



Contributions des Experts à la Conférence de Consensus sur le Sans-Abrisme

Ces contributions d'experts ont été fournies dans le cadre de la Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme, un événement officiel de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne (UE), pendant le second semestre de l'année 2010. Les contributions ne sont pas nécessairement représentatives de l'avis du gouvernement fédéral belge.

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

- **Bill Edgar**, Directeur, European Housing Research Ltd et chargé de recherches honoraire à l'Université de Dundee – page 3
- **Primož Časl**, Kings of the Street, Slovénie – page 14
- **Stefania Parigi**, Directrice Générale GIP Samu social de Paris, France – page 22
- **Yvan Mayeur**, Président du Samu social de Bruxelles, Belgique – page 25

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

- **Juha Kaakinen**, Directeur du Programme finlandais pour la réduction de l'absence de chez-soi à long terme – page 28
- **Raffaele Tangorra**, Membre du Comité de la Protection Sociale et Directeur général, Ministère de l'emploi et des affaires sociales, Italie – page 37
- **Isobel Anderson**, Département de Sciences sociales appliquées, Université de Stirling, RU – page 40

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

- **Volker Busch-Geertsema**, Chercheur à GISS Bremen (Association pour la recherche novatrice et pour la planification sociale), Allemagne –page 57
- **Claire Roumet**, Secrétaire Générale du Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS) page 69
- **Maria Jose Aldanas**, Provivienda, Espagne - page 76

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

- **Brigitte Hartung**, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V Cologne, Allemagne – page 85
- **Pedro Meca**, Compagnons de la Nuit, France – page 91
- **Christian Stark**, Professeur du travail social à l'Université des Sciences appliquées de Linz/Haute-Autriche – page 96

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

- **Sorcha McKenna**, Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord – page 110
- **Preben Brandt**, Président, Conseil des personnes socialement marginalisées de la ville de Copenhague et Projet UDENFOR – page 118
- **Xavier Vandromme**, Emmaüs, France – page 125

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

- **Freek Spinnewijn**, Directeur de la FEANTSA (la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) – page 128
- **Hugh Frazer**, Département des Etudes sociales appliquées pour l'Université nationale d'Irlande, Maynooth et membre du Réseau européen des Experts indépendants en Inclusion sociale – page 136
- **Julien Damon**, Professeur associé à Sciences-Po (Master Urbanisme) - page 145

¹ Aux fins de ce document, le mot « homelessness » en anglais est traduit en français par « l'absence de chez-soi ».

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

Bill Edgar, European Housing Research Limited et Université de Dundee

Introduction

Le présent document expose un nombre de questions soulevées en vue de parvenir à une définition consensuelle du sans-abrisme (et de l'exclusion liée au logement) dans l'UE. Le développement et l'implémentation de politiques efficaces de lutte contre l'absence de chez-soi impliquent la participation de différents ministères, autorités centrales et locales, ainsi que des ONG offrant des services aux sans-abri. Il est donc essentiel d'avoir une compréhension commune de la nature de l'absence de chez-soi et une approche unanime pour la collecte de données dans l'UE.

Les principaux défis sont de mesurer l'étendue et la diversité de l'absence de chez-soi dans différentes parties de l'Europe et d'utiliser efficacement les données afin d'étayer les stratégies de lutte et d'éradication du problème. Nombre de ces défis ont été abordés dans *Measurement of Homelessness at European Union Level* (Mesurer le sans-abrisme en Europe) (Edgar et al, 2007), une étude visant à développer des méthodologies et des pratiques permettant de former la capacité statistique des États membres de l'UE concernant le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. L'étude a démontré la nature complexe et dynamique de l'absence de chez-soi, et l'acceptation croissante de conceptualisations qui reconnaissent des voies multidimensionnelles conduisant à l'absence de chez-soi, impliquant des facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels (Torro, 2007; Minnery et Greenhalg, 2007). L'adoption d'un modèle a des conséquences sur la définition de l'absence de chez-soi et les sources de données nécessaires pour comprendre les processus en jeu. Le présent document se base sur les recherches et les découvertes du projet Mphasis² consécutif à cette étude.

Nous débutons par une description de la définition conceptuelle de l'absence de chez-soi proposée par la FEANTSA, connue sous l'acronyme ETHOS (Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement). Le document examine ensuite brièvement certains problèmes opérationnels devant être abordés afin d'assurer la collecte de données précises et fiables. Cette partie envisage également différentes perspectives concernant la définition et les différences opérationnelles d'opinion entourant son adaptation et son adoption dans l'Europe. Ces perspectives se manifestent en grande partie en raison des différentes voies conduisant à l'absence de chez-soi – le document considère brièvement cette compréhension comme une explication de perspectives si diverses.

Définitions conceptuelles et opérationnelles de l'absence de chez-soi

De nouvelles conceptualisations de l'absence de chez-soi ont vu le jour au cours de la dernière décennie tant dans les recherches académiques que dans le développement politique en Europe (Busch-Geertsema et al, 2010 ; chapitre 1). Afin d'énumérer l'absence de chez-soi, il est nécessaire d'adopter une définition conceptuelle et opérationnelle permettant de spécifier la population concernée de manière non ambiguë et de préciser les situations de vie dans lesquelles cette population apparaît. La FEANTSA s'est attaquée à cette tâche en spécifiant une approche conceptuelle identifiant trois domaines, désignant un logement, dont l'absence pourrait constituer l'absence de chez-soi (Edgar et Meert, 2004). Le fait d'avoir un logement peut être interprété comme : avoir une habitation adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (domaine physique), avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (domaine social) et avoir un titre légal d'occupation (domaine juridique).

De ce concept de logement sont dérivées sept formes de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement (Illustration 1). À partir de ce modèle, FEANTSA a adopté une définition conceptuelle du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, telle que décrite dans le Tableau 1, et l'a traduite en une définition opérationnelle, qui forme la base de la typologie ETHOS du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement.

² Progrès mutuels sur le sans-abrisme en améliorant et renforçant les systèmes d'information. Ce projet a été fondé par le programme PROGRESS de la DG de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des Chances de la Commission européenne, afin d'améliorer la capacité de contrôle des informations sur le sans-abrisme et l'exclusion du logement dans 20 pays européens sur la base des recommandations de la précédente étude de l'UE sur la Mesure de l'absence de chez-soi. <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>

Illustration 1: Les domaines de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement

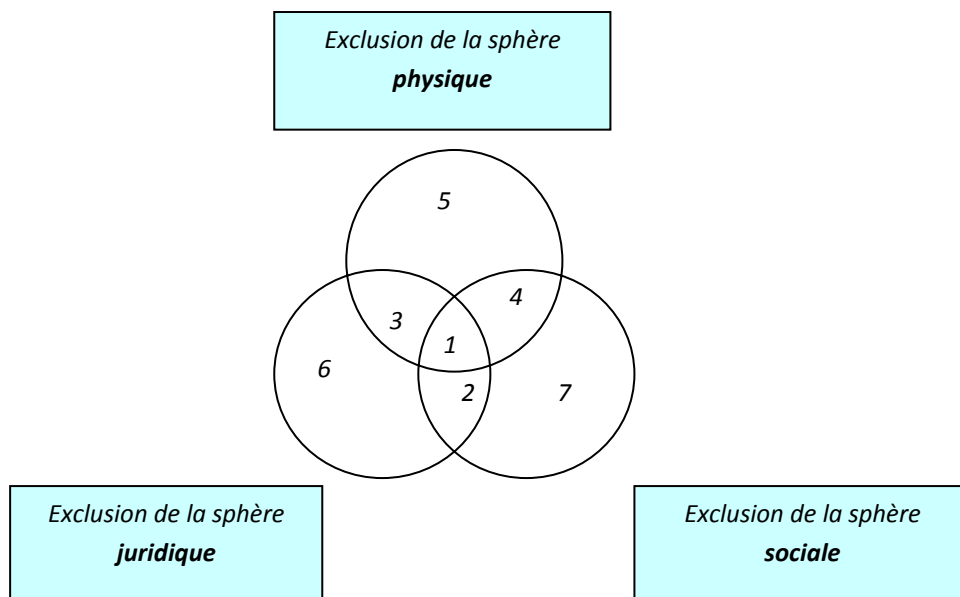


Tableau 1 Sept domaines théoriques du sans-abrisme

Catégorie conceptuelle		Catégorie Operationnelle	Domaine physique	Domaine juridique	Domaine sociale
Sans-abrisme	1	Sans-abri	Pas d'habitation (sans-toit)	Pas d'espace dont la jouissance est exclusive et attitrée	Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales
	2	Sans-logement	Dispose pour vivre d'un endroit adapté au logement	Pas d'espace dont la jouissance est exclusive et attitrée	Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales
Exclusion liée au logement	3	Logement précaire et inadéquat	Dispose d'un endroit pour vivre (ni pérenne ni adapté au logement)	Pas de jouissance de la location	Dispose d'un espace où entretenir des relations sociales
	4	Logement inadéquat et isolement social dans un logement occupé légalement	Habitation inadéquate (inadaptée au logement)	Contrat de location et/ou jouissance de la location	Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales
	5	Logement inadéquat (mais pérenne)	Habitation inadéquate (inadaptée au logement)	Contrat de location et/ou jouissance de la location	Dispose d'un espace où entretenir des relations sociales
	6	Logement précaire (mais adéquat)	Dispose d'un endroit pour vivre	Pas de jouissance de la location	Dispose d'un espace où entretenir des relations sociales
	7	Isolement social dans un logement pérenne et adéquat	Dispose d'un endroit pour vivre	Contrat de location et/ou jouissance de la location	Pas d'espace privé et sûr où entretenir des relations sociales

La typologie ETHOS, issue de cette approche conceptuelle (voir Tableau 2) vise à offrir une définition opérationnelle du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, pouvant être adaptée selon les perspectives nationales et locales. Elle permet également d'éclaircir et de rapprocher différentes nomenclatures de prestations de services et de modèles politiques.

