aux Etats-Unis comme en Europe, l'Etat désengage de plus en plus sa responsabilité dans l'offre de logements suffisamment abordables à ses citoyens. Le recul de l'Etat au profit du marché privé du logement diminue fortement les possibilités de combattre concrètement le sans-abrisme. La logique de l'offre et de la demande ne peut assurer à elle seule l'accès à un logement pour les personnes les plus en difficulté.

On observe des évolutions similaires en Europe et aux Etats-Unis en ce qui concerne la politique du logement, laquelle limite l'accès à un logement décent aux catégories de la population à bas revenus. Les changements relatifs à l'intervention publique ont provoqué en grande partie ces évolutions. On peut identifier quatre évolutions clés, qui se sont passées à des échelles différentes sur les deux continents et qui sont toujours en cours :

- Le marché de la location privée se rétrécit et devient de plus en plus cher,
- Les dépenses publiques en matière de logement social/public diminuent,
- Les logements publics en location sont privatisés (cf. par exemple la liquidation de bâtiments publics au profit d'acheteurs privés)
- Les occupants des logements publics supportent des loyers de plus en plus élevés et les nouveaux locataires sont sélectionnés sur la base de leur capacité à payer.

Les causes du sans-abrisme aux Etats-Unis et en Europe sont probablement assez similaires. En Europe, néanmoins, les ONGs impliquées dans le combat contre le sans-abrisme n'exploitent pas suffisamment le lien de cause à effet démontré entre des politiques déficientes pour le logement public et une augmentation du niveau de sans-abrisme. Les réponses apportées au problème du sans-abrisme et à l'aggravation de la crise du logement varient considérablement. Dans ce contexte, il est incontestable que des échanges transnationaux non européens pourront être bénéfiques aux organisations membres de la FEANTSA. ●

“Logement Tout d’Abord” aux Etats-Unis – une Nouvelle Approche de Soins de Santé pour les Sans-abri

Le sans-abrisme aux Etats-Unis continue de connaître des niveaux records. Le manque de logements abordables, l’absence des services de santé adéquats pour les indigents et les réductions budgétaires à l’échelle nationale, fédérale et locale ont contribué à une augmentation du sans-abrisme chez les adultes seuls et les familles. Selon la Conférence américaine des Maires, les demandes d’assistance urgente au logement ont connu une hausse de 13% en moyenne dans 25 grandes villes américaines en 2003.

Les mesures prises pour répondre aux besoins de soins de santé des personnes et familles sans-abri aux Etats-Unis attirent de plus en plus l’attention des communautés locales dans tout le pays. Les programmes de santé pour sans-abri, qui ont débuté en 1985, ont d’abord été établis dans 19 villes, y compris Chicago, Los Angeles, Philadelphie, et Denver. En 1989, le gouvernement fédéral a accordé des soutiens financiers permettant d’élargir les programmes de santé pour sans-abri (HCH) dans d’autres villes. A l’heure actuelle, il y a plus de 125 programmes HCH aux Etats-Unis.

L’objectif principal de ces programmes est d’assurer aux personnes sans-abri l’accès à des soins de santé complets et de bonne qualité. Comme 85% des personnes sans-abri aux Etats-Unis n’ont pas d’assurance maladie (les Etats-Unis sont un des derniers pays industrialisés à ne pas avoir une assurance de santé universelle), l’offre gratuite des services de santé est indispensable. De plus, les programmes de HCH révèlent l’efficacité d’une approche globale de soins de santé, combinant les services de soins de santé physique avec les services de santé mentale et de traitement des dépendances. Cette approche globale inclut d’autres éléments importants, à savoir une assistance dans la rue, des soins dentaires et une offre des services sociaux.

Les sans-abri encourent de plus grands risques que l’ensemble de la population d’être frappés par les maladies telles que le diabète, la maladie du foie, la tuberculose et le VIH/SIDA. De plus, ils ont plus du mal à avoir accès à un soin de santé approprié à cause de leur situation de sans-abri. Par conséquent, l’état de santé des sans-abri, surtout de ceux qui sont en permanence sans-abri, est souvent pire que celui de la plupart des Américains.

