

DANS CE NUMÉRO

- 2 Editorial
- 3 La coordination Européenne des politiques contre l'exclusion sociale: Quel avenir, quel impact ?
Hugues Feltesse
- 6 L'impact des instruments internationaux en matière de droits de l'Homme dans la lutte contre l'exclusion liée au logement
Dr. Padraic Kenna
- 9 Les interactions entre les politiques nationales du logement et la législation, les initiatives et décisions de l'Union européenne
Sébastien Fontaine
- 12 Le logement social face à la réglementation européenne sur les aides d'Etat
Sorcha Edwards
- 14 L'importance du Livre vert sur la santé mentale pour les personnes sans domicile
Josée Van Remoortel
- 16 Les fonds communautaires et l'exclusion liée au logement – toutes choses étant "EQUAL" ?
Linda Butcher
- 19 Quel accès à l'emploi pour les SDF ? Les nouvelles initiatives de la Commission Européenne dans le domaine d'« inclusion active »
Michel Mercadié
- 20 Loin de chez eux et sans domicile: principales conclusions de l'étude sur le nombre croissant de citoyens de l'UE venant des 10 nouveaux Etats membres et utilisant les services destinés aux personnes sans domicile en Irlande.
Tanya Lalor
- 23 Le développement des services d'aide aux personnes sans domicile fixe à Tallinn, Estonie
Andrus Toompuu

L'UE compte: l'impact de l'Europe sur le combat contre l'exclusion liée au logement



L'importance
du Livre vert
sur la santé
mentale pour les
personnes sans
domicile

Page 14



SANS-ABRI en Europe



La FEANTSA est soutenue financièrement par la Commission Européenne. Les points de vue exprimés dans cette publication sont ceux des auteurs et la Commission n'est pas responsable de l'utilisation de ces informations.

Été 2006



Les Traités européens, qui ont été approuvés par tous les Etats membres, déterminent clairement les responsabilités des Institutions européennes en termes de politiques. Conformément à ces responsabilités, l'Union européenne ne peut pas légiférer dans les domaines du logement et de l'exclusion liée au logement. Les gouvernements nationaux et/ou régionaux détiennent juridiquement la responsabilité principale dans ce contexte. Toutefois, les domaines de compétence légale de l'UE tels que les aides d'Etat, les marchés publics et l'antidiscrimination ont de plus en plus un impact sur l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme.

De plus, l'Union européenne a développé une méthode d'élaboration de politiques qui a pour ambition d'accroître la convergence des politiques dans des domaines qui continuent à être du ressort des Etats membres, telles que l'inclusion sociale, les soins de santé et les pensions. Il s'agit de la Méthode Ouverte de Coordination (MOC). Elle se base sur l'apprentissage mutuel entre Etats membres et la comparaison, elle encourage les Etats membres à améliorer et à renforcer leurs politiques dans les différents domaines.

L'objectif de ce numéro du Magazine de la **FEANTSA SANS-ABRI en Europe** est d'illustrer des exemples de mesures politiques européennes et d'expliquer quel est leur impact – positif ou négatif – sur la portée et la nature de l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme. Les articles de ce numéro permettront de démontrer que, malgré le fait que ses compétences en la matière soient limitées, l'Union européenne joue un rôle important dans la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Le premier article a été écrit par **Hugues Feltesse**, responsable pour l'exclusion liée au logement à la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne. Il décrit le contexte plus large de la politique sociale dans lequel a lieu la lutte européenne contre l'exclusion liée au logement et affirme que la coordination transnationale des politiques dans le domaine de l'inclusion sociale a été un succès. La MOC a contribué à mettre les questions liées à l'exclusion sociale et à la pauvreté, y compris l'exclusion liée au logement, à l'ordre du jour de l'activité politique des gouvernements nationaux et à augmenter l'implication des différents acteurs clés. Hugues Feltesse conclut que le succès de la politique européenne de lutte contre l'exclusion sociale dépendra du suivi et de la perfectionnement du processus de coordination transnational.

L'analyse positive d'Hugues Feltesse n'est pas partagée complètement par **Padraic Kenna**, auteur du livre " *Housing Rights and Human Rights* " et président du groupe d'experts de la FEANTSA sur le droit au logement. Il analyse l'impact de la politique de l'UE sur la lutte contre l'exclusion liée au logement du point de vue des droits humains. Il est sceptique quant à l'efficacité et aux résultats possibles de la MOC en tant que nouvelle forme de gouvernance européenne. Padraic Kenna se réfère à l'importance des obligations en termes de droits qui incombent aux Etats membres de l'UE suite à la ratification de différents instruments juridiques européens et internationaux. Il estime que la MOC n'a pas réussi à aborder ces obligations relatives aux droits humains, bien que ces dernières seraient à même de fournir une solution utile en vue du développement et du renforcement du droit au logement.

Sébastien Fontaine, de la Division du Logement du Ministère de la Région wallonne en Belgique présente un aperçu de l'interaction entre les politiques du logement nationales et les initiatives en termes de législation et de politiques de l'Union européenne. Il s'intéresse à l'impact des mesures adoptées par l'UE du point de vue des consommateurs et des opérateurs qui fournissent des logements. De plus, il aborde la législation européenne concernant la construction de logements, comme la directive relative à l'efficacité énergétique.

Les articles suivants donnent des exemples de l'impact de l'UE sur l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme dans des domaines politiques spécifiques.

Sorcha Edwards du CECODHAS, le Comité européen de coordination regroupant des entreprises de logement social publiques, volontaires et coopératives, explique l'impact potentiel de la législation sur les aides d'Etat de l'UE sur la fourniture de logements sociaux. Elle met

en évidence le fait que la décision de la Commission européenne d'exempter le logement social des règles relatives aux aides d'Etat a été un succès important pour le secteur du logement social. Alors que cette décision a donné aux organismes qui fournissent des logements sociaux une plus grande certitude légale, le secteur a encore besoin de se définir et de déterminer plus clairement son rôle à l'avenir.

L'importance d'une stratégie de l'UE sur la santé mentale pour les personnes sans domicile est analysée par **Josée van Remoortel** de l'organisation Santé Mentale Europe. Elle présente le Livre vert de la Commission européenne concernant la santé mentale et examine son impact potentiel sur les politiques de santé mentale en Europe, en attirant l'attention sur les personnes sans domicile en particulier.

L'importance des politiques européennes en vue d'améliorer l'employabilité des personnes sans domicile est le sujet de deux articles suivants. **Linda Butcher**, Directrice générale de l'organisation *Off the Streets and Into Work*, membre britannique de la FEANTSA, décrit comment les financements de l'UE de la dernière décennie ont permis à des ONG de fournir un emploi ciblé et des programmes de formation pour les personnes sans domicile. Malgré de nombreux succès, Linda Butcher insiste sur la nécessité de réfléchir de façon critique au sujet des dispositions financières actuelles relatives aux Fonds structurels, de même qu'aux nouvelles propositions pour la période 2007-2013, tant au niveau du Royaume-Uni qu'au niveau européen, de manière à assurer l'efficacité des services.

Les dernières initiatives de la Commission dans le domaine de l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi sont présentées par **Michel Mercadié**, Vice-président de la FEANTSA et Président de son groupe de travail sur l'emploi. Il met en garde contre la conviction – partagée par de nombreux décideurs politiques de l'UE – qu'une réduction des allocations sociales aura pour conséquence le retour à l'emploi d'un plus grand nombre de personnes. L'action de l'UE dans ce domaine devrait contribuer à promouvoir une approche holistique qui prenne en considération les différents obstacles à l'emploi, tant structurels que personnels, qui se posent pour les personnes sans domicile.

Les deux derniers articles s'intéressent à l'impact des politiques européennes sur l'exclusion liée au logement dans le contexte de l'élargissement de l'UE aux dix nouveaux Etats d'Europe centrale et orientale en 2004.

Tanya Lalor, qui travaille pour TSA Consultancy, souligne les résultats d'un rapport au sujet du profil des personnes sans domicile qui proviennent des dix nouveaux Etats membres et qui utilisent les services à l'intention des personnes sans-abri en Irlande. Cette étude a été publiée par l'organisme dublois *Homeless Agency*. L'Irlande est un des rares pays qui a autorisé les citoyens des nouveaux Etats membres à accéder librement à son territoire et à y travailler. Les travailleurs des nouveaux Etats membres n'ont cependant pas accès aux allocations sociales au même titre que les autres citoyens. Ceci a eu pour conséquence une augmentation de la demande en termes de services de soutien prévus pour les personnes sans domicile, notamment parce que les nouveaux arrivants, bien qu'instruits, ne semblent pas disposer des renseignements nécessaires concernant les opportunités de trouver un emploi et le prix du logement avant leur arrivée en Irlande.

Andrus Toompuu, Expert auprès du Conseil de la sécurité sociale et des soins de santé de la Ville de Tallinn, nous donne un aperçu de l'évolution des services sociaux pour personnes sans domicile dans la plus grande municipalité d'Estonie. Andrus Toompuu décrit de quelle manière les changements significatifs qui ont eu lieu dans ce pays depuis son indépendance ont rendu le problème de l'exclusion liée au logement plus visible. Il présente les principales mesures prises par le gouvernement local de Tallinn en vue de développer sa politique en la matière et souligne le rôle de l'UE dans ce contexte.

La FEANTSA souhaite remercier toutes les personnes ayant contribué à la rédaction de cette édition pour leur temps et leur compétence. Nous espérons que vous apprécierez la lecture de ce magazine. Vos commentaires sont les bienvenus : n'hésitez pas à les envoyer à silke.paasche@feantsa.org.



La coordination Européenne des politiques contre l'exclusion sociale: Quel avenir, quel impact ?

Par **Hugues Feltesse**, *Direction Générale Emploi, Affaires Sociales et Egalité des Chances, Commission Européenne*

QUELLE EUROPE SOCIALE?

Au moment de l'entrée en fonction de la Commission présidée par M. Barroso, nombreux étaient ceux qui pensaient que « l'Europe sociale », le « modèle social européen », ne devaient plus être des priorités et que l'Europe dans sa dimension communautaire devait avant tout se concentrer sur la priorité de la compétitivité économique et de l'emploi. Certains étaient alors pour que le rôle de l'Union se cantonne à organiser des échanges autour d'expériences nationales, d'autres pour que l'Union fasse le deuil de tout modèle reposant sur une inspiration commune au nom de la diversité nationale.

Il est apparu néanmoins que l'interaction entre dimension européenne et systèmes sociaux nationaux nécessite une approche active et positive. L'intégration européenne a créé en effet des réalités nouvelles: la liberté de circulation des biens et des travailleurs, la liberté d'établissement... Par ailleurs le diagnostic généralement partagé a mis l'accent sur: une croissance économique trop faible, un chômage structurel qui reste à des niveaux trop élevés, un vieillissement de la population qui se généralise et fragilise notamment les systèmes de protection sociale, l'augmentation des inégalités.

En conséquence les objectifs stratégiques de la Commission Barroso, convenus le 26 janvier 2005, ont été concentrés sur la double dimension de « la prospérité » et la « solidarité » et un nouvel Agenda Social a été adopté le 9 février avec deux priorités fondamentales: d'une part, l'emploi et, d'autre part, la lutte contre la pauvreté et la promotion de l'égalité des chances.

Le Sommet de Hampton Court en Octobre 2005 a permis ensuite d'ouvrir un débat de fond sur le modèle économique et social européen. Certains auraient aimé qu'il fût l'occasion d'une confrontation générale entre « modèles »

Ce Sommet a tiré une conclusion inverse. Il a montré que l'Union avait une contribution concrète à apporter. Il a permis à l'agenda politique européen de se structurer autour de trois idées indissociables :

- L'Europe est unie par des valeurs et des principes partagés, à commencer par la volonté de combiner performance économique et justice sociale : il ne pourra y avoir d'intégration économique réussie si nous ne défendons pas avec force ce socle commun de droits et de principes ;
- L'Europe est marquée par la diversité des systèmes nationaux de financement et d'organisation des politiques sociales, y compris le rôle des partenaires sociaux : les choix politiques concernant ces systèmes demeurent profondément liés à l'espace national - c'est là une réalité politique de base qui doit nous éviter de rêver à un « grand soir » de l'Europe sociale ;
- la dimension européenne est une partie intégrante de chaque système. La mobilité transfrontalière des patients, les enjeux autour de la directive "services", le montrent bien : nous devons gérer cette interaction permanente, qui fait l'originalité de notre continent.

Lors de leur sommet de printemps annuel les 23 et 24 mars dernier, les dirigeants européens ont reconnu que la cohésion sociale est un des éléments centraux de la Stratégie de Lisbonne. Sans une modernisation des systèmes de protection sociale et des actions de promotion de l'inclusion sociale, la stratégie de Lisbonne échouera. Le dernier rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale adopté par la Commission et le Conseil Européen a ainsi souligné la nécessité pour l'Union de plus d'efficacité dans la gestion des risques et dans l'accompagnement des changements de la société.

Le Conseil européen a en conséquence réaffirmé la nécessité que soient adoptées des politiques visant la croissance et l'emploi ayant un impact décisif sur la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici 2010.

LE RÔLE DE L'UNION

Comment définir sur cette base ce que peut être le rôle de l'Union dans les années à venir et en particulier dans le domaine de l'inclusion sociale des personnes et groupes les plus exclus comme les sans-abris?

Soyons clairs pour ne pas devenir des marchands d'illusions : l'investissement dans le « capital humain », la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, la modernisation des systèmes de protection sociale, les réformes des marchés du travail, l'innovation ou la recherche, tout cela relève essentiellement des États membres.

L'Union n'a pas de compétence première, ni de volonté d'harmonisation dans ces domaines.

Mais l'Union dispose d'instruments concrets grâce auxquels elle peut apporter une valeur ajoutée concrète.

Les années 90 et le début des années 2000, faisant suite à la Charte des droits fondamentaux des travailleurs et conçu comme un approfondissement du marché intérieur ont connu le développement d'un socle minimal de règles communes en matière de droit social tout à fait conséquent. Avec plus de 60 textes, cet acquis n'est en effet pas insignifiant et a supposé des efforts considérables pour sa prise en compte par les nouveaux États membres. Chaque année, c'est un quart des affaires jugées par la Cour de Justice de Luxembourg qui porte sur le social.

Toutefois le rôle de l'Union ne s'arrête pas au droit. Il est aujourd'hui de *soutenir* les efforts de réforme, en s'appuyant sur une panoplie large et variée d'instruments – le Fonds social européen, le dialogue social, le respect des droits sociaux fondamentaux (non discrimination, égalité des femmes avec les hommes...), la coordination « ouverte » des politiques nationales.

La méthode ouverte de coordination (MOC) des politiques d'inclusion sociale mise en place depuis l'année 2000 vise à instaurer une coopération au sein de l'Union Européenne pour donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté d'ici 2010.

Cette coopération est destinée à améliorer les efforts nationaux d'un certain nombre de manières. Celle-ci permet :

- l'accroissement de l'échange d'informations et de l'enseignement mutuel entre les pays membres sur les politiques réussies ou infructueuses pour combattre la pauvreté et l'exclusion.
- le renforcement de la sensibilisation du public et de l'impulsion politique de façon à produire une plus grande mobilisation dans la lutte contre l'exclusion et placer la prévention et l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale au cœur des préoccupations dans l'élaboration des politiques nationales, régionales et locales ;
- la promotion et l'encouragement de la mobilisation de tous les acteurs dans la lutte pour l'inclusion sociale ;
- l'utilisation de comparaisons transnationales et d'indicateurs communs afin de promouvoir une meilleure compréhension de la nature de la pauvreté et de l'exclusion sociale et des défis politiques clés à relever ;
- la mise à disposition des bons exemples donnés par les politiques et dispositifs institutionnels les plus performants pour inciter ceux qui sont plus en retard à engager des adaptations ou changements efficaces.

Au niveau européen la MOC inclusion sociale permet également:

- de renforcer l'attention accordée aux questions sociales dans l'élaboration des différentes politiques de l'UE et d'assurer un meilleur équilibre avec les politiques économiques ;
- d'améliorer la perception d'une identité sociale en même temps qu'économique de l'Europe, préoccupée par la conservation d'un modèle et de valeurs sociales distinctifs ;
- d'appuyer la prise en considération des objectifs d'inclusion sociale dans l'utilisation des fonds structurels.