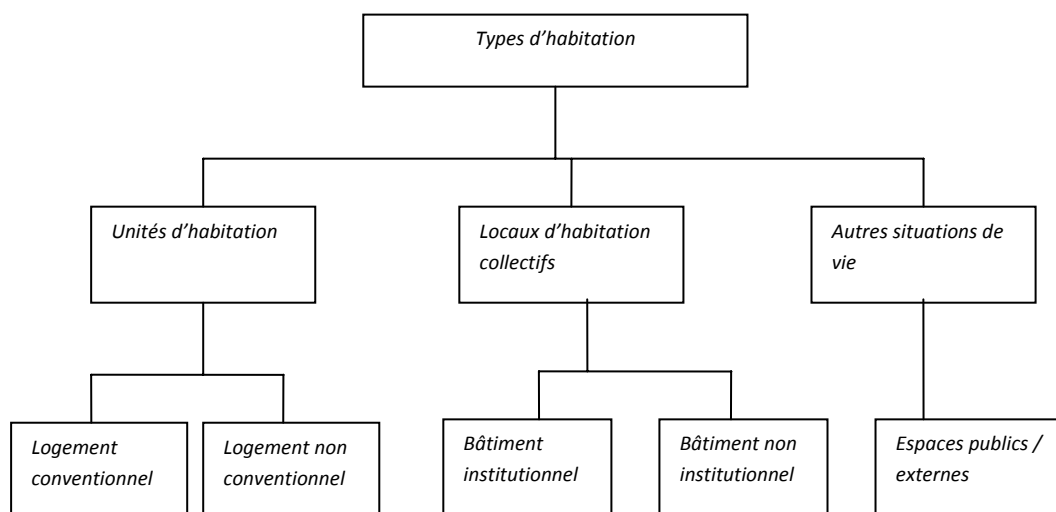
Tableau 2 ETHOS - Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion

Catégorie conceptuelle		Catégorie opérationnelle		Situation de vie
SANS ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Espace public ou externe
	2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence
SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 3.2 3.3	Foyer d'hébergement d'insertion Logement provisoire Hébergement de transition avec accompagnement
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Hébergement pour femmes
	5	Personnes en hébergement pour immigrés	5.1 5.2	Logement provisoire/centres d'accueil Hébergement pour travailleurs migrants
	6	Personnes sortant d'institutions	6.1 6.2 6.3	Institutions pénales Institutions médicales Institutions pour enfants / homes
	7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 7.2	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées Logement accompagné pour ex-sans-abri
	8	Personnes en habitat précaire	8.1 8.2 8.3	Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis Sans bail de (sous-)location Occupation illégale d'un terrain
	9	Personnes menacées d'expulsion	9.1 9.2	Application d'une décision d'expulsion (location) Avis de saisie (propriétaire)
LOGEMENT PRÉCAIRE	10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police
	11	Personnes vivant dans des structures provisoires/ non conventionnelles	11.1 11.2 11.3	Mobile homes Construction non conventionnelle Habitat provisoire
	12	Personnes en logement indigne	12.1	Logements inhabitables occupés
LOGEMENT INADÉQUAT	13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée

Source : Edgar (2009), p. 73

Il a été avancé que toute définition du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement devrait éviter la stigmatisation des sans-abri. Pour cette raison, l'étude EUROSTAT/INSEE (Brousse, 2004) et la définition de la FEANTSA du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (Edgar et Meert, 2004) commencent toutes deux par une définition du logement et identifient les situations de vie indiquant une absence de logement ou une exclusion liée au logement. Edgar et al (2007) ont adopté la définition de situation de vie de l'UNECE/EUROSTAT (2006), distinguant les logements conventionnels, les locaux d'habitation collectifs et d'autres types d'unités d'habitation ou logements non conventionnels (p. 23). L'illustration 2, adaptée d'après le rapport UNECE/EUROSTAT (2006; Tableau 4), résume cette approche.

Illustration 2 Types d'unité d'habitation et situation de vie



Source : adapté d'après UNECE/EUROSTAT (2005) Tableau 4, p. 123

Le rapport UNECE / EUROSTAT a établi des recommandations concernant les recensements de population et de ménage en Europe (UNECE/EUROSTAT, 2006 ; p.103). Le rapport identifie et définit le lieu de résidence habituel dans lequel les ménages doivent être recensés. La définition fournie concernant les sans-abri se fonde donc généralement sur les personnes n'ayant pas de 'lieu de résidence habituel'. La règle générale régissant le lieu de résidence habituel est qu'il est généralement le lieu où une personne passe la majeure partie de ses nuits (UNECE/EUROSTAT, 2006; paragraphe 160). Le rapport reconnaît que, pour la plupart des personnes, l'application de cette règle ne soulèvera aucune difficulté, mais identifie les personnes vivant en institutions et les sans-abri, pour qui la règle doit être définie.

À des fins de recensement, le rapport définit des modes d'habitation selon lesquels une personne est un résident habituel au moment du recensement et couvrent toutes personnes étant des résidents habituels dans différents types de locaux d'habitation collectifs ou qui n'ont pas de résidence habituelle et restent temporairement dans des locaux d'habitation provisoires, ou sont des personnes sans abri vivant dans la rue ou dans des refuges d'urgence lorsque le recensement a été effectué (paragraphe 615). Le rapport recommande la classification suivante par mode d'habitation :

- (1.0) Occupants (soit les personnes avec une résidence habituelle) vivant dans un logement conventionnel
- (2.0) Occupants (soit les personnes avec une résidence habituelle) vivant dans une autre unité d'habitation – hutte, baraque, cabane, caravane, bateau, grange, moulin, cave ou autre abri utilisé pour l'habitation humaine au moment du recensement
- (3.0) Occupants (soit les personnes avec une résidence habituelle) vivant dans des locaux d'habitation collectifs – un hôtel, une institution, un camp, etc.
- (4.0) Personnes qui ne résident habituellement dans aucune catégorie de local d'habitation, tels que les sans-abri ou les personnes passant d'un logement provisoire à l'autre.

Problèmes conceptuels et opérationnels dans la définition pour l'élaboration politique et la collecte de données

Un objectif clé du développement d'ETHOS était d'utiliser une définition conceptuelle solide qui permettait de développer différentes définitions opérationnelles reflétant des objectifs politiques différents ou des situations nationales distinctes. Ainsi, alors qu'il est évidemment possible de critiquer la typologie ETHOS sur la base de plusieurs motifs (voir Mapsat, 2009; Amore et al 2010), l'approche permet toutefois d'associer différentes approches opérationnelles à un même cadre conceptuel.

La perspective du statisticien

Les statisticiens responsables du recensement sont soucieux d'identifier et de définir le lieu de résidence habituel où les ménages doivent être recensés la nuit du recensement (voir ci-dessus). Ainsi, alors que les statisticiens peuvent accepter la définition conceptuelle d'absence de chez-soi et définir le lieu de résidence

habituelle, par ex. une institution, ils n'acceptent pas la **catégorie opérationnelle 6 dans ETHOS**. À des fins de recensement, une personne est soit résidant dans une prison, un hôpital ou une autre institution la nuit du recensement, ou dans tout autre lieu. Ainsi, alors que cette catégorie est importante pour les politiques et les planificateurs, particulièrement par rapport à la prévention de l'absence de chez-soi, elle n'est pas reconnue par les statisticiens.

La perspective du responsable politique

Les stratégies visant à lutter contre le sans-abrisme en Europe se sont transformées, au cours de ces dernières années, en des politiques visant la prévention et le 'logement d'abord' (Busch-Geertsema, 2010). Les responsables politiques doivent donc évaluer l'efficacité des programmes afin d'éviter l'expulsion et de garantir un relogement durable des sans-abri. Ainsi, il est nécessaire de dénombrer le nom de personnes recevant une assistance pour conserver une occupation, et qui aurait pu être sans-abri ou à risque de sans-abrisme. La **catégorie opérationnelle 7 ETHOS** reflète ce problème – personnes vivant dans un logement accompagné à long terme. Toutefois, les personnes vivant dans cette situation ne sont pas, à strictement parler, sans-abri.

Différentes perspectives nationales

ETHOS identifie la **catégorie opérationnelle 4** – lieux pour personnes (femmes) fuyant la violence conjugale et familiale. Toutefois, ce type d'hébergement n'est pas considéré comme faisant partie du secteur du sans-abrisme en Allemagne et ne serait pas spécifiquement identifié comme tel dans les sources de données officielles.

En outre, les situations évoluent dans le temps. Il est donc essentiel que la typologie du sans-abrisme (ETHOS) soit suffisamment solide pour refléter les changements, sans devoir être constamment révisée (bien que cela soit nécessaire). Voici un exemple relatif à la **catégorie opérationnelle 9**. Alors que la menace d'expulsion d'un logement loué est comprise dans tous les pays, la perte d'un logement en raison d'une saisie (**catégorie 9.2**) n'est considérée comme un problème dans certains pays que depuis peu.

Edgar et al (2007), dans une étude fondée par la Commission européenne³, ont adopté une version plus restreinte d'ETHOS, partiellement en réflexion à une telle discussion. Cette version peut, selon eux, être adoptée plus largement en Europe et offrir la possibilité d'une définition européenne harmonisée à des fins de collecte de données (bien que les pays souhaitent toujours développer des définitions plus larges à des fins politiques et d'évaluation). Cette définition allégée d'ETHOS est reprise ci-dessous dans l'illustration 3.

³ Voir le site Web : http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

Illustration 3 Proposition d'une définition harmonisée de l'absence de chez-soi

Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition
1	Personnes vivant dans la rue	1	Espace public/externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui peut être défini comme local d'habitation
2	Personnes en hébergement d'urgence	2	Accueil de nuit	Personnes sans lieu de résidence habituel qui vont fréquemment d'un type d'hébergement à un autre
3	Personnes en foyer d'hébergement destiné aux SDF	3	Foyers d'hébergement d'insertion	Quand la durée du séjour est de moins d'une année ⁴
		4	Logement provisoire	
		5	Hébergement de transition avec accompagnement	
		6	Hébergement ou refuge pour femmes	
4	Personnes vivant en institutions	7	Institutions de soins de santé	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement
		8	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération
5	Personnes vivant dans des structures non conventionnelles par manque de logement	9	Mobile homes	Lorsque l'utilisation de la structure est due au manque de logement et qu'il ne s'agit pas du lieu de résidence habituel de la personne
		10	Construction non conventionnelle	
		11	Habitat provisoire	
6	Personnes provisoirement hébergées dans un logement conventionnel, chez de la famille ou des amis (par manque de logement)	12	Logement conventionnel, mais qui n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne	Lorsque l'utilisation de la structure est due au manque de logement et qu'il ne s'agit pas du lieu de résidence habituel de la personne

Source : Edgar et al, 2007

Comprendre les dynamiques du sans-abrisme pour aboutir à une définition

La définition ETHOS du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement a été développée de telle manière à exprimer que l'absence de chez-soi n'est pas un phénomène statique, et toute définition doit saisir le processus d'exclusion liée au logement et les facteurs sous-jacents. Cette section résume les principaux aspects de cette pensée, en se rapportant aux facteurs de sans-abrisme et de voies conduisant à l'absence de chez-soi. L'expérience de l'absence de chez-soi étant de durées différentes, il est important que toute définition de l'absence de chez-soi saisisse l'aspect temporel du phénomène. Ce dernier aspect conclut cette section ; il est en effet important dans la conception de méthodes de collecte de données et dans l'élaboration de politiques d'intervention.