D’autre part, les mal-logés risquent de souffrir des conditions de vie qui peuvent conduire à une détérioration de santé ou aggraver les maladies chroniques ou aiguës. Ainsi, le taux de maladie ou de blessure chez les sans-abri a connu une augmentation deux à six fois plus

importante que celle des personnes logées. De plus, ils sont souvent touchés par le traumatisme causé par la violence ou par la vie dans la rue. Le sans-abrisme a également compliqué le processus de soins de santé. Le manque d’accès à un service de santé approprié ne permet pas aux sans-abri de guérir des maladies aiguës et chroniques, conduisant aux complications médicales dans de multiples conditions et empêchant donc ces personnes de surmonter le sans-abrisme.

Ces dernières années, il est de plus en plus évident que le logement doit faire partie de la prescription du soins de santé. Par manque de logements adéquats, les sans-abri - après avoir été traités - reprennent leur vie dans la rue où les conditions aggravent leurs maladies et ne leur permettent pas de guérir.

L’un des progrès les plus remarquables concernant l’offre de logements aux sans-abri est issu du modèle « **logement tout d’abord** ».

“Logement tout d’abord” est conçu pour créer une stratégie globale et intégrée visant à aider les sans-abri permanents à vivre dans un logement stable et à long terme - au lieu de rester dans la rue ou dans les centres sociaux d’urgence - et à recevoir également des services et d’autres soutiens nécessaires leur permettant de mener une vie plus autonome. Comme son nom l’indique, ce modèle cherche à répondre au besoin primaire des sans-abri (logement tout d’abord) et à résoudre ensuite d’autres questions liées au sans-abrisme telles que la santé, la santé mentale ou la dépendance à la drogue.

Le meilleur modèle “logement tout d’abord” combine le logement avec une approche de “traitement communautaire assuré”, permettant aux sans-abri de quitter la rue et les centres sociaux pour venir vivre dans les logements permanents appropriés. Le traitement communautaire assuré inclut la participation d’une équipe multidisciplinaire spécialisée dans les domaines de soins de santé primaire, soins de santé mentale et traitement des dépendances. Cette équipe est prête à fournir des services dans les endroits où les clients vivent et au moment où ils en ont besoin.

De plus, le logement est lié au soins de santé, à la santé mentale, au traitement des dépendances et aux autres services de soutien. Fournir ces services de manière intégrée et coordonnée sera la meilleure manière d’accroître la stabilité du logement et d’obtenir des résultats positifs dans le traitement des sans-abri handicapés.

L’un des progrès les plus remarquables concernant l’offre de logements aux sans-abri est issu du modèle “logement tout d’abord”.



Grâce à une assistance et une participation active, les participants quitteront rapidement la rue et les centres sociaux pour venir vivre dans les logements permanents. Le traitement communautaire assuré aidera ces personnes à stabiliser la vie dans leur logement et contribuera à améliorer leur état de santé, de santé mentale et de dépendance.

Plusieurs communautés aux Etats-Unis ont déjà appliqué un modèle de "soin global" aux sans-abri ayant des maladies mentales liées à l'abus de substances illicites. Ce modèle implique une approche progressive permettant aux sans-abri de quitter la rue pour venir vivre dans les logements permanents. Chaque étape de ce processus dépend de la participation individuelle dans le traitement et des progrès obtenus dans leur guérison. Pour récompenser l'achèvement de ce traitement, un meilleur logement tel qu'une chambre privée ou un appartement indépendant est offert en guise de cadeau aux personnes guéries.

Selon les études menées dans la ville de New York sur le programme Pathways to Housing, une approche "logement tout d'abord" apparaît plus efficace dans la lutte contre le sans-abrisme chez les personnes handicapées que les approches plus traditionnelles, qui fournissent une variété de centres sociaux d'urgence, de logements temporaires et de logements permanents (réservés aux personnes ayant achevé de multiples programmes).

