

DANS CE NUMÉRO

- 2 Editorial
- 3 Conférence de la FEANTSA sur « Les stratégies de prévention et la lutte contre le sans-abrisme »

Belgique

- 5 La prévention du sans-abrisme résultant de la violence domestique en Flandres

Helen Blow

Hongrie

- 7 La prévention de l'exclusion liée au logement chez les jeunes adultes en Hongrie

Réflexions sur le système d'après placement à Budapest

Csilla Dömösi

Espagne

- 9 La prévention des problèmes de santé chez les sans-abris

Dr. María Luisa Marín Puig

République tchèque

- 11 La prévention de l'exclusion du logement en République tchèque

Petr Janousek,

Autriche

- 13 Sortir de la spirale de l'exclusion du logement : la prévention des expulsions en Autriche

Alex Hrach and Stefan Ohmacht

Irlande

- 16 La Stratégie de Prévention du sans-abrisme en Irlande-

Une analyse de ses failles essentielles

Noeleen Hartigan

Luxembourg

- 17 La prévention du sans-abrisme au Grand-Duché de Luxembourg

René Kneip



Les stratégies de prévention et la lutte contre le sans-abrisme

La prévention de l'exclusion du logement en République tchèque

Page 11

SANS-ABRI en Europe



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

Hiver 2004

Cette édition du magazine de la **FEANTSA** s'intéresse aux stratégies visant à prévenir le sans-abrisme et en fait cela a été le thème central du travail de la **FEANTSA** en 2004. La prévention du sans-abrisme est une question primordiale et le prolongement naturel du travail de réintégration et de soutien aux personnes sans-abri. C'est aussi une question extrêmement complexe et difficile, cela dit. Une approche préventive pour combattre le sans-abrisme pose des problèmes aussi bien pour les décideurs publics que pour les fournisseurs de services. Premièrement, c'est une approche large qui comprend de nombreux éléments et donc procéder à l'exécution de cette approche peu ne sembler guère faisable. Deuxièmement, ce n'est pas une approche qui se prête à une simple évaluation en utilisant des indicateurs, puisque mesurer quelque chose qui a été évité s'avère inévitablement problématique. Néanmoins, la prévention du sans-abrisme est un élément crucial dans le combat effectif contre le sans-abrisme. Supprimer les voies d'accès au sans-abrisme aidera à le réduire et à l'éliminer à long terme.

Alors que la compréhension du sans-abrisme comme un phénomène complexe s'accroît, il devient clair qu'il ne peut pas être considéré isolément de la société d'où il provient. Il est inextricablement lié aux développements économiques et sociaux et une stratégie valable pour combattre le sans-abrisme doit prendre cette donnée en compte. Les recherches menées par l'Observatoire Européen sur le sans-abrisme ont mis en lumière la manière dont le sans-abrisme est créé et maintenu par les évolutions relatives à l'emploi et au marché du logement, découlant de la globalisation, des tendances migratoires et de la polarisation dans le marché de l'emploi. Comme une base toujours plus large d'emplois insécurisés, sous-payés et souvent non déclarés se profile et comme le marché du logement devient toujours plus grand, il en résulte un nombre croissant de personnes vulnérables, exclues et sans-abri à travers l'Europe. Un autre facteur qui complique le problème du sans-abrisme est l'évolution démographique qui a lieu actuellement dans les pays d'Europe. Comme la mortalité et le taux de fertilité ont diminué, il y a un changement important à travers l'Europe dans les demandes relatives aux services de santé et dans les rapports de dépendance. Les types de ménage ont évolué pour inclure davantage de ménages plus vulnérables, comme les ménages âgés, les ménages comprenant un parent seul etc., qui peuvent être moins aptes à concourir sur le marché du logement. La tendance démographique s'est également tournée vers une société dont les réseaux sociaux et familiaux ne sont ni aussi forts, ni aussi étendus que par le passé.

Ces développements ont créé une vulnérabilité généralisée au sans-abrisme pour une large part de la population dans les pays européens aujourd'hui. On ne dit pas cependant que les problèmes individuels n'ont pas un effet causal sur le sans-abrisme. Ce sont souvent les événements qui se déroulent dans la propre vie des individus qui sont les "facteurs déclenchant" finaux qui les précipitent dans une situation de sans-abrisme. Ces facteurs déclenchant sont largement connus : ils incluent, entre autres, l'expulsion, la rupture des relations, la perte d'emploi, la violence conjugale, la sortie de prison, de l'hôpital ou des forces armées et les problèmes de santé. Le fait que l'expérience ait rendu ces facteurs déclenchant identifiables prouve qu'on peut établir une approche préventive pour les éviter, ainsi que les situations à risque qui conduisent au sans-abrisme.

A la lumière de cette compréhension complexe et approfondie des facteurs causant le sans-abrisme, la **FEANTSA** a voulu utiliser l'année 2004 pour avancer dans sa compréhension de comment effectivement prévenir le sans-abrisme, qui résulte d'une combinaison de ces facteurs. L'interaction entre les facteurs macro-économiques et les facteurs sociaux et les "micro" facteurs dans chaque situation individuelle doivent être pris en compte. Manifestement, il est nécessaire de se déplacer des considérations des symptômes du problème, pour établir une appréciation structurée des causes. Si on garde ceci à l'esprit, on peut considérer la prévention comme une tentative pro-active d'éliminer les chemins menant au sans-abrisme, basée sur l'appréciation des causes connues et des situations à risque. Un aperçu du travail de la

FEANTSA sur ce thème en 2004 est offert dans le rapport bref de la conférence de la **FEANTSA** sur "Les stratégies de prévention et le combat contre le sans-abrisme" qui s'est tenue à Budapest en octobre.

Les autres articles dans cette édition du magazine mettent en lumière une variété d'approches préventives, qui sont ciblées souvent sur les différentes manières d'arriver au sans-abrisme. Ils présentent les forces et les défauts des modèles préventifs qui ont été essayés dans différents pays européens. En Belgique, notre collaboratrice Helen Blow de l'ONG "Steunpunt Algemeen Welzijnswerk" souligne la relation entre la violence conjugale et le sans-abrisme et les structures qui ont été mises en place en Flandres pour essayer d'éradiquer ce problème. La prévention du sans-abrisme parmi les jeunes personnes quittant les soins institutionnels est au cœur de l'article auquel a contribué Csilla Domosi de Hongrie. Elle décrit le travail fait pour soutenir les jeunes personnes à Budapest, qui ont été élevées dans diverses institutions publiques, afin qu'ils aient un soutien lors de leur entrée sur le marché du travail ou pendant qu'ils poursuivent un troisième cycle (en matière de formation) et afin qu'ils soient équipés des compétences dont ils ont besoin pour être indépendants. Marin-Luisa Purín Puig d'Espagne nous fait partager le bénéfice de sa longue expérience de travail avec les sans-abri en matière de santé. Dans son article elle examine la manière dont la santé et le sans-abrisme interagissent et comment le fait de combattre certains problèmes de santé peut aider à prévenir la perpétuation de la marginalisation.

Nos collaborateurs de la République tchèque et de l'Autriche soulignent l'importance de maintenir les locations afin de prévenir le sans-abrisme. Petr Janousek de la République Tchèque décrit les activités de prévention menées par les ONG en République Tchèque. Celles-ci sont fortement centrées sur le fait d'aider les personnes à éviter l'expulsion, et le soutien apporté peut prendre la forme d'une assistance, de conseils, de soutien à l'emploi et même d'un accompagnement en faveur du logement ("appartements de formation"). Un programme solide a été mis en place à Vienne grâce au travail des ONG sur place, afin que les interventions se fassent rapidement. Son évolution et son histoire sont présentées par Alex Hrach et Stefan Ohmacht de l'organisation autrichienne BAWO. Nos collaborateurs d'Irlande et du Luxembourg ont choisi de nous donner un examen des stratégies entreprises par leurs gouvernements nationaux en rapport avec le sans-abrisme et comment elles englobent la prévention. Noeleen Hartigan de "Simon Community" d'Irlande reconnaît que la stratégie irlandaise sur le sans-abrisme identifie avec succès les domaines de besoin pour combattre le sans-abrisme, mais insiste sur le fait qu'il y a eu une faille dans le suivi de ces domaines en matière politique et en termes financiers. René Kneip de Caritas Luxembourg met en lumière une faille dans la reconnaissance des facteurs macro sociaux et économiques qui contribuent au sans-abrisme comme étant une des principales raisons de l'absence d'une politique coordonnée de prévention du sans-abrisme au Luxembourg. L'examen des politiques gouvernementales au Luxembourg est complété par un examen approfondi des actions préventives menées par les ONG sur le terrain en rapport avec les différents groupes visés incluant les ex-prisonniers, les jeunes personnes, les toxicomanes et les personnes souffrant de problèmes mentaux.

La **FEANTSA** voudrait remercier tous les collaborateurs pour cette édition du magazine. Grâce à la grande variété de vos contributions, nous avons pu élaborer une bonne description des divers fils conducteurs qui conduisent à une approche détaillée de la prévention du sans-abrisme. Le succès de plusieurs des projets décrits est source d'encouragements, bien que tous les collaborateurs insistent sur le fait que beaucoup reste à faire et que davantage de soutien est nécessaire. Le message clair, cependant, est qu'un fort renforcement de la prévention doit être au cœur des stratégies visant effectivement à combattre le sans-abrisme.

La **FEANTSA** accueille vos commentaires et questions. Vous pouvez les envoyer à : Dearbhal.Murphy@feantsa.org

¹ "The Changing Profiles of Homeless People: Macro Social Context and Recent Trends" (The European Observatory on Homelessness 2003 Pgs 4-5) http://www.feantsa.org/files/transnational_reports/EN_WG2.pdf



Conférence de la FEANTSA sur « Les stratégies de prévention et la lutte contre le sans-abrisme »



La FEANTSA a tenu, en octobre de cette année, sa conférence thématique annuelle à Budapest sur le thème : « les stratégies de prévention et la lutte contre le sans-abrisme ». Le thème annuel de la FEANTSA pour l'année 2004 était la « Prévention du sans-abrisme » et cette conférence se voulait être un forum de rassemblement et d'échanges d'informations, de pratiques et d'expertise accumulées tout au long de l'année. Le choix du thème reflétait le sentiment partagé au sein de la FEANTSA qu'une approche réactive n'était pas suffisante pour combattre de manière efficace le sans-abrisme. Même si le traitement des symptômes immédiats et urgents du problème du sans-abrisme, tels les efforts fournis pour loger les personnes qui dorment à la rue et celles qui se retrouvent sans-toit ou sans-logis est absolument vital, cela ne suffira pas pour éradiquer le problème du sans-abrisme à long terme. Parce qu'après tout, c'est l'élimination du sans-abrisme qui doit être l'objectif de long-terme des décideurs politiques en Europe. Le sans-abrisme a été décrit par la Commission européenne comme « la forme la plus extrême d'exclusion sociale et de pauvreté en Europe » dans le rapport conjoint sur l'Inclusion publié en 2003. Il s'agit ici d'une réflexion permanente et honteuse des lacunes fondamentales des politiques sociales et autres. Il est inacceptable que ce problème ne soit pas suivi. Le sans-abrisme est un problème profondément enraciné et il est de plus en plus évident que nous ne pouvons continuer de dissimuler ces problèmes ; nous devons nous attaquer aux causes sous-jacentes. Ce n'est qu'alors que nous pourrions espérer empêcher ces personnes de passer par de terribles épreuves mentales, physiques et sociales qui font la vie d'un sans-abri.

Afin de commencer à explorer la question complexe et multidimensionnelle de la prévention du sans-abrisme, la FEANTSA a demandé à ses membres de répondre à un questionnaire sur la prévention du sans-abrisme dans les 15 pays de l'Union (consultez notre site, section sur la prévention, pour accéder aux rapports nationaux). Un rapport européen, rédigé par le secrétariat, rassemble ces contributions. Une variété de projets, d'approches et différents niveaux d'intervention ont émergé. Plusieurs éléments – qui doivent être pris en considération en matière de prévention du sans-abrisme – ont été mis en avant à plusieurs reprises dans tous les pays :

- Pérenniser la location est considéré comme un facteur essentiel ;
- Il est indispensable de prévoir une offre adéquate de logements locaux abordables et sociaux ;
- Une bonne gestion du logement peut également être considérée comme un autre pré-requis pour prévenir le sans-abrisme ;
- Les services qui offrent un accompagnement en proposant un logement adapté : aide, conseils et accompagnement en louant et créant un foyer approprié pour mener une vie indépendante au sein de la société ;
- Accompagnement à l'apprentissage de compétences de la vie quotidienne – aide, conseils et formation aux compétences journalières essentielles pour pouvoir vivre de manière autonome, tels qu'apprendre à gérer un budget ou cuisiner sont importante pour aider les gens à conserver leur location ;
- Aider les gens à accéder aux allocations, aux services de santé et aux services de soins collectifs – information, conseils et aide pour introduire une demande d'allocations ou accéder aux services publics de



soins ou de santé dont un ménage a besoin pour vivre de manière indépendante ;

- La reconnaissance des facteurs de risque qui peuvent provoquer le sans-abrisme est une étape clé dans le développement de politiques et de mesures de prévention.

Les membres de la FEANTSA se sont rassemblés le 7 octobre à Budapest afin d'approfondir ces questions. Quelques 140 délégués de 24 pays européens étaient présents. La conférence a été co-organisée avec HAJSZOLT (fédération hongroise des associations travaillant avec les sans-abri), le service hongrois maltais de charité et l'Armée du Salut de la Hongrie. La FEANTSA a été honorée par l'accueil chaleureux et le soutien des hôtes hongrois.