L'ampleur, la nature et les causes de l'absence de chez-soi vues dans un contexte national particulier peuvent être considérablement influencées par la définition et la conceptualisation prédominantes de l'absence de chez-soi utilisées dans ce contexte. Une définition très restreinte, se concentrant sur les formes les plus extrêmes de l'absence de chez-soi et les personnes les plus indigentes (les personnes vivant dans la rue et les personnes en hébergement d'urgence) entraînera automatiquement un nombre moins important, mais une proportion plus élevée de personnes ayant de graves besoins et des histoires accablantes que si une définition plus large,

⁴ La période d'un (1) an a été choisie afin de garantir la cohérence avec les recommandations UNECE/EUROSTAT pour le recensement.

comprenant les sans-logis et les différents types de ménages (y compris les familles) dans des hébergements provisoires, est appliquée.

L'hypothèse a été avancée que les pays présentant des conditions sociales et économiques salutaires – un marché du logement et du travail efficaces et des politiques de sécurité sociale généreuses – auront une faible prévalence de sans-abrisme, mais une proportion élevée de leur population relativement faible de sans-abri présentera des problèmes personnels complexes (Fitzpatrick 1998). Même si une telle hypothèse a été étayée par des preuves, elle est difficilement prouvée par une analyse comparative entre les pays, en raison d'une absence de données officielles précisées et le fait que les pays ayant une politique sociale restrictive tendent à adopter des définitions restreintes du sans-abrisme pour collecter les données (voir Busch-Geertsema et al, 2010, chapitre 3).

Selon Edgar (2009), nous pouvons distinguer quatre importants **facteurs de risque** augmentant la probabilité d'absence de chez-soi. Ces derniers sont des facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. En outre, les éléments déclencheurs font référence à des événements spécifiques pouvant mener directement à un épisode d'absence de chez-soi, ou à une étape supplémentaire dans un 'parcours' pouvant finalement mener à l'absence de chez-soi. Ceci est illustré dans le tableau 3 ci-dessous

Tableau 3 Facteurs de risque et éléments déclencheurs de sans-abrisme

CAUSE	FACTEUR DE VULNÉRABILITÉ	Élément déclencheur
STRUCTUREL	Processus économiques (pauvreté, chômage)	Arriérés de loyer ou d'hypothèques
	Processus du marché du logement	Expulsion d'un logement loué ou de sa propriété
	Protection sociale/bien-être	Perte d'un logement de fonction
	Immigration, citoyenneté	Changement de ville pour la recherche d'emploi
INSTITUTIONNEL	Manque de services de base adéquats et de coordination entre les services existants afin de satisfaire la demande ou les besoins de soins	Nouvelle arrivée, changement de statut, Accès à un logement abordable et blocage de la protection sociale
	Mécanismes d'attribution	
	Vie en institution (placement / garde d'enfants), prison, hospitalisation à long terme	Rupture d'assistance ou absence d'assistance adéquate en cas d'urgence
	Procédures institutionnelles (admission, renvoi)	
RELATIONNEL	Statut familial	Renvoi
	Situation relationnelle (maltraitance par compagnon ou parents)	Perte du logement après une admission
	Rupture relationnelle (décès, divorce, séparation)	
PERSONNEL	Handicap / maladie de longue durée / problèmes de santé mentale	Départ du logement familial
	Faible acquis éducatif	Violence domestique
	Addiction (alcool, drogues, jeux)	Personne isolée
		Épisode de maladie
		Rupture d'assistance ou difficultés d'obtenir une assistance adéquate
		Abus de substances (accru)

Outre ces facteurs conduisant à l'absence de chez-soi, **un changement démographique** peut également influencer l'ampleur des ménages vulnérables à l'exclusion liée au logement et au sans-abrisme. La difficulté de comprendre ceci au niveau de l'UE provient de l'influence de différents régimes sociaux (voir Stephens et Fitzpatrick, 2007, Busch-Geertsema et al, 2010 ; chapitre 7). Tous les pays de l'UE ont connu une transition démographique depuis les années 60, menant à un vieillissement de la population associé à une baisse des taux de fertilité. Ainsi, les changements démographiques dans les pays et régions trouvent donc désormais leur source dans la migration plutôt que dans les changements naturels. Il est donc raisonnable de prévoir que de tels changements structurels se reflètent dans la pyramide des âges et le statut migratoire (et ethnique) des personnes sans chez-soi.

Alors que les recherches concernant le sans-abrisme chez les jeunes européens ont été limitées, il est évident que les parcours conduisant à l'absence de chez-soi sont différents chez les jeunes⁵, les personnes âgées et les femmes. Busch-Geertsema et al (2010 ; chapitre 5) résument les résultats de recherches concernant ces différents parcours. Meert et al (2004) démontrent que les voies adultes conduisant au sans-abrisme sont souvent associées dans les médias et dans la perception du public à des hommes célibataires d'âge moyen. Toutefois, une proportion significative de la population sans chez-soi se compose de personnes âgées. Edgar et Doherty (2001) remarquent des différences parlantes entre les pays dans la nature et les causes de sans-abrisme chez les femmes (seules ou avec leurs enfants). Les facteurs relationnels, et la violence domestique en particulier, sont une explication importante, mais insuffisante, des voies menant les femmes à l'absence de chez-soi. Les conséquences des nouvelles compositions de ménages et le risque de pauvreté (plus de ménages dirigés par des femmes, plus de mères célibataires, une « féminisation » de la pauvreté, une plus grande participation dans les segments mal payés du marché du travail) sont également pertinents. Par exemple, les données de certains pays indiquent un taux élevé d'arriérés de loyer et d'expulsion comme éléments déclencheurs de l'absence de chez-soi parmi les femmes.

Les preuves démontrent également que le **profil des personnes sans chez-soi change**. Alors que la catégorie prédominante des personnes sans chez-soi est composée d'hommes célibataires d'âge moyen, on constate une nette augmentation de la proportion des femmes, des jeunes et des familles avec des enfants. Si la majorité des personnes sans chez-soi ont en outre un faible niveau d'éducation et sont sans emploi, on remarque une proportion croissante de personnes professionnellement actives (bien qu'il s'agisse généralement d'un emploi à temps partiel et faiblement rémunéré) et ayant bénéficié d'un niveau d'éducation plus élevé. Bien que la plupart des personnes sans chez-soi soient des citoyens nationaux, il y a dans de nombreux pays de l'UE (surtout dans l'UE des 15) une proportion croissante d'immigrants, tant parmi les sans-abri (vivant dans la rue), que chez les utilisateurs des services destinés aux personnes sans chez-soi (dans certains pays, ils constituent même la majorité).

Les voies d'entrée de l'absence de chez-soi ne se composent généralement pas d'un seul évènement ou élément déclencheur, mais sont, au contraire, une étape supplémentaire dans un « parcours », après des étapes précédentes et/ou – comme le dénomme le chercheur américain O'Flaherty (2004) – « une conjonction de circonstances malheureuses ». Cet aspect est d'importance, car il attire l'attention sur les possibilités d'intervention précoce et de crise. Cela souligne également l'approche sous-jacente d'ETHOS de reconnaître que l'absence de chez-soi est un processus menant à la vulnérabilité par rapport au marché du logement, pouvant découler en l'exclusion liée au logement ou au sans-abrisme visible.

Les « parcours de l'absence de chez-soi » peuvent être catégorisées en ceux menant à un épisode relativement court et singulier d'absence de chez-soi (absence traditionnelle de chez-soi), ceux impliquant plusieurs épisodes d'absence de chez-soi (absence épisodique de chez-soi) et celles où l'absence de chez-soi frappe sans interruption depuis des années (absence chronique de chez-soi; May, 2000).

Malgré l'absence de recherche détaillée et solide sur les « dynamiques de l'absence de chez-soi » en Europe, il est évident que les personnes sans chez-soi à long terme constituent une minorité des usagers de services destinés aux personnes sans chez-soi en Europe. Par exemple, les données en Allemagne indiquent que seuls 11 pour cent de tous les usagers de services d'ONG pour personnes sans chez-soi ont utilisé ces services pendant plus d'un an, contre 47 pour cent pendant moins d'un mois (BAG W 2009). Toutefois, l'interprétation de ces données doit être faite avec précaution, car les usagers à court terme d'un service peuvent utiliser d'autres services, et la non utilisation d'un service pour personnes sans chez-soi ne peut être assimilée à ne pas être sans chez-soi.

⁵ Pour un aperçu, voir Anderson et Tulloch 2000, et O'Sullivan 2008

Conclusions

La typologie ETHOS offre une définition conceptuelle du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, permettant l'adoption de définitions opérationnelles spécifiques, afin de refléter des situations et des besoins politiques nationaux.

Le Projet d'avis du Comité des Régions sur le thème 'Lutter contre le sans-abrisme' (du 5-6 octobre 2010) recommande aux États membres d'adopter ETHOS : « 13. Il n'existe pas de définition européenne commune du sans-abrisme ; aussi le Comité souhaite-t-il inviter les États membres à utiliser la typologie ETHOS (typologie européenne de l'exclusion liée au logement). L'on pourrait ainsi comparer plus facilement les situations dans les divers États membres et les résultats de différentes initiatives. »⁶

Le besoin de différents types de données (incidence, dynamique, prévalence) a des implications sur les méthodes opérationnelles utilisées pour collecter les informations. Par exemple, les systèmes de fournisseurs de services doivent enregistrer les données d'entrée et de sortie du service afin de calculer différentes mesures et de contrôler les objectifs politiques (par ex. réduire le temps passé en hébergement provisoire). Afin de surveiller les objectifs stratégiques des politiques visant à mettre fin à l'absence de chez-soi à long terme, il est essentiel d'adopter une définition opérationnelle consensuelle de l'absence de chez-soi chronique et de l'absence de chez-soi récurrent.