LES SUCCÈS DU PROCESSUS À CE JOUR

Permettez-moi maintenant de partager avec vous certaines de nos vues à la Commission sur les avantages et les faiblesses du processus d'inclusion sociale de l'Union au cours des cinq dernières années.

La première chose que je soulignerais est que la mise en œuvre de la MOC a fait une différence. Le processus a été considéré par tous comme valable. Il a apporté une impulsion accrue aux questions de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté au niveau européen et il a mobilisé de nombreuses autorités locales et régionales et ONG à travers une collaboration avec plusieurs réseaux européens qui se sont engagés dans une action commune pour une plus grande inclusion sociale.

La préparation des Plans nationaux pour l'inclusion sociale par chacun des 25 États membres a démontré un engagement politique clair à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale et à mettre en œuvre conformément à la diversité de leurs institutions et de leurs approches les objectifs communs arrêtés lors des Conseils Européens de Nice et de Copenhague.

De nouveaux modes de mobilisation et de consultation de la société civile et des autorités locales et régionales ont été développés ainsi qu'une implication croissante, mais encore à améliorer très significativement, des différents niveaux de gouvernance tant nationale que régionale et locale.

La compréhension de la nature complexe et multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été approfondie. Nous pouvons nous féliciter que de plus en plus les États membres grâce aux travaux réalisés dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sur l'inclusion sociale reconnaissent le caractère multidimensionnel des situations de sans-abrisme. Plusieurs États membres ont adapté ou complété leurs mécanismes institutionnels pour assurer une meilleure coordination des efforts entre les différents domaines politiques concernés et pour intégrer une préoccupation inclusion sociale dans l'élaboration de la politique nationale. Les objectifs communs ont fourni aux États membres un cadre clair pour moderniser et pour renforcer leurs politiques. De plus en plus se développe un processus d'échange efficace de d'apprentissage mutuel entre les États membres et les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques quant aux meilleurs façons de prévenir et combattre la pauvreté et promouvoir l'inclusion sociale. Nous nous renforçons mutuellement lorsque nous nous inspirons de l'exemple d'un de nos voisins. Cet apprentissage mutuel ne nécessite pas seulement un échange de bonnes pratiques, mais également un approfondissement de nos efforts d'analyse – et en particulier une amélioration de nos outils analytiques (sessions d'évaluation par les pairs) et statistiques (indicateurs sociaux Européens). Nous pouvons également nous féliciter par exemple à ce propos, que le Danemark et la Roumanie aient trouvé leur inspiration dans l'organisation anglaise du traitement des situations de sans-abrisme de rue pour mettre en œuvre de nouvelles réformes et que les Pays Bas se propose d'imiter le Danemark dans la mise à disposition des sans abris pour qui les formes conventionnelles de soutien offertes dans le cadre d'un logement ordinaire ou transitoire ne suffisent pas de "maisons non conventionnelles pour existences non conventionnelles". De même l'amélioration de la collecte de données permettant de mieux suivre l'évolution du phénomène du sans-abrisme, et d'améliorer l'efficacité des dispositifs de prévention et d'action est en bonne voie. L'étude que la Commission a confiée à l'université de Dundee avec l'active coopération de la FEANTSA, devrait permettre de constituer les bases d'une nouvelle capacité statistique en vue de mesurer la privation de logement et le sans-abrisme dans le contexte des États membres de l'UE.

Le programme Communautaire d'action pour combattre l'exclusion sociale a aussi permis la mise en œuvre d'un programme d'échange transnationaux avec le soutien depuis 2003 de 64 projets d'échanges et de capitalisation de bonnes pratiques qui ont mobilisé plus de 150 autorités locales, centres de recherches, ONGs et services sociaux, dont un nombre significatif d'organisations travaillant avec les sans abris. Il a également permis la mise en place d'un programme d'évaluation par les pairs des politiques thématiques nationales qui a déjà donné lieu en 24 mois à 15 exercices à partir d'une politique ou d'un programme présenté par un pays d'accueil et la discussion avec sept autres pays et des experts indépendants et des représentants des réseaux d'autorités locales ou d'ONG sur des thèmes comme l'éradication du sans-abrisme, l'intégration vers l'emploi des bénéficiaires de l'assistance sociale ou le traitement des situations de surendettement.

LES PROGRÈS QUI RESTENT À ACCOMPLIR

Il est clair que parfois les États membres ont des difficultés à traduire l'identification des problèmes et des défis clés en politiques plus efficaces et en actions ayant un impact significatif sur le terrain. Dans beaucoup d'États membres les objectifs généraux annoncés



doivent encore être renforcés par la fixation d'objectifs précis, ambitieux mais réalistes, et assortis de moyens et d'un calendrier comme ceci avait été préconisé lors du Conseil Européen de Barcelone. Les "plans d'action" n'ont en effet pas vocation à être de simples rapports descriptifs mais doivent être des outils essentiels dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques nationales et la formulation de stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le rapport conjoint sur l'inclusion sociale adopté en 2004 par la Commission et le Conseil suite à la présentation de la dernière génération de plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale a ainsi fortement souligné l'intérêt de stratégies intégrées et globales de lutte contre le sans-abrisme combinant la dimension de la prévention avec une amélioration de l'accueil d'urgence et de l'hébergement temporaire, des équipes pluridisciplinaires mobiles allant au-devant des personnes à la rue, un travail en réseau entre les autorités publiques, les institutions de soins de santé et psychiatriques ainsi que les institutions d'hébergement social et les organismes de logement social une coopération avec les ONG, une capacité de relogement garantie par les pouvoirs publics. De grands progrès restent à réaliser dans la plupart des Etats membres à ce propos, mais nous ne pouvons que saluer les efforts entrepris par la grande majorité des pays pour mettre en place progressivement des dispositifs plus complets et des stratégies plus intégrées comme ceci a été relevé dans le dernier rapport diffusé par la Commission sur la mise en œuvre des plans 2003-2005.

Les synergies avec les politiques économiques, d'emploi, de logement, de santé, de justice et de lutte contre toutes les formes de discrimination doivent être renforcées.

La coordination à tous les niveaux géographiques des politiques contribuant à l'inclusion sociale et l'intégration de la préoccupation de la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté dans toutes les politiques publiques nécessite également un renforcement. Il reste ainsi très important que soit renforcée l'implication des autorités régionales et locales ainsi que des parlements nationaux dans ce processus.

La dimension féminine de la pauvreté et de l'exclusion sociale doit être mieux prise en considération.

Le pilotage du suivi des progrès réalisés et les évaluations de l'impact réel des politiques sur les populations concernées doit être amélioré. Cela nécessite souvent d'améliorer la pertinence et le temps de mise à disposition des données.

En outre, au niveau européen nous devons toujours faire beaucoup plus pour renforcer l'intégration des objectifs sociaux d'inclusion à travers toutes les politiques de l'UE.

Nous devons également continuer à développer les processus de capitalisation et d'apprentissage mutuel à partir des meilleures pratiques présentées par les Etats membres. Plus pourrait être également fait pour exploiter entièrement le rôle des fonds structurels dans la promotion de l'inclusion sociale, particulièrement dans le cadre des perspectives financières pour 2007-2013.

C'est fort de ces constats que le Conseil Européen du 24 Mars dernier a confirmé la mise en place d'un nouveau cadre de la Méthode Ouverte de Coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale, rationalisée, simplifiée et concentrée, qui comporte désormais à partir d'une approche stratégique transversale commune, trois volets, non seulement des plans d'actions nationaux pour l'inclusion sociale mais aussi des stratégies sur les soins de santé et les soins de longue durée et des stratégies sur les évolutions des retraites.

Rationalisée, la Méthode Ouverte de Coordination soulignera mieux auprès des citoyens européens, l'importance d'une approche équilibrée de la réforme de nos systèmes de protection sociale, combinant des prestations et des services à la fois adéquats et financièrement viables. Simplifiée, la Méthode Ouverte de Coordination renforce le poids de nos arguments au sein de nos gouvernements, comme envers les partenaires sociaux et les médias. Enfin concentrée, la Méthode Ouverte de Coordination renforcera notre poids et notre rôle au sein des formations du Conseil. Le soutien mutuel ("*feeding in and feeding out*"), entre les travaux de la Méthode Ouverte sur la protection sociale et l'inclusion sociale et le processus Lisbonne porté par des nouvelles lignes directrices Européennes couvrant politiques macro-, micro-économiques et emploi transposées sous forme de programmes nationaux de réforme (2005-2008) est ainsi une dimension centrale de la mise en œuvre de la stratégie pour la croissance et l'emploi.

Le Conseil Européen de printemps a également adopté une nouvelle série d'objectifs communs: trois objectifs généraux et des objectifs pour chacun des trois domaines politiques de l'inclusion sociale, des pensions, et de la santé et des soins de longue durée. En ce qui concerne plus particulièrement l'axe qui vise à «*Donner un élan décisif à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale*» les objectifs suivants sont assignés:

- garantir l'accès de tous aux ressources, aux droits et aux services nécessaires pour participer à la société, tout en prévenant l'exclusion et en s'y attaquant, et en combattant toutes les formes de discrimination qui conduisent à l'exclusion;
- assurer l'inclusion sociale active de tous en encourageant la participation au marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion;
- veiller à ce que les politiques d'inclusion sociale soient bien coordonnées et fassent intervenir tous les échelons des pouvoirs publics et l'ensemble de acteurs concernés, y compris les personnes en situation de pauvreté, et à ce que les politiques soient efficaces et intégrées dans toutes les politiques publiques concernées, y compris les politiques économiques, budgétaires, d'éducation et de formation et les programmes des fonds structurels (notamment le FSE).

Apporter une meilleure réponse à ces objectifs est un enjeu central des années à venir. Elle concerne au premier chef les Etats membres, car ce sont eux qui ont la compétence première. Elle concerne aussi l'Union, car une coopération active entre les Etats membres permet d'avancer plus vite et avec plus d'efficacité.

DEUX OBSERVATIONS POUR CONCLURE.

D'une part la modernisation de leur modèle social c'est-à-dire de leur protection sociale et de leur capacité de lutter contre l'exclusion sociale dans un cadre qui s'appuie sur une valeur ajoutée Européenne est l'une des tâches les plus importantes dans la plupart des pays européens. D'autre part la confiance des citoyens demeure l'enjeu fondamental qu'il faut gagner – et conserver – pour le succès final de la stratégie européenne de croissance, et donc pour le projet d'avenir qu'elle exprime pour les européens. Cette confiance c'est la valeur ajoutée que l'Europe apportera aux politiques sociales menées dans les Etats membres, dont ils ont la responsabilité première, qui permettra de la conforter ou la restaurer. Encore faut-il que celle-ci soit suffisamment visible et qu'au niveau de chaque pays tous les acteurs et les autorités impliquées acceptent de la mettre plus en évidence quitte à la critiquer de temps à autre. •

L'impact des instruments internationaux en matière de droits de l'Homme dans la lutte contre l'exclusion liée au logement

Par Dr. Padraic Kenna, auteur du livre *Housing Rights and Human Rights (2005)*¹ et Président du groupe d'experts de la FEANTSA sur le droit au logement

Le droit au logement et à l'assistance est reconnu pour les personnes sans domicile par presque tous les Etats au niveau international. Un ensemble clair d'actions en vue de faire valoir ces droits, y compris la législation, les politiques de logement, les dépenses publiques, des normes, etc. a été largement promu à l'intention des pays en développement. Les Etats européens ont déjà mis en place un grand nombre de ces mesures, et pourtant l'exclusion liée au logement continue d'exister.² L'UE, avec son engagement en matière de droits humains et ses dispositions ayant un effet contraignant sur les lois nationales, semblerait offrir un moyen précieux pour développer et mettre en valeur ces droits relatifs au logement.

DROIT AU LOGEMENT AU NIVEAU INTERNATIONAL

Le droit au logement pour tous, y compris l'obligation des Etats de s'assurer que les personnes sans domicile aient un logement à leur disposition, est accepté par pratiquement tous les Etats en vertu des instruments de l'ONU, parmi lesquels on compte la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948), qui précise dans son article 25 que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ». Depuis 1966, presque tous les Etats du monde (à l'exception des Etats-Unis) ont approuvé l'article 11 de la Convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels, qui reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».³ L'exigence de respecter, protéger et remplir ces obligations ainsi que le contenu du droit au logement sont fermement établis au niveau international.⁴ En termes de droit au logement, les obligations principales minimales des Etats impliquent la garantie que chacun jouisse du droit à un abri adéquat et à un niveau minimum de services relatifs au logement, sans discrimination.

De nombreux autres instruments de l'ONU précisent les droits en matière de logement pour certains groupes en particulier, comme les réfugiés, les migrants, les femmes et les enfants.⁵ Quand un Etat ratifie l'une de ces Conventions, il accepte la responsabilité solennelle de remplir chacune de ces obligations et de s'assurer de la compatibilité de ses lois nationales avec ses devoirs internationaux, dans un esprit de bonne foi.

CONSEIL DE L'EUROPE

Au niveau européen, le Conseil de l'Europe, qui comprend 46 Etats, dont 21 pays d'Europe centrale et orientale, mentionne un certain nombre de droits en matière de logement dans la Charte sociale européenne de 1961 (CSE)⁶ et dans la Charte révisée de 1996.⁷ Encore une fois, les Etats signataires reconnaissent « comme objectif d'une politique qu'ils poursuivront par tous moyens utiles, sur les plans national et international, la réalisation de conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes suivants [...] »

Les articles 13, 16, et 19 de la Charte et les articles 15, 16, 19, 30 et 31 de la Charte révisée promeuvent des droits au logement tels que: le droit à l'aide sociale et médicale pour tous – y compris pour les personnes sans domicile; la fourniture d'un logement aux familles –

y compris les travailleurs migrants et leur famille; et un logement pour les personnes handicapées et les personnes âgées. La Charte révisée comprend des droits à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale impliquant l'accès au logement. L'article 31 de la Charte précise spécifiquement le droit au logement.⁸

En vue d'assurer l'exercice effectif du **droit au logement**, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées:

- (i) à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant;
- (ii) à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive;
- (iii) à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.⁹

Les Etats fournissent des rapports réguliers sur la mise en oeuvre de ces droits et le nouveau Protocole des plaintes collectives permet aux ONG depuis 1998 de signaler au Comité des droits sociaux les violations de ces droits.¹⁰ L'obligation suprême des Etats a été soulignée dans la plainte collective grecque:

Responsabilité de l'Etat

Le Comité rappelle que même si en vertu de la loi nationale, les autorités locales ou régionales, les syndicats ou les organisations professionnelles sont responsables d'une fonction en particulier, les Etats signataires de la Charte restent responsables, en vertu de leurs obligations internationales, de s'assurer que ces responsabilités sont correctement assumées.¹¹

Le Conseil de l'Europe a également établi la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹² dont la Cour européenne des droits de l'Homme à Strasbourg assure le respect. Les articles 3, 6, 8, 13, 14 et l'article 1 du Protocole No. 1 sont régulièrement cités dans les cas de droit au logement et des droits liés au logement.¹³ En 2005, par exemple, dans l'affaire *Moldovan et autres contre la Roumanie*¹⁴ la Cour a conclu que les conditions de vie des demandeurs et la discrimination raciale à laquelle ils avaient été publiquement soumis constituait une interférence avec leur dignité humaine, comme précisé à l'article 3. Dans l'affaire *Connors contre RU*¹⁵ la Cour de Strasbourg a statué que l'éviction du demandeur n'avait pas fait l'objet des procédures de garantie requises, à savoir l'exigence d'établir une justification appropriée à l'interférence grave avec ses droits. Dans l'affaire *Marzari contre l'Italie*,¹⁶ la Cour a pris en considération l'obligation faite aux autorités publiques d'apporter de l'aide à un individu souffrant d'un handicap grave, du fait de l'impact d'un tel refus sur la vie privée de l'individu:

Bien que l'article 8 ne garantisse pas le droit à la résolution des problèmes de logement par les autorités, un refus des autorités d'apporter de l'aide à ce sujet à un individu souffrant d'une maladie grave peut, dans certaines circonstances, soulever un problème en vertu de l'article 8 de la Convention du fait de l'impact d'un tel refus sur la vie privée de l'individu [...]. Un Etat a des obligations de ce type quand il y a un lien direct et immédiat entre les mesures recherchées par le demandeur et la vie privée de ce dernier.