La reconnaissance de l'importance de la conférence et de son thème était telle que c'est le bâtiment du Parlement hongrois qui a accueilli la conférence. Le magnifique environnement des lieux a permis d'attirer l'intérêt de la presse et des médias hongrois et de favoriser la prise de conscience du public sur la question de la prévention du sans-abrisme. La conférence a été



Katalin Szili, President of the Hungarian Parliament and Kinga Góncz, Minister for equal Opportunities.

présidée par John Evans, ancien président de la FEANTSA. La FEANTSA a eu l'honneur d'accueillir Katalin Szili, Président du Parlement hongrois et Kinga Góncz, Ministre pour l'Égalité des chances. Katalin Szili a ouvert la conférence et a parlé du problème du sans-abrisme en Hongrie. Comme dans bon nombre de nouveaux Etats membres, le sans-abrisme et les conditions inadéquates et inacceptables de logement sont un problème urgent lié à la transition du marché du logement



après l'ère communiste. Les délégués de la conférence étaient également bien conscients du problème, qui frappe toute personne qui marche dans les rues de Budapest. Le nombre de sans-abri visibles à Budapest, et leurs conditions difficiles de vie, sont un indicateur de l'ampleur du problème.

¹ European Report on Prevention Strategies to Combat Homelessness, pg 6.

http://www.feantsa.org/files/prevention/prevention_october_2004.doc

Csaba Sütö, Président de HAJSZOLT, a souligné que la prévention était un concept relativement nouveau en Hongrie. Actuellement, en Hongrie, il existe des programmes de prévention de l'endettement et d'autres programmes similaires, mais aucune stratégie spécifique destinée à prévenir le sans-abrisme n'est à l'heure actuelle en place. Il a fait référence au plan d'action hongrois contre le sans-abrisme qui couvre différents domaines dont le développement de parcours pour sortir du sans-abrisme sans se concentrer malheureusement sur la prévention ; il a d'ailleurs mentionné que la prévention ne semble pas attirer suffisamment l'attention en Hongrie.

Le Ministre Goncz a présenté les politiques du gouvernement hongrois sur le sans-abrisme. Elle a commencé par décrire le sans-abrisme en Hongrie comme un phénomène urbain. Parce que le sans-abrisme survient souvent à la suite d'expulsions, une nouvelle législation sera adoptée en 2005 en Hongrie afin de réduire le nombre d'expulsions qui prévoit le soutien d'un fond spécial de l'Etat en faveur du logement. Elle a ajouté qu'en Hongrie, les services destinés aux sans-abri étaient décentralisés et tous financés par les 3200 autorités locales. Afin de renforcer la capacité de ces services, ainsi que d'améliorer les conditions d'accès au logement, l'Etat a accru ses subventions en augmentant l'accès aux prêts hypothécaires. Dans le même esprit, l'UE a également soutenu la mise sur pied d'unités de soins de jour et de services d'emploi qui sont essentiels pour empêcher les personnes d'être expulsées.

Peter Gyori de la Fondation Shelter a fait référence au type de services mis à la disposition des personnes sans-abri en Hongrie tels que les centres d'accueil, les logements temporaires et les maisons institutionnelles. Il a attiré l'attention du public sur les formes de sans-abrisme qui ne sont pas aussi visibles que le sans-abrisme de rue (mais qui sont tout aussi graves) telles que le fait de vivre dans des logements surpeuplés ou dans des logements de qualité médiocre. Les ONG peuvent être des acteurs importants en matière de prévention du sans-abrisme en recherchant les risques du sans-abrisme mais ne doivent pas porter la pleine responsabilité de gérer ce fléau. Les ONG devraient davantage nourrir les initiatives du gouvernement. Un nouveau Ministre pour l'Egalité des chances, de l'Enfance, de la Famille et des Affaires sociales vient d'être désigné. Il appartient maintenant au gouvernement de prendre les mesures pour prévenir le sans-abrisme.

Samara Jones a présenté le rapport de la FEANTSA sur le thème de la prévention en mettant l'accent sur les politiques de prévention partout en Europe. Elle a souligné le fait que la prévention du sans-abrisme est perçue de manière différente dans les différents pays. Dans certains pays comme la France, l'Espagne et le Danemark, la prévention du sans-abrisme est généralement perçue au travers du système



Samara Jones (left) and Freek Spinnewijn(right).

de protection sociale de l'Etat qui doit garantir l'accès aux droits essentiels à la prévention de l'exclusion sociale en général, et surtout des formes extrêmes d'exclusion sociale comme le sans-abrisme. Cependant, d'autres pays ont des politiques de prévention qui ciblent spécifiquement les groupes vulnérables exposés au risque de devenir sans-abri ; il arrive également que des politiques de prévention soient lancées dans des domaines spécifiques comme la santé ou le logement. Dans l'ensemble, la prévention est un concept relativement nouveau qui se développe de plus en plus dans l'Union des 15 et qui commence seulement à émerger dans les dix nouveaux Etats membres.

Freek Spinnewijn, directeur de la FEANTSA, a donné une présentation du rôle de la stratégie européenne de lutte contre l'exclusion sociale en matière de prévention. La présentation était divisée en quatre parties : que doit faire l'UE ; que fait l'UE ; pourquoi place-t-elle la prévention du sans-abrisme au centre des priorités et le rôle de la FEANTSA en matière de prévention du sans-abrisme.

La majeure partie de l'après-midi a été consacrée aux ateliers de travail. Chaque atelier a abordé les différents éléments qui peuvent contribuer à la réussite d'une stratégie de prévention :

Atelier 1 – Conseils et médiation : les méthodes clés pour prévenir le sans-abrisme ;

Atelier 2 – La période avant la sortie et la prévention : que peuvent faire les institutions pour prévenir le sans-abrisme ?

Atelier 3 – Education : Compétences, Calendrier, groupes cibles ;

Atelier 4 – Rôle des ONG et autorités publiques : la coopération en matière de prévention du sans-abrisme est-elle possible ? Est-elle efficace ?

Ces ateliers étaient dirigés par des organisations membres de la FEANTSA et se sont avérés être des forums vivants d'échange et de débat.

Le panel de clôture s'est retrouvé face au problème qui s'est dégagé de manière très marquée au fil des débats sur le thème de la prévention. Il est important de prouver que la prévention peut marcher, mais il est difficile de mesurer quelque chose qui ne survient jamais. Une approche structurée, basée sur des objectifs, des indicateurs et une évaluation doit voir le jour afin d'exploiter la volonté politique. Il s'agit de réfléchir de manière innovante comment avancer vers une approche préventive et à la manière de mesurer l'impact d'une telle approche. L'élaboration d'un kit d'outils sur la mise en œuvre d'une approche préventive serait un outil essentiel pour les décideurs politiques comme pour les ONG.

Le panel a également examiné le rôle des ONG en matière de prévention. Les difficultés liées au problème d'adapter les politiques de prévention et à la crise potentielle du rôle des ONG ont été abordées. Une question s'est posée : Est-il moins satisfaisant de faire de la prévention que de gérer les crises ? Il était inévitable de conclure que les ONG devaient reconnaître les défis structurels et les causes du sans-abrisme dans leur travail quotidien.

Un rapport complet de la conférence sera disponible sur le site Internet de la FEANTSA dans les prochaines semaines. Entre-temps, le rapport européen sur les stratégies de prévention pour combattre le sans-abrisme, le questionnaire sur la prévention, les rapports nationaux, les documents de la conférence et les photos se trouvent dans la section sur la prévention du site de la FEANTSA. Pour de plus amples informations, contactez le secrétariat de la FEANTSA :

office@feantsa.org ●

La prévention du sans-abrisme résultant de la violence domestique en Flandres

Par Helen Blow, *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk*



QU'EST-CE QUE LA PRÉVENTION ?

Pour parler ou écrire à propos de la prévention il est impératif de d'abord définir ce que nous comprenons par 'prévention'. Au sein du secteur flamand (c'est-à-dire dans la partie néerlandophone, au nord de la Belgique) des associations oeuvrant pour les sans-abri, nous nous sommes mis d'accord sur la définition de Peter Goris : « *la prévention comprend toutes les initiatives qui ont pour objectif de systématiquement anticiper les problèmes en vue d'éviter tous facteurs de risque* ».

Il va de soi que quand nous parlons de 'prévention' en vérité nous parlons d' 'initiatives' (étapes, mesures, actions...etc) lesquelles ont pour objectif (c'est-à-dire selon un plan avec un objectif précis au lieu d'une politique générale) et ce systématiquement (ce qui implique un plan d'action concret) d'anticiper tout problème en vue d'éviter tous facteurs de risque, lesquels devraient donc être définis, établis selon une liste, selon les priorités, et quantifiés. Bien que les politiques générales puissent avoir des effets très positifs, elles ne peuvent pas être considérées comme des politiques de 'prévention' selon cette définition. Par exemple un bon système d'éducation inclusif, qui assure un niveau élevé d'alphabétisation, un taux faible d'arrêt scolaire et une formation professionnelle pratique et adaptée accessible pour tous contribuerait à donner un statut socio-économique et pourrait avoir un effet remarquable pour éviter un ensemble de problèmes sociaux, y compris la pauvreté et le sans-abrisme.

Cependant, d'après la définition de Goris, les politiques d'éducation en général ne peuvent pas être considérées comme des mesures de prévention contre le risque de devenir sans-abri. Mais en l'occurrence une formation ciblée pour augmenter le taux d'alphabétisation, améliorer les compétences et la capacité d'insertion professionnelle de ceux qui sont en situation de sans-abri ou qui risquent de le devenir, *peut* représenter une mesure préventive, *si* elle fait partie d'un plan systématique avec pour objectif précis la prévention. Dans la définition de Goris, la planification, l'analyse des risques et l'évaluation des résultats sont des éléments clés.

Quelle serait donc l'utilité de telle définition et approche quant à la question du sans-abrisme ? Le sans-abrisme est un concept notoirement vague et difficile à définir, il en est de même que pour ce qui est de la violence domestique. Si pour résoudre les problèmes de la violence domestique ou le sans-abrisme il fallait élaborer un plan, un travail selon des actions consécutives, il est évident que nous aurions déjà mis en place un tel plan. Selon mon opinion ces problèmes demeurent dans le système même de notre société et seul un travail à long terme et de haute qualité en matière de prévention visant à changer la texture sociale et culturelle pourrait vraiment avoir un effet durable.

Cependant, il est impératif de se mettre au travail et de mettre en place une pratique qui pourrait aider les pauvres, les sans-abri et les victimes de violence domestique. Comment pourrait-on parvenir à aider, si nous n'essayons pas les différentes méthodologies et mesures à succès ? Il nous revient donc de considérer les notions de Goris sur 'les plans avec objectifs', 'les initiatives et 'éviter les facteurs de risques, notions qui nous sont indispensables.

QUI EST VICTIME DE LA VIOLENCE DOMESTIQUE? COMMENT EST-CE LIÉ AU SANS-ABRISME ?

Dans le prochain paragraphe j'aimerais évoquer certaines données d'information. Combien d'hommes, de femmes et d'enfants souffrent de la violence domestique ? Combien d'entre eux deviennent sans-abri à cause de la violence domestique ? Quel est le profil spécifique des victimes ? Est-ce que ces éléments nous amèneraient à un plan d'action avec pour objectif de les résoudre ?

A partir du rapport 'Verbinding Verbroken' (Van Menxel, Lescauwae, et Van Parijs, 2003) et le collecte continue de données sur les sans-abri par le Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Gerard Van Mexel a identifié quelques facteurs de risque face au sans-abrisme :

les jeunes (40% d'entre eux issus d'un milieu familial problématique), une position socio-économique (les sans-abri ont un niveau d'éducation très bas, manque de revenu, sont trop souvent au chômage et 60% d'entre eux ont des dettes), santé (75% des sans-abri ont des problèmes de santé, la plupart d'entre eux de nature psychologique ou psychiatrique, une personne sur trois a soit un handicap physique soit un handicap mental, et une sur quatre a une maladie chronique ou qui risque d'être mortelle), un passé dans le milieu institutionnel, et une dépendance aux soins. De plus il est important de noter, à propos de la violence domestique que 34% des femmes sans-abri ont quitté leurs conjoints et 85% des femmes sont accompagnées de leurs enfants. Une personne sans-abri sur trois en Flandres est une femme, et cela comprend des femmes dans des foyers pour femmes battues, lesquelles sont considérées comme sans-abri et comptabilisées parmi les statistiques sur les sans-abri. En réalité, les femmes qui sont/ont été victimes de violence domestique sont en majorité des femmes sans-abri. Van Menxel en conclut qu'alors qu'il est impératif et nécessaire de travailler sur le sans-abrisme en prenant des mesures préventives du point de vue du logement, cela reste insuffisant. Le travail est également nécessaire pour certains facteurs de risques spécifiques et/ou de plus en plus répandus, en amenant un accompagnement à une personne au moment où elle quitte une institution, en aidant les victimes de la violence domestique, en apportant une aide aux besoins psychologiques et sociaux, aux abus de substances et problèmes psychiatriques, et en aidant de manière individuelle les minorités ethniques et culturelles. La prévention commence ainsi avec l'individu, mais doit comprendre des solutions tout aussi structurelles qu'individuelles. De plus il est grand temps que les personnes sans-abri elles-mêmes soient impliquées, afin de déployer leurs forces, ressources et savoir-faire pour trouver des solutions qui correspondent à leurs besoins.

Maintenant considérons la situation législative dans ce domaine. En 2001 le gouvernement fédéral belge a élaboré un premier Plan d'Action Nationale contre la Violence. Ce plan comprend plusieurs actions importantes, en particulier une loi qui autorise la police à interdire à un coupable l'accès à sa demeure pendant une période limitée de temps, et ainsi s'assurer que ce soit le coupable et non la victime qui doit trouver une habitation alternative (loi datant du 28 janvier 2003). Cependant cette loi s'est avérée difficile à mettre en œuvre. Une législation plus ancienne (1997) a obligé la police enre-

giste la violence domestique en tant que telle. Mais en pratique la manière dont cette inscription est effectuée donne lieu à des débats et des groupes de travail, même si l'inscription en soi s'est certainement améliorée.