Des stratégies nationales de lutte contre l'absence de chez-soi de certains pays ont utilisé avec fruit des indicateurs d'objectifs spécifiques pour contrôler l'implémentation et les résultats de politiques (par ex. taux de prévalence d'expulsion, nombre de personnes restant plus longtemps qu'une période définie dans un hébergement provisoire). L'adoption d'indicateurs secondaires relatifs au surpeuplement et à la privation de logement par le Comité de Protection sociale constitue la base pour une analyse plus comparative des catégories ETHOS à l'aide d'EU-SILC et du Recensement 2011. Les résultats du projet MPHASIS définissent plusieurs questions clés. Tout d'abord, il est nécessaire d'associer des sources de collecte de données d'études et administratives pour offrir une base scientifique aux fins politiques. Ensuite, la plupart des pays doivent assurer une gouvernance adéquate des collectes de données relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement en spécifiant la stratégie et les financements de collecte de données dans la stratégie de lutte générale contre l'absence de chez-soi (voir Edgar et al, 2007). Le Recensement 2011 permet à tous les pays européens d'offrir des informations de base sur la plupart des catégories ETHOS.

Références

- Amore, K., Baker, M., Viggers, H., & Howden-Chapman P (2010) [New Zealand: Conceptualising and Counting Homelessness in New Zealand: is Comparability with Europe possible?](#), Understanding Homelessness and Housing Exclusion in the New European Context, European Observatory on Homelessness - European Research Conference, Budapest, vendredi 17 septembre 2010
- Anderson, I et Tulloch, D. (2000) Pathways through Homelessness: A Review of the Research Evidence. Édimbourg : Scottish Homes
- BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (ed.; 2009) Statistikbericht 2007. Zur Lebenssituation von Menschen in den Einrichtungen und Diensten der Wohnungslosenhilfe in Deutschland [Rapport de données 2007. Concernant la situation de vie de sans-abri en Allemagne]. auteur : Jürgen Evers (Bielefeld: BAG W Verlag)
- Brousse, C. (2004) The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: Survey and proposals. Luxembourg : Eurostat.
- Busch-Geertsema, V., O'Sullivan, E., Pleace, N et Edgar W (2010) Homelessness and Homeless Policies in Europe, Feantsa, Bruxelles
- Busch-Geertsema, V. et Fitzpatrick, S. (2008) 'Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England' European Journal of Homelessness 2, pp. 69-95.
- Edgar, W Doherty J et Meert H (2004) Third Review of Statistics on Homelessness in Europe, Feantsa, Bruxelles
- Edgar, W (2006) Norwegian Homelessness Strategy: Pathways to a permanent home, Social Inclusion Peer Review, OSB, Vienne

⁶ Lien :

https://bvstoad.cor.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=cdm%5cecos-v%5cdossiers%5cecos-v-001%5cFR%5cCDR18-2010_REV2_PAC_FR.doc&docid=2709120

- Edgar W, Harrison M, Watson P et Busch-Geertsema, V (2007) Mesurer le sans-abrisme en Europe, Bruxelles (Commission européenne), http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf
- Edgar, B. (2009) European Review of Statistics on Homelessness. Observatoire européen sur le sans-abrisme (Bruxelles: FEANTSA)
- Edgar, B. et Doherty, J. (ed. ; 2001) Women and Homelessness in Europe. Pathways, services and experiences (Bristol: The Policy Press)
- Fitzpatrick, S. (1998) Homelessness in the European Union. In Kleinman, M., Matznetter, W. et Stephens, M. (Eds) European Integration and Housing Policy. Londres : Routledge et The Royal Institution of Chartered Surveyors.
- Lister, R. (1994) "She has other duties": Women, citizenship and social security'. Baldwin, S. and Falkingham, J. (eds.) Social Security and Social Change: New Challenges. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Mapsat M (2009) Les définitions des sans-domicile en Europe : convergences et divergences, Courrier des statistiques n° 126, janvier-avril 2009
- Meert, H., Cabrera, P., Christensen, I., Koch-Nielsen, I., Maas, R., et Maurel, E. (2004) Changing Profiles of Homelessness: homeless in the written press- a discourse analysis, FEANTSA, Brussels
- Minnery, J. et Greenhalgh, E. (2007) Approaches to Homelessness Policy In Europe, the United States, and Australia. Journal of Social Issues, 63, 3, 641-655.
- O'Flaherty, B. (2004) Wrong person and wrong place: for homelessness, the conjunction is what matters. Journal of Housing Economics 13, pp. 1–15
- O'Sullivan, E. (2008) 'Pathways Through Homelessness: Theoretical and Policy Implications' in, J. Doherty and B. Edgar (eds) In My Caravan, I Feel Like Superman': Essays in Honour of Henk Meert, 1963-2006 Bruxelles : FEANTSA / Centre for Housing Research, University of St. Andrews, pp. 71-100
- Stephens, M et Fitzpatrick, S (2007) Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are he linked?, European Journal of Homelessness vol 1, pp201-212
- Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G. et Chzhen, Y. (2010) Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets (Bruxelles: Commission européenne, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des chances)
- Toro, P. (2007) Toward an international understanding of homelessness. Journal of Social Issues, 63, 461–482.
- Commission économique des Nations unies pour l'Europe et l'Office statistique des Communautés européennes (2006) Recommandations de la conférence des statisticiens européens relatives aux recensements de la population et du logement pour 2010, Genève

Question clé 1 : Que signifie l'absence de chez-soi ?
Primož Časl, Društvo Kralji Ulice (Les Rois de la Rue), Slovénie

Introduction:

Je suis un homme riche (d'expériences) et un homme de goûts (en termes de valeurs). À la lumière des études que j'ai menées sur le terrain – à la fois comme étudiant en anthropologie culturelle et comme personne sans chez-soi, voyageur, citoyen du monde, squatteur, ex-toxicomane, enfant d'un couple de parents (divorcés) et ayant frôlé la paternité (avortement), je me définis comme un chercheur de connaissances et un aspirant à la sagesse, tout en sachant que cette plante fragile doit se cultiver convenablement et patiemment.

Au cours de ces deux dernières années, j'ai amorcé mon « grand retour » en partant d'un abîme de non-créativité et de lassitude. Ma réinsertion, qui a atteint le niveau de « resocialisation », inclut le bouclage de mes études à l'Université de Ljubljana et le programme de réinsertion de Društvo Kralji Ulice (les Rois de la Rue), une association d'aide et d'entraide pour personnes sans chez-soi. La base et les origines de cette organisation sont un journal de la rue offrant aux personnes sans chez-soi et toutes les autres, l'opportunité de mettre leur créativité dans la rédaction d'articles ou d'autres travaux, et d'engranger des revenus en vendant ce journal au lieu de mendier. Je mets ce journal à profit pour publier les fruits de mes recherches dans le domaine de l'absence de chez-soi.

Lorsque la Conférence sur la pauvreté, l'exclusion sociale et le sans-abrisme a été tenue à Ljubljana en juin 2010, j'ai participé à l'organisation de deux discussions menées avec des personnes sans chez-soi venues des quatre coins de la Slovénie et présenté nos conclusions. Le but de la conférence était de préparer le terrain pour la mise en place d'une stratégie nationale sur l'absence de chez-soi. Différents intervenants étaient invités à présenter leurs points de vue ; j'étais chargé de présenter notre vision du problème. Des récits concrets de participants ont servi à illustrer les problèmes constamment rencontrés par les sans chez-soi au quotidien. Les réunions ont permis de mettre en relief la diversité des expériences d'absence de chez-soi et ses réalités. Pour ce qui est des possibilités accessibles aux sans chez-soi et du type de coopération créative à mettre en place, les récits allaient du « désastre total » au « conte de fées ». Le thème principal était la mise en relation des acteurs du domaine de l'absence de chez-soi. Des deux discussions sont clairement ressortis la nécessité de faire communiquer les organisations actives, le besoin d'élargir le discours public sur l'absence de chez-soi et le besoin de mettre le problème de l'absence de chez-soi sur la scène principale de la sensationnelle réalité de la société slovène contemporaine.

La conférence a permis de tirer et présenter des conclusions. Nous avons résolument besoin d'une politique et d'une stratégie nationales dans le domaine de l'absence de chez-soi, et celles-ci devraient être basées sur une compréhension adéquate de l'absence de chez-soi. La priorité fondamentale doit aller à l'accessibilité du logement ; il faut développer les connexions intersectorielles et une professionnalisation accrue ; engranger des connaissances et mettre à disposition un personnel suffisant ; et last but not least, considérer la vulnérabilité particulière des groupes marginaux et développer des programmes adaptés aux besoins de ces utilisateurs. Le résultat de la conférence s'est soldé par une proposition au gouvernement de prendre l'engagement d'établir une politique et une stratégie dans le domaine de l'absence de chez-soi, savoir, en fait, un des engagements du Conseil européen des Ministères en charge des Affaires sociales. Le gouvernement doit former une équipe de travail et y intégrer des représentants de la population en situation d'absence de chez-soi en plus des professionnels, représentants d'ONG, chercheurs, représentants de collectivités locales et d'autres acteurs.

Nous entendons tirer des leçons des nombreux modèles à succès présentés et avons les ressources nécessaires pour définir et mettre en œuvre une stratégie nationale, mais une certaine volonté politique est à présent nécessaire.

Mes recherches sur le terrain

Dans le cadre de mes recherches sur le terrain, j'ai organisé quatre groupes de discussion sur des questions-clés pour récolter les points de vue des gens ayant vécu une situation d'absence de chez-soi. Les discussions de groupe permettent d'explorer le sujet plus largement que dans le cadre des discussions menées sur base individuelle. Le but était d'encourager la réflexion et le dialogue à propos de sujets en relation avec l'absence de chez-soi et larvés en nous. En rapportant nos conclusions dans le journal de l'association « Les Rois de la Rue », j'ai tenté de jeter les bases d'un discours, d'une discussion engagée, de rappeler des questions importantes à mes concitoyens et, ce faisant, de créer une espèce de plate-forme pour mettre en branle le changement. Les discussions nous ont permis de définir des concepts-clés et de dresser une liste de valeurs (réellement) importantes parce que jouant un rôle-clé dans le processus qui préside au changement ou à l'élimination des situations d'absence de chez-soi.