Bien entendu, l'évolution du droit au logement découlant de la Convention au niveau d'un Etat est reflétée également dans son évolution au niveau des tribunaux.



L'UNION EUROPÉENNE

Les pressions les plus importantes sur les systèmes de logement nationaux au sein de l'UE proviennent de la croissance des marchés de marchandises, de services et du travail, l'UME, la protection des consommateurs, les politiques d'intégration sociale et les dispositions en matière de non discrimination. Cependant, les mauvaises conditions de logement et l'exclusion liée au logement parmi les immigrants, les travailleurs migrants, les ressortissants de pays tiers, les demandeurs d'asile et les réfugiés montrent les faiblesses des politiques de logement nationales dans les pays de l'UE. La pierre angulaire de la citoyenneté nationale et de l'UE ou de la protection découlant du droit communautaire deviennent critiques en matière de droit au logement. Inversement, l'absence de tels droits réduit nombre de personnes au sans-abrisme, au fur et à mesure que certains Etats limitent leurs dépenses et le droit à la protection sociale au minimum requis par la loi, dans ce qu'on appelle le "nivellement par le bas".

Le droit au logement est donc devenu de plus en plus important pour les personnes sans domicile en Europe. Alors que l'Union européenne n'est encore signataire d'aucun des instruments internationaux en matière de droits au logement, les Etats membres qui ont accepté ces instruments y sont liés. Mais les Etats ont transféré nombre de leurs prérogatives à l'UE dans les domaines couverts par ces droits, y compris les limites en matières de dépenses publiques. Cet "écart" entre les engagements internationaux et les contraintes imposées par l'UE est "comblé" par le fait que les institutions européennes se doivent de respecter les droits fondamentaux. Ce principe est établi dans l'article 6 (2) du Traité de l'UE et dans un principe de droit coutumier selon lequel la Cour européenne de justice inclut ces instruments comme "source d'inspiration" de laquelle découlent les principes légaux généraux.¹⁷ Le droit international au logement pourrait tomber dans cette catégorie.

Dans ces circonstances, le développement de la Charte des droits fondamentaux de l'UE¹⁸ ouvrirait également de grandes possibilités. L'article 34(3) de la Charte traite des droits au logement, bien que cela ne soit pas encore contraignant au niveau des lois nationales n'ait pas influencé de décision de la CEJ.¹⁹

Pour combattre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à l'aide sociale et au logement de manière à assurer une existence décente à tous ceux qui n'ont pas suffisamment de ressources, en accord avec les procédures précisées dans le droit communautaire et les lois et pratiques nationales.²⁰

L'inclusion systématique dans chaque directive de la phrase de la Charte mentionnant qu'elle "respecte les droits fondamentaux et les libertés fondamentales et observe les principes reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne" est certainement un développement précieux. Sa force principale réside dans l'exigence pour les institutions et les instances de l'Union et des Etats membres de "respecter les droits, observer les principes et promouvoir l'application de ces principes en accord avec leurs pouvoirs respectifs."²¹ La Charte est maintenant largement considérée comme un "bouclier" protégeant les droits existants contre l'intégration des marchés et d'autres mesures, plutôt qu'une "épée" créant de nouveaux droits.

Depuis 2005, toutes les propositions législatives ou les propositions définissant les politiques contenues dans le programme législatif et de travail annuel de la Commission européenne feront l'objet d'une évaluation d'impact.²² La compatibilité de la mesure avec la Charte des droits fondamentaux, l'exclusion sociale et la pauvreté, son impact sur la santé, la sécurité et les droits des consommateurs sera

évaluée; cela implique que la Commission examine l'impact de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, y compris l'article 34(3) sur les mesures proposées. De la même manière, les dispositions légales futures relatives aux immigrants, aux travailleurs migrants, aux réfugiés et aux ressortissants de pays tiers devront être évaluées en relation avec le droit au logement décrit à l'article 34(3).

NOUVELLES APPROCHES DE LA GOUVERNANCE DANS LA POLITIQUE SOCIALE DE L'UE

Dans le domaine de la politique sociale de l'UE on observe un éloignement des Règlements et des Directives et une tendance générale à aller vers des lois non contraignantes (« soft law ») et une gouvernance réfléchie.²³ La Méthode ouverte de coordination (MOC) "qui constitue véritablement une nouvelle forme de réglementation," est un élément central de cette nouvelle approche, dans la réalisation du nouvel Agenda pour la politique sociale.²⁴ En lieu et place d'un système de "commande" de l'harmonisation de l'UE via des Directives et des Règlements, cette méthode implique une nouvelle forme de coordination des politiques nationales, des indicateurs, des Plans d'action nationaux, des révisions par les pairs et des échanges d'informations, de points de vue, d'expertise et de pratiques.

Les questions du logement et de l'exclusion liée au logement ont été traitées dans le cadre de l'approche de la MOC de la dimension de la protection sociale et de l'intégration sociale de la Stratégie de Lisbonne. En décembre 2001, le Comité de la protection sociale (CPS) a adopté 18 indicateurs de l'exclusion sociale, mais les besoins en matière de logement et l'exclusion liée au logement n'en faisaient pas partie :

Nous avons considéré que les conditions nationales (déterminées par la culture, le climat, etc.) étaient trop disparates et qu'il faudrait utiliser les définitions nationales de la norme minimale acceptable [...].²⁵

Les questions du logement et de l'exclusion liée au logement ont cependant été traitées dans les Plans d'actions nationaux soumis à la Commission en 2001.²⁶

Tous les Etats membres reconnaissent l'importance d'accéder à un logement de qualité décente dans leur PAN/incl, y compris en tant que condition essentielle pour l'intégration sociale et la participation dans la société. La situation en matière de logement est très variable d'un Etat membre à l'autre, mais cela fonctionne en général assez bien [...]. Quant aux sections les moins favorisées de la population, cependant, le marché fonctionne de manière moins satisfaisante dans la plupart des Etats membres, et ce de manière croissante. La diminution de l'offre de maisons à un prix abordable au bas de l'échelle du marché du logement tend à pousser un nombre croissant de foyers exempts du pouvoir d'achat nécessaire dans le segment résiduel du marché [...]. Les nouvelles formes précaires de logement comprennent la location de chambres meublées ou de matelas dans des pièces surpeuplées, le squat de bâtiments, de gares et d'autres espaces publics et la vie dans des résidences informelles comme des caravanes, des baraquements, des bateaux et des garages [...]. L'encouragement d'initiatives de la part d'Etats membres dans leur PAN/incl a pour objectif essentiel de surmonter les déficiences de leur marché national du logement pour assurer aux sections les moins favorisées de la population l'accès à un logement décent et abordable.

Il n'y avait cependant pas de référence significative au droit au logement dans les rapports nationaux, ou dans le rapport de synthèse de la Commission à l'exception d'un paragraphe:

[...] quand des personnes ne peuvent participer pleinement à la vie économique, sociale et civile et/ou lorsque leur accès à des revenus et à d'autres ressources (personnelles, familiales, sociales et culturelles) est tellement insuffisant qu'il les exclut d'un niveau de vie et d'une qualité de vie considéré comme acceptables par la société dans laquelle ils vivent. Dans de telles situations, les personnes sont souvent incapables d'accéder pleinement à leurs droits fondamentaux.²⁷

Les pays en voie d'adhésion (à l'époque) ont produit des rapports similaires décrits comme des mémorandums conjoints sur l'intégration sociale (MCI), mais ces derniers ne traitaient pas du droit au logement.²⁸

Le second ensemble de Plan d'actions nationaux pour l'intégration sociale (PAN/incl) pour 2003-2005 a été critiqué par la Commission:

[...] Le Rapport conjoint sur l'inclusion sociale, adopté en décembre 2001 [...] souligne la nécessité pour tous les Etats membres de garantir l'accès à tous à un logement décent [...]. Il est précisé que : 'l'accès à un logement de bonne qualité à un prix abordable est un besoin et un droit fondamental.' S'assurer que ce besoin est satisfait est encore un défi dans un certain nombre d'Etats membres.²⁹

Il est à remarquer qu'il n'y avait pas de référence ni dans le Schéma commun pour les Plans d'action nationaux 2003/2005 – préparé par le CPS,³⁰ ni dans les Plans d'actions nationaux ou dans le Rapport de synthèse, à l'engagement de l'Union à "reconnaître et respecter le droit à l'assistance sociale et au logement" comme précisé dans l'article 34(3) du EUCFR.

Donc, bien que les Rapports conjoints de la Commission et du Conseil sur les PAN/incl ont au moins traité de la question du logement et de l'exclusion liée au logement, la plupart des Etats membres n'ont pas répondu à leurs obligations en matière de droit au logement de manière sérieuse dans ce "nouveau processus de gouvernance".³¹

CONCLUSION

Les instruments du droit au logement continuent à être une source d'informations pour les Etats en ce qui concerne leurs obligations. Au niveau européen, cependant, le développement de nouvelles approches de gouvernance, comme illustré avec la MOC, n'a pas permis de faire face à ces obligations nationales. La question est de savoir si les institutions de l'UE ou les Etats mettant en oeuvre le droit de l'UE vont respecter l'article 34(3) de la Charte de l'UE, comme ils sont obligés de le faire en vertu de l'article 51. Les organisations de défense des personnes sans domicile en Europe ont un rôle important à jouer dans l'observation de ces développements.

¹ Vous pouvez obtenir un exemplaire du livre *Housing Rights and Human Rights* au prix de 10 € en contactant le Secrétariat de la FEANTSA à l'adresse mary.fay@feantsa.org.

² Pour un aperçu concernant l'application du droit au logement dans l'UE, se référer au bulletin de la FEANTSA *Le droit au logement*, automne 2003 : http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/droit_au_logement_automne2003.pdf

³ Pour des renseignements plus détaillés au sujet de la ratification des différents Etats, des rapports nationaux et des conclusions du Comité de suivi, se référer à : <http://www.unhcr.ch/html/menu>

⁴ Voir UN Doc.E/1991/23. (1991) UNCESCR. *General Comment No. 4. The Human Right to Adequate Housing*.

⁵ De plus amples renseignements au sujet des instruments des NU relatifs au droit au logement sont disponibles à l'adresse : http://www.unhcr.org/programmes/housingrights/UNHRP_documents.asp

⁶ Le Conseil de l'Europe est constitué de 46 pays, dont 21 Etats de l'Europe centrale et orientale. *Charte sociale européenne*, Turin, 18.X.1961, Council of Europe, European Treaty Series - No. 35. Des renseignements concernant la signature, la ratification et les réserves relatives à la Charte sociale et à la Charte sociale révisée sont disponibles sur le site Internet du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int>

⁷ *Charte sociale européenne (révisée)*, Strasbourg, 3.V.1996.

⁸ En août 2005, la Finlande, la France, l'Italie, la Norvège, le Portugal, la Slovaquie et la Suède avaient souscrit à toutes les parties de l'article 31, alors qu'Andorre et la Lituanie avaient accepté les paragraphes (1) et (2).

⁹ Les obligations détaillées contenues dans l'article 31 ont été présentées par le Comité européen des Droits sociaux. Se référer à : Council of Europe. European Committee on Social Rights, *European Social Charter (revised) Conclusions 2003 – Volume 1 (Bulgaria, France, Italy), Volume 2 (Romania, Slovenia, Sweden)*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, October 2003.

¹⁰ Au 1er juin 2005, la Belgique, la Croatie, Chypre, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, le Portugal et la Suède avaient ratifié ce Protocole, alors que la Bulgarie et la Slovaquie avaient déclaré être liées au Protocole sous l'article 2D de la *Charte sociale européenne révisée*, se référer à : http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27Homme/Cse/1_Pr%E9sentation_g%E9n%E9rale/Sig+rat01June05.pdf

¹¹ *European Roma Rights Center (ERRC) v. Greece*, Collective Complaint No. 15/2003.

¹² Voir le site Internet : <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

¹³ Le Protocole 12 a été introduit récemment afin d'interdire la discrimination de la part des organismes publics dans des domaines non couverts par l'article 14.

¹⁴ Jugement du 12 juillet 2005. (Applications 41138/98 et 64320/01).

¹⁵ Jugement du 27 mai 2004. (Application no. 66746/01).

¹⁶ *Marzari contre l'Italie* (1999) 28 EHRR CD 175.

¹⁷ Se référer à de Witte, "The Trajectory of Fundamental Social Rights in the European Union", in Burca, G. & de Witte, B (2005) *Social Rights in Europe*. OUP.

¹⁸ *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, OJ C364/01, 18.12.2000. Cette Charte a été incorporée en tant qu'Article II-94 (3) au *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

¹⁹ Voir de Burca, G. 'The European Court of Justice and the Evolution of EU Law', in Borzel, T.T. & Cichowski, R.A. (2003) *The State of the European Union – Law Politics and Society*. OUP, p. 68.

²⁰ L'article 34(3) s'inspire du point 10 de la *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs* 1989, Article 13 de la *Charte sociale européenne* et articles 30 et 31 de la *Charte sociale révisée*.

²¹ Article 51.

²² Se référer à la Communication de la Commission sur l'analyse d'impact COM (2002) 276 final, 5.6.2002; Commission européenne, *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact* (15 juin 2005) SEC(2005) 791; Communication de la Commission, *Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission, Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux*, COM(2005) 172 final, 27.5.2005.

²³ Se référer à Gouvernance européenne, Un livre blanc, COM (2001) 428 final, 25.7.2001; Borras, S. & Jacobsson, K. 'The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU', *Journal of European Public Policy* 11:2 April 2004: 185-208; de la Porte, C. (2002) 'Is the Open Method of Coordination appropriate for organising activities at European Level in Sensitive Policy Areas?', *European Law Journal*, Vol. 8(1), pp. 38-58.

²⁴ Commission européenne, Bruxelles, Agenda pour la politique sociale, COM (2000) 379 final, 28.6.2000; Scott, J. & Trubeck, D. (2002). 'Mind the gap: Law and new approaches to Governance in the European Union.' *ELJ* 8(1) March 2002: 1-18.

²⁵ Voir Atkinson et al. (2002) *Social Indicators – The EU and Social Inclusion*. OUP, p. 158. Voir Comité de la protection sociale, rapport du sous-groupe « indicateurs », Octobre 2001 : http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/report_ind_fr.pdf

²⁶ Se référer à : Council of the European Union, (2001) *Draft Joint Report on Social Inclusion - Part I: the European Union, including Executive Summary* disponible à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/15223_part1_en.pdf

²⁷ *Ibid.*, p. 11.

²⁸ Document de travail des services de la Commission, L'inclusion sociale dans les nouveaux Etats membres. Synthèse sur les mémorandums conjoints sur l'inclusion sociale, voir : http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/sec_04_848_fr.pdf

²⁹ Voir Rapport conjoint sur l'inclusion sociale 2004 à l'adresse : http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_fr.pdf

³⁰ Comité de protection sociale, *Schéma commun pour les PAN/Inclusion 2003/2005*. Voir document en ligne à l'adresse : http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/commonoutline2003final_fr.pdf

³¹ Quelques rapports nationaux ont fait brièvement référence aux dispositions relatives aux droits humains dans leur Etat, tels que ceux de la République Tchèque, la Finlande, la France, la Hongrie, la Lettonie, la Slovaquie et la Suède.



Les interactions entre les politiques nationales du logement et la législation, les initiatives et décisions de l'Union européenne

Par **Sébastien Fontaine**, *Ministère de la Région wallonne, Division du Logement*

INTRODUCTION

Comme cela est rappelé en préliminaire de tous les communiqués finaux des rencontres des Ministres du Logement¹, le logement ne figure pas au titre des compétences de l'Union européenne. Il n'en demeure pas moins que cette compétence nationale se trouve affectée par une multitude de politiques européennes dont l'emprise va grandissante: régime communautaire des aides d'Etat, fiscalité, politique énergétique, etc. Nous le verrons par la suite.

Par ailleurs, à l'heure où l'Union place la lutte contre l'exclusion sociale parmi ses objectifs, de plus en plus nombreuses sont les voix s'élevant pour que le logement profite de la "manne européenne", notamment dans le cadre de la politique régionale et des fonds structurels.