On a mené une étude de 4 ans chez 225 participants dans l'intervalle de 6 mois. Contrairement aux prévisions, les clients de Pathways n'ont pas fait preuve d'un taux plus élevé de symptômes psychiatriques ou d'utilisation des

substances illicites. En effet, après deux ans, la vie des participants au programme "logement tout d'abord" était deux fois plus stable que celle des participants aux programmes plus traditionnels. De plus, ils ont plus de chances d'utiliser des services que ceux qui sont tenus de prendre des services comme une condition de leur logement. (Veuillez visiter le site www.pathwaystohousing.org pour avoir plus d'informations)

Les leçons tirées montrent qu'en fournissant un logement aux personnes en risque d'exclusion – pour résoudre leur sans-abrisme tout d'abord – et leur offrant ensuite des occasions pour résoudre les autres difficultés, nous pouvons aider les sans-abri handicapés à accroître leur stabilité en terme de logement ainsi qu'à améliorer leur santé générale et mentale. En outre, cette mesure sera moins coûteuse à notre société que le fait de les laisser se débrouiller seuls dans la rue.

Denver a commencé son programme "logement tout d'abord" en février 2004. A ce jour, 25 personnes ayant des maladies mentales chroniques ont été déplacées de la rue aux logements permanents. Nous attendons le chiffre de 100 avant juin. Nous espérons que plusieurs villes commenceront à mettre en application ce modèle "logement tout d'abord" en tant que mesure de réduction du sans-abrisme. ●

John Parvensky est Président de Colorado Coalition for the Homeless et ancien Président de National Health Care for the Homeless Council. Pour avoir plus d'informations, veuillez visiter les sites www.coloradocoalition.org et www.nhchc.org.

Les Etats-Unis pourront-ils en finir avec le sans-abrisme en dix ans? Los Angeles Rejoint le Mouvement de Planification Municipal

Par Jessica Barrett Simpson - Paul Tepper, *Institute for the Study of Homelessness and Poverty, Los Angeles, Californie, Etats-Unis*

Dans le cadre d'une nouvelle stratégie actuellement en phase d'essai dans de nombreuses villes aux Etats-Unis, le Los Angeles County s'est fixé le but de créer un projet d'action stratégique visant à mettre fin au sans-abrisme dans la décennie. Mais, une communauté saura-t-elle réellement mettre fin au sans-abrisme? Les obstacles sont de conséquence, particulièrement en ce qui concerne Los Angeles, le comté le plus habité des Etats-Unis.

L'image séduisante que l'on se fait de la région de Los Angeles, lieu de récréation des stars du cinéma à Hollywood et des multimillionnaires à Beverly Hills, n'est aucunement représentative de sa population. La superficie du Los Angeles County est de 4.081 miles carrés, il est composé de 88 villes et environ 10 millions de personnes. Le budget du gouvernement (sans compter les nombreuses villes dans le comté) est d'environ \$16,4 milliards, soit près d'un cinquième du budget de la Belgique. Cette région est caractérisée par une grande population immigrante, une montée en flèche des prix de logement, des emplois mal rémunérés, et une marge de différence de revenus croissante. La ville de Los Angeles est classée la 22^{ème} ville la plus chère du monde.

Il y a trente ans de cela, le sans-abrisme n'était pas un problème à Los Angeles. En 1984, il a été recensé entre 25.000 à 50.000 personnes sans-abri à Los Angeles County. En 2004, ce chiffre s'est étendu à approximativement 80.000 personnes sans-abri par nuit, ce qui représente environ un pourcent de la population. Plus de 18.000 lits d'appoint sont mis à disposition des personnes sans-abri. Il existe des centaines d'associations sans but lucratif (ONG) fournissant des services d'information, de logement, formations, services de santé mentale, services de toxicomanie, assistance judiciaire, et nombre d'autres services.