Dans ma contribution, je me concentrerai, en tant qu'expert du vécu de l'absence de chez-soi, sur mon histoire personnelle, et également l'histoire de mon proche camarade Marko et quelques impressions tirées d'autres récits obtenues dans le cadre de mes recherches de terrain.

Je tenterai de décoder différentes catégories d'absence de chez-soi et de les mettre en relation avec mes expériences et celles de mes collègues. J'entends également essayer d'expliquer la relation entre les présentations objectives et subjectives de l'absence de chez-soi, lesquelles ne sont pas toujours homogènes.

Je tenterai de montrer que l'absence de chez-soi dépend aussi de l'état d'esprit de l'individu. La perception subjective contredit parfois la réalité objective. Par exemple, comme le montre clairement l'histoire d'une étudiante post-graduée un peu plus loin, une personne sans abri peut nier son problème. Avec pour conséquence, une incapacité à surmonter une situation d'absence de chez-soi pour accéder à une situation de chez-soi. Il est en tout cas capital de ne pas faire peser trop de responsabilités sur les épaules de personnes vulnérables susceptibles de ne pas pouvoir résoudre leur problème elles-mêmes et qui, à cet effet, devront bénéficier d'une assistance – sociale, médicale, etc. Autre exemple, d'un côté, un fils ou une fille qui vit encore chez ses parents à l'âge adulte pour une question de confort (moins de dépenses et moins d'efforts), et d'un autre côté, la pénurie de logements, d'emplois et d'autres politiques de transition. Mais en sachant aussi que la personne ne se rend pas compte de sa dépendance et qu'il ou elle est, en fait, sans chez-soi. Ce que j'appelle le « syndrome de l'hôtel maternel ». La conséquence peut être une incapacité à faire un pas en direction du changement.

Pour conclure, je tenterai de montrer l'importance de comprendre la signification du changement et des mécanismes qui le mettent en branle.

Mon histoire :

Dans ma contribution, je décrirai ma tentative de passage à l'âge adulte – qui s'est traduite par l'exclusion et l'absence de chez-soi.

Tout a commencé lorsque j'avais quinze ans, quand j'ai quitté la communauté locale d'une petite ville côtière slovène pour gagner la capitale-village Ljubljana (car elle est un village selon moi !) dans le but de poursuivre ma formation scolaire. Rétrospectivement, plus de vingt ans plus tard, je me dis que j'ai quitté ma ville natale parce que je me sentais étranger dans mon village et ma famille. Je trouvais les gens du village étroits d'esprit et ma famille était loin du modèle familial « classique » : parents divorcés, remariés à des partenaires avec d'enfants issus d'autres mariages, et j'en passe. Je n'avais pas l'envie de rester-là.

À Ljubljana, le système scolaire m'offrait l'opportunité de rester à l'internat mais en troisième année du cycle supérieur, lorsque j'avais dix-huit ans, j'ai emménagé dans mon premier appartement en collocation avec un ami, qui était déjà étudiant. J'ai rencontré ma première partenaire sexuelle et fait mon premier voyage en autostop en Europe, à destination de Berlin et d'Amsterdam.

En quatrième année, la dernière du cycle supérieur, j'ai emménagé avec une autre petite amie, qui vivait chez ses parents et sa sœur mariée qui avait une fille, un mari, un chat, un chien et un perroquet. J'ai vécu là pendant trois ou quatre ans, avant d'entrer à l'Université de Ljubljana et de devenir étudiant. Lorsque nous avons rompu, j'ai mis le cap sur Metelkova, la capitale du squat en République de Slovénie et y suis resté quatre ans, vivant une vie d'étudiant (ce que j'étais) dans une maison d'étudiants (que le squat n'était pas) J'ai découvert qu'il était possible de se faire de l'argent en posant pour l'Académie des Beaux-arts et lorsque j'ai été mis à la porte du squat, je n'ai pas eu de difficultés à louer une chambre bon marché, à squatter ailleurs ou à emménager avec des copains ou mes petites amies.

En fait, j'étais déjà sans chez-moi. Mais je n'ai commencé à le réaliser que quand mon statut d'étudiant a expiré après les six années régulières. Bien sûr, je n'avais aucunement l'intention de retourner « chez moi » au domicile parental dans mon village natal.

À cette époque-là, je n'avais pas de difficultés financières. Le versement de ma bourse d'étude était uniquement conditionné par le passage à l'année supérieure dans le cadre du cycle supérieur, et par après, à l'université, par l'obtention de A ou B aux examens. Vu mon mode de vie irresponsable, je ne me suis jamais efforcé de pousser le bouchon plus loin que les B. Ce n'était pas nécessaire. Mes parents m'aidaient financièrement, en fait, parce que j'étais absent la plupart du temps et qu'ils ne savaient pas grand-chose (ou ne voulaient pas savoir grand-chose) de ma vie (que je résumerais à sex, drugs et rock 'n' roll). Tant que ça allait à l'école, tout était okay. Et l'école était okay jusqu'à cette dernière année d'étude régulière à l'université. La seule faute que j'ai commise, finalement, fut de ne pas présenter mes derniers examens et mon travail de fin d'études.

J'ai perpétué le cycle des absences de chez-soi, passant d'une forme à une autre, et répétant ces cycles au moins quatre fois, disons pendant onze à douze ans. Squattage de rébellion, squattage motivé par une absence de chez-soi, collocation de chambres bon marché (sans contrat valide), stabilisation temporaire avec un ami ou une petite amie, séjours temporaires en logement-foyer, parfois même des retours « à domicile » chez mes parents se sont succédé. Jusqu'aux dernières années, où mes flirts avec la drogue se sont mués en addiction et qu'un autre mode d'absence de chez-soi déboule dans ma vie : « la vie dans la rue ». Ce qui a progressivement

signifié d'autres « modes de liberté et d'indépendance » apparemment intéressants. Rétrospectivement, j'étais devenu irresponsable et malhonnête envers moi-même.

Parvenu à ce point, j'essayai pour la première fois différentes organisations d'aide aux personnes sans chez-soi – abris, cuisines publiques, échanges de vêtements, centre de réinsertion des Rois de la Rue, etc. Pour la seconde fois, je réalisai que je n'avais pas de chez-moi, mais cette fois, à un niveau plus grave, plus fatal.

J'ai lentement sombré dans la passivité et l'ennui, et senti que « plus rien ne bougeait ». J'avais toujours besoin d'un stimulus extérieur pour réagir. Ce furent une maladie pulmonaire et une proposition d'aide de ma mère à la condition que je soigne... mes addictions, cette hépatite C et ces mauvaises dents et que je surmonte cette précarité sociale et l'absence de chez-soi et aussi, que je finisse tout ce que j'avais entamé, comme mes études à l'Université de Ljubljana.

A l'époque, j'avais acquis un fort sentiment de responsabilité individuelle et fait l'expérience du sentiment commun « Je suis coupable de ce qui m'arrive ». Je n'avais pas idée de la responsabilité collective ni de ce que la société « malade » avait besoin d'une stratégie propre pour résoudre ses problèmes, dont l'absence de chez-soi.

Après avoir été renvoyé de l'hôpital, j'ai accepté l'idée de retourner « chez moi » au domicile de mes parents dans ce petit village côtier slovène peuplé de gens étroits d'esprit (de mon point de vue) où il n'y avait rien à faire. Mais en sachant qu'il ne s'agirait que d'une passade, avec le projet de reprendre le chemin de l'âge adulte et de mener une vie réellement indépendante. Ce qui rendait le « marché » acceptable et, comme j'avais du pain sur la planche, je n'avais pas le temps de m'ennuyer. Je suis retourné à l'Université de Ljubljana, me suis trouvé un boulot de bénévole à l'Association de paralysie cérébrale de Slovénie, et me rendais à la capitale en train deux ou trois fois par semaine pour mes études. J'ai également participé à un programme de désintoxication, au bout duquel je suis allé, et soigné mon hépatite C. Je me suis fait refaire les dents (ma grand-mère et ma mère y sont allées de leur poche pour l'assurance-maladie) et inscrit à un cours de karaté shotokan. De même qu'à un groupe de théâtre de l'Association « Les Rois de la Rue ».

Lorsque je devais dormir à Ljubljana, je déliais bourse moi-même pour dormir à l'auberge de jeunesse ou allais dormir chez la fille de mon beau-père. Plus tard, je vivais avec un camarade proche, Marko, qui participait à un programme de réinsertion. Toutes mes dépenses étaient couvertes par des allocations sociales plus un prêt octroyé par mes parents, que je m'étais engagé à rembourser lorsque je gagnerais ma vie.

Dans le cadre de mes études d'anthropologie culturelle, j'ai choisi de m'intéresser aux groupes sociaux marginalisés (incluant des personnes sans chez-soi, des personnes handicapées, des questions liées au « genre », des sous-cultures underground comme les squatteurs) dans l'optique de jeter les bases d'un concept d'« anthropologie engagée » impliquant l'observation du participant dans un but de changement social. Toujours en cours ! Je sens que c'est la bonne manière de tirer tout le lait de mes expériences passées.

Je suis à l'aube de ma dernière année d'étude et entre dans le programme de réinsertion, qui prépare progressivement le participant à mener une existence réellement indépendante en s'aidant de lui-même – à une vraie liberté basée sur la perspective de choisir son propre terrain d'action ou de coopération créative. Par l'augmentation progressive du loyer, l'occupant est forcé de trouver une source régulière de financement pour assumer son existence ; en espérant que cela débouche sur la fin définitive de sa situation d'absence de chez-soi. Enfin et surtout, une période de dix-huit mois de vie commune avec d'autres personnes constitue un bon entraînement pour une communication et une intégration réussies dans un environnement social plus large. C'est également l'opportunité de résoudre des problèmes concernant le statut social. Ces deux projets (réinsertion et finir de mes études) me servent de point de départ pour le développement de mes études d'anthropologie et de moi-même sur un mode encore plus créatif et productif.

L'histoire de Marko

Je vais maintenant vous parler de Marko, un de mes proches camarades.

Son histoire est similaire à la mienne en certains points, différente en d'autres. Je connais Marko d'une période où nos vies étaient toutes deux dénuées de perspectives créatives. A l'époque où nous vivions dans le même squat, nous n'avons jamais établi aucune espèce de relation personnelle. Jusqu'au jour où, au cours de cette dernière année, nous nous sommes rencontrés dans le groupe de théâtre de l'association « Les Rois de la Rue » et nous sommes découvert un tas de points communs – après avoir changé énormément tous les deux.