Un nouveau Plan d'Action pour 2004-2007 a été développé. La coopération et l'intégration de plusieurs services gouvernementaux à différents niveaux (fédéral, régional et local) sont prévues et l'Institut (fédéral) sur l'Égalité entre les Hommes et les Femmes coordonne ce Plan et s'assure que les différents acteurs communiquent entre eux.

QUELQUES PROJETS CONCRETS

Dans le cadre des Centres de Travail Général pour le Bien-être social, dans lesquels opèrent également la plupart des centres pour les sans-abri en Flandres, deux projets se sont vus accorder des subsides par le gouvernement fédéral. Un troisième projet existe à Liège, dans la partie wallonne du pays, ainsi que d'autres projets à Bruxelles subventionnés différemment. Les deux projets en Flandres concernés cherchent à tester une différente méthodologie pour combattre la violence conjugale et domestique. Ils couvrent les provinces d'Anvers (ci-après intitulé comme 'Anvers') et la Flandre orientale (comprenant les villes de Gand, Termonde et Audenarde).

Le projet à **Anvers** concerne les services de police, lesquels essaient d'effectuer leur travail le mieux possible. Un travail de sensibilisation a été fait pour les services de quartier. Quand les victimes se déclarent et demandent à être reconnues, un registre des faits est établi, même si la victime choisit de ne pas porter plainte. En complément une thérapie est imposée à l'agresseur et est obligatoire. Très souvent cette thérapie doit être combinée avec d'autres thérapies pour abus de substances ou pour d'autres problèmes. Un point d'information sur le mauvais traitement des personnes âgées a été instauré (au niveau provincial), un plan de sécurité a été élaboré, et un projet sur un tribunal de paix a débuté. En ce qui concerne les mesures de prévention pour éviter les risques de devenir sans-abri parmi les victimes qui souhaitent quitter leur domicile : un service de logement d'urgence est offert (si besoin), une thérapie est également possible pour une meilleure stabilité, et une période de transition est organisée (recherche de travail, de logement, organisation de la vie indépendante). Il faut noter cependant que beaucoup de victimes ne souhaitent pas quitter leur domicile mais voudraient simplement que la violence s'arrête. La thérapie pour la victime et l'agresseur devrait donc jouer un rôle important dans ce processus.

Un projet à **Gand** est développer en partenariat avec le corps médical. Un scénario est établi pour décrire le problème, y compris une analyse au niveau des facteurs de risque, des conseils, et une liste d'adresses des services locaux. En addition des programmes sont élaborés pour mettre en place des formations spécifiques pour le corps médical. A chaque intervention de la police en cas de violence domestique cette dernière informe 'Aide au Victime' (qui fait partie du Travail Général pour le Bien-être social), laquelle alors contacte le couple et propose une assistance sociale mobile. Avec l'accord d'un des deux partenaires une équipe sur la violence domestique intervient et rends visite au couple (ou la famille) dans les 24 heures et essaye de faire cette visite au domicile concerné dans les trois jours. Une assistance sociale ou en thérapie est proposée mais n'est en rien obligatoire.

L'objectif serait donc de créer un point de réception connu mais 'neutre', pour faciliter une coopération entre les personnes qui

détectent les premiers signes d'une violence domestique, et une offre mobile intensive en assistance sociale, et d'augmenter les compétences du corps médical en qui est la première instance à être appelé, puisqu'ils bénéficient de la confiance de la part de leurs patients et sont des acteurs importants d'un réseau de services sociaux trop souvent appauvris en moyens et d'actions.

Les projets à Gand (**Assenede-Everge**), **Audenarde** et **Termonde** offrent une assistance sociale aux couples/familles que la police a déjà interpellés dans des cas de violence.

L'officier de police encourage les deux parties à accepter la proposition d'aide. Elle/Il utilise un dossier et un formulaire de référence que les deux parties doivent compléter immédiatement. Ce formulaire comprend leurs coordonnées, le consentement signé à ce qu'un assistant social puisse les contacter. Si le formulaire n'est pas complété immédiatement, le dossier donne au couple ou la famille la possibilité de contacter les services sociaux à un stade ultérieur. Les services vont ensuite les contacter en dans des trois jours ouvrables. Cette aide proposée peut prendre différentes formes : assistance individuelle à l'offenseur ; assistance individuelle à la victime ; conseil marital ou relationnel ; conseil familial ; ou une combinaison de ces différents services. Cette assistance peut être proposée par un Centre pour le Bien-être social ou un autre service spécialisé, il y a une bonne coopération avec le centre local pour la santé mentale. L'approche est ainsi faite avec anticipation et se veut la plus adaptée possible (services gratuits, visite au domicile, langage et méthode adaptées à l'utilisateur...etc) et est destinée à toute la famille, même si pas tous les membres de la famille y participent. Une attention particulière est portée à ce l'impact qu'à la violence domestique sur les enfants, et sur le fait que les enfants puissent également en parler avec l'assistant.

Quelques mois plus tard le bureau du procureur demande à la police ce qui a été effectué dans chaque cas. L'assistant social doit alors rapporter – avec l'utilisateur – des dates auxquelles il/elle a contacté le couple/la famille concerné. Le contenu actuel des discussions entre le couple/la famille/l'individu concerné demeure strictement confidentiel. Si le coupable refuse toute forme d'assistance, le procureur peut donc prendre les mesures nécessaires, l'idée étant que l'offenseur accepte l'aide proposée lui-même. C'est seulement après avoir épuisé toutes les méthodes nécessaires que des mesures correctionnelles et d'accompagnement peuvent être prises.

CONCLUSION

J'espère que les projets décrits ici, qui ont pour objectif principal de tester différentes méthodologies, pourront servir de références aux lecteurs des autres pays. Les projets ont été élaborés à partir d'un constat que la violence domestique et conjugale est à la hausse, et qu'elle cause une immense souffrance à la fois à la victime qu'au coupable. Le problème des enfants qui eux-mêmes sont victimes de violence domestique n'en est pas pour autant moins urgent, mais il relève de la responsabilité d'autres services. Mise à part cette souffrance immédiate causée par cette violence il y a également un impact sur une forme de sans-abrisme. Toute méthode qui cherche à résoudre ce problème sans mener au sans-abrisme serait donc la bienvenue. Cependant nous devons être très ferme envers le coupable afin qu'il sache que toute forme de violence est inacceptable, et que l'assistance donnée aux deux parties concernées n'est en aucun cas une excuse pour que la violence puisse continuer. La sécurité de toutes les personnes concernées demeure la première priorité, et cela s'applique autant aux victimes et offenseurs d'origines non-flamandes qu'aux personnes d'origines locales. ●

Prévention de l'exclusion liée au logement chez les jeunes adultes en Hongrie



Quelques réflexions sur le système d'après-placement à Budapest

Par **Csilla Dömösi**, *Travailleuse sociale à l'Institution après-placement de Budakeszi út à Budapest*

Depuis 1997, les jeunes adultes en Hongrie qui ont été placés, élevés et ont atteint la majorité dans une famille ou une institution d'accueil, peuvent faire une demande de soutien "après-placement" entre l'âge de 18 et 24 (ou 25, si l'individu poursuit des études supérieures en tant qu'étudiant régulièrement inscrit).

Le soutien après-placement a obtenu un statut juridique en Hongrie en 1997 dès l'adoption par le parlement hongrois de la Loi sur la protection de l'enfant. Il y a eu quelques tentatives dans le passé de créer ce type de services de soutien, mais sans l'existence d'un cadre juridique spécifique ces services étaient de nature sporadique et concernaient un nombre très limité de personnes. Etant donné qu'il n'existait aucune réglementation de ces services, le soutien après-placement avant l'adoption de la Loi sur la protection de l'enfant comprenait uniquement quelques services de logement et d'assistance individuelle.

CONDITIONS JURIDIQUES DU SYSTÈME D'APRÈS-PLACEMENT

Cet article ne se limitera pas à citer le texte de la Loi en question, mais tâchera de saisir l'essentiel du texte ainsi que les implications du texte pour la mise en place des services. Des services d'après-placement sont disponibles pour les jeunes adultes régulièrement inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, ayant un revenu trop faible pour vivre une vie indépendante, ou dans les cas où l'individu est inscrit en tant que chercheur d'emploi. Il est également possible de faire une demande de service après-placement pour les jeunes adultes en attente d'une place dans une institution en raison d'un handicap permanent – mais ces cas sont très rares.

Pour les circonstances légales définies ci-dessus, l'autorité publique en question prend une décision sur l'après-placement sur la base de la demande du jeune adulte, la déclaration du fournisseur du placement (institution, famille d'accueil) et les documents confirmant la situation du jeune adulte.

L'amendement de la Loi, entrée en vigueur à partir du 1 janvier 2003 crée un obstacle considérable pour les demandes de certains jeunes adultes: les services d'après-placement ne seront pas accordés aux jeunes qui font une demande justifiée par un faible revenu si la valeur de leur propriété revient à plus de 40 fois le paiement de retraite minimum. De nos jours en Hongrie, cette somme suffirait uniquement pour payer le loyer d'une chambre pendant une période de 18 mois – donc il ne s'agit pas d'une solution permanente! Il est également important de noter que les allocations familiales sont accumulées dans un compte bancaire séparé jusqu'à la majorité de l'enfant, et ce paiement accumulé compte parmi les ressources à prendre en considération. Toutefois, pour les jeunes qui ont peu d'expérience de gestion d'un budget au quotidien, il n'est pas réaliste d'imaginer que cette somme d'argent puisse les aider à résoudre leurs problèmes.

L'INSTITUTION D'APRÈS-PLACEMENT DE BUDAKESZI ÚT À BUDAPEST

L'après-placement peut être fourni par une maison pour enfants, une famille d'accueil, ou par une institution spécialisée dans l'après-placement. Mon lieu de travail appartient à la dernière catégorie de structures d'après-placement.

Les conditions matérielles de l'Institution *Budakeszi út* à Budapest sont très limitées et même si nous travaillons dans un environnement à couper le souffle (un ancien pavillon de chasse), les conditions de logement ne répondent pas à nos attentes professionnelles. Bien sûr, il n'est pas réaliste de nos jours de s'attendre à ce que les jeunes pensionnaires de notre Institution obtiennent des petits appartements individuels, mais il est tout de même important de souligner que ce serait la meilleure façon de les aider à devenir indépendant. Notre Institution est une maison indépendante d'après-placement opérant dans le cadre professionnel de protection de l'enfance, et donc je puise la plupart de mon expertise d'après-place-

Des services d'après-placement sont disponibles pour les jeunes adultes régulièrement inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, ayant un revenu trop faible pour vivre une vie indépendante, ou dans les cas où l'individu est inscrit en tant que chercheur d'emploi.

Puisque l'éducation et la formation professionnelle retiennent une place de plus en plus importante dans le débat politique actuel en Hongrie, nous estimons qu'un de nos objectifs principaux est d'aider nos jeunes adultes à atteindre un niveau d'éducation qui réponde le mieux à leurs besoins et capacités.

ment dans mon travail à l'Institution. Un sixième des jeunes adultes bénéficiaires de services après-placement à Budapest vivent dans ce type d'institution.

Les différents types de services sont fournis en fonction des besoins des personnes au sein des institutions:

- Tout pensionnaire bénéficie d'une assistance après-placement (soutien d'un assistant social), une assistance alimentaire, et un logement.
- Les pensionnaires inscrits dans un établissement d'éducation supérieure bénéficient d'une pension complète (parmi les services: argent de poche, vêtements, dispositions sanitaires, équipement scolaire, frais de transport remboursés).
- Les pensionnaires qui ne suivent pas d'études, mais qui sont déjà sur le marché du travail, paient un loyer symbolique pour leur logement.

NOS PENSIONNAIRES

Les jeunes qui vivent dans notre Institution sont principalement des jeunes adultes qui ont grandi dans différentes maisons pour enfants – seule une poignée d'entre eux ont vécu dans des familles d'accueil. La plupart ont passé une grande partie de leur enfance dans différentes institutions. Par conséquent, leurs réseaux de relations sont pratiquement inexistantes. Leurs connaissances se limitent généralement à leurs pairs provenant du même milieu de vie. En général, leur parcours d'enfance est semé d'une série de pertes. Au cours de toutes premières expériences de socialisation, le développement de leur personnalité est entravé par le manque ou l'instabilité des liens avec d'autres personnes. Le manque de possibilités de créer des liens au sein des maisons pour enfants peut mener à un manque de motivation de la part de l'enfant (souvent une incapacité totale de motivation) qui peut finalement freiner et même bloquer le développement de l'enfant. Le développement est plus lent que les pairs, et les succès scolaires ne correspondent pas aux capacités réelles de l'individu.

En raison du manque de conscience de ces difficultés, les maisons pour enfants ont tendance à envoyer des enfants avec d'excellentes capacités aux écoles secondaires de plus faible niveau, ce qui peut accentuer le manque de motivation de l'individu et conduire à l'obtention de qualifications professionnelles faibles n'offrant aucune possibilité d'intégration professionnelle. Puisque l'éducation et la formation professionnelle

retiennent une place de plus en plus importante dans le débat politique actuel en Hongrie, nous estimons qu'un de nos objectifs principaux est d'aider nos jeunes adultes à atteindre un niveau d'éducation qui réponde le mieux possible à leurs besoins et capacités. Il existe certains obstacles à la réalisation de cet objectif. Le manque de moyens financiers est une de ces raisons. Un autre obstacle serait le manque de souplesse de notre système scolaire. Les jeunes sont souvent considérés comme trop âgés pour les établissements scolaires et il est très difficile pour nous de les réintégrer dans le système.