Le logement et l'Union européenne entretiennent donc une relation complexe. En partant de ce constat, la Belgique s'est proposée en 2003 pour établir un rapport sur cette problématique. Pour ce faire, elle a fait parvenir un questionnaire aux Etats de l'Union (qui étaient à l'époque au nombre de 15) pour connaître les implications concrètes des décisions européennes sur leurs politiques nationales du logement. La suite du texte a pour ambition de présenter les grandes tendances de ce rapport². L'auteur a toutefois jugé utile d'apporter quelques actualisations à la synthèse de ce rapport qui a été déposé lors de la rencontre des Ministres du Logement sous la Présidence italienne (Novembre 2003).

LA SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS AU QUESTIONNAIRE

La partie centrale du rapport tente de synthétiser les contributions apportées par différents Etats membres en réponse au questionnaire sur les interactions entre politiques nationales du logement et législation de l'Union européenne. Il faut rappeler à cet égard que le rapport n'ambitionnait pas de passer en revue de manière exhaustive la mise en application de toutes les dispositions de l'Union européenne qui présentent un intérêt pour la politique du logement, la tentative d'analyse se limitant aux thèmes qui paraissaient les plus importants.

Les réponses au questionnaire ont été classées selon trois points de vue :

- Les habitants/utilisateurs;
- Les opérateurs;
- Les produits.

Ce qui a donc donné naissance à trois chapitres différents.

a. Les habitants/utilisateurs

La première partie du rapport regroupe les réglementations concernant principalement les citoyens qui forment la demande du marché du logement qu'ils soient candidats propriétaires ou propriétaires ou candidats locataires ou locataires.

On y traite de la Charte des droits fondamentaux qui reconnaît dans son article 34 le droit à l'aide au logement. Rappelons à cet égard que la charte n'a pas de portée obligatoire en droit national. On en retiendra toutefois que pour la plupart des Etats, le fait de reconnaître le droit à l'aide au logement n'a que peu d'intérêt dans la mesure où ceux-ci ont déjà introduit le droit au logement dans leur Constitution.

Vient ensuite la question du processus européen d'inclusion sociale – qui fait partie de ce qu'on appelle communément la stratégie de Lisbonne – dont l'importance a été reconnue dans les différents communiqués finaux des rencontres des Ministres du Logement depuis 2000. La stratégie est mise en œuvre par les Etats membres selon le principe de la méthode ouverte de coordination. Celle-ci impliquait

- la définition d'objectifs au niveau européen – parmi lesquels on trouve l'accès à un logement décent et la lutte contre le sans-abrisme;
- l'adoption de plans d'action nationaux de lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté (PAN) par tous les Etats membres pour des périodes de 2 ans (2001-2003, 2003-2005 etc.);
- l'évaluation des PAN au travers d'un rapport conjoint sur l'inclusion sociale;
- la définition d'indicateurs communs (aucun indicateur relatif au logement n'ayant toutefois encore été adopté).

On retiendra que cette stratégie a amené de nombreux Etats à définir dans leurs plans des indicateurs et des objectifs chiffrés en l'absence toutefois d'indicateurs communs fixés au niveau européen. Le deuxième rapport conjoint sur l'inclusion sociale a été adopté le 4 avril 2004. Ce document souligne le coût social et économique important de l'absence de logement décent. Il déplore le manque d'objectifs fixés et d'indicateurs communs au niveau européen.

Le logement et l'Union européenne entretiennent une relation complexe.

La législation européenne afférente aux marchés publics est d'importance majeure pour les opérateurs du logement social.

Trois catégories de défi dont l'importance varie selon les Etats sont présentés : Il importe de satisfaire la demande de logement à un prix abordable, de lutter contre l'état misérable des habitats des populations à faible revenu et d'aider les groupes cibles.

La stratégie de Lisbonne a été révisée à l'occasion du Sommet de printemps 2005. Il convient de noter que la stratégie est désormais recentrée sur la croissance et l'emploi. La Méthode Ouverte de Coordination (MOC) et les objectifs communs ont été révisés sur cette base. Dans ce cadre, le marché du logement est désormais également appréhendé comme un moyen pour assurer la croissance³.

Le rapport belge se consacre également à la question des normes européennes qui visent à lutter contre les discriminations. En cette matière, l'action de l'Union s'articule autour de plusieurs domaines : égalité hommes-femmes, traitement non-discriminatoire des personnes handicapées, lutte contre le racisme et la xénophobie etc. Concernant ce dernier point, on peut retenir la "directive anti-discrimination" qui vise à mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans distinction de race ou d'origine ethnique. Son champ d'application s'étend tant aux personnes publiques que privées et concerne divers aspects de la vie sociale (travail, éducation etc.) en ce compris l'accès au logement. La directive "anti-discrimination" prévoit, entre autres, que les Etats Membres doivent veiller à instaurer des procédures judiciaires et/ou administratives pour les personnes qui s'estiment discriminées. De plus, lorsque celles-ci sont en mesure d'établir devant une juridiction des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu de violation du principe de l'égalité de traitement.

Enfin, le logement des personnes immigrées participe également à la montée en ligne du logement dans le cadre des actions de l'Union européenne. Plusieurs directives récentes traitent en effet de l'accès au logement des personnes immigrées et des demandeurs d'asile.

b. Les opérateurs

La deuxième partie du rapport regroupe les réglementations concernant principalement les opérateurs qui forment l'offre du marché du logement, qu'ils appartiennent au secteur privé ou au secteur public et qu'ils exercent ou non des missions d'intérêt (économique) général.

La législation européenne afférente aux marchés publics, qui constitue un domaine de pré-dilection pour l'Union européenne, est d'importance majeure pour les opérateurs du logement social. Dans la plupart des Etats, les sociétés qui fournissent et gèrent les logements publics ont clairement un statut d'organisme soumis aux réglementations en matière de marché public. Ces sociétés ressortent en effet des catégories de pouvoirs adjudicateurs visées par la régle-

mentation européenne qu'il s'agisse de collectivités locales ou d'organismes de droit public. Il ne faut cependant pas perdre de vue que dans certains Etats, les sociétés de logement social ont en quelque sorte un statut "hybride". C'est le cas par exemple lorsque ce sont des sociétés privées qui exercent des missions de service public. La question se pose donc de savoir si les normes de marchés publics leur sont applicables ou pas. La Cour européenne de Justice a eu à trancher dans des cas de ce type.

Un enjeu essentiel pour les opérateurs chargés de la construction et de la gestion des logements sociaux porte sur la question de savoir si les aides publiques qui leur sont octroyées doivent se conformer aux règles européennes en matière d'aide d'Etat. Au travers des réponses à notre questionnaire, on a pu constater qu'une partie des Etats considéraient que les aides accordées au titre de la politique du logement ne ressortissent pas du régime communautaire des aides d'Etat. A contrario, d'autres Etats membres avaient notifié à la Commission la mise en place de systèmes de financement du logement social. Dans plusieurs cas, la Commission a confirmé que ces aides étaient compatibles avec le marché intérieur en invoquant le fait que le logement social est un service d'intérêt économique général (SIEG) dans la mesure où il répond à un besoin non satisfait par le marché pour certaines catégories de population. Dans d'autres cas, ces aides ont été jugées compatibles dès lors qu'elles ne faisaient que compenser les surcoûts des contraintes propres au logement social définies par les Etats membres. On peut donc en conclure que même si la Commission considérait que ces aides étaient compatibles avec le marché intérieur, elle estimait à priori que les aides aux opérateurs de logement social sont des aides d'Etat et que les Etats membres devaient les notifier. Il y avait donc là une incertitude qui pesait sur les opérateurs de logement social.

Au terme de plus de deux ans de dialogue, le dossier a toutefois trouvé une issue. En 2005, la Commission a décidé de renforcer la sécurité juridique des services d'intérêt économique général⁴. Désormais, sont compatibles à priori avec le marché commun et de ce fait exemptées de notification les compensations de service public octroyées aux entreprises de logement social qui exercent des activités qualifiées de services d'intérêt économique général par l'Etat membre concerné. Dès lors, le logement social est non seulement exonéré de notification mais également et peut-être surtout, il se trouve reconnu comme une mission d'intérêt général.

Cependant, la question des aides d'Etat dans le secteur du logement ne se résume pas à la question des SIEG. En effet, peuvent exister des aides qui ne s'adressent pas uniquement à des entreprises chargées de SIEG. Cette question se pose avec acuité dans plusieurs Etats où la politique publique du logement est mise en œuvre au travers du marché.



Depuis lors, la préparation de la directive sur les services (ex-Bolkestein) a fait craindre le pire aux défenseurs du logement social en terme de dérégulation du secteur. A l'heure où ces lignes sont écrites, ceux-ci peuvent être rassurés puisque le Parlement européen, suivi en cela par la Commission, a choisi d'exclure explicitement le logement social du champ d'application de la directive services.

La construction neuve et la réhabilitation des logements sociaux ainsi que les travaux de rénovation des logements privés peuvent bénéficier d'une minoration de TVA au titre des mesures en application de la 6^{ème} directive TVA. Le rapport indique qu'une majorité d'Etats ont utilisé cette faculté d'abaisser le taux de TVA dans les différents domaines du logement. Notons qu'en février 2004, le Conseil ECOFIN a adopté une extension pour 2 ans de la directive qui autorise l'application de taux réduits de TVA notamment pour la livraison, la construction, la rénovation et la transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale. On ajoutera qu'à défaut de définition communautaire du logement social, cette directive a amené plusieurs Etats à définir le logement social avec précision. Le 1^{er} février 2006, la Présidence autrichienne de l'Union européenne a annoncé qu'un accord entre les 25 Etats membres était intervenu pour un prolongement du taux de TVA de 5,5% sur la rénovation de l'habitat.

Théoriquement, le principe de subsidiarité ne permet pas à la Commission d'affecter des fonds communautaires directement aux projets d'investissement dans le domaine du logement. Le rapport nous apprend cependant que certains Etats sont parvenus à faire financer des projets de logement, notamment au travers des programmes soutenus par les fonds structurels et la Banque européenne d'investissement (BEI). Plusieurs Etats sont toutefois favorables à ce que les fonds structurels puissent intervenir dans le domaine du logement. A cet égard il est important de noter que sous l'impulsion du parlement européen et des nouveaux adhérents, la rénovation des logements sociaux pourrait devenir éligible aux fonds structurels dans le cadre de la programmation 2007-2013.

c. Les produits

Enfin, la dernière partie du rapport regroupe les règles de droit qui concernent dans une même proportion les utilisateurs que les opérateurs et qui sont en fait plus ciblées sur le produit.

C'est le cas des normes européennes relatives aux produits de construction qui ont pour but de créer un marché commun des produits de la construction en harmonisant les législations nationales établissant les exigences essentielles de ces produits. Le logement est également visé, au premier chef, par la directive sur la performance énergétique des bâtiments. Concrètement, pour les logements, la directive impose des obligations de trois ordres :

- En cas de construction neuve, des exigences minimales de performance énergétique devront être respectées;
- En cas de vente ou de location, le propriétaire devra fournir à l'acheteur ou au locataire une information sur la performance énergétique de son bâtiment.
- Les chaudières et les systèmes de climatisation devront être contrôlés par des organismes indépendants désignés par l'Etat.

CONCLUSION

Les quelques thèmes qui viennent d'être développés brièvement démontrent que les politiques nationales du logement sont influencées par une multitude de décisions de l'Union européenne alors que tant les Etats que l'Union européenne continuent de clamer que la politique du logement est bel et bien politique de compétence nationale (voire régionale). Cela contribue à entretenir un certain flou autour des interactions qui peuvent intervenir entre ces niveaux de pouvoir, voire à créer une insécurité juridique pour les opérateurs. Dans ces conditions, le fait que les fonctionnaires et les Ministres européens du Logement se rencontrent chaque année est d'un intérêt inestimable. A cet égard, on peut souhaiter que d'une part, l'impact des politiques européennes figure à chaque agenda des rencontres annuelles des Ministres du Logement et que d'autre part, la Commission européenne informe régulièrement les Ministres du Logement sur l'impact probable des réglementations européennes en préparation. ●

¹ Depuis 1989, les Ministres européens du logement se rencontrent de manière informelle le second semestre de l'année afin d'évoquer les problématiques communes et spécifiques qui touchent à leur compétence.

² Le rapport (anglais et français) ainsi que les questionnaires complétés par les différents Etats sont disponibles à l'adresse <http://mw.wal-lonie.be/dgatlp/housing2003>.

³ Voir le rapport "Relever le défi : la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi", Rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok (novembre 2004).

⁴ Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86§2 du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JOUE du 29.11.2005).



Le logement social face à la réglementation européenne sur les aides d'Etat

Par **Sorcha Edwards**, *Chargée de communication et de liaison au Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS)*

En décembre 2005, la Commission européenne a jugé que les Etats membres de l'Union européenne n'ont pas à solliciter son accord pour financer le logement social. Si cette décision apporte une certitude juridique au secteur, elle souligne également la nécessité, pour les organismes de logement social, de mieux se définir et de préciser davantage leur mission.

La Commission européenne possède un service, une Direction générale, spécifiquement chargé d'appliquer la politique de concurrence de l'Union. Les fonctionnaires de ce service ont pour mission de mettre un terme aux activités anticoncurrentielles de certaines entreprises et de réglementer les pratiques protectionnistes des gouvernements des Etats membres. L'objectif est « *d'offrir au consommateur un choix plus large et une véritable concurrence sur les prix, contribuant ainsi au bien-être du consommateur européen et à la compétitivité de l'industrie européenne* ». Le droit européen interdit aux Etats membres d'accorder, que ce soit directement ou indirectement sous la forme de moyens, quelques aides publiques que ce soit qui contreviendraient aux principes du Marché intérieur et entraveraient la libre concurrence ou favoriseraient certaines entreprises au détriment des autres. Cet objectif paraît louable en soi. En pratique toutefois, il paraît impossible de traiter tous les dossiers d'aides d'Etat de la même manière. Les subsides consacrés à la revitalisation de zones urbaines négligées ou au logement de publics défavorisés ne peuvent être considérés sur un pied d'égalité avec les aides d'Etat accordées à un constructeur automobile en difficulté. Au nom de ses membres, le CECODHAS a négocié la reconnaissance de l'impossibilité pour les organismes de logement social de mener à bien les missions qui leur sont confiées sans bénéficier du moindre appui financier. Les Etats membres proposent ce soutien sous des formes diverses telles que subsides, prêts à taux bonifié, cautionnement public, mise à disposition de terrains, exemptions fiscales ou TVA réduite.

En 2004, la Commission européenne a engagé une réforme de la réglementation sur les aides d'Etat afin de préciser les catégories d'aides inacceptables et de simplifier les procédures internes. L'omniprésence du CECODHAS durant la période de consultation a permis d'attirer l'attention des fonctionnaires de l'Union européenne sur les particularités des systèmes de logement social. Elle a eu pour effet, à tous les stades du processus et à tous les échelons du débat, de sensibiliser les fonctionnaires à l'impossibilité pratique d'adopter une approche monolithique pour l'application de la réglementation sur les aides d'Etat. Ces efforts ont été payants puisque, en février 2004, la Commission européenne a proposé une exemption par bloc de l'obligation de notification pour les petits organismes et les structures locales appartenant au secteur des services d'intérêt économique général, auquel appartient le logement social.

L'intégration du logement social au champ de cette exemption constitue un progrès considérable pour notre secteur. Toutefois, l'histoire est loin de s'arrêter là. En 2005, l'opposition à l'exemption du logement social s'est manifestée par le biais du Parlement européen qui a exigé le renforcement des contrôles européens sur les aides d'Etat destinées au logement social. Les Etats membres ont alors recherché un accord dans le cadre de négociations à l'échelon intergouvernemental. Les services de la Commission européenne se sont appuyés sur le CECODHAS pour s'informer sur les modalités des aides au secteur du logement social en vigueur à travers l'Union européenne. Le CECODHAS a soutenu qu'obliger les Etats membres à notifier toute aide publique au logement social imposerait non seulement une énorme charge de travail à la Commission européenne mais entraînerait également des retards aussi longs qu'inutiles dans la construction, pourtant urgente, de logements indispensables. Chaque année, la Commission européenne enquête sur des centaines de sociétés et de dossiers d'aides d'Etat. Il serait insensé d'ajouter à cette charge tous les dossiers de financement de logements sociaux en projet partout en Europe, d'autant que, comme les membres du CECODHAS l'ont signalé, tous les dossiers de financement public des organismes de logement social sont soumis à un examen minutieux aux échelons local et national.