L'histoire de Marko montre que l'addiction à la drogue peut constituer le terreau fertile et l'agens movens des changements menant à et hors de l'absence de chez-soi. Marko, sa petite amie et leur bébé (une petite fille) ont vécu chez sa grand-mère pendant six mois. Car il leur était devenu insupportable d'entendre ses parents leur dire quoi faire à longueur de temps. Dans le même temps, sa mère l'avait exclu du domicile familial parce qu'il avait été impliqué dans un accident ayant entraîné une lourde condamnation financière par le tribunal et aussi parce que la justice était tout le temps à ses trousses.

Comme Marko n'avait pas de statut légal, sa jeune famille avait été contrainte d'emménager chez ses parents à elle. Il ressentait son premier sentiment d'insécurité à l'époque : une insécurité quant au lieu et à la manière de continuer à vivre à partir de là. L'addiction à la marijuana s'est transformée en addiction à l'héroïne et, ultérieurement, à la cocaïne. Rétrospectivement, Marko explique que son existence revenait à « quitter une addiction pour une autre ». Le fait que ses parents à elle ferment les yeux sur la réalité de la situation était une condition confortable suffisante pour parer à tout changement. Mais sa toxicomanie requerrait de plus en plus d'efforts financiers pour acheter des substances illicites hors de prix et le privait d'un gagne-pain stable pour s'assumer lui et sa jeune famille. Il changea maintes fois de travail à court terme et fit l'expérience d'une grande instabilité doublée d'une privation de statut légal, d'une absence de domicile permanent (la condition sine qua non pour bénéficier de ses droits et des assurances) et d'une addiction à la drogue. D'après lui, Marko effaçait tout le passé au quotidien et n'avait aucune vision du lendemain. C'était, dit-il, « un grand trou noir ».

La situation dura plusieurs années. Le seul changement qu'il fut capable d'opérer fut de pousser la porte du Centre social et d'avoir une adresse permanente. L'autre changement intervint lorsqu'il déroba l'argent destiné au gas-oil de chauffage pour l'hiver chez ses beaux-parents. Le père de sa partenaire le flanqua à la porte le jour même. Et Marko emménagea chez sa grand-mère.

Après quelques années de querelles d'argent avec sa grand-mère, il commit une autre erreur, celle de voler un violon ancien pour de l'argent ; il fila à Ljubljana le même jour. Il ne voyait pas comment résoudre son problème ; en fait, il se fuyait lui-même. Il dormait dehors, au parc. Il trouva ensuite un peu de place dans le nouveau bâtiment squatté de l'usine et passa son premier hiver à Ljubljana. Au printemps, d'autres squatteurs remarquèrent qu'il se droguait et le mirent à la porte du squat. Quelqu'un lui enseigna comment dormir sur des wagons de train à l'arrêt, ce qu'il fit pendant six mois. « Un jour, en sautant d'un train en marche », m'a-t-il confié, « j'ai failli y laisser ma peau ».

Il abandonna doucement la drogue pour l'alcool, se laissant gagner par cette autre addiction. Il essaya de participer au groupe de théâtre organisé par l'Association « Les Rois de la Rue » mais était en fait incapable d'assister régulièrement aux séances, et décrocha. Une fille, une étudiante rencontrée au centre de réinsertion « Les Rois de la Rue » le prit sous son aile dans une maison des étudiants durant quelques mois, où il sortit doucement de l'alcool et commença à discuter de sa vision du futur – une connexion rétablie avec le monde de tous les jours.

Il fit sa réapparition au groupe de théâtre et commença à montrer un peu d'ambition à résoudre sa situation. Des professionnels de l'association « Les Rois de la Rue » lui offrirent l'opportunité d'intégrer le programme de réinsertion. Marko fut heureux d'y être admis. En dix-huit mois, il s'affranchit totalement des drogues de substitution (méthadone). Marko devint un artiste non dépendant créatif sur le plan audiovisuel, progressant dans son processus de réhabilitation. Il a des contacts réguliers avec sa fille âgée de douze ans et est capable de se projeter dans l'avenir. L'équipe de réinsertion de l'association « Les Rois de la Rue » lui ont accordé une prolongation de six mois supplémentaires dans le programme de réinsertion pour lui permettre de soigner son hépatite C. Une cure thérapeutique de six mois entamée en septembre 2010.

Et Marko de vous livrer le mot de la fin :

« Le sentiment d'absence de chez-moi disparaît lentement. Pas que je me sente chez moi quelque part aujourd'hui, mais dans le sens où je me sens chez moi partout ».

L'absence de chez-soi en tant qu'« état d'esprit »

Il est intéressant dans ces deux récits de considérer à quels points nous avons, Marko et moi, tous deux pris conscience de notre situation d'absence de chez-soi et les facteurs qui nous ont incités à commencer à chercher une issue. Il semble que nous ayons tous les deux eu besoin d'être engagés par quelque chose et, en quelque sorte, reconnectés à nous-mêmes – à notre volonté personnelle (motivation interne) et par une intervention extérieure (assistance offerte par des organisations, etc.).

L'absence de chez-soi est en partie un certain état d'esprit, en fait. Elle a des connotations objectives mais ne dépend pas seulement de catégories objectives ; elle dépend aussi d'un sentiment subjectif. Bien sûr, le sujet est complexe et en relation avec la perception de soi et de son identité.

L'histoire suivante montre l'importance de la perception de soi et de réfléchir à sa situation.

Histoire d'une étudiante post-graduée :

Une dame quadragénaire, actuellement étudiante en post-graduat sans assistance sociale ni travail ni revenus persiste à chercher une chambre d'étudiant dans une cité étudiante. Que quelqu'un lui oppose sa situation d'absence de chez-soi, et qu'elle aurait besoin d'une assistance sociale, cette dame prend la mouche et coupe

court immédiatement. Elle n'a pas d'endroit fixe où dormir et recherche cet endroit au jour le jour. Mais elle vit des traumatismes spécifiques liés à une peur de l'abus et ne poussera la porte d'aucune organisation pour réclamer de l'aide. Cette résistance découle de son incapacité à se percevoir comme une personne sans chez-soi. Elle frappe aux « mauvaises » portes dans la mesure où elle ne pourra jamais (en tant qu'étudiante) réellement obtenir de l'aide et parce qu'elle trop âgée (selon les normes slovènes). La perception qu'à cette femme d'elle-même l'empêche de prendre la direction du changement. La perception de soi entretient évidemment aussi un rapport à la perception publique d'un phénomène. Et il peut être encore plus difficile de s'admettre sans chez-soi quand on est une femme. La société stigmatise cette situation comme étant « la chose la plus terrible qui soit », encore plus dans le cas d'une femme ou d'une mère isolée. Il n'existe, en outre, en Slovénie, aucune organisation pour femmes sans chez-soi. Qu'elle le veuille ou non, cette étudiante est sans chez-soi. Admettre que l'on est sans chez-soi peut constituer une étape très importante en direction du changement. Nier être dans ce cas ne veut pas dire qu'on ne s'y trouve pas ou que l'on ne réunit pas les conditions pour bénéficier d'une assistance.

Facteur important pour pouvoir sortir de l'absence de chez-soi, savoir si l'on reconnaît être dans la situation ou pas. Plus tard, les changements de perception de soi permettent de se sentir différemment (plus comme une personne sans chez-soi). Ou alors, on n'admet pas (encore) être une personne sans chez-soi.

En réalité, l'intéressé connaît une exclusion sociale cruelle et l'exclusion liée au logement dans les deux cas. C'est un fait objectif, un point de vue distant d'un observateur qui ne partage pas l'expérience de l'absence de chez-soi. À ce sujet, je tiens à souligner l'importance de partager tous les points de vue et différentes perspectives possibles.

Catégories d'absence de chez-soi

Mon expérience, celle de Marko et l'ensemble des expériences partagées dans le cadre des groupes de discussion ont permis d'épingler différentes formes d'absence de chez-soi, et la présente section est dédiée à l'exploration du vécu dans ces catégories.

Reprenons le cas de Marko – actuellement en réinsertion –, son expérience d'absence de chez-soi se subdivise en deux parties : une première phase au cours de laquelle il n'établit pas de relation de coopération créative avec un ami proche, et une seconde phase, après l'avoir fait. Lors de la première phase, Marko réalise une sorte d'adaptation aux nouvelles conditions et essaie d'apprendre et pratiquer une forme d'expression audiovisuelle par l'audiovisuel et le théâtre. Même s'il n'existe aucun plan ne précisait ce qu'il adviendrait de toutes ces compétences nouvellement acquises. La coopération créative l'a amené à s'impliquer dans certains projets où ses talents vinrent plus qu'à point. Il a commencé à se projeter dans le futur et réaliser qu'il était, en fait, sur le chemin qui le menait hors de l'absence de chez-soi.

Abordons la catégorie, intéressante, de « la rue ». Cette forme d'absence de chez-soi est la plus grave (la plus dangereuse et la plus risquée). Elle se caractérise par plusieurs facettes dont le fait de dormir dans une « base », un endroit attitré tel qu'un banc public dans un parc de la ville, un wagon de train, un véhicule accidenté et abandonné ou une maison abandonnée en passe d'être démolie. Quand il ne s'agit pas d'une quête quotidienne non permanente d'un abri où dormir.

Dormir dans la rue diffère du squat. À Ljubljana, squatter implique un certain niveau d'organisation. Du lieu pour commencer, et ensuite, de la manière d'y vivre (l'organisation de la vie sociale en relation avec le squattage). Habituellement, un certain nombre de personnes s'unissent pour gérer un lieu squatté et dans certains cas, entament une production culturelle pour se l'offrir ainsi qu'à une audience plus vaste. Dans ce genre de squat, les membres actifs rejettent et excluent les membres inactifs et les drogués (en fait, les plus vulnérables socialement parlant).

Dans mon cas, squatter à Metelkova participait d'une idéologie de révolte contre la société actuelle et d'une volonté de prouver qu'il y avait des « voies alternatives » pour vivre en société. Squatter m'a enseigné comment faire, et ces compétences m'ont servi pour squatter lorsque je dormais dans la rue et avais simplement besoin d'un endroit où dormir. Permettez-moi de mentionner que j'étais toujours très fier de créer une communauté organisée, même si elle avait une existence à court-terme et n'avait aucune espèce de force créatrice.