L'obstacle le plus important est bien sûr l'état mental et psychologique de ces jeunes adultes: la tendance à éviter tout échec potentiel, le manque de projets pour l'avenir, le manque de confiance en soi –le fait de ne pas se sentir maître de leur propre vie. Nous sentons souvent que nous sommes confrontés à des obstacles insurmontables quand nous tentons d'inculquer un comportement d'adulte chez des "petits enfants" de 20 ans. Et pourtant, nous obtenons des résultats positifs, notamment chez les jeunes qui restent à l'Institution pendant un certain temps.

NOS COLLÈGUES

Nous nous estimons heureux puisque tous nos collègues sont pourvus de diplômes. Certains d'entre eux possèdent plusieurs diplômes et, bien que nous ne soyons pas tous travailleurs sociaux de profession, nous travaillons en conformité avec les normes du travail social. (Ceci est fondamental car la plupart de nos pensionnaires proviennent d'institutions qui leur ont fourni un soutien à partir d'un très jeune âge, donc prenant toutes les décisions à leur place). Chaque semaine nous organisons une discussion de groupe entre les travailleurs de l'Institution pour échanger des idées sur la situation des différents pensionnaires pris en charge. Le rapport homme-femme est de 50-50, ce qui est assez rare dans une profession "féminisée" comme le travail social.

Bien-sûr, l'état du système de logement pose également un problème majeur puisqu'il est très difficile pour un pensionnaire de trouver un logement sûr et permanent à la sortie de l'Institution (à l'âge de 24 ans). Nous n'avons reçu aucune aide financière pour remédier à cette situation, ni de notre source principale de financement (la municipalité de Budapest) ni des autres régions. Les pensionnaires de notre Institution seraient tous capables de vivre une vie indépendante, si on leur en donnait les moyens. ●



La prévention des problèmes de santé chez les personnes sans-abri



Prévention de la tuberculose et de l'alcoolisme
chez les personnes sans-abri de Barcelone

Par Dr. M^{re} Luisa Marín Puig, *Associació RAUXA - Barcelone. Espagne*

Cette problématique vaste et complexe constitue un défi pour tous les professionnels de santé. Les considérations qui suivent sont simplement le fruit d'une réflexion personnelle issue de quinze années d'expérience professionnelle au service des personnes sans-abri.

Vivre dans la rue est fondamentalement incompatible avec une santé florissante. Les conditions de vie difficiles qui caractérisent l'exclusion du logement (se trouver sans toit, privé de vraies relations humaines, dans de mauvaises conditions d'hygiène et exposé à la malnutrition) constituent un terrain propice à l'apparition de pathologies multiples venant se greffer sur un mauvais état de santé général.

Certaines des maladies qui frappent les personnes sans-abri précèdent leur exclusion du logement, voire en sont la cause puisqu'elles peuvent provoquer la rupture des liens familiaux, la perte d'un emploi, la disparition des liens sociaux et l'émergence de diverses pathologies organiques et psychiques, source de marginalisation complète. Le point commun de toutes ces maladies est l'alcoolisme, affection la plus répandue chez les personnes sans-abri chroniques (environ 50 à 60 % d'entre elles en sont atteintes). Ces personnes malades sont les plus fragilisées et éprouvent les pires difficultés à surmonter leur situation. En effet, leur traitement impose une prise en charge particulière, à la fois très structurée et souple, en centre spécialisé.

Il convient également de s'attarder sur les maladies qui provoquent ou pérennisent la marginalisation, au premier rang desquelles figurent les troubles de la santé mentale consécutifs à la dépendance à l'alcool et autres drogues. La psychose (schizophrénie) est une autre de ces affections mentales graves.

Les **maladies infectieuses** telles que la tuberculose et les hépatites B et C sont également des pathologies très sérieuses, non seulement en raison de leur gravité intrinsèque mais aussi à cause de leur impact sur l'ensemble de la population. Les cas de **gale** et de **pédiculose** (infestations parasitaires transmises par le sarcopte et le pou) liés aux mauvaises conditions d'hygiène sont également fréquents. Certains troubles dentaires et affections mineures des pieds, bénins en apparence, peuvent quant à eux s'aggraver en l'absence de traitement.

COMMENT PRÉVENIR CES TROUBLES ? QUELS SONT LES OUTILS DE PRÉVENTION LES MIEUX ADAPTÉS ?

En matière de prévention, il convient de distinguer deux approches :

- Mesures généralistes ou non spécifiques : elles sont souvent liées au respect des droits humains et prennent la forme de politiques de (soutien à la) mise à disposition des ressources nécessaires à la jouissance de ces droits.
- Mesures spécifiques ou concrètes : elles sont souvent ciblées sur un phénomène précis ; c'est le cas, par exemple, des programmes de vaccination contre la tuberculose.

On peut également classer les interventions sanitaires préventives en trois catégories :

- Prévention primaire destinée à lutter contre l'émergence ou la résurgence d'une maladie ou d'un trouble spécifique et concret ;
- Prévention secondaire visant le diagnostic précoce d'une maladie, suivi d'un traitement adapté ;
- Prévention tertiaire dont l'objectif est de minimiser les effets d'une pathologie.

On notera que pour hiérarchiser efficacement les activités de prévention, il est indispensable de tenir compte de certains facteurs d'analyse des pathologies : fréquence, gravité, relation de cause à effet (c'est-à-dire le rôle des pathologies dans la pérennisation des situations de marginalité), impact sur l'ensemble de la population, etc.

Abordons à présent deux exemples concrets : **la dépendance à l'alcool et la tuberculose**. Ces deux affections sont pertinentes non seulement à cause de leur prévalence au sein de la population des sans-abri et de leur rôle en tant que facteurs de marginalisation à long terme, mais aussi parce qu'ils font partie de la pratique médicale au quotidien et que des solutions pratiques ont permis d'obtenir de très bons résultats.

TUBERCULOSE

Prévention primaire. Les mesures à prendre sont entre autres : l'amélioration de l'hygiène, une alimentation suffisante et le traitement des affections connexes (en particulier les pathologies immunodépressives) ainsi que l'immunisation contre la maladie (vaccin BCG), nécessaire face à la recrudescence de la maladie.

Certaines des maladies
qui frappent les
personnes sans-abri
précèdent leur
exclusion du logement,
voire en sont la cause.

Prévention secondaire. Les mesures à prendre sont entre autres : des campagnes systématiques de dépistage précoce à l'entrée des refuges et restaurants gratuits et la mise à disposition d'unités mobiles de radiographie pour l'intervention sur le terrain (dans la rue).

(Nous avons réussi à imposer l'intégration du dépistage de la tuberculose dans le protocole d'entrée des restaurants gratuits de Barcelone).

Lorsqu'un diagnostic de tuberculose progressive est posé, il est indispensable de disposer d'un centre spécialisé où soigner le patient en évitant tout risque de contagion. Le traitement sera de préférence gratuit et administré dans un lieu accessible ou par une équipe médicale mise sur pied pour veiller à ce que les patients prennent régulièrement leur traitement pendant toute la durée requise.

Prévention tertiaire. Les mesures à prendre sont, entre autres, l'ouverture de centres de prise en charge à long terme des patients résistants au traitement ou présentant des difficultés particulières.

DÉPENDANCE À L'ALCOOL

La dépendance à l'alcool est une affection bio-psychosociale qui entraîne une dégradation progressive de la santé des patients. Elle concerne environ 4 à 12 % de la population générale. Elle provoque des troubles organiques graves ainsi que des altérations psychosociales et entraîne une destruction des liens sociaux et professionnels. Sans traitement adapté, les patients peuvent finir :

- en asile d'aliénés (hôpital psychiatrique) : un tiers des patients des hôpitaux psychiatriques souffrent de démence alcoolique ;
- en prison, suite à des démêlés avec la justice : dans 70 % des cas, les violences domestiques sont associées à une consommation d'alcool ;
- dans la rue, marginalisés et exclus : de 50 à 60 % des personnes sans-abri sont alcooliques ;
- dans la tombe, des suites de complications organiques, voire d'un suicide.

Prévention primaire :

Par la formation :

- enseignement primaire et secondaire : il est possible de sensibiliser les populations scolaires sur diverses problématiques de santé, dont la tuberculose. Cet enseignement peut être assuré dans le cadre de plusieurs cursus existants ou, si nécessaire, via la création d'une nouvelle matière ;
- dans les universités et établissements d'enseignement supérieur de médecine et de sciences sociales ;
- dans l'enseignement postsecondaire : formations spécialisées ou mastères.

Par la réglementation :

- publicité : interdiction de toute forme de publicité pour les boissons alcoolisées ;
- conduite d'un véhicule : tolérance zéro ;
- règlement du travail : tolérance zéro pour les postes de travail à risque (éthylotests sur le lieu de travail) ;
- suivi des populations à risque (les enfants d'alcooliques, par exemple) et intervention spécialisée le cas échéant ;
- programmes de sensibilisation dans les domaines relevant de la prévention primaire afin de réduire la consommation d'alcool ;
- recherche.

Prévention secondaire :

- détection au niveau de l'assistance sociale primaire et orientation des patients vers une prise en charge médicale primaire ;
- détection, diagnostic précoce et orientation des patients vers un spécialiste de l'abus d'alcool et de la dépendance alcoolique ;
- traitement grâce à des dispositifs médicaux et hospitaliers spécifiques, des services ambulatoires et des communautés thérapeutiques ;
- traitement des maladies connexes qui, à l'instar de la dépendance à la nicotine, contribuent à l'incidence des pathologies consécutives graves telles que le cancer.

Prévention tertiaire :

- traitement palliatif des affections organiques consécutives ou associées à l'abus prolongé d'alcool.

- lancement, dans les hôpitaux psychiatriques, de programmes spécifiques de lutte contre la détérioration progressive de l'état général des patients alcooliques.

En milieu carcéral :

- mise en place de peines alternatives en centre de traitement spécialisé ;
- traitement spécifique en prison.
- mise à disposition de ressources et d'un traitement en sortie de prison pour éviter que davantage encore d'anciens détenus ne deviennent sans-abri.

MESURES SPÉCIFIQUES DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS-ABRI :

- identification des patients potentiels dans la rue par des équipes mobiles de recherche et de prise en charge. On peut prévoir des programmes initialement peu exigeants pour surmonter les réticences des bénéficiaires potentiels et, si possible, des techniques de motivation destinées à les amener à accepter un traitement ;
- création de structures spécialisées d'accueil résidentiel (communautés thérapeutiques) de long séjour où un traitement de l'alcoolisme peut être assuré par le sevrage physique et psychologique et la réhabilitation, accompagnée d'une reconstruction des liens familiaux ;
- appartements thérapeutiques collectifs pour les patients disposés à partager la vie d'autres alcooliques ayant auparavant bénéficié d'un traitement en communauté thérapeutique ;
- programmes spécifiques de préparation à la réinsertion professionnelle ;
- encouragement à la coexistence avec la famille afin de préparer une réinsertion complète le moment venu ;
- mise à disposition, par les pouvoirs publics, d'appartements individuels ou partagés destinés aux patients présentant des problèmes particuliers en sortie de prise en charge thérapeutique ;
- création de résidences pour patients requérant un accompagnement ou une prise en charge spécifique. ●

L'association Rauxa (Associació Rauxa) a élaboré un programme de traitement intégré de l'alcoolisme basé sur le dispositif décrit ci-dessus. Celui-ci a été mis en œuvre avec de bons résultats à Barcelone (Espagne).

Site internet : <http://webs.comb.es/rauxa> • e-mail: asrauxa@comb.es.

Dr. Rizal, 14 bajos. 08006 Barcelona. • Tel. 00 34 934156298 • Fax. 00 34 93 2372086.

La Prévention de l'exclusion du logement en République tchèque

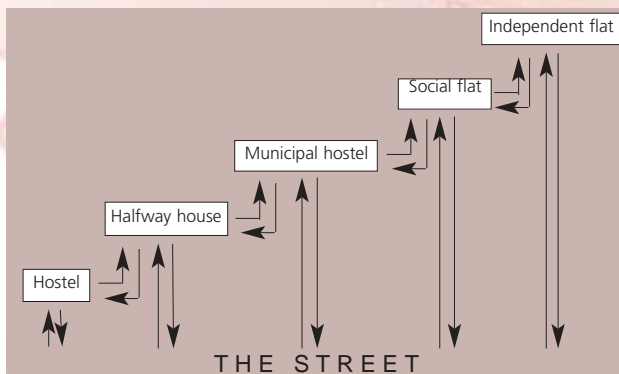
Par **Petr Janousek**, Président de la "S.A.D.", Association tchèque de lutte contre l'exclusion du logement



En République tchèque, l'expression « prévention de l'exclusion du logement » est presque inconnue. L'absence quasi totale de prise de conscience du phénomène de l'exclusion du logement tient au fait qu'il s'agit d'une situation que l'opinion réprouve. L'immense majorité de la population considère en effet que si les gens sont sans-abri, « c'est de leur faute » et « qu'ils n'ont qu'à se débrouiller tout seuls ». Il n'existe d'ailleurs aucune définition officielle du terme « sans-abri » en droit tchèque. Il est donc très difficile de mettre en place le moindre programme de prévention. Toutefois, quelques initiatives existent, que l'on peut assimiler à de la prévention de l'exclusion du logement. Les écrits négatifs foisonnent en République tchèque au sujet de la situation des personnes sans-abri, de l'attitude du grand public et des autorités locales, régionales et nationales, ainsi qu'à propos des conditions dans lesquelles s'effectue le travail des prestataires de services. Nous adopterons pour notre part une approche plus positive.