Cette croissance locale du sans-abrisme reflète les statistiques nationales, l'on estime de 2,3 à 3,5 millions de personnes sans-abri aux Etats-Unis sur le cours d'une année. La loi McKinney-Vento sur l'Assistance aux Sans-abri des Etats-Unis, la définition du sans-abrisme la plus communément usitée, décrit une personne sans-abri comme étant un individu n'ayant pas de résidence nocturne fixe, habituelle et adéquate ou une personne qui réside dans un abri, hôtel, programme transitionnel ou un endroit qui ne sert pas habituellement de logement nocturne régulier, tel que la rue, les cinémas, bâtiments abandonnés, etc... Les personnes incarcérées en prison ne sont pas considérées comme sans-abri.

Autant au niveau national que local, les leaders et partisans ont entrepris des discussions sur la marche à suivre pour mettre fin au sans-abrisme, plutôt que de continuer à gérer le problème. Un des raisonnements à la base d'un but si ambitieux est que le sans-abrisme répandu en temps de prospérité économique est une occurrence relativement récente à Los Angeles, datant seulement de la fin des années '70. Si le sans-abrisme a eu un début, il est possible qu'il ait également une fin.

Un Cadre pour les Projets de Dix Ans

En 2000, la National Alliance to End Homelessness (Alliance Nationale visant à mettre fin au sans-abrisme), un groupe de défense non discriminatoire localisé à Washington D.C., a publié un rapport dénommé *A Plan, Not a Dream: How to End Homelessness in Ten Years* (Un projet, pas un rêve : Comment mettre fin au sans-abrisme en dix ans). Le rapport a mis chaque communauté de la

nation au défi de développer un projet local visant à mettre fin au sans-abrisme.

La National Alliance a proposé ces quatre composants essentiels à un projet de dix ans:

Etape 1 – Planifier les résultats en collectant des données sur le sans-abrisme et en instaurant un processus de planification local.

Etape 2 – Fermer l'entrée au sans-abrisme en se concentrant sur la prévention.

Etape 3 – Ouvrir l'issue en logeant immédiatement les personnes qui sont sans-abri.

Etape 4 – Construire l'infrastructure pour des réseaux de soutien pour les personnes à bas revenus afin qu'elle ne deviennent pas sans-abri.

Plutôt que de simplement élaborer un plan de leur projet, la National Alliance a entrepris une opération stratégique afin de développer leur vision. Celle-ci inclut une campagne nationale d'éducation publique, la création d'alliances avec les leaders nationaux, la défense de politiques nationales, des présentations sur le projet aux communautés locales, et la mise en valeur du potentiel local. La National Alliance a travaillé en étroite collaboration avec des experts aux Etats-Unis afin de recueillir des recherches détaillées qui mettraient en avant la cause des projets de dix ans. Ils ont également effectué une analyse multi niveaux des politiques et programmes actuels, et étudié l'opinion publique sur le sans-abrisme ainsi que la volonté politique visant à la modifier.

Projets Locaux et Nationaux

Plus de quatre-vingt municipalités locales et un certain nombre d'Etats ont répondu présent à l'appel de la National Alliance, qui veut la création de projets décennaires. Des projets ont déjà été finalisés à New York, Chicago, Atlanta, Columbus, Indianapolis, Phoenix, Memphis et nombre d'autres autorités territoriales. D'autres communautés, dont Los Angeles County, Boston, Dallas, Houston, et Detroit, s'occupent actuellement de la création d'un projet.

Le gouvernement fédéral s'est également joint au mouvement. En 2003, le gouvernement Bush a fixé le but national visant à mettre fin au sans-abrisme chronique dans les dix ans. Le gouvernement américain a également réactivé le Interagency Council on Homelessness (le Conseil Inter-agence sur le sans-abrisme), qui veille à la coordination d'une douzaine de départements fédéraux et d'organes dont les programmes affectent les personnes sans-abri.