Le lobbying du CECODHAS a fini par porter ses fruits et un accord définitif a été conclu le 13 juillet 2005 entre les Commissaires et les gouvernements européens. Mme Nelli Kroes, Commissaire chargée des aides d'Etat, a rejeté les conclusions du rapport du Parlement européen rédigé sous la houlette du Député In'T Veld. Elle appuie sa décision sur l'Article 86.3 du Traité, qui consacre la compétence des Etats membres dans ce domaine. Cette décision a finalement été publiée au Journal officiel de la Communauté européenne le 29 novembre 2005.

LA DÉCISION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE OFFRE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE SANS SACRIFIER LA TRANSPARENCE ET LA RESPONSABILISATION

Si elle renforce significativement la sécurité juridique des organismes de logement social et des systèmes qui leur apportent le soutien dont ils ont besoin pour mener à bien leurs missions, cette décision impose également aux Etats membres de clarifier le rôle des organismes de logement social et les oblige à la transparence en ce qui concerne leur gestion comptable. Pour être certains d'agir conformément aux règles de l'Union européenne, les organisations bénéficiaires de subventions devront remplir un certain nombre de conditions fixées par la Cour de Justice dans l'arrêt rendu dans l'affaire « Altmark ».



L'arrêt Altmark dispose que les organismes subsidiés doivent avoir clairement pour mission de fournir un service d'intérêt général relever de l'obligation de service public telle que définie par les pouvoirs publics nationaux et locaux (par exemple par le biais de règles de plafonnement des loyers, de restriction dans l'attribution des logements, de continuité du service public) pour remédier aux défaillances du marché (ici, la pénurie de logements décentes et abordables et l'augmentation de l'exclusion liée au logement). Le service fourni doit appartenir à la catégorie des services d'intérêt général au sein de l'Etat membre dans lequel ils sont fournis. Il doit être établi que les destinataires de ces subsides ne bénéficient pas d'une rémunération disproportionnée de leurs prestations (surcompensation), c'est-à-dire qu'ils ne sont pas rémunérés au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour s'acquitter de leur mission. Contrairement aux autres services d'intérêt général, la surcompensation est tolérée à concurrence de 20% dans le secteur du logement social à condition que tout excédent de gestion soit réinvesti dans le logement social. Les règles imposent également la plus grande transparence dans l'utilisation des fonds publics. Par exemple, tout organisme qui bénéficie de subventions pour des activités qui relèvent de son obligation de service public et mène par ailleurs des opérations potentiellement lucratives pour lesquelles il ne bénéficie d'aucune aide publique est obligé de tenir deux comptabilités complètement séparées. Il est également essentiel que l'impact des aides d'Etat sur le commerce international au sein de l'Union européenne soit négligeable.

Sur papier, ces prescriptions paraissent simples. En pratique toutefois, l'interprétation de l'arrêt s'avère éminemment complexe, entre autres lorsqu'elle est contestée par les représentants des intérêts des promoteurs immobiliers privés. Etant donné la complexité du secteur, il n'est pas aisé de lui appliquer la jurisprudence européenne. Les affaires actuellement entre les mains de la Cour de Justice des Communautés européennes illustrent clairement cette problématique.

LE CAS SUÉDOIS

La Fédération européenne des propriétaires immobiliers (FEPI) a déposé deux plaintes auprès de la Commission européenne concernant la filière du logement en Suède. La première, déposée en 2002, accuse l'Etat suédois d'accorder des aides illégales aux régions pauvres en leur attribuant des subsides par le biais des municipalités et d'assister également financièrement les sociétés de logement social dont ces dernières sont propriétaires. Dans la seconde, introduite en 2005, la FEPI affirme que les municipalités suédoises attribuent des aides illégales à leurs propres sociétés de logement par le biais de divers subsides. La conciliation est en cours entre la Commission européenne et le gouvernement suédois.

Le système suédois de protection sociale affirme le droit au logement pour tous les citoyens. Sur cette base, l'Etat suédois et la quasi totalité des municipalités du pays ont créé des sociétés publiques de logement sans but lucratif. Aujourd'hui, quelque 22 % des

ménages suédois occupent un logement de ce type. Aucune restriction à l'entrée ne conditionne l'accès à ces logements municipaux. En Suède, les sociétés municipales de logement ont obligation légale de fournir un logement de qualité à tous les ménages. Ces sociétés sont également prestataires de certains services publics sur le marché suédois du logement. Le paysage suédois du logement se caractérise également par le contrôle des loyers. Le Parlement suédois a décidé qu'il incombe aux sociétés municipales de logement de négocier les loyers avec les représentants des locataires. Les niveaux de loyers négociés s'appliquent ensuite à tous les logeurs, y compris privés, de logements comparables. Ce système est en place depuis plus de trente ans.

LE CAS NÉERLANDAIS

En juillet 2005, la DG Concurrence a adressé aux autorités néerlandaises un courrier dans lequel elle se prononce sur la compatibilité des modalités de financement du logement social aux Pays-Bas avec le Règlement européen régissant les aides d'Etat ainsi qu'avec les règles du Marché intérieur. Cette lettre fait suite à la demande d'avis sur la question que les Pays-Bas ont adressée à la Commission en 2002. Dans ce courrier, la DG Concurrence conclut que pour garantir la conformité des modalités de financement en vigueur aux Pays-Bas avec les règles du Marché intérieur, les autorités néerlandaises devraient prendre un certain nombre de mesures.

Il s'agirait entre autres de préciser la définition du logement social de manière à établir un lien direct avec les ménages socialement défavorisés. Dans sa lettre, la Commission européenne affirme également qu'il conviendrait de résoudre le (soi-disant) problème de l'excédent structurel de l'offre de logements sociaux aux Pays-Bas en vendant lesdits logements. Cet exemple illustre à merveille la nécessité, pour l'Union européenne, de reconnaître que chaque système national présente des caractéristiques spécifiques, c'est-à-dire en l'occurrence de prendre acte du statut hybride de certaines structures qui, à l'instar des organismes néerlandais de logement social, sont actives à la fois sur les marchés publics et privés du logement.

LA LÉGISLATION EUROPÉENNE DOIT S'ADAPTER AUX IMPÉRATIFS DES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

En conclusion, si la décision d'exempter le logement social de l'obligation de notification constitue bel et bien un pas dans la bonne direction, les exemples ci-dessus illustrent la nécessité de clarifier et de renforcer la sécurité juridique des systèmes de logement social aussi divers que variés qui existent à travers l'Europe. La complexité de ces derniers, de même que les différences qui les séparent, compliquent la tâche du secteur lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la réglementation européenne. Le CECODHAS est d'avis que le Parlement européen, le Conseil et la Commission doivent, en concertation, proposer un cadre réglementaire précisant, en particulier, comment le droit de la concurrence et les règles du Marché intérieur doivent s'appliquer aux services sociaux d'intérêt général, compte tenu du rôle important que ces derniers ont à jouer sur les plans de l'inclusion sociale et de la cohésion. ●



L'importance du Livre vert sur la santé mentale pour les personnes sans domicile

Par Josée Van Remoortel, *Conseillère politique, Santé Mentale Europe*

Historique

L'Union européenne, telle que nous la connaissons aujourd'hui, a été créée en 1957 en tant qu'union économique. Nous avons dû attendre la signature du Traité de Maastricht en 1991 pour constater une ouverture de l'UE face aux questions de santé publique. Il était évident, cependant, que les services de santé resteraient du ressort unique des Etats membres. Le Traité d'Amsterdam de 1997 (article 152 concernant la santé publique) avait pour objectif d'assurer un niveau plus élevé de protection en termes de santé dans toutes les politiques communautaires, mais la portée se limitait aux questions telles que le HIV/SIDA, la tuberculose, la dépendance à la drogue, etc.

Le Programme d'action communautaire adopté pour 2003-2008 a octroyé un premier soutien à un certain nombre de projets dont l'objectif était de promouvoir la santé mentale (santé mentale dans les prisons; promotion de la santé mentale et prévention des maladies, etc.). La Conférence ministérielle européenne de l'OMS sur la santé mentale qui eut lieu en janvier 2005 fut un autre pas important, qui fut suivie par les Conclusions du Conseil (juin 2005) confirmant la déclaration et le programme d'action adopté lors de la Conférence. On demanda à la Commission européenne de faire en sorte que la santé mentale soit également prise en considération dans la législation communautaire. Le Livre vert était né !

La Commission européenne désire donner plus d'importance à l'impact social, économique et structurel de la santé mentale et assurer une plus grande visibilité des questions qui concernent la santé mentale dans toutes les politiques de l'UE, de même que promouvoir la santé mentale dans le cadre de la santé publique et chercher à améliorer l'état de santé et de bien-être mental de la population européenne.

POURQUOI LA SANTÉ MENTALE EST-ELLE DEVENUE SOUDAIN UNE QUESTION IMPORTANTE POUR L'UE?

Les raisons de l'importance qu'ont pris les questions de santé mentale pour l'UE sont variées:

- Le taux de maladie mentale dans la population est très élevé: 27% des adultes européens sont concernés par la maladie mentale et chaque année plus de 58 000 adultes meurent suite à un suicide.
- L'impact de la maladie mentale sur la prospérité économique des pays, sur leur situation en termes d'emploi et de santé est bien connue: pour les Etats européens, le coût de la maladie mentale s'élève à 3-4% de leur PNB comme conséquence d'une perte de productivité et d'autres charges supplémentaires. Le fardeau des troubles mentaux représente 20% du fardeau total des maladies en Europe.¹
- Le fardeau financier qui pèse sur les individus et leur famille est énorme: en plus de l'impact sur le revenu personnel, la capacité à travailler des membres de la famille de même que le budget familial sont affectés.
- Malgré quelques évolutions positives, la stigmatisation, la discrimination et l'exclusion sociale des personnes ayant des problèmes de santé mentale constituent l'une des violations persistantes des droits humains dans l'UE.
- Il existe des inégalités significatives entre les différents Etats membres, par exemple en ce qui concerne le taux de suicide

annuel, qui s'élève à 3.6 pour 100 000 adultes en Grèce alors qu'il arrive à 44 pour 100 000 adultes en Lituanie. La proportion du budget destinée à la santé mentale varie également énormément selon les Etats membres : par exemple, le Luxembourg y consacre 13.5% de son budget alors que la Slovaquie ne dépense que 2% de son budget pour la santé mentale.

- Enfin, selon les statistiques de l'OMS², un Européen sur quatre fait l'expérience au courant de son existence d'un épisode significatif de maladie mentale.

Pour toutes ces raisons, la Commission européenne a décidé de lancer un vaste débat sur ces questions, en soulignant l'importance du bien-être et la nécessité de mettre au point une stratégie complète sur la santé mentale en Europe. Lors de la Conférence ministérielle européenne de l'OMS qui a eu lieu à Helsinki, les décideurs politiques, les professionnels de la santé et d'autres acteurs clé ont convenu de chercher des solutions et de donner la priorité aux soins de santé mentale de haute qualité, de même qu'à l'accessibilité des traitements pour ceux et celles qui ont des problèmes de santé mentale.

La stratégie de l'UE sur la santé mentale

Un des objectifs majeurs du Livre vert est d'établir une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne qui se concentre sur:

- La promotion de la santé mentale pour chacun,
- La prévention de la maladie mentale,
- L'inclusion sociale et la protection des droits et de la dignité des personnes connaissant des problèmes de santé mentale,
- L'amélioration de la recherche d'information et des connaissances en termes de santé mentale au sein de l'UE.

Avant de mettre en oeuvre cette stratégie, un processus de consultation a été organisé (la consultation se termine en mai 2006). La Commission européenne a lancé une consultation très vaste qui s'adresse non seulement à tous les Etats membres, mais également aux organisations européennes, aux professionnels, décideurs politiques et autres acteurs clé du secteur social et de la santé. Puisque la santé mentale concerne tout un chacun, la Commission souhaite adopter une démarche exhaustive prenant en compte les points de vue du plus grand nombre de groupes possible.

LE LIVRE VERT AURA-T-IL UN IMPACT SUR LA SANTÉ MENTALE EN EUROPE?

L'organisation SME est satisfaite du Livre vert, du processus de consultation et de la mise au point d'une stratégie européenne sur la santé mentale qui devrait s'en suivre.

Aspects positifs du Livre vert:

- Le Livre vert a reconnu l'impact des questions relatives à la santé mentale dans l'Union européenne et le besoin de solidarité. De même, l'effet stimulant envers les Etats membres les poussant à prendre des mesures dans ce domaine est particulièrement positif.
- Un autre aspect positif découle du fait que la santé mentale est abordée dans un contexte plus large, qui prend en compte la pauvreté, la violation des droits humains, la stigmatisation et la discrimination, c'est-à-dire des facteurs qui peuvent jouer un rôle important dans la lutte contre la maladie mentale.



- L'implication d'organisations de patients et de la société civile constitue également l'expression d'une évolution positive. Les usagers et les organisations d'usagers ont un rôle essentiel à jouer en termes d'*empowerment*, de guérison et d'inclusion sociale. Dans certains pays les usagers ont l'opportunité de suivre une formation et devenir à leur tour formateurs, leur connaissance basée sur leur propre expérience étant utilisée en vue de changer la perception des professionnels de la santé.
- Le processus de désinstitutionnalisation offre une bonne occasion d'améliorer les conditions de vie au sein des institutions de soins psychiatriques et de créer des dispositifs alternatifs à l'extérieur des institutions.
- Le Livre vert permettra de faire de la sensibilisation au sujet de ces problèmes dans tous les Etats membres. Les décideurs politiques auront à se concentrer explicitement sur la promotion de la santé mentale et sur des activités de prévention dans leur pays, de même que sur la lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination des personnes qui connaissent des problèmes de santé mentale.

Aspects négatifs du Livre vert

- Le Livre vert ne contient pas d'éléments négatifs en soi, mais un certain nombre de défaut devraient être mentionnés. La question des droits humains n'est pas suffisamment reconnue lorsque l'on se réfère aux institutions de soin psychiatriques. Les actions qui vont à l'encontre du traitement involontaire devraient clairement faire partie d'une future stratégie.
- Il n'est pas fait mention du lien possible avec la législation européenne relative à la non-discrimination qui existe déjà.
- Un lien plus étroit entre le budget destiné à la santé et le budget destiné à la politique sociale devrait être encouragé, étant donné que les personnes connaissant des problèmes de santé mentale ne répondent pas toujours aux critères nécessaires pour recevoir une aide sociale, passant ainsi à travers les mailles du filet social.
- Le genre n'est pas abordé, alors qu'il s'agit d'une question importante en termes de différences dans la prestation des services de santé mentale.
- La stratégie européenne en matière d'inclusion sociale devrait inclure l'accès au logement social pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Ceci devrait s'appliquer également aux personnes sans domicile, qui ne sont pas citées dans le Livre vert et dont les conditions de santé mentale pourraient constituer un obstacle à leur intégration sociale.

COMMENT LE LIVRE VERT SUR LA SANTÉ MENTALE AFFECTE-T-IL LES PERSONNES SANS DOMICILE?

Le Livre vert devrait être considéré comme un pas dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie sur la santé mentale concrète et efficace dans une perspective de long terme. Le processus de consultation donne à tous les acteurs clé une opportunité authentique de faire entendre leur voix et de présenter des propositions concrètes en vue d'actions possibles. La FEANTSA a également publié une contribution à la consultation lancée dans le cadre de ce Livre vert³, qui se révélera sans doute utile. Le Livre vert en effet fait référence à la population vulnérable en général, mais ne mentionne pas de façon spécifique les personnes sans domicile.

La relation entre l'exclusion liée au logement et la maladie mentale est connue mais il n'est pas facile de s'en occuper. Le fait d'être sans-abri peut causer des problèmes de santé mentale et le fait d'avoir des problèmes de santé mentale mène souvent à l'exclusion sociale et liée au logement.

Il est de notoriété publique que parmi les personnes sans domicile il existe un taux de maladie mentale plus élevé que parmi la population en général. Un statut au bas de l'échelle sociale et économique accroît la vulnérabilité à la maladie mentale. Un soutien à ces groupes vulnérables peut améliorer leur santé mentale, renforcer la cohésion sociale et prévenir les fardeaux sociaux ou économiques qui y sont associés.