Le régime communiste en place entre 1950 et 1989 a brisé une longue tradition de travail social (l'action de l'Armée du salut a par exemple été interdite). Toutefois, divers prestataires de services ont repris le flambeau dès le début des années quatre-vingt-dix et ont créé des structures de prise en charge de l'exclusion du logement dans le pays. Au fil des quinze dernières années s'est constitué un assez bon tissu de structures travaillant avec les sans-abri, au sein desquelles on rencontre même quelques activités relevant de la prévention.

Nous nous pencherons tout d'abord sur un programme de prévention de l'exclusion du logement administré par la **NADEJE**, l'un des prestataires tchèques, qui fournit un bon exemple de prévention. Il s'agit d'un effet de l'une des initiatives les plus élaborées et elle offre un



très bon aperçu de la population sans-abri et des diverses méthodes de prise en charge et de leur évolution. En outre, nombre d'organismes ont adopté tout ou partie de ce modèle.

De plus en plus de personnes deviennent sans-abri suite à leur expulsion d'une HLM pour loyers impayés. Ces personnes n'ont tout simplement pas de solution de rechange et n'ont pas le droit de solliciter l'attribution d'un autre logement social.

Dans le meilleur des cas, ces personnes trouvent à se « loger » dans :

- une « holobyt », simple pièce vide au sol et aux murs de béton seulement équipée d'une alimentation en eau froide ;
- une « portacabin », sorte de conteneur mobile au confort rudimentaire habituellement réservé au logement temporaire des ouvriers de la construction sur chantier ;
- une « baraque », construction primitive mal équipée en sanitaires, assimilable à une caserne militaire et qui ne pourrait pas rencontrer les critères d'agrément sanitaire.

Ces installations sont généralement situées à la périphérie des quartiers urbains et se transforment rapidement en ghettos sociaux.

Il peut arriver, dans les cas les plus graves, que les familles soient séparées : les enfants sont confiés à la protection de l'enfance et leurs chances de rejoindre leurs parents sont alors minces, ce qui crée

une seconde génération de sans-abri. Ces situations concernent en majorité des familles de Roms.

Les foyers pour enfants abritent une vingtaine de milliers d'adolescents de 18-19 ans. Un millier d'entre eux quittent ces foyers chaque année. Un quart environ (250) réussissent à s'insérer dans la société. Quant aux trois quarts restants, ils sont exposés à l'exclusion sociale, souvent victimes de trafiquants d'êtres humains ou d'autres formes d'abus et deviennent des sans-abri extrêmes vivant dans la rue.

La Nadeje intervient auprès de personnes qui occupent encore un appartement en HLM mais sont menacées d'expulsion. Le symptôme le plus évident d'une situation de vulnérabilité inquiétante est l'accumulation des loyers impayés, d'autant que trois mois de retard sont suffisants pour expulser un locataire et que la procédure d'expulsion peut être très rapide. Les offices des HLM, propriétaires des logements, sont tenues informées de l'acquiescement des loyers. Lorsque ces offices sont disposés à collaborer avec la Nadeje, il est possible d'accéder à certaines de ces informations et de les analyser afin d'identifier, avec le service social de l'office des HLM, un groupe de locataires à risque. Les travailleurs sociaux de la Nadeje prennent contact avec ces derniers et tentent d'instaurer une relation de confiance afin d'établir les motifs des arriérés de loyers et d'envisager des solutions. En effet, les loyers en retard ne sont souvent que le symptôme d'une problématique différente et plus profonde.

Les offices des HLM ont souvent tendance à regrouper leurs locataires « à problèmes » dans un même immeuble ou une seule maison. Or, cette concentration risque de déclencher une réaction en chaîne de comportements antisociaux. Outre la dégradation complète des bâtiments qui peut s'ensuivre, on y constate en effet principalement une montée de la criminalité. La Nadeje intervient dans des immeubles de ce type dans trois agglomérations. Les offices des HLM continuent d'attribuer les logements sociaux, de percevoir les loyers et de gérer les contrats de bail social tandis que la Nadeje se charge de la supervision des bâtiments et de l'entretien des communs et assure le maintien de l'ordre intérieur en collaboration avec les services de police. Ici encore, le principal objectif de la Nadeje est d'instaurer un climat de confiance. Ses travailleurs sociaux cherchent donc à entretenir de bonnes relations avec les personnes qu'elles accompagnent, à les aider à trouver un sens à leur vie et à les amener à se prendre en charge. Pour ce faire, ils organisent diverses activités récréatives pour enfants et adultes, assurent un service de conseil, assistent les personnes dans leurs contacts avec les autorités, etc. La majorité des bénéficiaires de ces services sont des familles de Roms et des familles avec enfants. En règle générale, les bénéficiaires qui font preuve de bonne volonté pour sortir de leurs difficultés, se prendre en charge et rembourser leurs dettes se voient attribuer un logement social. Dans le cas contraire, leur bail n'est pas renouvelé et, à moins d'avoir la chance d'être pris en charge par un autre dispositif, ils risquent fort de se retrouver à la rue, de même que toutes les personnes à leur charge.

Certaines municipalités créent des foyers pour locataires à problèmes. Ces derniers ne signent pas de bail mais un « contrat d'hébergement ». Les loyers y sont payables d'avance sous peine de sanctions. Chaque ménage n'a droit qu'à une pièce privée, les sanitaires et la cuisine étant communs. Le chauffage s'y résume généralement à un simple poêle à bois ou à charbon et l'alimentation en électricité de certaines familles est même coupée. La Nadeje travaille avec les foyers municipaux de trois agglomérations. L'intervention se fonde sur l'établissement de bonnes relations avec les locataires et les objectifs de l'accompagnement sont les mêmes que dans le cas des logements sociaux. La majorité des bénéficiaires sont des familles de Roms, des alcooliques et des seniors isolés sans famille. Le travailleur social assure souvent un rôle d'intermédiaire entre les bénéficiaires et les autorités locales pour surmonter les difficultés de communication ou les obstacles ethniques ou personnels. Les bénéficiaires qui font preuve de bonne volonté pour sortir de leurs difficultés peuvent se voir attribuer un logement social. Dans le cas contraire, elles risquent de se retrouver à la rue.



La Nadeje cherche également à contacter divers publics tels que les personnes sans-abri, dépendantes de la drogue ou séropositives, les jeunes prostitués, les personnes présentant des retards mentaux ou encore les adolescentes enceintes. Elle travaille beaucoup avec la jeunesse. Ses intervenants visitent les squats, les foyers de toxicomanes, les bâtiments inoccupés, les gares, les discothèques, etc. Il semble que la notoriété des services assurés par l'organisation s'améliore. Elle parvient à établir le contact avec les nouveaux sans-abri et à les prendre en charge avant même qu'ils s'installent dans une vie de rue en prenant contact avec leur lieu d'origine (dernier domicile connu), en s'y informant sur leur situation réelle, en organisant les déplacements de et vers leur lieu d'origine et en y assurant la médiation des contacts avec les organismes d'assistance compétents.

Le travail social de terrain, dans la rue, bénéficie à la fois de la situation privilégiée du Centre de Prague à proximité de la Gare centrale et de ses dix années d'expérience. Les équipes mobiles de la Nadeje communiquent l'adresse du Centre aux personnes sans-abri pour y organiser le suivi avec les personnes. Certains bénéficiaires sont pris en charge par le Centre dès leur arrivée à Prague. Celui-ci maintient le contact avec ses usagers mêmes lorsqu'ils sont hospitalisés ou purgent une peine de prison. La principale difficulté consiste à déterminer à quel moment un comportement atypique se transforme en véritable problème. En effet, la frontière est à la fois très floue et passablement subjective. Certaines personnes vivent dans la rue et adoptent un style de vie punk ou autrement atypique comme on pratiquerait un hobby passager. D'autres sont des intermittents de l'exclusion du logement ou des sans-abri chroniques parce qu'ils dépendent d'une activité économique aléatoire – c'est particulièrement le cas dans le secteur de la construction. Quant aux personnes qui ramassent de la ferraille (pour le recyclage), elles forment un public particulier de sans-abri qui se débrouillent très bien tout seuls à moins qu'un incident quelconque ne vienne perturber leur existence. Ceux-là ne sollicitent une prise en charge au Centre que lorsqu'ils sont malades.

L'aide aux personnes prend aussi la forme d'emplois accompagnés : une partie du salaire des bénéficiaires de ce dispositif est pris en charge par l'Office national pour l'emploi, auprès duquel les candidats doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi, et la Nadeje verse le complément. Les résidents du foyer de l'organisation peuvent bénéficier de ces emplois accompagnés qui constituent le couronnement logique de tout le dispositif de prise en charge de l'exclusion du logement. Les bénéficiaires y ont accès après avoir occupé avec succès plusieurs emplois à court terme. L'objectif de ce mécanisme est de promouvoir l'activation des personnes, l'acquisition d'une discipline de travail et l'apprentissage de la stabilité, de la persévérance et d'un certain sens du devoir. Il en résulte une estime de soi retrouvée. Selon leurs compétences, les bénéficiaires du dispositif occupent essentiellement des postes de maintenance ou d'auxiliaires dans le secteur de la construction. Ils participent par exemple à la construction du nouveau Centre de la Nadeje à Prague ou fabriquent de petits objets pratiques pour les centres d'accueil. L'accompagnement de l'emploi prend fin lorsque les bénéficiaires ont acquis de bonnes habitudes de travail. L'organisation les aide alors à trouver un emploi à part entière ainsi qu'une place dans un foyer privé. Les personnes retraitées ou proches de l'âge de la retraite, d'une part, et les personnes dont les qualifications professionnelles sont très peu demandées, d'autre part, constituent deux publics particuliers et problématiques. Elles n'ont que peu de chances de profiter de ce dispositif car les offres d'emploi qui correspondent à leur profil sont rares sur le marché du travail.

En République tchèque, l'action de l'**Armée du salut** prend une forme différente, qui mérite également que l'on s'y attarde. Il s'agit d'un programme qui, s'il n'est pas encore parfaitement au point, est déjà en cours de réalisation et qui compte parmi les activités que l'Armée du salut entend développer à l'avenir.

Le public cible de ce projet se compose de personnes qui ont accumulé les arriérés de loyers ou résident en foyer. Il concerne également des bénéficiaires qui sont domiciliés dans le quartier où les participants seront recrutés. L'objectif de ce projet est de franchir une nouvelle étape sur la voie de la réintégration des personnes au sein de la société. Il concernera

dans un premier temps les personnes menacées d'expulsion et donc exposées à l'exclusion du logement. Dans un second temps, il s'agira d'accompagner les personnes (hommes, femmes, mères avec enfants et familles) qui résident déjà dans un foyer et sont prêtes à mener une existence indépendante avec un minimum de suivi social. Ces personnes seront logées en « appartement de formation », des logements standards situés en ville et loués par la municipalité à l'Armée du salut qui les sous-loue aux bénéficiaires domiciliés dans le quartier. La formation visera le renforcement de l'employabilité des personnes par l'acquisition de compétences professionnelles orientées vers l'occupation d'un emploi. Lorsque les bénéficiaires auront démontré qu'ils sont vraiment prêts à mener une existence indépendante, l'Armée du salut transférera le bail de leur logement à leur nom et se verra en échange attribuer un autre appartement de formation à sous-louer. L'objectif est d'assurer un roulement sur la base d'un parc de vingt appartements de formation.

Ce projet a été mis sur pied en réponse à une demande municipale. Il comporte trois volets principaux :

- prévention des expulsions : identification des personnes menacées d'expulsion, conseil et accompagnement dans le logement ;
- exploitation des appartements de formation : pour les résidents des foyers, logement accompagné sous la supervision d'un travailleur social ;
- enseignement et formation : acquisition de compétences professionnelles et renforcement de l'employabilité afin de créer des opportunités d'activation professionnelle (emplois d'intérêt public) pour les occupants des appartements de formation.

Cette approche devrait déboucher sur la réintégration sociale complète des bénéficiaires.

Sur le thème général de la prévention de l'exclusion du logement, il existe de nombreux autres programmes et projets ciblés sur des problématiques diverses et variées que nous nous contenterons ici de mentionner : intervention dans le domaine carcéral, par exemple sous la forme de dispositifs de peines alternatives supervisés par plusieurs ONG et associés à une assistance et à un accompagnement social, centres de réadaptation pour jeunes adultes en sortie d'institution spécialisée et adultes sans-abri qui, ayant séjourné plusieurs années dans diverses structures d'hébergement, sont atteints du syndrome de dépendance institutionnelle, etc.

Enfin, il convient également de mentionner une nouvelle initiative en préparation à la demande du Ministère tchèque de l'emploi et des affaires sociales. Plusieurs ONG (Nadeje, Armée du salut, Caritas, Diakonia etc.) se sont associées avec des universités pour élaborer dans les deux ans qui viennent une stratégie de lutte contre l'exclusion du logement qui sera ensuite soumise au Ministère. Ce projet sera financé directement par le Ministère et le gouvernement devrait reprendre à son compte la stratégie qui en résultera. Parmi les activités prévues, on trouve :

- la définition des notions de « sans-abri » et « d'exclusion du logement » ;
- la collecte de statistiques à propos de la population sans-abri ainsi qu'au sujet des capacités institutionnelles et de leur mobilisation dans toutes les régions du pays ;
- la validation de nouvelles méthodes de travail par le biais de programmes pilotes (amélioration de la collaboration avec les agences pour l'emploi, augmentation du nombre de travailleurs sociaux, etc.) ;
- le suivi de l'exclusion du logement via une base de données commune ;
- la prévention ; etc.