Le projet de la National Alliance était assez large pour être adopté et modifié par les communautés locales afin de se conformer à leurs besoins spécifiques. Le Interagency Council on the Homeless mets en avant dix étapes pour la création d'un projet local:

- Obtenir l'engagement du maire ;
- Développer une participation générale des partenaires, incluant le gouvernement, les commerces, les forces de l'ordre, les ONG, les personnes sans-abri, associations philanthropiques, les groupes religieux et autres ;
- Réunir un "groupe de travail" composé d'un large éventail de membres influents et respectés de la communauté ;
- Réunir les recherches concernant le sans-abrisme local;
- Identifier les causes locales de sans-abrisme ;



- Développer des stratégies de prévention et d'intervention spécifiques ;
- Obtenir la participation de la communauté afin d'arriver à un consensus ;
- Identifier les activités spécifiques et mesurables liées aux parties responsables, un délai, et des sources de financement ;
- Faire connaître le projet ;
- Mettre en œuvre le projet.

Un aperçu des Projets

Les méthodologies régionales de planification, utilisées par les villes, comtés et états, sont souvent similaires aux étapes décrites par la Interagency Council. Il y a eu plus de divergence parmi les recommandations résultantes, celles-ci variant dans leur ampleur et leurs particularités. Bien que l'on puisse retrouver nombre de similarités dans leurs recommandations, il existe également des différences marquées et dues, en partie, aux besoins locaux et aux réalités politiques.

A ce jour, les projets créés varient de manière importante tant au niveau de leur longueur qu'au niveau du détail des recommandations. Par exemple, le projet de Chicago comptabilise vingt pages et contient essentiellement des recommandations très larges; pendant que le projet d'Atlanta reprend plus d'une centaine de pages et inclut pour chaque recommandation les démarches à suivre, les éventuels partenaires stratégiques, les bonnes pratiques, les résultats visibles, les délais, et le budget.

Planifier les résultats

La majorité des projets inclue des recommandations pertinentes relatives à l'amélioration du suivi du sans-abrisme, telles que la mise en œuvre d'un Homeless Management Information System (HMIS ; système d'information et de gestion des sans-abri), celui-ci étant une des exigences du gouvernement fédéral. Chaque communauté a reçu la permission de développer leur propre système afin de pouvoir rapporter les résultats des services, et pourraient en faire usage afin de suivre les clients tout au long des divers programmes. Le projet de Chicago recommande un système d'information qui améliorerait la prestation de services et le lien avec un bureau central de logements accessibles.

Fermer l'entrée

Les recommandations concernant la prévention varient, du conseil d'une meilleure attention portée à la planification des sorties à une augmentation proposée des logements accessibles permanents. Le projet de Chicago inclut la création d'un numéro d'appel gratuit prévention et orientation, ouvert 24h/24h. Quelques villes ont tenté d'adresser des questions économiques plus importantes qui causeraient le sans-abrisme, telle que Montgomery County, Maryland, qui préconise la mise en place d'une loi de "salaire vital" afin de voir augmenter les revenus des travailleurs.

Ouvrir l'issue

Certains projets incluent généralement la création de logements accompagnés, tandis que d'autres tels que Columbus et Franklin County, Ohio ont des buts numériques concernant le nombre de logements sociaux à être développés pour les diverses sous-populations sans-abri. Dans le cadre de leur stratégie de sensibilisation, le projet d'Atlanta une équipe d'intervention d'urgence toxicomanie et le développement de maisons de justice.

Construire l'infrastructure

De nombreuses villes, telles que Philadelphie, préconisent le développement de nouvelles sources de financement pour les services aux sans-abri. Indianapolis préconise également le redéploiement des ressources existantes. Presque toutes les villes ayant jusqu'à présent créé un projet ont recommandé la création d'un réseau officiel de prestataires de services et d'un organisme de coordination.

Le Processus de Planification de Los Angeles

La tentative de Los Angeles de créer un projet de dix ans, dénommée *Bring LA Home*, fut l'initiative d'une collaboration entre les autorités locales et une organisation locale de défense des sans-abri. A la tête de ce processus de planification, qui durera un an, l'on retrouve un comité de cinquante partenaires de la communauté, dont les membres sont issus des autorités locales, d'entreprises, de l'enseignement, des forces de l'ordre, des institutions religieuses, des organisations de défense, des associations philanthropiques, des organismes sans but lucratif, et des personnes précédemment sans-abri.