Etre âgé, un/e migrant/e ou appartenir à un groupe ethnique différent aura pour conséquence davantage de marginalisation et un risque accru en termes de problèmes de santé mentale. L'abus de drogues et d'alcool constitue un autre facteur de risque pour les personnes sans domicile pouvant mener à des problèmes mentaux. Le suicide est également un risque pour les personnes sans domicile. Différents aspects lient l'emploi et la santé mentale : pour les personnes sans domicile connaissant des problèmes sérieux de santé mentale, l'emploi devient un défi impossible. Pour conclure, le logement et les conditions de vie ont un impact certain sur la santé mentale. Les institutions, les foyers et les refuges ne sont toujours en mesure de garantir des conditions adéquates qui assurent la dignité et le droit à la vie privée des personnes ayant des problèmes de santé mentale.

Tous ces éléments paraissent suffisamment évidents pour que l'on inclue les personnes sans domicile dans la stratégie sur la santé mentale qui sera élaborée. SME espère que suite au processus de consultation sur le Livre vert, la stratégie de l'UE sera élaborée en prenant en compte les nombreux commentaires, suggestions et recommandations des différents groupes et des acteurs clé du domaine social. SME s'attend également à ce que cette stratégie fournisse un programme d'action et de opportunités d'échange, d'apprentissage et de coopération qui auront pour objectif l'inclusion sociale, la protection sociale, la santé et plus de droits pour les personnes connaissant des problèmes de santé mentale.

Deux slogans résumant parfaitement le Livre vert: "*No health without mental health*" ("Pas de santé sans santé mentale") et "*Nothing about us, without us*" ("Rien sur nous sans nous"), qui était le slogan de l'année européenne des personnes handicapées. Ces slogans reflètent la nécessité d'inclure la santé mentale dans toutes les politiques et activités au niveau européen, national, régional et local et de donner la parole et d'impliquer les personnes concernées même dans le cadre d'un processus de prise de décision participatif. SME accueille favorablement le soutien de la FEANTSA et de toutes les autres ONG européennes actives dans le domaine de la santé et social dans le cadre de ce projet. •

Pour de plus amples renseignements, merci de vous référer au site Internet de Santé Mentale Europe www.mhe-sme.org ou d'écrire à l'adresse office@mhe-sme.org.

¹ Commission européenne (2004) *The State of Mental Health in the European Union*.

² WHO (2003) *Investing in Mental Health*.

³ FEANTSA (2006) Contribution de la FEANTSA à la consultation sur le Livre vert de la Commission sur la santé mentale.

Références supplémentaires:

Use of Mental Health Services in Europe: Results from a European Study on Mental Disorders. Acta Psychiatrica Scandinavica 109, p. 47-54.

SME - MHE (2004) *Mental Health in European Economic Area. Mental Health Economic Report*



Les fonds européens, tels l'Objectif 3 du FSE et EQUAL peuvent être utilisés d'une manière efficace pour répondre aux besoins et aux aspirations des personnes exclues du marché du travail.

Les fonds communautaires et l'exclusion liée au logement – toutes choses étant "EQUAL"?

Par **Linda Butcher**, *Directrice, Off the Streets and Into Work (OSW), Royaume-Uni*

Au cours de cette dernière décennie les financements européens, et notamment du Fonds social européen (FSE) Objectif 3, ont permis à des prestataires de services aux personnes sans domicile fixe en Angleterre de gérer des programmes d'emploi, de formation et d'éducation (ETE) qui sont adaptés à des besoins identifiés, et qui permettent de travailler au rythme individuel des personnes concernées.

Le secteur de prise en charge des personnes sans domicile fixe a pu fournir des services qui engagent, soutiennent, motivent et préparent les personnes qui ne sont pas prêtes pour, ou qui ne sont pas accompagnées par, les principaux services publics (par exemple l'agence nationale pour l'emploi, Jobcentre Plus, ou des collèges d'éducation supérieure).

Bon nombre des individus avec lesquels nous travaillons sont loin du marché du travail et ont plusieurs barrières à surmonter avant de pouvoir bénéficier pleinement des services publics, et d'obtenir - ou garder - un emploi.

Pour certains, le début du voyage qui mènera peut-être à l'emploi, est de *faire quelque chose* - se lever le matin, commencer une routine, devenir bénévole ou d'assister régulièrement à une activité.

Toutefois, ceci ne veut pas dire pour autant que les personnes sans domicile fixe ne veulent pas ou n'aspirent pas à trouver du travail. Le rapport de OSW 'No Home, No Job' a démontré que 77% des sondés voulait travailler au moment du sondage, et 97% voulait trouver du travail à l'avenir.

Mais les multiples barrières à l'emploi auxquelles sont confrontées beaucoup de personnes sans domicile fixe - barrières personnelles comme des problèmes de santé ou manque de qualifications; barrières structurelles comme le manque de programmes de formations ou de transports utiles; barrières sociales comme le stigmate et la discrimination - peuvent former un véritable barrage qui pourrait faire échouer même les plus qualifiés et déterminés d'entre nous.

Off the Streets and Into Work, une association qui travaille en partenariat avec un vaste éventail de partenaires stratégiques et de prise en charge, est un bon exemple de l'utilisation de fonds européens, tels l'Objectif 3 du FSE et EQUAL, de manière efficace pour répondre aux besoins et aux aspirations des personnes exclues du marché du travail. Nous avons pu gérer un programme multi-annuel dans le cadre de l'Objectif 3 FSE à Londres (c. £1,5 million par an), coor-

donnant un partenariat d'ONG pour fournir des services d'emploi et de formation. Nous avons fourni un soutien d'assistance technique aux prestataires de services aux personnes sans domicile fixe dans le cadre de l'Objectif 3, Priorité 4 (développement de capacités). OSW gère actuellement un projet EQUAL (série 2) de partenariat de développement "Combattre les barrières multiples à Londres en améliorant l'employabilité" ('Tackling Multiple Disadvantage in London by Improving Employability' - TMD London). Et nous gérons également la mise en oeuvre d'un partenariat basé à Londres entre plusieurs agences publiques co-financées dans le cadre de l'Objectif 3 FSE.

Nous estimons que le FSE est fondamental pour répondre aux attentes ETE des personnes sans domicile fixe dans ce pays, et ceci est renforcé par les constatations récentes du dernier Bilan de l'évaluation (MTE) du programme opérationnel de l'Objectif 3 pour l'Angleterre et Gibraltar. Ce rapport a démontré que, à partir des sondages de bénéficiaires de 2004, l'Objectif 3 FSE avait fourni un accompagnement positif aux personnes victimes de problèmes multiples, y compris des personnes sans domicile fixe, et surtout que l'Objectif 3 FSE avait "servi de marchepied pour certains bénéficiaires en les encourageants à poursuivre leur éducation/formation qui les amènera à intégrer le marché du travail". Ce rapport a également confirmé ce que les acteurs de terrains savaient déjà - qu'il existe un groupe de bénéficiaires du FSE pour lesquels l'obtention d'un emploi, du moins au moyen terme, sera peu probable. Pour certains de ces bénéficiaires, l'obtention d'un emploi ne pourrait même jamais se réaliser."

Une des méthodes utilisées par OSW et nos partenaires pour identifier et concentrer un accompagnement plus individualisé pour les personnes les plus éloignées du marché du travail a été à travers le programme EQUAL de 'TMD London', et à travers notre partenariat transnational '4Inclusion'. Les programmes EQUAL abordent les priorités européennes et nationales, sont basés sur des données sur le marché du travail, et existent pour répondre aux attentes et ambitions d'individus qui sont exclus du marché du travail. EQUAL favorise l'innovation, le partage, l'intégration de priorités sociales dans d'autres domaines liés; et encourage et demande que les bénéficiaires soient pleinement impliqués dans tous les aspects du programme. Il s'agit d'un programme fascinant représentant des défis, qui permet aux organisations de prendre des risques et de tester de nouvelles approches, tant qu'elles sont basées sur des raisonnements solides.



Des discussions sont actuellement en cours au Royaume-Uni sur les conditions d'allocations et de gestion des programmes de financement européens à l'avenir. Les réponses des ONG aux différentes propositions présentées expriment espoirs et appréhensions. A partir des idées exprimées ci-dessus, pourquoi l'attitude des ONG serait-elle ainsi?

QUELLE EST LA SITUATION AU ROYAUME-UNI PAR RAPPORT AUX FONDS EUROPÉENS?

Le gouvernement est en consultation sur le projet de Cadre référence stratégique nationale (CRSN). Le but est d'élaborer une stratégie intégrée pour les dépenses des Fonds structurels au Royaume-Uni et de fournir un cadre de référence pour le développement des programmes européens sur les fonds structurels de 2007 à 2013.

Quelques unes de ces propositions visent à assurer que:

- 1) les dépenses FSE à l'avenir en Angleterre seront étroitement liées aux priorités intérieures;
- 2) le soutien FSE à l'emploi et la formation sera lié aux financements nationaux et de qualification;
- 3) l'administration de la mise en oeuvre du FSE sera simplifiée; et
- 4) les demandes européennes de co-financement n'empêche pas les organisations d'avoir accès aux FSE.

Avec le soutien des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi, une des deux priorités dans un seul programme FSE pour l'Angleterre serait augmenter les possibilités d'emploi, ce qui concentre les efforts sur plus d'emploi pour promouvoir l'inclusion sociale. Des exemples d'actions à soutenir seraient de développer l'employabilité et les qualifications des personnes au chômage et des personnes qui ne sont pas économiquement actives, et de surmonter les barrières au marché du travail auxquelles font face les groupes défavorisés.

DONC QUEL EST LE PROBLÈME?

Même si le gouvernement et les ONGs savent pertinemment:

- que le FSE est un outil important pour les personnes défavorisées
- qu'il faut plus de souplesse et des objectifs moins rigides, et
- que beaucoup de bénéficiaires auront besoin de plus de temps et d'accompagnement

...dans certains cas, l'Objectif 3 ne fonctionne pas bien pour les personnes les plus défavorisées en raison des demandes mises en places par les financeurs publics britanniques.

Les résultats du MTE mentionnés ci-dessus sont fondés sur les sondages de 2004. Depuis lors, les arrangements de co-financement ont été

mis en oeuvre et ont, selon plusieurs organisations, changé la nature fondamentale du FSE - et notamment l'Objectif 3.

Le raisonnement pour le co-financement était logique:

"Le co-financement a été mis en place pour surmonter certains des problèmes liés au fonctionnement du FSE. Ceci implique le paiement de l'argent FSE et du co-financement à des fournisseurs dans le cadre d'une unique ligne budgétaire."

Le co-financement a été intégré pour promouvoir une meilleure coordination et un meilleur ciblage; pour réduire la bureaucratie; pour permettre l'innovation et la créativité; pour améliorer la qualité; pour assurer un suivi systématique de la provision; et d'assurer que l'argent FSE est un valeur ajoutée pour la mise en oeuvre de programmes gouvernementaux.

Et certains des organes de co-financement ont bien géré cette situation, avec des résultats positifs. Mais beaucoup n'ont pas engendré des résultats positifs. Un aperçu de la situation actuelle (à Londres du moins):

- Bon nombre d'organes de co-financement ne fonctionnent pas conformément aux règles européennes qui permettent jusqu'à 30% de paiements réglés d'avance pour favoriser le cash-flow;
- Les procédures ainsi que les résultats sont évaluées, ce qui crée des contraintes ultérieures et peu nécessaires;
- La bureaucratie et les risques étouffent les prestations et ferment les portes aux fournisseurs spécialisés et de plus petite taille. Les règles de co-financement auraient dû aborder ces questions, mais dans certains cas n'ont fait qu'empirer la situation;
- Certains organes ont transmis les éléments de risques (notamment financiers) aux organes de mise en oeuvre. Ceci est en conflit fondamental avec l'objectif initial du co-financement et la promotion du co-financement auprès des ONG. Ceci a eu pour effet de contraindre les ONG travaillant avec les plus défavorisés de la société de financer des contrats publics par leurs propres moyens financiers, puisque aucune ONG à notre connaissance n'est financée pleinement pour les services fournis pour la mise en oeuvre de leur programme Objectif 3;
- L'approche plus positive de l'introduction de paiements "résultats souples" ("soft outcome") par quelques organes de co-financement, a été bien accueillie.

En outre, le programme EQUAL a été supprimé après la seconde série de financements, malgré les résultats très positifs obtenus jusqu'à présent. La Commission européenne vise à intégrer les bonnes pratiques d'EQUAL dans les futurs plans FSE de chaque état membre. Mais il est difficile d'imaginer comment les deux

Liens utiles

Off the Streets and Into Work - www.osw.org.uk

4Inclusion transnational EQUAL partnership - www.4inclusion.org

London Voluntary Sector Training Consortium's 'London Euroscene' - www.lvstc.org.uk

Mid-term Evaluation of Objective 3 Operational Programme - www.dwp.gov.uk

approches décrites - EQUAL et Objectif 3 – peuvent être intégrées dans un programme efficace qui permettra de combattre l'exclusion économique et sociale.

QUEL IMPACT SUR LE TRAVAIL DES PRESTATAIRES DE SERVICES AUX PERSONNES SANS DOMICILE FIXE?

Cette année, OSW a effectué un sondage sur dix agences fournissant des services ETE aux personnes sans domicile fixe en Angleterre. Nous étions particulièrement intéressés par les services bénéficiant de financements communautaires. Ces agences fournissent un éventail de services ETE de l'engagement initial à l'accompagnement à l'emploi et à la formation/apprentissage à 6000 personnes sans domicile fixe par an. Les personnes sondées ont noté que la plupart des activités auxquelles il est difficile de lier des résultats concrets, sont de plus en plus difficile à financer malgré le fait que ces activités accompagnent les individus vers le marché du travail.

La moitié des agences comptent sur l'Union européenne et les sources de co-financement du FSE pour couvrir entre 50-100% de leurs budgets ETE. Si moins/aucun financement FSE/UE sera disponible à partir de 2007, la plupart des agences seront obligées de réduire de manière significative ou de supprimer les services, malgré avoir consacré des années à construire la capacité pour fournir des services de qualité.

"...nos services ont toujours compté sur un élément de financement européen. Si nous ne pouvons remplacer les financements FSE par d'autres sources de financement qui reconnaissent la nature unique de nos bénéficiaires de services, cela finira par la suppression de services et d'emplois."

"L'impact se traduira par la suppression de services - 70% de nos programmes les plus performants pourraient être supprimés."

LES SOLUTIONS NÉCESSAIRES

Les services nécessitent des financements à plus long terme, plus souples et plus sûrs pour opérer de manière efficace; pour fournir l'accompagnement dont les personnes défavorisées ont véritablement besoin; pour créer et ensuite maintenir la capacité, la connaissance et l'expertise; et pour développer et maintenir la

confiance des individus qui bénéficient de l'accompagnement.

Les recherches de OSW ont montré que beaucoup de personnes sans domicile fixe et anciens sans domicile fixe ont besoin de différents services avant d'être considérés "prêts au travail". Nous estimons qu'il faut adopter une approche à plus long terme concernant les "bénéfices liés aux investissements" et les économies faites en soutenant l'obtention d'un emploi durable. Les individus qui ne réussissent pas du premier coup finiront par trouver un emploi avec l'accompagnement adapté.

Les autorités qui commandent et financent des formations liées à l'emploi devraient reconnaître l'importance de ce voyage vers l'indépendance au sein de leurs et ne devraient pas limiter les financements aux services menant à des résultats concrets et mesurables ("hard outcomes"). Il faudrait un "pre-mainstream" et un "mainstream" qui seraient financés de manière constante - l'un ne fonctionne pas sans l'autre. En outre, il est urgent de considérer l'impact de la future réduction d'allocations de financements FSE aux prestataires de services, et surtout l'impact sur les bénéficiaires qu'ils accompagnent.