En guise de conclusion, il convient de reconnaître que des progrès considérables ont été réalisés en République tchèque et que, malgré une parenthèse de quarante années, le travail social avec les personnes sans-abri du pays atteint désormais un très bon niveau. Il reste bien sûr beaucoup à faire et de nombreux problèmes à résoudre mais l'amélioration constante de la coopération entre les ONG, les universités et les pouvoirs publics porte réellement à l'optimisme. ●

Sortir de la spirale de l'exclusion du logement : la prévention des expulsions en Autriche

Par **Alex Hrach** and **Stefan Ohmacht**, *BAWO*

FAWOS: Fachstelle für Wohnungssicherung

FAWOS: Centre pour la sécurité du logement



Vienne compte 1 550 000 habitants pour une superficie de 315 km². Elle constitue un comté à part entière et est la capitale de la République fédérale d'Autriche (qui compte 8 030 000 habitants, ce qui veut dire que 20 % de la population vit dans la capitale¹).

Le parc immobilier de la capitale se compose de 750 000 logements répartis en deux catégories : le secteur privé qui représente 530 000 appartements, en ce compris les logements occupés par leur propriétaire (la propriété d'occupation connaît un développement considérable depuis les années quatre-vingt-dix) et le logement social, administré par la municipalité, propriétaire des 220 000 logements restants². Près de la moitié de ce parc immobilier se compose de logements construits avant 1918. Avec ses 220 000 appartements, la municipalité de Vienne est aujourd'hui l'un des premiers propriétaires du monde. Les HLM sont particulièrement bon marché, abordables et loués à durée indéterminée.

Le marché immobilier résidentiel privé se répartit en deux segments : la propriété d'occupation et le secteur des locations à bail à durée déterminée ou indéterminée. Le montant des loyers dépend de la situation du bien, de sa qualité (catégorie³), des conditions d'occupation ainsi que du statut locatif applicable (depuis les années quatre-vingt, la loi sur les baux à louer a été revue à plusieurs reprises dans une optique de « libéralisation »). Le marché immobilier de Vienne est donc très morcelé, entre plusieurs formes de propriété et divers cadres réglementaires. Sur le marché privé, les loyers ont augmenté suite aux réformes du cadre juridique, au renouvellement urbain et à l'évolution du marché. C'est ainsi que les locataires dont le contrat de bail remonte à plusieurs années sont, actuellement encore, logés à moindre coût (ils évitent donc de déménager pour continuer de bénéficier de ces conditions favorables) tandis que les nouveaux venus (par exemple, les immigrés) doivent déboursier un loyer plus élevé (environ € 10/m² charges et TVA comprise, mais hors facture énergétique).

UN CONCEPT NOVATEUR DU FAWOS POUR LUTTER CONTRE L'AGGRAVATION DE L'EXCLUSION DU LOGEMENT

La situation avant 1996

Jusqu'au milieu des années quatre-vingt, la municipalité administrait de grands foyers pour sans-abri, surtout en hiver. La construction de certains des bâtiments de ces foyers remontait au 19^e siècle et les normes de logement de la plupart étaient à l'avenant. Les années quatre-vingt ont vu une augmentation considérable (estimée à 5 000 personnes) du nombre de sans-abri à Vienne. Les principales raisons de ce phénomène étaient la flambée des loyers sur le marché résidentiel privé et les incertitudes croissantes liées au marché du travail.

C'est en outre vers cette époque que l'exclusion du logement a commencé à toucher de plus en plus de femmes avec enfants et de personnes occupant des emplois précaires ou irréguliers, en parallèle d'une recrudescence des problèmes liés aux abus de substances (alcool et drogues). Le conseil municipal a tenté de s'adapter à l'augmentation du nombre de personnes sans-abri en ouvrant toujours plus de refuges temporaires.

Jusqu'à l'entrée en scène du FAWOS en 1996, les deux tiers des ménages menacés d'expulsion étaient effectivement expulsés. Chaque année, quelque 4 000 ménages (familles ou isolés) perdaient ainsi leur appartement et devaient se trouver un nouveau logement ou se réfugier dans un foyer. Pour la seule ville de Vienne, ce sont 20 000 dossiers concernant le logement qui aboutissent chaque année devant les tribunaux. Dans la moitié des cas environ, le verdict autorise le propriétaire à demander l'expulsion définitive de ses locataires.

IDENTIFIER LES BESOINS

Ce sont les travailleurs sociaux qui ont tiré la sonnette d'alarme au début des années quatre-vingt-dix. Les chances de réussite de leur travail de réinsertion/relogement des personnes étaient

Le marché immobilier de Vienne est très morcelé, entre plusieurs formes de propriété et divers cadres réglementaires.

Vienna

¹ Chiffres de 2001

² Les sans-abri de la capitale, organisés en coordination par le biais du journal des rues « Augustin », critiquent vertement Wiener Wohnen (le Foyer viennois), Service officiel du logement de la Ville. Ils l'accusent de ne pas entretenir les logements et d'en laisser certains inoccupés pendant plus d'un an après le départ des locataires précédents. Comme la coordination des sans-abri l'a indiqué au cours d'un panel de discussion en septembre 2001, « si les appartements étaient réoccupés plus rapidement après le départ des locataires précédents, les logements disponibles seraient plus nombreux »

³ Aux termes du Statut des occupants, les logements sont répartis en quatre catégories qui vont de la catégorie A, qui regroupe les logements dotés d'équipements modernes (chauffage central, salle de bains), à la catégorie D, qui correspond aux logements équipés d'une arrivée d'eau mais sans w.c., ni chauffage central ni salle de bain (norme de 1920). Le renouvellement urbain a entraîné une diminution du nombre d'appartements de catégorie D avec, en corollaire, une contraction du parc des locations privées abordables.

en effet bien minces. Les usagers des refuges étaient hébergés dans des structures où résidaient jusqu'à 400 personnes dans des salles pouvant accueillir trente lits. Les travailleurs sociaux en sont arrivés à la conclusion qu'il ne serait possible de maîtriser une situation de plus en plus incontrôlable et d'instaurer un climat porteur de perspectives de relogement des usagers que si l'on parvenait à endiguer les filières alimentant l'exclusion du logement par une politique d'intervention préventive systématique, surtout pour soulager la pression à l'entrée des refuges et foyers. Quand un navire prend l'eau et que les pompes ne suffisent plus, la première chose à faire est d'essayer d'empêcher l'eau de pénétrer la coque. Ainsi, l'étape suivante devait logiquement consister à améliorer la prévention, c'est-à-dire à empêcher l'expulsion des publics vulnérables et, en aval, leur exclusion du logement.

DÉVELOPPER LE CONCEPT

A l'époque, la BAWO⁴, association qui chapeaute la prise en charge de l'exclusion du logement en Autriche, organisait déjà des rencontres régulières appelées « nœuds » (en référence à l'émergence de réseaux auto-organisés) entre ses organisations membres afin de stimuler les échanges d'information et d'expériences professionnelles et de lancer diverses initiatives à caractère politique, par exemple sous la forme d'actions à proposer aux conseils municipaux. C'est en 1993, lors de l'un de ces « nœuds BAWO », que s'est constitué un groupe de travail chargé d'élaborer un concept pratique et efficace de prévention des expulsions à Vienne, bâti autour de la création d'un nouveau centre spécialisé dans la prévention. Parmi les quelque vingt-cinq membres du groupe de travail figuraient des travailleurs sociaux qualifiés, des juristes, des juges et des fonctionnaires du service d'aide sociale de la ville, tous professionnels, expérimentés et décidés à trouver des solutions novatrices pour lutter contre l'exclusion du logement. Le concept développé par le groupe de travail a ensuite été soumis à Mme Grete Laska, Adjointe au Maire de Vienne et Conseiller municipal en charge des affaires sociales.

La réaction de l'Adjointe au Maire a été enthousiaste : elle a commandité l'élaboration d'un projet détaillé et d'un plan d'action pour la création et le fonctionnement d'un tel centre. Toutefois, le projet, qui prévoyait un budget annuel d'environ € 200 000, s'est avéré trop coûteux pour la Ville. Dès lors, le concept semblait devoir disparaître, enfoui et oublié dans un tiroir du bureau du maire. Toutefois, plusieurs membres du groupe de travail, dont Renate U. Kitzman, aujourd'hui

directrice du centre, se sont à nouveau réunis en 1995 pour réviser le concept de manière à ramener son budget annuel prévisionnel à quelque € 87 000. Un sponsor a même pu être trouvé pour financer la première phase de réalisation du projet. En effet, étant donné la dimension scientifique des premières actions, l'Unité « Recherche sur le logement » du Ministère du logement a accepté de débloquer des subsides⁵.

Les deux principaux objectifs du projet étaient :

- **A court terme**, d'intervenir en amont de l'exclusion du logement afin d'en tarir les sources et, en particulier, de réduire de manière significative le nombre de personnes et de familles expulsées et contraintes, pour trouver un hébergement, de se tourner vers les refuges municipaux et les structures associatives de prise en charge ;
- **A long terme**, de réduire le nombre de personnes sans-abri fréquentant les foyers municipaux et de diminuer le nombre de ces foyers, voire idéalement de les fermer tous définitivement.

Le projet prévoyait également de mener des recherches afin de répondre aux questions suivantes : Combien de personnes sont menacées d'expulsion ? Que faut-il faire pour prévenir les expulsions ? Quelles ressources sont nécessaires ? Un centre de prévention des expulsions peut-il fonctionner dans les limites des ressources disponibles et de la législation actuelle ?

LE PROJET DU FAWOS : PRÉVENIR LES EXPULSIONS EN TANT QUE FACTEUR D'EXCLUSION DU LOGEMENT

La loi autrichienne qui encadre les locations compte deux articles qui obligent les tribunaux à informer les autorités municipales de Vienne des verdicts rendus dans les affaires d'expulsion et, le cas échéant, de la date prévue pour l'exécution du jugement. Ces informations sont transmises au FAWOS, qui peut dès lors contacter les personnes concernées par l'avis d'expulsion. Malheureusement, à ce stade de la procédure, il est généralement trop tard pour intervenir efficacement par des mesures préventives. C'est pourquoi le FAWOS a trouvé un accord avec le Tribunal du 20^e District municipal aux termes duquel la Cour s'engage, dans toutes les affaires d'expulsion et dès la délivrance de la première citation à comparaître, à envoyer des brochures d'information du FAWOS à toutes les parties : propriétaires, syndics et locataires.

Rechercher les bénéficiaires potentiels de cette action est une composante essentielle de cette entreprise et, dans un premier temps, plusieurs méthodes ont été utilisées pour les contacter : lettres aux locataires menacés d'expulsion, visites chez les personnes concernées par les travailleurs sociaux du FAWOS, contacts par le biais d'organismes sociaux de quartier et campagnes de sensibilisation du grand public. Dès la prise de contact avec les personnes et les familles vulnérables, le FAWOS leur fait comprendre qu'il est là pour les aider à se prendre en charge (malheureusement, suite à des contraintes budgétaires, il a fallu revoir à la baisse les ambitions de cette recherche de bénéficiaires potentiels). Les conseils du FAWOS concernent essentiellement les domaines abordés ci-dessous.

EVALUATION DE LA SITUATION DE DÉPART

Lors d'une première rencontre, il convient de répondre aux questions suivantes :

- Le locataire souhaite-t-il rester dans les lieux ? Le FAWOS ne conseille que les personnes qui n'ont pas de solution de logement standard de rechange et souhaitent rester dans leur appartement. En outre, le FAWOS n'a pas d'appartements à proposer ;
- Quelles sont les causes et les raisons de la situation de crise ? Personne ne choisit volontairement de se trouver confronté à ce genre de situation : elle cache toujours une histoire ;
- Quel est la composition du ménage ? Nombre, âge, etc. des personnes qui le composent ;
- Quelle est la situation locative ? Stade de la procédure, type de contrat de bail, etc. ;
- Quelle est la situation économique du ménage ? Emploi, revenus, dépenses, endettement, etc. ;
- Quelles démarches le ménage a-t-il entrepris pour résoudre le problème ? Stratégies individuelles ;
- Quelles pistes peuvent-être envisagées ?

CONSEILS INFORMATIFS

Au cours des rencontres suivantes, les thèmes suivants sont abordés :

- Les travailleurs sociaux prodiguent leurs conseils sur la manière de se prendre en charge sur le plan du logement afin d'être pleinement autonome dans ce domaine ;
- Des solutions sont envisagées en fonction de chaque situation afin de surmonter la crise ;

⁴ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Association autrichienne des prestataires de services aux personnes sans-abri). Pour de plus amples informations concernant la BAWO, consulter www.bawo.at/ en allemand ou www.feantsa.org/Austria/ en anglais.