Au Los Angeles County, une douzaine de comptages des sans-abri au niveau des villes ont été entrepris au cours de la dernière décennie. Cependant, à cause des diverses méthodologies et délais, il a été difficile de comparer les chiffres et ainsi de fournir des estimations fiables. La collaboration *Bring LA Home* a produit une nouvelle étude sur la composition de la population sans-abri, ainsi qu'une seconde étude qui résume toutes les données disponibles sur le sans-abrisme dans le Los Angeles County. Ces études renseigneront les membres du comité sur les besoins des diverses sous-populations parmi les sans-abri, leur localisation géographique, les services actuellement disponibles et les lacunes où il y a besoin de services.

Cette collaboration a également sollicité l'avis du public lors de réunions communautaires de par l'entière du County. De plus, plus de deux cent fonctionnaires dont le travail est lié au sujet du sans-abrisme et des centaines de commerces, dont les opérations journalières pourraient être affectées par le sans-abrisme, reçoivent des lettres d'enquête. Des experts en la matière furent consultés sur divers sujets tels que le logement et la santé mentale. Des groupes de discussion et autres réunions furent tenues dans la présence d'hommes et femmes sans-abri, prestataires de services, défenseurs, employés du gouvernement et autres.

Bring LA Home a créé un site Web afin de disséminer de façon publique les informations concernant la planification et d'effectuer la collecte de données additionnelles provenant de la communauté. Ces contributions, avec les conseils des cinquante membres du comité, renseigneront le processus de planification.

L'Avenir

Le projet de Los Angeles devrait être publié en juillet 2004. A l'image de bien d'autres projets, il sera le produit de négociations et de compromis. Sa mise en œuvre sera le vrai défi. Le projet de Los Angeles, à l'instar de projets similaires dans d'autres villes, se verra confronté à de rudes épreuves en conséquence de contraintes budgétaires, des priorités changeantes et autres réalités politiques. Peu importe la longueur du projet ou la particularité de ses recommandations, la réelle épreuve sera de voir si l'on constate, oui ou non, une diminution du sans-abrisme. ●

Jessica Barrett Simpson • Est Chercheur à l'Institute for the Study of Homelessness and Poverty

Paul Tepper • Est Directeur de l'Institute for the Study of Homelessness and Poverty

The Institute for the Study of Homelessness and Poverty est un consultant du processus de planification Bring LA Home

Resources

Institute for the Study of Homelessness and Poverty –

<http://www.weingart.org/institute>

National Alliance to end Homelessness -

<http://www.endhomelessness.org/>

Interagency Council on Homelessness -

<http://www.ich.gov/>

Bring LA Home - <http://www.bringlahome.org>

REACTION:

Combattre le Sans-abrisme aux Etats Unis : Une Bataille sur Deux Fronts

Le président de la FEANTSA, Donal McManus, cherche à savoir si les projets de dix ans visant à mettre fin au sans-abrisme des Etats-Unis pourraient être minés par des réformes au système de protection sociale.

Nos collaborateurs aux Etats-Unis nous ont fourni un aperçu des différentes perspectives sur, et approches au, problème du sans-abrisme aux Etats-Unis. Dans l'article intitulé *Les Etats-Unis pourront-ils en finir avec le sans-abrisme en dix ans?*, les chercheurs Jessica Barrett Simpson et Paul Tepper nous offrent une analyse en profondeur des projets communautaires de dix ans novateurs visant à mettre fin au sans-abrisme; dans l'article de Michael Kane de la National Alliance of HUD Tenants, *Les tenanciers américains luttent pour sauver les logements sociaux*, l'on peut témoigner d'une image inquiétante de réformes radicales du système de protection sociale et la 'réduction massive' des programmes de protection sociale. Etant donné que le gouvernement qui a initié des suppressions radicales aux programmes de logement a aussi donné son soutien à l'appel à mettre fin au sans-abrisme en dix ans, il faut se poser la question, comment les deux positions peuvent-elles être compatibles?