LES ACTIONS DE OSW DANS CE CONTEXTE

- Rassemblement de données qui montrent l'impact positif des services financés par le programme EQUAL TMD London programme
- Travail en collaboration avec le gouvernement (ODPM et DWP en particulier), ONGs et les secteurs publics et privés pour améliorer les politiques et les pratiques
- Aborder les problèmes: à l'échelon régional (en coopération avec la *London Development Agency*, et la *Greater London Authority*, le secteur associatif et d'autres); à l'échelon national (à travers les membres de notre réseau et avec nos partenaires comme Homeless Link); et à l'échelon européen (avec la FEANTSA et ses organisations membres)
- Développer et étendre nos pratiques en rapport avec l'influence et l'implication des individus qui bénéficient de nos services pour s'assurer que nos actions/services sont fondés principalement sur leurs besoins et ambitions. •

¹ FSE - Objectif 3 vise à améliorer les formations et perspectives d'emploi

² 'No Home, No Job: Moving on from transitional spaces', Singh, P., Off the Streets and into Work, 2005

³ 'Update to the mid-term evaluation of the Objective 3 operational programme for England and Gibraltar', Smith, Hardcastle, Moroney and Redden, DWP, 2006.

⁴ Consultation Launch on EU funding', Burns, Jim, Government Office for London, *London Euroscene*, London Voluntary Sector Training Consortium, April 2006

⁵ London Regional Development Plan 2002-7

⁶ Cardboard Citizens, Cardinal Hume Centre, City Lit, Connection at St Martin's, Depaul Trust, Novas, Shekinah Mission, St Anne's, St Mungo's, and Thames Reach Bondway

⁷ OSW Funding Paper, Butcher, Linda, OSW, April 2006



Quel accès à l'emploi pour les SDF ? Les nouvelles initiatives de la Commission Européenne dans le domaine d'« inclusion active »

Par **Michel Mercadié**, *Vice-président de la FEANTSA et président du groupe de travail sur l'emploi de la FEANTSA*

Après plusieurs mois d'hésitation, la Commission européenne a enfin ouvert le débat sur le rôle de l'Union dans l'accès à l'emploi des « personnes les plus éloignées du marché de l'emploi ». ¹ La FEANTSA a accueilli favorablement cette initiative et a présenté une première contribution. ² Nous pensons en effet que l'échec à mi-parcours des objectifs ambitieux de Lisbonne en matière d'inclusion sociale (2000-2010) rend nécessaire une intervention spécifique de l'Union. Rappelons qu'il est fondamental pour les citoyens que notre Europe ne se dissolve pas dans la mondialisation libérale et sache préserver ses acquis en matière de protection sociale. Or, la tendance dominante consiste à croire que les revenus liés à la protection sociale sont un obstacle au « retour à l'emploi ».

Partant de l'expérience de nos membres, nous voulons dissiper ce mythe de l'antinomie entre protection et accès à l'emploi. Pour mettre en œuvre le droit à l'activité et à l'emploi, l'Union doit prendre en compte les fruits de notre expérience, nos succès, comme nos échecs.

Tout d'abord, il faut définir un public spécifique. Parmi les « personnes les plus éloignées », il faut distinguer ceux que l'on appelle globalement SDF (Sans Domicile Fixe) ³ des « chômeurs de longue durée » et des « pauvres ».

Il faut ensuite élargir le débat au-delà des seuls paramètres des revenus d'assistance et des revenus du travail. Le groupe de travail sur l'emploi de la FEANTSA a identifié de façon précise les obstacles structurels et personnels à l'accès à l'emploi pour les SDF. Il s'agit là d'une réalité objective et non d'un schéma idéologique. Ne pas prendre en compte les obstacles liés aux difficultés d'accès à l'ensemble des droits fondamentaux, tels que le logement, la santé, la citoyenneté et vouloir agir sur les seules ressources vouerait à l'échec toute initiative européenne en ce domaine.

En ce qui concerne les ressources, il est en effet illusoire de penser que les revenus d'assistance, qui garantissent la dignité humaine, et ceux de l'activité sont antinomiques. Il faut au contraire admettre

que toute participation à l'activité économique doit augmenter les ressources. Enfin, il convient de prendre en compte le rôle spécifique joué par le secteur associatif, non marchand, pour offrir toute la palette de services nécessaire au processus lent, variable et personnalisé d'inclusion sociale des SDF : cet éventail d'options comporte aussi bien de l'orientation, de la formation (y compris linguistique), du conseil, des activités occupationnelles, de l'emploi adapté ou de l'emploi de transition. Mais il repose sur un dispositif global d'accompagnement personnalisé de la personne qui prenne en compte tous ses problèmes et sur la possibilité pour celle-ci de participer à son insertion.

Quel peut être le rôle de l'Union dans un tel processus ? Permettre aux 25 Etats Membres de partager une expérience globalement suffisante. Fixer des lignes directrices garantissant que les fonds européens contribueront réellement à plus de cohésion sociale, car il serait illusoire de parler de l'emploi des « personnes les plus éloignées » tout en poussant les Etats Membres à diminuer leurs dépenses sociales et à se défaire de leurs responsabilités dans ce domaine. Proposer des programmes qui illustrent l'approche holistique nécessaire, comme elle l'a fait dans le passé avec la FEANTSA pour le programme IGLOO, (programme d'insertion globale par le logement et l'emploi), en reconnaissant enfin le rôle irremplaçable de l'économie sociale et en cessant de croire que l'emploi marchand est capable d'accueillir tous les exclus de l'emploi. Ayons le courage de reconnaître (chiffres à l'appui) que l'objectif de l'accès de tous à l'emploi à terme dans le secteur marchand est un objectif inatteignable et qu'une partie résiduelle des personnes les plus en difficulté devra rester dans l'emploi aidé et accompagné.

Une dernière réponse aux questions posées par la Commission : le débat ne doit pas se limiter à « une négociation entre les partenaires sociaux » ; à l'évidence, il doit être ouvert au secteur associatif, et concernant les SDF aux associations spécialisées et expérimentées. Pour sa part, la FEANTSA et ses membres sont prêts à participer au débat, comme aux initiatives qui devraient en résulter. ●

¹ Communication de la Commission COM (2006) 44 final : Concernant une consultation à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail. http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_fr.html.

² Réponse de la FEANTSA à la Communication de la Commission: Concernant une consultation à mener au niveau communautaire pour promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail. <http://www.feantsa.org/code/fr/theme.asp?ID=3>

³ Cf. la typologie ETHOS promue par la FEANTSA pour connaître les différentes catégories conceptuelles et opérationnelles auxquelles renvoie ce terme générique. <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=546>



Loin de chez eux et sans domicile: principales conclusions de l'étude sur le nombre croissant de citoyens de l'UE venant des 10 nouveaux Etats membres et utilisant les services destinés aux personnes sans domicile en Irlande.



Par Tanya Lalor, *cabinet-conseil TSA*

INTRODUCTION

Le premier mai 2004, l'Union européenne s'est élargie à 25 pays, avec l'entrée de 10 nouveaux Etats membres. L'élargissement de l'Union européenne était accompagné d'une série de mesures transitoires appliquées par la majorité des 15 Etats membres existant – ceux-ci ont appliqué des restrictions sur la libre circulation des travailleurs venant des 10 nouveaux Etats membres, afin de protéger leur propre marché de l'emploi.

L'Irlande, le Royaume Uni et la Suède sont les seuls pays à avoir établi une politique de marché de l'emploi ouvert, permettant à tous les citoyens des 10 nouveaux Etats membres de circuler librement et de travailler sans restriction. Toutefois, des spéculations sur les difficultés que cela pourrait entraîner pour les allocations sociales (surtout en terme de « tourisme social ») ont conduit l'Irlande et le Royaume Uni à réduire l'accès à certaines allocations sociales. En Irlande, les individus doivent être considérés comme des « résidents habituels » pour avoir droit à une gamme d'allocations sociales. Afin de devenir « résident habituel », certaines conditions doivent être remplies – par exemple, être résident dans le pays depuis au moins deux ans. Ceci est appelé la « condition de résidence habituelle ». Des dispositions similaires ont été adoptées au Royaume Uni.

LE NOMBRE DE MIGRANTS QUI SONT VENUS HABITER EN IRLANDE DEPUIS L'ÉLARGISSEMENT

Il n'est pas possible d'établir avec exactitude le nombre de citoyens qui sont venus des 10 nouveaux Etats membres depuis le 1^{er} mai 2004.

Toutefois, nous savons, d'après les chiffres annoncés par le gouvernement irlandais, que dans les 14 mois qui ont suivi l'élargissement (jusqu'en juin 2005), pas moins de 104 000 personnes sont arrivées en Irlande pour travailler, dont la moitié venait de Pologne, 20 % de Lituanie, 10% de Lettonie, 9% de Slovaquie, et les 11% restant venaient des autres pays faisant partie des 10 nouveaux Etats membres.

Pour la grande majorité des citoyens venant des 10 nouveaux Etats membres qui se rendent en Irlande, l'existence de restrictions en matière d'aide sociale n'a pas eu d'effet négatif – selon le département des affaires sociales et familiales d'Irlande, dans les 15 mois qui ont suivis l'élargissement de l'Union européenne (jusqu'en juillet 2005), seul 1% des personnes qui sont venues des 10 nouveaux Etats membres a fait une demande pour toucher une indemnité de chômage (une des allocations supprimées sous la condition de résidence habituelle).

L'EXPÉRIENCE DES PRESTATAIRES DE SERVICES POUR LES PERSONNES SANS DOMICILE ET LA RECHERCHE QUI A ÉTÉ RÉALISÉE

Cependant, les organisations de soutien des personnes sans domicile, en particulier celles qui fournissent des services alimentaires à Dublin, ont observé une demande accrue pour leurs services, surtout des personnes venant des 10 nouveaux Etats membres, à la suite de l'élargissement de l'Union européenne. Cette demande accrue aurait vu le jour aux endroits où les personnes n'avaient pas l'accès à l'emploi ou aux allocations sociales. Alors que les personnes peuvent circuler librement dans leur pays, elles ont moins de chances de pouvoir remplir les conditions qui leur permettraient d'avoir accès aux allocations sociales si elles ne vivent pas dans le pays depuis au moins deux ans.

Sur base de cette expérience, la « Homeless Agency » (un organisme d'associations composé d'agences volontaires et statutaires à Dublin, qui a été établi en 2001 dans le cadre de la stratégie du gouvernement pour combattre l'exclusion liée au logement) a demandé qu'une recherche soit réalisée sur ce sujet. La recherche était destinée à quantifier et à établir un profil des personnes venant des 10 nouveaux Etats membres qui utilisent les services destinés aux personnes sans domicile. Le cabinet-conseil TSA a été sollicité pour réaliser la recherche en 2005 et a interviewé des personnes qui travaillent dans des services pour les personnes sans domicile ainsi que d'autres prestataires de services, les départements du gouvernement de même que 49 personnes venant des 10 nouveaux Etats membres qui ont accès aux services destinés aux personnes sans domicile, afin d'établir leur expérience.

LE NOMBRE ET LE PROFIL DES PERSONNES VENANT DES NOUVEAUX ETATS MEMBRES QUI ONT ACCÈS AUX SERVICES DESTINÉS AUX PERSONNES SANS DOMICILE

Estimation du nombre

La recherche a révélé qu'en moyenne, pendant le mois de septembre 2005 à Dublin, entre 35 et 85 personnes venant des 10 nouveaux Etats membres utilisaient les centres alimentaires chaque jour; maximum 1 ou deux personnes de ces nouveaux Etats membres logeaient dans des centres d'hébergements pour les personnes sans domicile ; à peu près 10 personnes de ces nouveaux Etats membres utilisaient des services itinérants (maraudes) pour les personnes sans domicile et aucune personne venant de ces pays utilisaient des services de logement transitoires et à long terme. Au cours d'une semaine normale, entre 10 et 25 personnes qui sont sans revenu ou sans domicile se rendent dans des organisations d'informations ou de soutien, alors que le contact avec des agences statutaires était



probablement très limité. Ceci suggère qu'en moyenne, au cours d'une journée pendant le mois de septembre, entre 60 et 120 personnes venant des 10 nouveaux Etats membres ont cherché du soutien auprès des services pour les personnes sans domicile.

Profil des personnes qui ont accès aux services pour les personnes sans domicile

Quelques 49 personnes venant des nouveaux Etats membres de l'UE ont été interviewées dans le cadre de la recherche – ces interviews ont été réalisées dans des centres alimentaires de Dublin. La grande majorité des personnes interrogées étaient des hommes (41 sur 49) et la plupart avaient entre 20 et 30 ans (37% soit 18 personnes interrogées) et entre 41 et 50 ans (31% soit 15 personnes).

La majorité de ces personnes interrogées dans le cadre de la recherche venaient de Pologne (88% soit 41 personnes) et quelques personnes venaient de Lituanie ou de Lettonie (deux personnes pour chaque pays).

Sur les 49 personnes interviewées, 28 personnes utilisant les services pour les personnes sans domicile (soit 57%) se considéraient comme personnes sans domicile et 16 personnes ont déclaré dormir dans la rue. Pour la grande majorité d'entre eux, il s'agissait de leur première expérience en tant que personne sans domicile. Une grande partie des personnes venant des 10 nouveaux Etats membres n'avaient pas accès aux logements d'urgence – le département de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement local (qui est responsable des politiques concernant l'exclusion liée au logement en Irlande) a communiqué à ces services que les personnes qui n'avaient pas droit aux allocations sociales ne devraient pas recevoir non plus de services de logement. Par conséquent, la plupart des centres d'hébergement ont changé leurs politiques, de telle manière que les personnes qui ne sont pas des « résidents habituels » ne peuvent pas être logés pendant plus d'un jour ou deux. Ceci s'applique à un nombre relativement élevé de personnes qui dorment dans la rue.

La plupart des personnes interviewées étaient arrivées en Irlande il y a peu. Quelques 29 personnes sur les 49 interrogées (59%) étaient là depuis 4 mois ou moins, mais plus de la moitié des personnes interrogées ont l'intention de rester en Irlande indéfiniment. Les personnes venant des 10 nouveaux Etats membres utilisant les services pour les personnes sans domicile ont soit travaillé pendant une courte période et ensuite perdu leur emploi, soit se sont rendus en Irlande avec trop peu d'argent pour couvrir la période avant de trouver un emploi.

Pour la majorité des personnes qui utilisent les services destinés aux personnes sans domicile, le problème est donc une question de revenu et d'emploi. Les problèmes et les besoins que présente ce groupe de personnes sont différents de l'ensemble des personnes sans domicile en Irlande. Les problèmes tels que la dépendance, les problèmes de santé mentale et les troubles familiaux ne sont pas aussi présents au sein de ce groupe que chez l'ensemble de la population sans domicile. Toutes les personnes interviewées dans le cadre de la recherche ont cité l'emploi comme facteur ayant motivé leur décision de venir en Irlande et 96% des personnes qui étaient sans domicile ont déclaré que les raisons de leur exclusion étaient tout d'abord liées aux problèmes relatifs à la recherche d'un emploi, la perte d'un emploi ou le manque d'argent. Plus d'un tiers des personnes interrogées n'avaient strictement aucune source de revenu.

Par ailleurs, les raisons de l'indigence et le sans-abrisme parmi les personnes venant des 10 nouveaux Etats membre en Irlande ont souvent été liées à l'exploitation du travailleur et aux promesses fallacieuses d'emploi des agences basées en Pologne et en Irlande. Parmi les personnes qui travaillaient ou qui avaient travaillé en Irlande, le salaire moyen était de 7,60€/l'heure (en dessous de salaire minimal qui est de l'ordre de 7,65€/l'heure). Quelques 38% des personnes qui ont donné des détails sur leur salaire étaient payé en dessous du salaire minimal.

Environ 10% (5 personnes) avaient déjà été sans domicile dans leur pays. Par conséquent, il existe des preuves qu'alors que le problème principal se situe au niveau de l'emploi et du revenu, un petit nombre de personnes venant des 10 nouveaux Etats membres, à peu près 5 à 10 personnes, bénéficieront d'une intervention totale pour les personnes sans domicile.

Préparations antérieures à l'arrivée en Irlande

Le niveau de préparation antérieure à l'arrivée en Irlande des personnes interviewées était très faible. Ces personnes dépendaient principalement du bouche à oreille pour récolter des informations. La majorité des personnes utilisant les services destinés aux personnes sans domicile possédaient des connaissances de la langue très limitées (à peine 43% avaient une connaissance pratique de l'anglais) et n'avaient pas apporté assez d'argent en Irlande (plus de trois-quarts de ces personnes ont apporté moins de 500€). Toutefois, le niveau d'enseignement était généralement élevé, surtout par rapport à la population indigène sans domicile, avec 87 % des personnes interviewées ayant terminé le niveau secondaire ou étudiant/diplômé du niveau supérieur.