Lorsque je trouvais des entreprises souhaitant louer un appartement bon marché, nous saisissons l'occasion. Mais avec un « bail » non valide, impliquant que le propriétaire pouvait nous mettre dehors à n'importe quel moment.

Vivre avec des colocataires occasionnels ressemble à vivre chez un ami ou chez sa petite amie/son petit ami – ce n'est jamais durable et il est impossible de développer un sens ou sentiment d'être « chez soi ». Ou alors si, peut-être s'il existe un fort sentiment idéaliste de l'amour éternel ou de l'amitié, qui fera que l'on se sentira chez soi un temps, mais c'est tout. En général, on ressent toujours un fort sentiment d'insécurité et d'instabilité.

Le fait d'être renvoyé d'un hôpital ou d'une institution est un cas particulier. Le premier jour est important. J'ai accepté la proposition de ma mère de retourner temporairement chez elle pour « nettoyer le gâchis » de ma vie passée et atteindre un bon point de départ duquel repartir. C'était une idée géniale, et je suis au bout de ce « programme » de deux ans, mais j'ai toujours continué à me sentir sans chez-moi. J'entre maintenant dans un programme de réinsertion à Ljubljana, et après ça, et après que j'aurai décroché un travail pour gagner ma vie, je commencerai à ne plus me sentir sans chez-moi.

Je nommerai encore une catégorie d'absence de chez-soi, mais que j'ai peu expérimentée, celle des refuges proposés par Ljubljana, la capitale-village (et d'autres plus grandes villes en Slovénie). Il y a pour moi une espèce de contradiction là-dedans. On peut très bien en se pliant aux règles et horaires du refuge, y rester pendant une plus longue période. Les refuges permettent aussi de créer des relations à long terme avec les cohabitants de sorte que le tout finit par ressembler à un « chez-soi ». Mais je retiens des refuges qu'ils n'offrent pas de vie privée, pas de possibilité de se poser pour toute une journée (on arrive le soir et repart le lendemain), pas de façon d'établir un « home studio » ou quelque chose dans le genre, ce qui signifie l'impossibilité de créer, d'étudier, d'inviter des amis ou des membres de la famille, de chercher du travail. Evidemment impossible aussi de fonder une famille. Finalement, ce dont nous parlons est de l'absence de volonté de changer sa situation d'absence de chez-soi, un renoncement à l'approche créative qui permet de lutter pour sa liberté et à choisir son propre mode de vie. Mais je souligne une chose positive par rapport au refuge : les sans chez-soi qui y transitent ne se cachent plus leur situation – ils l'admettent. Ce qui devrait les inciter à faire un pas en avant, mais est difficile à partir d'un tel environnement social ou à défaut d'alternatives appropriées à ces situations.

La situation d'absence de chez-soi implique au moins deux points de vue : le point de vue objectif et le point de vue subjectif de la reconnaissance de soi. Deux terrains glissants. Une personne peut être sans chez-soi pour un observateur distant mais ne pas se reconnaître dans cette situation. Elle n'est donc pas susceptible de ressentir le besoin de changer et/ou celui d'une assistance adéquate. Cette situation perdurera qu'on le veuille ou non tant que l'on ne sera pas enclin à la voir en face, pour pouvoir commencer à prendre les devants. Deuxièmement, quelqu'un peut se trouver dans une situation d'absence de chez-soi dans l'environnement qui pourvoit à tous les besoins de base mais, en raison de la pénurie de relations créatives et de services appropriés, ne pas trouver de porte de sortie ni motivation à améliorer sa qualité de vie – pour prendre son indépendance et devenir une personne responsable et créative. Rappelez-vous les personnes admises dans les refuges pour sans chez-soi dont je vous parlais ou celles en proie au « syndrome de l'hôtel maternel », incapables d'aller de l'avant.

Comprendre le changement

Dans tous les cas, l'approche des participants (personnes sans chez-soi), chercheurs et professionnels doit être fondée sur le changement en tant que point de départ et but à atteindre. Si nous voulons comprendre comment créer les chemins qui mènent hors de l'absence de chez-soi, nous devons savoir comment on y entre. Comprenant cela, nous pourrions contribuer à prévenir les situations qui débouchent sur l'absence de chez-soi.

Des nombreuses discussions menées avec des personnes ayant vécu une expérience d'absence de chez-soi, nous avons compris qu'une combinaison de circonstances complexes en a toujours été à l'origine et épinglé qu'habituellement, le processus s'était déroulé lentement. Une complexité simplifiable, en rangeant ses facteurs dans une catégorie « facteurs internes » et une catégorie « facteurs externes ».

Pour ce qui est des facteurs internes, mes recherches ont souligné l'importance de la communication et des relations avec les autres ; ces gens qui gravitent autour d'une personne, en connexion avec elle – en un sens. Car ces connexions influencent le bien-être d'un individu. Le cercle intérieur des « autres » inclut les amis et les membres de la famille ; le cercle extérieur peut contenir des copains (de la même génération), des membres de générations plus récentes ou plus anciennes, des collègues et des membres de différentes autres structures professionnelles et sociales. Lorsqu'il passe par des changements et que son comportement change, le cercle intérieur des « autres » d'un individu peut être aliéné. Une rupture familiale peut souvent être à l'origine d'une absence de chez-soi.

En cas de rejet ou d'exclusion par les autres, un individu peut facilement réagir de la même manière – par l'exclusion des autres. En pareil cas, l'altérité, la mesure de la différence, peut se transmuter en déclaration identitaire.

Les conséquences de l'exclusion (ou de non-appartenance) sont principalement la solitude, la colère, la tristesse et la déception – et également une déception vis-à-vis du monde et son incompréhension, un désaccord et une non-acceptation. Un individu créatif choisirait ou construirait son propre référentiel pour garantir son bien-être. Nos chances d'influer sur cet environnement sont des moyens de communication – la capacité à écouter les autres, à les accepter et à les rapprocher (diminuer la distance). Nous pouvons également recourir à certains moyens de communication – des médias – comme, par exemple, un journal de la rue permettant à la population sans chez-soi de s'exprimer, et d'autres moyens de communication. Beaucoup d'espoirs sont à fonder dans l'amélioration d'une communication auprès des générations futures – les enfants en premier lieu, dont les nôtres.

Dans mes recherches de terrain, j'ai organisé quatre groupes de discussion. Le premier groupe de discussion, intitulé « Retour parmi les Vivants », a été tenu en mars 2010 au centre de réinsertion « Les Rois de la Rue ». La dernière année, aux pauses café et cigarettes, j'avais entendu beaucoup d'histoires positives à propos de gens ayant surmonté leur situation d'absence de chez-soi ou en train d'ouvrir les yeux sur ce qu'ils vivaient – absence de chez-soi et situations de crise en permanence.

Je me suis intéressé aux raisons du changement, ce à quoi, par quoi ou dans quoi ces gens trouvaient des issues et perspectives d'avenir – des souhaits, des rêves, des idées, des projets. Je souhaitais encourager une réflexion par rapport à ce que nous avions appris de nos expériences. Me refusant à tirer des conclusions uniquement par moi-même, j'ai préféré présenter différents points de vue issus de ces discussions.

Tout le monde a souligné le caractère insupportable de la situation de l'absence de chez-soi, et seulement un des participants a dit :

« Je ne trouve pas ça si terrible »

Soit la raison pour laquelle il n'a toujours pas décidé de changer.

Le changement est principalement motivé par un « ça ne peut plus continuer comme ça » ; solitude, aliénation, addiction et ennui, et en premier lieu, tous les manques de possibilités et de volonté pour l'expression créative et l'activité/la coopération (perte d'emploi, plus de contacts avec les autres, ambitions en dégringolade).

Mais d'autres motivations ont été évoquées, comme la volonté de rétablir des contacts avec nos proches, d'établir un réseau social et des communications avec les gens, et aussi de retrouver un environnement créatif et motivant dans lequel s'investir.

Dans deux cas, le bouleversement du train-train quotidien s'est opéré par l'extérieur (maladie, menace de perte d'emploi). Notamment sous la forme d'une assistance (aide à la réinsertion, rétablissement du statut social et des relations sociales). Les motivations se résument à peu près à :

« Il ne suffit pas d'être normal et d'être heureux ; il faut aussi faire quelque chose ».

Même ceux qui n'ont pas de projets concrets ont tout intérêt aux changements, à nourrir une bonne idée. Et d'ailleurs ceux déjà engagés dans la lutte vers la liberté d'action/coopération créative ne regrettent pas leurs expériences passées – l'un d'entre eux, les considérant comme de précieuses expériences dont il faut tirer des leçons pour l'avenir, a même une vision optimiste de l'avenir.

« Comment créer le changement ? » était le thème du troisième groupe de discussion. Nos discussions ont permis d'épingler les obstacles et défis qui surviennent dans le processus. Tous les participants se sont accordés sur le fait que le changement n'avait de sens qu'à partir du moment où la situation devenait un problème. Tous ceux confrontés à une addiction, de quelque nature que ce soit d'ailleurs (alcool, drogue ou jogging) ont été capables de définir la volonté d'un changement plus clairement que ceux non en proie à une addiction, qui l'ont imaginée plus abstraitement, un peu comme « dans ma vie de tous les jours, je souhaite quelque chose de plus, quelque chose de différent ».

Nous nous sommes tous accordés sur ce que le changement nécessitait un bon plan ; qu'il fallait en définir la (les) raison(s) et l'objectif (les objectifs) et que nous avions une grande part de responsabilités à prendre là-dedans. L'assistance est un facteur important, mais nous l'avons envisagée, imaginée différemment. Se motiver intérieurement nécessite une bonne connaissance de soi, de reconnaître ses erreurs et d'accepter les critiques, et en plus de cela, une pointe de culpabilité et d'assistance allant dans le sens d'une mise à niveau ou d'une réévaluation de ses valeurs morales.

Il est important de réagir aux influx extérieurs, de sortir des sentiers battus de la communication avec son environnement habituel. Changer de fréquentations et/ou d'environnement est une bonne décision.

Nous avons également découvert qu'il n'était pas simple de parler de soi en face des autres et que définir notre curiosité, nos intérêts et nos ambitions pouvait nous y aider. L'apprentissage de la patience permet de s'apercevoir que le changement est un processus lent qui progresse étape par étape.