Le sans-abrisme aux Etats-Unis:

Tenter d'estimer précisément le nombre de personnes sans-abri n'est jamais aisé et en Europe, le tout est compliqué par des définitions variant de pays en pays. Aux Etats-Unis, il est également difficile d'estimer l'étendue du sans-abrisme car les informations statistiques ne sont pas compilées au niveau fédéral mais bien plus souvent au niveau de la ville ou de l'Etat. Cependant, l'on estime qu'environ 2.3 à 3.5 millions¹ de personnes sont victimes de sans-abrisme tous les ans, et le nombre de personnes dormant dans la rue entre 250 et 750.000. Quels que soient les chiffres exacts, il existe des tendances bien déterminées chez les personnes sans-abri. Premièrement, ces personnes demeurent sans-abri pendant plus longtemps et les familles avec des enfants sont désormais le groupe au taux de croissance le plus élevé de la population sans-abri de par les Etats-Unis, les enfants sans-abri représentant environ un quart de la population sans-abri. De plus, une étude récente des maires des Etats-Unis révèle qu'environ un tiers des requêtes d'abris d'urgence ne pouvaient être entendues.

Responsabilité pour les sans-abri

Les articles nous provenant des Etats-Unis démontrent que la lutte contre le sans-abrisme qui s'y déroule est entreprise par divers organismes et acteurs. Michael Kane l'a souligné dans son article ; aux Etats-Unis, le Department of Housing and Urban Development (HUD)² est responsable des divers programmes fédéraux d'aide aux sans-abri. Les états, les municipalités et les organismes à but non lucratif sont tous éligibles pour des financements sous l'égide de différents programmes, qui mettent actuellement l'accent sur la continuité de l'aide aux personnes sans-abri. Sans droit au logement, la *Mc Kinney-Vento Homeless Assistance Act (Loi Mc Kinney-Vento sur l'Assistance aux Sans-abri -1987)* est la principale base statutaire pour adresser les questions de sans-abrisme à un niveau national. Cette loi représente une évolution importante dans la réponse au sans-abrisme aux Etats-Unis au cours des 20 dernières années. La plupart des programmes antécédents visant à s'attaquer au sans-abrisme furent créés au cas par cas au niveau de la municipalité locale. Cependant, au cours de la présidence de Reagan, le gouvernement fédéral subissait des pressions exercées par de nombreuses ONG, le poussant à s'impliquer de manière plus active dans leur réponse aux besoins des personnes sans-abri et donc, la loi *McKinney Vento* fut considérée comme étant un progrès décisif.

Comme l'ont décrit nos collaborateurs américains, le but de mettre fin au sans-abrisme s'est vu catapulté à l'avant-scène en l'an 2000, par le biais du travail de la National Alliance to End Homelessness (Alliance Nationale visant à mettre fin au sans-abrisme). En 2001, le Department of Housing and Urban Development (HUD – Département du Logement et du Développement Urbain) a accepté ce but au niveau fédéral et en 2003, le gouvernement Bush a fixé un but national de mettre fin au sans-abrisme 'chronique' en 10 ans. La réactivation du Interagency Council on Homelessness (le Conseil Inter-agence sur le sans-abrisme) fournit l'impulsion nécessaire, son rôle étant de coordonner une douzaine d'organismes fédéraux dont les programmes affectent les personnes sans-abri, tout en maintenant le sans-abrisme un sujet au niveau national. Ceci est similaire aux structures qui se sont développées dans plusieurs Etats Membres de l'UE où des comités nationaux, formés de divers organismes du gouvernement, furent établis afin de se concentrer sur les questions de sans-abrisme.