Malgré les difficultés rencontrées, la recherche a démontré que quelques personnes (seulement 6 personnes) ont introduit une demande pour bénéficier d'allocations sociales.

L'expérience des prestataires de services

L'expérience des prestataires de services pour les personnes sans domicile correspond à celle des personnes interviewées. La plupart des personnes qui offrent ces services sont arrivés dans le pays récemment, souvent avec de faibles connaissances en anglais et cherchant un emploi premièrement dans le secteur de la construction. Le Centre culturel et d'information polonais a déclaré que les nouveaux arrivés attendent beaucoup de leur arrivée en Irlande et a affirmé : *Dès que ces personnes descendent du bus ou de l'avion, ils s'attendent à trouver un emploi dans l'heure, un appartement dans les deux heures et que le soir ils peuvent appeler leur famille pour leur dire qu'elles sont installées. Il y a manque de conscience des différentes règles relatives à l'emploi et à la bureaucratie différente.*

Etant donné que les usagers ne sont habituellement pas des « résidents habituels », et qu'ils n'ont par conséquent pas droit aux allocations sociales, les travailleurs sur le projet n'ont qu'une capacité limitée pour les aider à bénéficier d'un soutien. Les organisations de soutien ne peuvent même pas envoyer ces personnes vers des logements d'urgence pour les personnes sans domicile. En général, elles les enverront vers des centres alimentaires ou leur conseillent l'accès à des vols gratuits pour retourner dans leur pays d'origine (le gouvernement irlandais offrira des vols gratuits vers le pays d'origine de ces personnes si elles deviennent indigentes et qu'elles n'ont pas droit à des allocations sociales). Ces vols gratuits vers leur pays d'origine ne rencontrent

pas le succès escompté. En effet, la plupart de ces personnes ont soit fait un emprunt dans le but de trouver un emploi en Irlande ou préférent tenter leur chance dans l'espoir que leur situation changera.

Confrontés à la demande accrue de leurs services, les prestataires volontaires de services ont fait état d'une pression importante sur leurs services et s'estiment mal équipés pour prendre en charge les besoins des personnes venant des nouveaux Etats membres, surtout à cause des problèmes de langue.

RECOMMANDATIONS RÉSULTANT DE LA RECHERCHE

Le rapport établit une liste de recommandations, qui correspondent aux principaux problèmes identifiés par les personnes venant des 10 nouveaux Etats membres qui utilisent les services destinés aux personnes sans domicile. La première recommandation était que si la « condition de résidence habituelle » n'existait pas, la grande majorité des personnes venant des 10 nouveaux Etats membres ne se retrouveraient pas indigents et sans domicile.

Toutefois, malgré la politique du gouvernement par rapport à la condition de résidence habituelle, de nombreuses recommandations ont été établies. Celles-ci incluent la garantie de l'accès aux services destinés aux personnes sans domicile (en particulier les logements d'urgence) pour les personnes qui ne sont pas résidentes habituelles, des nouveaux services de logement appropriés aux besoins des personnes venant des 10 nouveaux Etats membres qui rencontrent des difficultés en Irlande ; offre d'allocations sociales à court terme, pour toutes les personnes qui ne sont pas résidentes habituelles et qui n'ont pas travaillé depuis leur arrivée en Irlande ; une campagne d'information améliorée et ciblée en Irlande et dans les nouveaux Etats membres pour les personnes qui prévoient de déménager en Irlande, des meilleurs soutiens pour dénoncer l'exploitation du travailleur pour ce groupe de personnes ainsi qu'une meilleure collaboration entre les Etats membres de l'UE afin de lutter contre les agences d'emploi malhonnêtes.

Exemple de cas

Une des personnes interviewées était un homme de 43 ans qui était venu de Pologne en Irlande en mai 2005 afin de trouver un emploi. Il dormait à la rue depuis déjà 3 mois. Ses connaissances en anglais étaient limitées, mais il avait un diplôme d'enseignement secondaire. Ca faisait quatre mois qu'il cherchait du travail en Irlande. Il avait voyagé seul, mais avait une femme et un enfant en Pologne.

Son intention était de rester en Irlande au moins trois ans, mais cela dépendait à sa capacité de trouver un emploi. Il était arrivé en Irlande après avoir reçu une promesse d'emploi et des informations sur la vie en Irlande d'une agence d'emploi faisant partie du secteur privé irlandais, qui recrutait des personnes en Pologne. Il a payé un total de 140€ pour le travail promis par cette société et, dans son cas, il avait un emploi arrangé à l'avance en Irlande sur base des promesses faites par l'agence d'emploi. Or, lorsqu'il est arrivé en Irlande, on lui a annoncé qu'il n'y avait pas de travail ici et que le marché de l'emploi était plus difficile.

Il ne connaissait personne qui habitait en Irlande avant son arrivée ici, et lorsqu'il est arrivé en Irlande, il a logé plusieurs jours dans un centre d'hébergement pour touristes pendant deux jours.

Alors qu'il était financièrement bien préparé pour venir en Irlande (étant donné qu'il avait entre 1000 et 2000€ lors de

son arrivée), il a affirmé qu'au bout de trois semaines à peine, cette argent était dépensé, en partie à cause des dépenses conséquentes à sa participation à une formation sur les normes à respecter pour travailler dans le secteur de la construction.

Peu après son arrivée, on lui a également volé ses documents (passeport, permis de conduire, cartes de banque et carte d'identité).

Il s'est renseigné sur les allocations sociales, mais on lui a annoncé qu'il ne pouvait pas obtenir de soutien, à cause de la condition de résidence habituelle.

Sa situation actuelle est très stressante pour lui, car il est séparé de sa femme, bien qu'il n'ait pas envie de retourner en Pologne, préférant tenter sa chance ici pour modifier sa situation, étant donné qu'il a emprunté de l'argent avant de venir en Irlande et estime qu'il ne peut pas rentrer dans son pays d'origine avant de pouvoir rembourser cet argent. Il n'a pas de source de revenu et se rend chaque jour dans des centres qui offrent de la nourriture, excepté parfois lorsqu'il cherche un emploi. Etant donné qu'il n'a pas d'emploi, il a affirmé qu'il allait d'entretiens à entretiens afin de trouver un emploi, déclarant avoir déjà marché pendant 20 kilomètres aller retour pour passer un entretien à l'aéroport de Dublin le jour avant l'interview.

La version complète de l'étude « Loin de chez eux et sans domicile fixe – Quantification et profile des personnes venant des 10 nouveaux Etats membres utilisant les services destinés aux personnes sans domicile et recommandations pour prendre en charge leurs besoins » peut être téléchargée sur le site web de Homeless Agency (en version anglaise seulement) :

<http://www.homelessagency.ie/downloads/publications/101.pdf> •



Le développement des services d'aide aux personnes sans domicile fixe à Tallinn, Estonie



Par **Andrus Toompuu**, *Expert auprès du Conseil de la sécurité sociale et des soins de santé de la Ville de Tallinn*

Différents pays ont développé des approches variées visant à adresser et prévenir l'exclusion liée au logement, dépendantes du contexte socio-économique et politique du pays et de l'état de bon fonctionnement de sa société civile. Les changements des conditions sociales, en Europe centrale et de l'est, dont l'Estonie, ont eu un impact important sur l'économie, la politique sur le logement et l'organisation de la société en général.

L'objectif de cet article est de présenter un aperçu global du développement des services sociaux pour les personnes sans domicile fixe dans la municipalité estonienne de Tallinn, prenant en compte l'adhésion de l'Estonie à l'Union Européenne. L'Estonie est un pays avec une surface de 45.000 km². Sa population s'élève à 1.4 millions de personnes. 400.000 personnes vivent dans la ville capitale de Tallinn.

Des changements importants dans les domaines de l'économie, de la politique sur le logement et l'organisation de la société ont engendré de nouveaux défis en Estonie. L'exclusion liée au logement, qui a attiré beaucoup d'attention publique en raison de sa haute visibilité, est un de ces nouveaux défis. L'exclusion liée au logement en Estonie est un problème présent surtout dans les grandes villes. La ville de Tallinn a développé ses politiques sur l'exclusion liée au logement au cours des dernières années. La prolifération de services sociaux destinés aux personnes sans domicile fixe et victimes d'exclusion sociale, et l'augmentation des fonds dédiés à l'amélioration de ce secteur témoignent de ce développement.

Le concept de l'exclusion sociale a émergé dans notre société dans les années suivant l'indépendance. Le Rapport estonien sur le Développement Humain de 1997 traitait, pour la première fois en tant de détails, de sujets liés à l'exclusion sociale. De plus, le sujet de l'exclusion sociale, dans un contexte de disparités économiques majeures, devient de plus en plus pressant. La société paye le prix fort de l'exclusion sociale. Les dépenses du secteur social continueront d'augmenter tant que les individus ne sont plus capables de surmonter leur situation eux-mêmes.

Tout le monde n'a pas réussi à s'adapter aux changements en Estonie suite à l'indépendance du pays. De nombreuses personnes perdirent leurs habitations suite aux réformes sur la propriété. La plupart des personnes vivaient dans des appartements financés par le gouvernement municipal pendant l'ère soviétique. Plus tard, dans le contexte de la réforme sur la propriété, ces appartements furent restitués à leurs propriétaires originaux. 23,385 appartements furent restitués en Estonie. Près de la moitié de ces appartements (11,751) sont dans la municipalité de Tallinn. En conséquence, l'Estonie devint un pays ayant un taux exceptionnellement élevé de propriétaires, comparé à d'autres pays européens. Seuls 4% de ces logements appartiennent au secteur privé, ce qui explique la difficulté rencontrée alors qu'il s'agit d'aider les personnes nécessitant un logement adéquat. Les relations entre locataires et locataires sont complexes et tendues. De nombreux ménages sont devenus des "locataires forcés" suite à la réforme. Les problèmes sont exacerbés dans les grandes villes telles que Tallinn. Nombreux des groupes vulnérables ne peuvent résoudre par eux-mêmes leurs problèmes de logement. La privatisation du logement, dans le contexte de la réforme sur la propriété, n'a pas profité à ces ménages, à la différence de nombreux de leurs compatriotes. Ces ménages ont été forcés d'espérer une aide provenant de l'Etat et du gouvernement local afin de résoudre leur situation de logement.

Tallinn compte actuellement 4.800 logements sociaux appartenant à la municipalité, ce qui est visiblement insuffisant. Les groupes ayant un accès privilégié au logement social en Estonie sont les suivants:

- Les "locataires forcés";
- Les ménages ayant perdu leur logement suite à un incendie, la démolition ou d'autres problèmes similaires;
- Les jeunes ayant vécu dans des foyers pour enfants ou des familles d'accueil;
- Les ménages comptant des personnes handicapées ou des personnes nécessitant des soins spéciaux.

Du point de vue de l'inclusion sociale, la prestation de logements sociaux du secteur public permettant aux groupes vulnérables d'accéder à un logement tient un rôle important dans le développement de politiques efficaces sur le logement. De plus en plus de logements adéquats et abordables sont nécessaires pour les personnes à bas revenu. L'année 2002 vit le démarrage d'un programme de construction de logements appelé "5.000 logements à Tallinn" dans la capitale. Ce programme vise à résoudre les problèmes de logement de 5.000 ménages (dont 70 à 80% sont des "locataires forcés") pour l'année 2008. Le coût total du programme de construction de logements s'élève à environ 900 millions de couronnes estoniennes (€57 millions d'euros). 75% des coûts seront cou-

La phase intermédiaire du processus consiste de la combinaison d'un logement temporaire et de la participation au programme de réhabilitation.

verts par la municipalité et les 25% restants seront financés par le gouvernement central. En 2006, par exemple, la ville de Tallinn verra la fin de la construction de quatre ensembles résidentiels comprenant 224 appartements au total in Tallinn.

Etant donné le manque de logements sociaux et dans le contexte d'une économie de marché, il est difficile de trouver un logement abordable, surtout que nombreux des emplois disponibles n'offrent qu'un bas revenu. D'après la législation estonienne, les gouvernements locaux sont responsables de l'attribution d'un logement aux personnes et familles nécessitant un logement adéquat, et ce en leur offrant la possibilité de louer un appartement dans un parc de logements sociaux. Le gouvernement local doit également venir en aide aux personnes éprouvant des difficultés dans leur recherche d'un logement convenable, en les aidant à adapter le logement à leurs besoins personnels ou à se procurer un logement plus adéquat s'il leur est nécessaire d'avoir un logement adapté à leurs besoins.

Le projet international de réseau de coopération Kusti II, entre le Sud de la Finlande et l'Estonie, mis en œuvre dans le cadre d'Interreg III (2003-2005), a contribué au développement des services de logement actuels de Tallinn. Le projet se concentre sur les problèmes liés aux personnes sans domicile fixe et le logement et a organisé des séminaires et des échanges de personnel tant bien en Finlande qu'en Estonie.

Les partenaires ont eu l'occasion de développer leurs connaissances et de nouvelles idées suite à l'échange de personnel et leur participation à Kusti II. Ces nouvelles idées pourront servir au développement des services sociaux de Tallinn. La participation à ce projet a confirmé la nécessité du travail effectué jusqu'à présent et le fait que nous sommes sur la bonne voie quant au développement de nos services.

Nous sommes arrivés à la conclusion que les structures et services de soutien pour les personnes menacées de devenir sans domicile fixe suivants doivent être développés en Estonie:

- des services de prévention et de soutien pour les personnes ayant un hébergement
- des services de soutien et des activités visant à faciliter la réintégration des personnes sans domicile fixe dans la société.

Le Plan de Développement de l'Aide Sociale de Tallinn définit les principaux objectifs et présente un plan d'action dans le domaine des services d'aide sociale pour la période 2006-2010. Ce plan prévoit le développement de divers services, tels que le partage des coûts et le logement accompagné, destinés aux différents groupes de personnes défavorisées.

Une grande proportion des utilisateurs des foyers d'accueil est composée de personnes sans domicile fixe pour lesquelles le foyer est devenu un "hébergement" permanent. Une combinaison de services de logement et d'autres services de soutien social est nécessaire afin de faciliter la réintégration des clients à long terme des foyers, ainsi que des autres groupes menacés de devenir sans domicile fixe, tels que les personnes récemment libérées de prison ou de centres de détention.

La ville de Tallinn souffre d'un manque de logements spéciaux prévus pour les personnes ayant des antécédents de toxicomanie et/ou d'institutions à accès direct, qui ont livré de bons résultats en Finlande. Il existe également le besoin d'augmenter le nombre d'installations de logements accompagnés et de développer des centres d'activation visant à faciliter la transition vers l'emploi. De plus, il est nécessaire de développer les services de réhabilitation, qui vont de paire avec les services de logement, et de créer des centres d'activation pour les groupes menacés de devenir sans domicile fixe, telles que les personnes libérées de prison, les personnes du troisième âge, les personnes handicapées, dont les personnes souffrant de maladies mentales, les personnes toxicomanes, etc.

Un centre de réhabilitation pour personnes sans domicile fixe a ouvert à Tallinn en 2003. En 2004, les différents services apportaient une aide à 1.007 personnes dans le besoin. Le 1^{er} étage du centre héberge un service de logements accompagnés temporaires possédant 30 lits et accessible par les personnes sans domicile fixe participant au programme de réhabilitation sociale ouvert 24h sur 24h. La phase intermédiaire du processus consiste de la combinaison d'un logement temporaire et de la participation au programme de réhabilitation. L'objectif final est de préparer les personnes à vivre une vie indépendante sans un logement adéquat soit dans le marché privé du logement ou dans un logement social.

Le centre de réhabilitation a trouvé sa place dans le système social de Tallinn. Du fait de son efficacité, il est vital que le centre de soutien continue à fournir des services sociaux aux personnes menacées de devenir sans domicile fixe et à développer ces services.

Les services d'aide sociale de Tallinn et d'Estonie continuent de développer tandis que l'Union Européenne se développe. La stratégie "Tallinn 2025" définit les objectifs principaux des services sociaux de Tallinn pour la prochaine décennie. Il est nécessaire de créer les conditions aidant à réduire les risques de pauvreté et d'exclusion sociale et qui permettent aux groupes défavorisés de mener une vie digne afin d'accomplir ces objectifs. •