⁵ Le logement relève désormais du Ministère fédéral du travail et des affaires économiques (BMWA)

- Les bénéficiaires sont informés du cadre juridique qui régit leur statut d'occupation et de ce qu'ils peuvent/doivent faire pour éviter l'expulsion (voies de recours, accord à l'amiable pour un remboursement à tempérament des loyers en retard) ;
- Dans certains cas, les locataires ont la possibilité d'introduire un recours en réévaluation du montant de leur loyer et d'ainsi éventuellement éviter l'expulsion. Ces procédures permettent en effet bien souvent de déterminer que les loyers facturés sont beaucoup trop élevés. Dans ces cas-là, les locataires se voient parfois remboursés de l'indu et évitent l'expulsion ;
- Les locataires sont informés de leurs droits et des dispositifs (allocations et assistance) dont ils peuvent bénéficier ;
- En cas de divorce, par exemple, les mères seules sont informées de la procédure à suivre pour demander une pension alimentaire. Une collaboration est également en place avec l'Aide à la jeunesse pour les assister dans leurs démarches ;
- Aide au calcul du budget du ménage : cet exercice est particulièrement important car les frais dépassent souvent très largement les revenus, auquel cas il convient de revoir l'ordre de priorité des dépenses. Parfois, le conseil et l'accompagnement social peuvent également contribuer à améliorer les revenus. Toutefois, dans certains cas, il est indispensable de procéder à des coupes sombres dans les postes de dépenses ;
- Accompagnement des relations entre locataires et propriétaires : ces derniers entendent encaisser les loyers en temps et en heure et souhaitent éviter tout problème avec leurs locataires. Les procédures d'expulsion sont généralement longues et coûteuses. Or, le FAWOS aide objectivement les propriétaires à percevoir les loyers. Ces derniers ont donc compris que conseiller efficacement prend du temps et que la prise en charge améliore leurs chances d'entretenir de bonnes relations avec leurs locataires. D'autres conseils peuvent également être proposés pour retarder l'expulsion s'il s'avère qu'aucune solution ne peut être trouvée et que celle-ci est imminente. En effet, ce dont les locataires ont le plus besoin, c'est de temps pour trouver un autre endroit où s'installer ;
- Les locataires présentant des problèmes spécifiques (chômage, surendettement, alcoolisme, etc.) sont orientés vers les organismes compétents (Administration de l'aide à l'enfance, Administration des

affaires sociales, etc. ; services de médiation de la dette, du bien-être de la jeunesse, centres de santé, etc.). En effet, le FAWOS n'est pas équipé pour offrir un accompagnement à long terme de ces situations ;

- Lorsque les personnes sont déjà prises en charge par d'autres services, le FAWOS privilégie la collaboration : il ne s'agit pas de se substituer à d'autres structures, ce qui serait contre-productif. En dernier ressort, le FAWOS peut débloquer des fonds pour rembourser les arriérés de loyer.

INTERVENTION EN SITUATION DE CRISE

L'objectif premier du FAWOS est d'éviter la perte du logement. En cas d'expulsion imminente, il fournit tout l'accompagnement requis. Outre les services de conseil, cet accompagnement prend la forme d'une médiation directe, immédiate et non bureaucratique avec les propriétaires, syndicats et pouvoirs publics. L'accompagnement à moyen-terme n'est assuré que lorsqu'il s'avère indispensable pour pérenniser le logement et qu'aucun autre service de conseil n'est en mesure d'apporter sa collaboration.

SOUTIEN FINANCIER

Le FAWOS réserve le soutien financier destiné au paiement des arriérés de loyers à des cas exceptionnels et dans le strict respect d'un principe fondateur : aider les gens qui sont prêts à se prendre en charge. L'objectif est que les personnes recouvrent le plus rapidement possible l'aptitude à exercer leur libre-arbitre et de ne proposer un soutien financier qu'avec la certitude qu'il permettra de résoudre le problème et d'éviter à l'avenir toute nouvelle menace d'expulsion. L'assistance financière peut prendre les formes suivantes :

- sur présentation des quittances des derniers loyers, le montant des arriérés est versé sur le compte en banque du locataire par mensualités ;
- le FAWOS prend à sa charge la moitié des arriérés, le reste étant remboursé par le locataire ;
- le FAWOS se porte caution pour la moitié du montant des loyers impayés lorsque le locataire peut prouver qu'il attend une rentrée d'argent importante après la date prévue pour l'expulsion.

L'objectif est d'aider les locataires de manière à ce qu'ils ne se retrouvent plus jamais dans pareille situation. Dans quelques cas

exceptionnels, des logements abordables, propriété de la municipalité de Vienne, peuvent être attribués aux citoyens autrichiens et aux ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne.

Il convient également de noter que, depuis 1998, le FAWOS n'intervient plus que dans les cas d'expulsion qui concernent des appartements privés ou associatifs. Ce sont les services de l'Aide à la jeunesse et de l'assistance sociale qui s'occupent désormais des cas qui relèvent du parc immobilier locatif de la municipalité.

UN MODÈLE TRANSFÉRABLE ?

Le modèle du FAWOS est transposable à peu près partout dans le monde, pour autant que quelques conditions soient remplies. Où que ce soit, l'action préventive est possible lorsque des personnes risquent de perdre leur logement, et ce que les raisons de la menace d'expulsion soient juridiques ou autres. Toutefois, il est indispensable de disposer d'informations permettant d'identifier les personnes menacées d'expulsion. Sur le plan des ressources, il faut disposer de travailleurs sociaux qualifiés ainsi que d'un personnel administratif, d'experts juridiques et d'interprètes, tous soutenus par des formations continuées porteuses d'amélioration de l'efficacité de la prise en charge. Comme le montre l'expérience autrichienne, la plupart des procédures d'expulsion sont motivées par des arriérés de loyers. Il est donc absolument indispensable d'être en mesure d'intervenir financièrement. Le cas échéant, la solution qui consiste à mettre un logement de rechange à disposition des personnes n'empêche pas l'expulsion, et donc la perte du logement, elle en prévient tout de même la conséquence la plus grave, à savoir l'exclusion du logement. La collaboration des propriétaires, des syndicats et de leurs avocats est également nécessaire pour que soient acceptées les solutions élaborées par les travailleurs des centres d'assistance sociale.

L'une des conditions préalables incontournables tient à la volonté politique, parmi les pouvoirs publics régionaux et locaux concernés, de subventionner un travail de prévention systématique en sus des budgets alloués à l'hébergement des personnes sans-abri en refuge et en logement supervisé. Il est en définitive bien moins coûteux d'intervenir avant que les personnes ne perdent leur appartement suite à une expulsion que de devoir les réinsérer ou leur trouver un nouveau logement lorsqu'elles sont déjà devenues sans-abri. ●

La Stratégie de Prévention du sans-abrisme en Irlande- Une analyse de ses failles essentielles



Par **Noeleen Hartigan**, *Social Policy and Research Coordinator, Simon Communities of Ireland*

ORIGINES DE LA STRATÉGIE

En 2000, suite au doublement des chiffres nationaux du sans-abrisme, le gouvernement irlandais introduisait 'La lutte contre le sans-abrisme- une stratégie intégrée'. Ceci représentait la première tentative nationale, stratégique d'aborder la crise du sans-abrisme. Cette stratégie a cherché à clarifier les responsabilités légales en matière de fonds et à ancrer une approche de partenariat pour la fourniture de services entre les fournisseurs de services légaux au niveau local et le secteur non-gouvernemental.

La stratégie intégrée a été conçue au niveau départemental, impliquant sept services du gouvernement et un certain nombre d'agences légales nationales. Alors qu'une procédure de consultation du public a été lancée, aucun rôle ne fut dévolu aux associations des fournisseurs de services ou même aux personnes expérimentant le sans-abrisme dans l'exécution ou la surveillance du plan.

On a signalé dans ce plan le besoin d'une stratégie préventive, mais aucune action n'est allée plus loin. Puis rapidement avant les élections générales de 2002, la Stratégie Préventive a été publiée. Il n'y a pas eu de consultation avec les fournisseurs ou usagers de services en rapport avec cette stratégie.

ELABORATION

Dans l'élaboration de la Stratégie Préventive, les ministères de la Justice, de l'Égalité et des Réformes législatives; de la Santé et des Enfants; et de l'Éducation et de la Science préparèrent chacun des stratégies en rapport avec leurs domaines de responsabilité et celles-ci furent rassemblées dans une stratégie d'ensemble par "the original Cross Departmental Team" qui créa la Stratégie Intégrée.

La stratégie visait spécifiquement à prévenir le sans-abrisme parmi les patients quittant l'hôpital et suivis pour des problèmes de santé mentale, les prisonniers adultes et les jeunes délinquants quittant leur détention, et les jeunes personnes quittant leurs soins.

Alors que cette stratégie a été bien accueillie, les résultats dans leur ensemble ont été très décevants.

RÉSULTATS

La première critique principale est que la Stratégie, alors qu'elle soulignait la nécessité d'introduire des changements procéduraux comme les politiques de réhabilitation, ne contenait aucun engagement qui aurait fait un lien entre ces changements de politique avec les services actuels ou les possibilités de logement.

Aucun engagement financier n'a été fait dans la Stratégie ou même aucune mention du nombre d'unités de logement qui auraient dû être délivrées ou qui étaient à délivrer. L'exception concernait le service de la prison, qui a été mandaté pour construire et diriger des unités de logement transitoires. Deux ans plus tard, des discussions sont toujours en cours à propos du financement de cet engagement.

REFERENCES

Sans-abrisme – Une stratégie intégrée. Disponible à <http://www.environ.ie> dans la section "housing publications"
Homeless Prevention Strategy. Disponible à : <http://www.environ.ie> dans la section "housing publications"
Making it Home. Disponible à : <http://www.homelessagency.ie> dans la section "housing publications"

Probablement l'aspect le plus décevant de la Stratégie fût le manque de réponse compréhensive aux besoins des personnes souffrant de problèmes de santé mentale qui sont sans-abri ou risquent de le devenir. La principale recommandation a été la création d'un hôpital assumant les politiques et la nomination d'officiers responsables. On ne sait pas clairement à quel degré cette recommandation, aussi limitée qu'elle fût, a été exécutée.

ET APRÈS ?

Bien que la Stratégie Préventive semble avoir eu un faible impact, un mouvement vers une approche préventive est certainement sur l'agenda en Irlande. Le plan d'action récemment publié sur le sans-abrisme dans la région de Dublin accentue un changement d'approche qui s'éloigne des dispositions d'urgence en faveur d'une approche plus préventive. Les priorités dans le plan sont :

La fourniture de davantage de logements, plutôt que des lits ou des places en centre d'hébergement ; le développement de stratégies visant à la prévention du sans-abrisme; l'amélioration des interventions quand les personnes deviennent sans-abri, au moment et à l'endroit où les besoins surviennent ; et l'amélioration de la collecte, de la collation et de l'exactitude des informations disponibles sur l'impact des actions entreprises.

Comme les politiques de l'Agenda requièrent un geste de chacune des autorités locales à Dublin et que substantiellement plus de la moitié de la population nationale de sans-abri est localisée à Dublin, le changement d'approche est marqué.

Le gouvernement s'est engagé à réviser à la fois la stratégie intégrée et la stratégie préventive et ce processus commencera début 2005. Le gouvernement nous a assuré que les personnes qui sont sans-abri et les fournisseurs de services bénévoles seront écoutés pendant ce contrôle.

EN CONCLUSION

Avant la dernière Election Générale, le "Taoiseach" (le premier ministre irlandais), écrivant dans notre magazine "Simon News", assura que son parti :

« prenait l'engagement d'assurer que, entre autres mesures, personne ne quitterait l'assistance publique sans un plan de soins "post sortie" et une adresse définie. Il revient à l'Etat de s'assurer qu'un logement est disponible.»

Nous avons besoin d'un partenariat de la part du gouvernement central afin que son engagement politique se transforme en politiques départementales proactives. Un engagement que toutes les politiques gouvernementales pertinentes prendront en compte le problème du sans-abrisme et la prévention du sans-abrisme est essentiel afin de faire de l'engagement du premier ministre une réalité concrète. ●

La prévention du sans-abrisme au Grand-Duché de Luxembourg

Par **René KNEIP**, *Vice President de la FEANTSA, Caritas Luxembourg*

Au Grand-Duché de Luxembourg il n'existe pas d'organisme responsable de la mise en œuvre d'une politique coordonnée de prévention contre le sans-abrisme. Les raisons en sont bien sûr multiples, mais relèvent essentiellement d'une perception idéologique et philosophique du phénomène du sans-abrisme comme étant surtout le résultat d'inadaptations psychologiques et sociales individuelles et non pas le résultat de mécanismes d'exclusion aussi bien sur le plan économique que sur le plan social.

Autre phénomène pouvant expliquer l'absence d'une politique coordonnée de prévention en matière de sans-abrisme au Luxembourg est l'inexistence de statistiques officielles, aussi bien sur les personnes se trouvant effectivement en situation de sans-abrisme que sur les personnes menacées de devenir sans abris dans un avenir plus ou moins proche. Une harmonisation des systèmes de collecte de données existants auprès des ONG constitue la « *conditio sine qua non* » pour avoir une connaissance effective de la problématique telle qu'elle se présente au Grand-Duché et pour développer des politiques passibles de succès dans ce domaine.

Le présent article se base par conséquent essentiellement sur l'observation et la connaissance concrète de personnes oeuvrant sur le terrain, les observations et constatations faites par le CEPS/Instead, membre de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, ainsi que les membres de la « Plateforme sur l'accès au logement de personnes défavorisées » initiée par la FEANTSA et la Wunnegshëllef asbl.

Une politique visant d'une manière conséquente la prévention du sans abrisme devra nécessairement s'adresser à des populations cibles particulièrement menacées. Or tel n'est pas le cas au Grand-Duché de Luxembourg et on pourrait même avancer que le manque de telles initiatives politiques est en bonne partie responsable de l'émergence du phénomène de sans abrisme qui, dans un pays économiquement riche comme le Luxembourg, ne devrait plus exister de nos jours.

1) POLITIQUES ET LÉGISLATIONS EXISTANTES PERMETTANT DE PRÉVENIR LE SANS-ABRISME

Pour les besoins du présent article, nous allons nous limiter à la description de deux domaines politiques que nous jugeons comme essentiels et prépondérants en la matière.

1.1 Le revenu minimum garanti

Depuis son introduction en 1986 le revenu minimum garanti et le développement conséquent de la législation y afférente ont sans aucun doute permis à un nombre important de personnes de retrouver un nouveau logement et une nouvelle stabilité sociale. Lier la prestation pécuniaire à des mesures d'occupation professionnelle nous semble en outre un élément déterminant ayant permis aux bénéficiaires concernés de maintenir une certaine activité professionnelle et continuer à se sentir membre de la société à part entière.