Nous avons vu qu'à ce jour, plus de 80 municipalités ont créé leurs propres projets de dix ans sur le sans-abrisme, bien que le contenu en varie énormément suivant les besoins locaux. Cependant, il existe des thèmes communs, qui seront instantanément reconnaissables pour les membres de la FEANTSA. Le besoin d'avoir un moyen de suivre les personnes sans-abri avec de meilleures infor-



mations, était un point qui revenait souvent dans la plupart des plans d'action sur le sans-abrisme. Ceci n'est aucunement surprenant, étant donné que cela est actuellement une des exigences du gouvernement fédéral. Les recommandations communes sur les mesures de prévention incluent la nécessité d'une planification correcte des sorties des institutions, ainsi que le besoin d'augmenter le nombre de logements à usage locatif accessibles. Dans le secteur de l'intervention, la création d'unités de logement de type logements assistés et d'initiatives d'information pour les sans-abri fut identifiée comme élément clé. Toutes les villes ayant produit des projets de dix ans sur le sans-abrisme recommandaient la création d'un réseau officiel de prestataires de services et un organisme coordinateur. La FEANTSA, avec son expérience acquise et le rôle qu'elle joue au niveau européen, pourrait certainement mettre à profit et partager ses expériences dans ce domaine.

Le Projet de 10 ans sur le sans-abrisme de Los Angeles

Jessica Barrett-Simpson et Paul Tepper ont mis en évidence le processus consultatif complexe qui formait une part fondamentale du projet de dix ans de Los Angeles. Un des avantages de ce processus, est qu'il conférait au projet une grande part de légitimité et de droit de propriété venant d'une large gamme de groupes d'intérêt dans la ville. Cependant, les ressources destinées aux services aux sans-abri à Los Angeles, ainsi que dans d'autres villes des Etats-Unis, dépendront encore et toujours d'un engagement politique continu et de bonne volonté, dans l'absence d'une base statutaire plus officielle pour les projets de dix ans sur le sans-abrisme. La création d'une base statutaire pour les projets de 10 ans sur le sans-abrisme par le biais de lois fédérales améliorées aurait démontré le sérieux de l'engagement à éliminer le sans-abrisme aux Etats-Unis. Mais il semblerait, au vu des suppressions gouvernementales effectuées sur les programmes de protection sociale, qu'un engagement solide visant à mettre fin au sans-abrisme ne soit pas une réelle priorité politique.

Conclusion:

Comme Michael Kane nous l'a confirmé, un certain nombre d'ONG ont lancé des campagnes et font pression sur leurs représentants locaux au Congrès afin de voir le gouvernement annuler les suppressions, car elles soulignent l'anomalie d'un gouvernement qui, d'une part, soutient l'appel visant à mettre fin au sans-abrisme en dix ans, et d'autre part, effectue des réductions dans le domaine des aides personnalisées au logement, qui sont essentielles dans l'optique de l'élimination du sans-abrisme. Ces contradictions ne sont pas spécifiques aux Etats-Unis. Au cours des dernières années, un certain nombre d'Etats Membres de l'UE ont commencé à instaurer des réformes sociales particulières dont les effets négatifs se feront le plus sévèrement ressentir chez les personnes vulnérables, dont les sans-abri. D'autres réformes, telles que le plafonnement des allocations d'aide sociale pendant 5 ans et les restrictions imposées sur les allocations de chômage, font qu'il est plus probable que ces questions auront un impact négatif sur le sans-abrisme aux Etats-Unis. Bien qu'il y ait de quoi admirer le développement de la campagne visant à l'élimination du sans-abrisme aux Etats-Unis, la production de projets de 10 ans sur le sans-abrisme inclus, il sera primordial de faire en sorte que le sans-abrisme reste un sujet au niveau national afin de pouvoir y répondre de manière conséquente dans les 50 Etats d'Amérique. Sinon, les questions nationales, telle que la réforme du système de protection sociale, prendront toujours priorité sur la mise en œuvre de projets locaux pour les sans-abri. L'exemple des Etats-Unis nous enseigne l'importance de développer des politiques de protection sociale en conjonction avec d'autres politiques sur le sans-abrisme, et non pas des politiques contradictoires. ●

¹ Urban Institute. Washington

² Department of Housing and Urban Development(HUD)