A notre avis une nouvelle réduction de la condition d'âge de 25 à 18 ans, lié bien sûr à une participation obligatoire aux mesures d'activation professionnelles telle que prévue à l'article 10(1)a de la loi RMG, est cependant incontournable et pourrait éviter à bon nombre de jeunes le glissement vers le sans-abrisme et d'autres problèmes liés comme par exemple la toxicomanie et la petite criminalité.

1.2. Le 'Logement Social'

Depuis plusieurs années les prix des logements augmentent d'une façon dramatique. Les conséquences de cette évolution sont multiples et particulièrement graves pour les personnes 'à bas revenus'. Malheureusement la politique menée par les 'promoteurs publics', et notamment le Fonds de Logement à coût modéré, n'a pas pu amorcer cette évolution d'une manière substantielle. Bien que le Fonds ait construit un nombre appréciable de logements ces dernières années, 2/3 de ceux-ci étaient destinés à la vente et seulement un nombre infime de personnes 'à bas revenus' a pu acquérir de tels logements. D'un autre côté, les logements destinés à la location sont alloués selon des critères fort stricts, et des personnes 'à problèmes' ne sont guère acceptées comme locataires par le Fonds qui ne considère pas ces personnes comme sa 'population-cible' et attend des ONG de prendre en charge ces personnes, sans cependant mettre à leur disposition des logements en nombre suffisant pour pouvoir faire face à une demande qui est en augmentation constante.

Au Grand-Duché de Luxembourg il n'existe pas d'organisme responsable de la mise en œuvre d'une politique coordonnée de prévention contre le sans-abrisme.



Nous pouvons avancer que les personnes défavorisées (d'un point de vu financier, mais également d'un point de vu psycho-social) n'ont guère pu bénéficier de la politique de logement réalisée les dernières 10 à 15 années et qu'il est devenu quasiment impossible pour ces personnes d'acquérir, de louer, un logement convenable et supportable financièrement. Ces personnes se voient de plus en plus souvent contraintes de continuer à vivre dans des institutions sociales où, théoriquement, elles ne peuvent séjourner que pour une durée de temps limitée. A l'heure actuelle, de plus en plus de ces institutions affichent « complet » et les listes d'attentes commencent à s'allonger. Si cette évolution n'est pas arrêtée ou si elle devrait encore s'accroître dans les années à venir, tout le secteur social et surtout le secteur des sans-abris en subira les conséquences et ne pourra plus assumer son rôle principal à savoir oeuvrer en vu de la réintégration sociale de ces personnes.

A notre avis le Gouvernement devrait soutenir d'avantage le développement du « logement encadré/accompagné », d'abord en accroissant considérablement le nombre de logements mis à la disposition des ONG offrant de tels services, et puis en renforçant en même temps le nombre de postes d'encadrement financés à cet effet dans le cadre des conventions qu'il a signées avec ces mêmes ONG. Vu la diversité de la population cible et la complexité des difficultés qu'elle rencontre, il est indispensable de développer des structures d'encadrement adaptées aux besoins spécifiques des différentes catégories de demandeurs et dont le personnel encadrant dispose d'une expérience confirmée dans la prise en charge de ces personnes.

2. L'AIDE AUX PLUS VULNÉRABLES ET LE RÔLE DES ONG

2.1. Les personnes 'rayées d'office' ou les personnes 'sans domicile légal'

Au Luxembourg, comme dans beaucoup d'autres pays, tout résidant désirant habiter officiellement au pays doit se domicilier dans la commune de son lieu de résidence. Bien qu'il s'agisse d'un droit auquel chacun peut prétendre s'il remplit les conditions y afférentes, ce droit est refusé (ou retiré = rayé d'office) aux personnes se trouvant dans les situations suivantes :

- Personnes séjournant, à moyen ou long terme, dans des institutions telles que les prisons, les Centres Thérapeutiques et les cliniques
- Personnes habitant en permanence des campings ou des villages de vacances
- Personnes recueillies temporairement par des membres de la famille ou des amis, mais où le propriétaire du logement interdit de domicilier les personnes recueillies
- personnes sans abris

Le fait de disposer d'un domicile légal constitue cependant une condition essentielle pour accéder à de nombreuses prestations sociales ou d'autres droits comme par exemple : le revenu minimum garanti, les indemnités de chômage, une carte d'impôt (pas d'emploi sans carte d'impôt !), une inscription à l'Administration de l'Emploi, l'affiliation volontaire à la Sécurité Sociale.

Depuis l'introduction du RMG en 1986, le Gouvernement a mis en place, ensemble avec la Caritas, un service de domiciliation permettant aux personnes ayant perdu leur domiciliation légale de retrouver une nouvelle « existence légale » et par là accéder à nouveau au Revenu Minimum Garanti. Au fil du temps, cette pratique a également été adoptée pour permettre à des personnes d'accéder à d'autres droits sociaux. Considérant que plusieurs centaines de personnes ont chaque année recours à cette possibilité pour se recréer une « existence légale » au pays, nous avons choisi le service domiciliation de Caritas Accueil et Solidarité comme exemple de bonne pratique pour prévenir efficacement le sans-abrisme au Luxembourg.

Conscient qu'il ne peut cependant s'agir d'une mesure transitoire devant trouver une solution d'application nationale, et interpellé par l'aggravation rapide de cette problématique, les responsables politiques ont réagi et ont « commencé à élaborer un projet de loi visant à instaurer deux registres de population dans chaque commune et à offrir la possibilité aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes pour s'offrir un logement fixe de se faire inscrire au deuxième registre sous une adresse de référence (= l'adresse réelle d'une personne physique où peuvent être envoyés le courrier et les pièces administratives ou, pour les personnes sans domicile fixe, l'adresse d'un centre d'aide sociale où elles sont régulièrement présentes »¹.

¹ Evaluation du PANInclusion 2001 à 2003-Ministère de la famille.



2.2. Les « ex-prisonniers »

Le Luxembourg dispose de deux prisons. Environ 1/3 de la population incarcérée est de nationalité luxembourgeoise; il est estimé qu'environ 80% des personnes en prison affichent un problème de dépendance (médicaments, drogues dures).

En référence à la problématique du sans-abrisme, plusieurs problèmes majeurs se posent :

- *L'Encadrement des personnes incarcérées* est insuffisant et la sortie n'est guère préparée. Les travailleurs sociaux ne peuvent qu'assurer une gestion administrative des dossiers et un suivi régulier ne peut être organisé que dans des cas exceptionnels. Or ceci serait primordial notamment pour les personnes passant des peines de courte durée et pour les quelles le maintien de liens sociaux à l'extérieur est capital si on veut éviter que la personne tombe dans un vide total lors de sa sortie.
- *Situation légale et économique future incertaines* : Une vérification d'office de la situation de revenus de la personne incarcérée n'est pas réalisée et une demande « préventive » à l'allocation du Revenu Minimum Garanti est fonction de l'existence d'un domicile légal à l'extérieur.
- *Inexistence d'une structure pour personnes en semi-liberté*
La création d'une « maison de semi-liberté » permettrait non seulement aux personnes concernées de se familiariser progressivement avec le monde « extra-muros », mais permettrait également à tous ceux qui ont perdu leur domiciliation légale antérieure de se procurer un nouveau domicile légal et ainsi éviter que ces personnes doivent passer par l'expérience du sans-abrisme.

2.3. Les toxicomanes et les malades psychiatriques

Pour ces deux catégories de personnes, le danger de devenir sans-abri est omniprésent, d'abord en « début de carrière », mais également après avoir subi les traitements médicaux leur permettant de mener une nouvelle vie autonome, à l'extérieur d'un centre thérapeutique respectivement ou d'une clinique psychiatrique.

En ce qui concerne les **toxicomanes** et les personnes qui risquent de devenir dépendantes, les mesures visant à prévenir qu'elles ne deviennent sans-abris se confondent en bonne partie avec les mesures à mettre en place pour prévenir le sans-abrisme auprès des jeunes de 16 à 25 ans (voir plus loin). À côté de l'encadrement offert aux personnes elles-mêmes, il est cependant tout aussi important de fournir une aide psycho-sociale aux parents et aux familles et les soutenir dans leurs efforts pour dépasser les moments de crise et continuer à pouvoir offrir un foyer stabilisant aux personnes en danger. Dans ce contexte, le phénomène du « *majoring out* » nous semble très important, et souvent le glissement vers une véritable dépendance peut être évité en assurant au jeune menacé un cadre de vie compréhensif et solidaire.

À notre avis il serait également important d'initier des politiques plus libérales en la matière, prônant notamment la dépénalisation des usagers et la mise en place de programmes de substitution voire même de programmes de distribution contrôlée d'héroïne. Comme le montrent les expériences réalisées à l'étranger ces programmes peuvent sensiblement réduire des phénomènes secondaires, liés au commerce illicite, tels que la prostitution, la petite criminalité (« *Beschaffungskriminalität* ») mais également le sans-abrisme.

Il serait également urgent de renforcer d'une manière substantielle les mesures visant l'accompagnement et la réinsertion de personnes ayant accompli avec succès un sevrage suivi d'une thérapie résidentielle. Actuellement deux projets de « *post-thérapie* » offrent des logements encadrés pour de telles personnes. Malheureusement ceci ne suffit guère aux besoins, et un bon nombre de personnes doivent, à défaut d'autres alternatives, réintégrer le foyer pour sans abris après avoir accompli avec succès une thérapie résidentielle de longue durée très coûteuse. Rares sont évidemment les personnes qui arrivent à se recréer ainsi une nouvelle vie sans rechuter.

Dans ce contexte, nous aimerions mettre en évidence le travail de l'asbl Centre Emmanuel et leur projet « *Maison Schweich* » qui a permis de stabiliser un certain nombre de personnes durant les 3 dernières années. Un élément innovateur dégagé par ce projet est le « *système de pré-alarme* » (« *Frühwarnsystem* ») instauré au sein de cette collectivité de 5



personnes avec l'aide de la communication par SMS. Grâce à ce système, fonctionnant 24h/24h, seulement 3 personnes sur 16 ont connu une rechute durant les 2 années et demie de l'existence du projet.

Suite au processus de réforme de la **psychiatrie** engagé au Luxembourg dans les années 80/90 du 20^{ème} siècle, le nombre des lits dits « d'hébergement » a été réduit dramatiquement et le principe des hospitalisations « à courte durée » fut généralisé. Faute d'alternatives en nombre suffisant, beaucoup de personnes font le va-et-vient (« Drehtürpatienten ») entre les cliniques psychiatriques et les structures d'hébergement pour personnes sans-abris, et sont devenus des clients « chroniques » de celles-ci. Ainsi les responsables du Foyer Ulysse (foyer de nuit pour sans-abris) estiment qu'au moins un tiers de leurs usagers est constitué en permanence par des personnes souffrant de maladies psychiatriques chroniques.

2.4. Les jeunes et le sans-abrisme

Dans cette catégorie on trouve à la fois les jeunes mineurs de 15 à 18 ans et les jeunes adultes de 18 à 25 ans. Il s'agit d'élèves de lycée, d'apprentis, d'étudiants universitaires luxembourgeois et étrangers, mais également des jeunes sans emploi sans aucun droit à une quelconque aide sociale. Ces jeunes proviennent souvent d'institutions diverses, mais un nombre croissant provient de milieux familiaux en rupture.

Les difficultés majeures qu'ils rencontrent sont dues à des revenus irréguliers et/ou insuffisants, notamment dans le cas des élèves et des apprentis, ainsi qu'à un désir prononcé pour une vie autonome bien que ne disposant que d'une très faible expérience de vie. Leur situation économique est très précaire se trouvant souvent à cheval entre la vie scolaire et la vie professionnelle.

Pour les plus de 18 ans il existe différents types de logements pourvus d'un suivi adapté à leurs besoins. Les maisons d'enfants offrent diverses formules à leurs jeunes grandissants. Certaines institutions offrent également des solutions plus flexibles à des jeunes mineurs, déjà plus mûrs et capables d'autonomie.

Afin de rencontrer les besoins en logement des jeunes défavorisés, la plate-forme Wunnengshëllef / Feantsa a proposé un certain nombre de mesures permettant de répondre aux diverses difficultés qu'ils rencontrent.

Harmoniser et adapter à leurs besoins les aides financières accordées aux étudiants, aux élèves et aux apprentis

Répondre aux besoins spécifiques en logements de ces jeunes en augmentant le nombre de logements communautaires et/ou individuels

Répondre aux besoins spécifiques en encadrement de ces jeunes en organisant l'encadrement de ces logements en collaboration avec le milieu scolaire, les services sociaux locaux et les ONG

2.5. Les réfugiés et les immigrés

Depuis une centaine d'années le Luxembourg connaît une très forte immigration, organisée par le Gouvernement pour des raisons économiques (sidérurgie, bâtiment). Fin des années 70 du 20^{ème} siècle un certain nombre de foyers pour immigrés ont été créés, gérés par le Commissariat du Gouvernement aux Etrangers du Ministère de la Famille et destinée à accueillir ces personnes dès leur arrivée. Différentes ONG (CARITAS, ASTI etc) disposent également de services spécifiques avec du personnel qualifié et spécialisé dans l'accueil de personnes immigrées.

De ce fait il n'y a jamais eu un grand nombre d'immigrés ou de réfugiés parmi la population des sans abri. Depuis plusieurs années le Gouvernement demande d'ailleurs aux structures concernées de ne plus accepter des personnes immigrées et des réfugiés sauf pour un week-end ou une nuit, et les invite à orienter ces personnes sans délai vers les ministères et organismes compétents en la matière. L'accès aux foyers pour immigrés est cependant limité aux seules personnes disposant d'un droit de séjour officiel, et aux personnes où une procédure légale (p.ex. demande d'asile) est effectivement en cours. Toutes les autres personnes, n'ont pas accès à des structures de logement et sont donc 'de facto' sans abri. ●