Lorsque nous avons commencé à évoquer le changement dans notre entourage, nous avons commencé à parler de coopération créative, qui était aussi le sujet du quatrième groupe de discussion. Nous avons découvert que nous étions, nous les participants, tous des individualistes qui appréciaient de se rencontrer et se rejoindre, mais également de décider pour eux-mêmes. Nous avons discuté des valeurs de la coopération. Nous avons compris aussi, en participant au groupe de discussion, où nous étions amenés à rencontrer de nouvelles personnes, écouter leurs problèmes et partager les nôtres, que nous avions besoin de nous sentir en sécurité. La base du changement est la confiance – nous préférons coopérer avec des personnes avec qui nous avons déjà coopéré auparavant et avec lesquelles nous nous sommes mutuellement accomplis. Les confidences rapprochent ceux

qui sont loin. Nous préférons également coopérer avec des personnes intéressées par tout, bien qu'il ne soit pas simple de trouver quelqu'un qui ait le même rythme. Ce qui nous permet de faire plus facilement des compromis – une partie inévitable de coopération créative.

Un bon exemple de la réévaluation des valeurs est une coopération motivée par l'amitié plutôt que le profit. Nous sommes enclins à faire confiance à certaines structures fiables, comme une équipe de travail où les rôles, les droits et les devoirs sont définis d'entrée de jeu. Naturellement, en sachant que chacun devra faire correctement son travail (modèle basé sur le rôle) lui-même ; sans quoi la coopération en équipe ne livrera pas de bons résultats.

Les participants ont établis certains liens interpersonnels et se sont mutuellement offert leur aide. Il est intéressant que l'association « Les Rois de la Rue » offre certaines opportunités dans ce sens, même si beaucoup ne décident de ne pas les saisir ; ceux qui les ont saisies, ceci dit, ne tarissent pas d'éloges à l'égard de l'association et la coopération. L'association « Les Rois de la Rue » nous a offert une certaine authenticité, non perçue du monde extérieur – elle nous a détendus. Nous avons engagé des relations que nous n'aurions jamais crues possibles.

Mentionner la communication revient à aborder la question des facteurs extérieurs influant sur le processus du devenir sans chez-soi. L'environnement social, quand il n'offre pas ou alors peu de possibilités de choisir sa vie, est souvent le motif donné pour expliquer le sentiment de ne pas « se sentir chez-soi » - absence de bonnes relations familiales, possibilités d'éducation, de travail, loisirs ou opportunités de partenariat. Autant de raisons susceptibles de conduire quelqu'un à rechercher un environnement différent, qui lui convienne mieux.

Nous allons maintenant entrer dans le domaine de la sécurité sociale et de l'idée, très courue dans les fantasmes de l'UE, de l'état de bien-être. Nous savons tous que nous traversons une période de récession difficile, et pour autant que je sache, les stratégies européennes d'amélioration de la situation sociale, considérée dans leur globalité, sont balbutiantes et sous-développées. Puissent les efforts que nous fournissons contribuer à des améliorations. Il serait aussi bon que la collectivité change son état d'esprit à l'égard de l'absence de chez-soi. Oui, car l'absence de chez-soi ne constitue pas une part marginale et non significative des structures sociales : l'absence de chez-soi est un des problèmes fondamentaux de la société contemporaine et un indice et un miroir des processus en branle dans la société en général.

Nous ne serons jamais à l'abri des obstacles et des catastrophes soudaines, mais une société tentant d'atteindre un « état de bien-être » devrait être bien préparée à cette possibilité. À cet égard, les politiques spécifiques à la lutte contre l'absence de chez-soi peuvent apporter leur contribution. Nous voilà donc à nouveau demandeurs de systèmes de soins de santé adaptés, de droits sociaux égaux aux droits civils et d'un système économique pour soutenir le tout. Une fois encore, nous pouvons voir le problème de l'absence de chez-soi comme étant (ou devant être) une préoccupation centrale de la société contemporaine. Apprendre à résoudre ce problème permettrait d'apprendre comment résoudre d'autres dysfonctionnements de la société.

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

Stefania Parigi, Directrice Générale du GIP Samu social de Paris

La question « Que signifie l'absence de chez soi ? » et la plupart de ses déclinaisons (- Qu'est-ce que l'absence de chez-soi ? Quelles sont les causes de l'absence de chez-soi ? Qu'entend-on par l'absence de chez-soi? En quoi cela consiste-t-il d'être en situation d'absence de chez-soi ? Qui est en situation d'absence de chez-soi?), détonnent au sein du programme de la Conférence.

En effet, depuis une vingtaine d'années en Europe, des chercheurs et des organisations s'échinent à caractériser et à définir les situations d'extrême pauvreté, d'exclusion ou de sans-abrisme. Evidemment, aucune définition ne fait consensus dans l'espace public. On a tôt fait de souligner les impasses de tel ou tel terme, de s'agacer qu'aucun mot ne parvienne à enfermer la réalité si complexe des situations observées. Soit : le langage est un instrument de pouvoir et de conformation du monde.

Cependant, il faut bien remarquer qu'en Europe, comme aux Etats-Unis (Kim Hopper, 2010), nous sommes parvenus à peindre de façon assez précise la toile du « homelessness ». L'enjeu contemporain est peut-être moins de raffiner davantage encore nos descriptions que d'apprendre à les traduire en concepts d'action.

Car un consensus scientifique assez large se dégage sur deux plans au moins :

- D'une part, les personnes sans-domicile (le mot est employé par commodité d'usage) ne peuvent pas être assimilées massivement à des individus « drunk, stoned, crazy and sick » (Snow, Baker et Anderson, 1986). Ces qualifications, même manifestes, ne doivent jamais qu'être rapportées précisément aux conditions et aux circonstances de leur manifestation. Plus distinctement, la vie des personnes sans-domicile peut s'analyser comme un « labeur » (Hopper, op. cit) quotidien, d'autant plus inacceptable qu'il ne débouche pas sur des gains à la mesure des efforts consentis.
- D'autre part, la plupart des recherches sérieuses insistent sur le processus de perte du logement comme déterminant essentiel du sans-abrisme, et sur le logement, plus généralement, comme enjeu principal d'une action publique ciblée sur les personnes sans-domicile.

Le texte de préparation remis aux orateurs témoigne d'ailleurs de cette idée qu'une bonne définition du sans-abrisme, sur un plan politique, doit mettre au premier plan l'enjeu du logement. A cet égard, la typologie ETHOS est remarquable. Considérant le sans-abrisme comme un continuum de situations d'exclusion par rapport au logement, elle traduit donc une idée force de la recherche contemporaine, laquelle invite à considérer, pour le dire vite, les causes structurelles du sans-abrisme comme principal levier de mobilisation et d'action politique pour les personnes sans-domicile.

Comme toute catégorisation, elle autant faite pour inclure que pour séparer. Pas la peine, donc, de souligner que les catégories ETHOS ne disent pas tout de la réalité, qu'elles figurent mal certains publics ou situations. Ce n'est pas son objet. Il est sans doute également peu habile, notamment au vu de ce qu'elle permet enfin de compter et de comparer, de lui adresser une critique trop virulente, au motif, par exemple, qu'elle ne tient pas assez compte des politiques de l'emploi et des marchés du travail, ou encore des transformations de la famille, qui entrent bien évidemment dans la production des exclus du logement.

En ce sens, revenir sur la construction de la grille ETHOS doit permettre, comme le suggère le texte de préparation, comme le montrera sans doute la contribution de Bill Edgar, de répondre aux questions posées.

Qu'ajouter d'autre, a fortiori du point de vue d'une institution dédiée depuis près de vingt ans, à l'aide d'urgence aux plus démunis ?

L'action quotidienne de nos équipes, le lent tissage du lien social auquel nous œuvrons jour après jour, ne contredit pas l'importance de concevoir une politique du logement comme outil de lutte contre les situations d'exclusion.

L'urgence sociale, comme mode d'intervention, doit orienter vers des solutions durables, passant effectivement par le logement, tout en constituant un filet d'assistance et de reconnaissance permanent pour ceux dont les capacités défont.

La présence de plus en plus importante, dans l'urgence sociale, de populations qui relèvent en principe d'autres politiques publiques (travailleurs pauvres, demandeurs d'asiles, femmes de victimes de violences conjugales, enfants en danger) ne signifie pas que l'urgence sociale soit adaptée à ces populations, qui demandent d'autres formes de réponses, parmi lesquels un toit où habiter, c'est-à-dire reprendre prise sur le monde (Breviglieri, 2002).

En revanche, travailler auprès de ces personnes, comme auprès des « grands exclus » qui étaient visés dans la création du Samusocial de Paris en 1993, nous apprend à ne pas négliger la résurgence, l'émergence, ou l'inscription d'autres problèmes, qui peuvent devenir des obstacles de premiers plans sur le chemin de l'insertion.

Des problèmes de santé peuvent ainsi favoriser l'entrée dans une « carrière » de personne sans-domicile, comme nous avons pu le montrer au samusocial de Paris grâce aux études de son observatoire qui mettent en évidence une prévalence plus importante qu'en population générale d'un certain nombre de maladies chroniques, comme les troubles psychiatriques sévères (Laporte et al, 2010), l'épilepsie (Laporte et al, 2007) ou le diabète (Arnaud et al, 2009).

Vivre dans la rue peut également occasionner la survenue de pathologies graves nécessitant un traitement quotidien, comme la tuberculose.

Cela peut aussi aggraver des pathologies chroniques. Les conséquences d'un mauvais suivi du diabète, comme l'amputation peuvent être dramatiques pour la réalisation de tâches quotidiennes, notamment des démarches requises pour s'inscrire dans un plan d'insertion.

Mettre au jour la dimension sanitaire de l'exclusion, c'est n'est pas appeler univoquement ou insinuer une « sanitisation », une « médicalisation », ou encore une « psychiatrisation » du social, loin de là. Les malades (chroniques) et sans-domicile ont plus à voir en termes d'origine et de parcours social avec leurs copains de galère sans-domicile qu'avec les personnes atteintes des mêmes maladies en population générale. Mettre au jour cette dimension sanitaire, c'est inviter à tenir compte de l'emmêlement, parfois accru, des problèmes (sanitaires et sociaux) rencontrés dans des situations d'exclusion, au regard des problèmes qui ont précipité l'entrée dans un processus d'exclusion.

Or, cette intrication des problèmes en fait apparaître un nouveau pour les personnes sans-domicile : la multiplication des guichets. Leur parcours assistanciel ressemble (Damon, 2002) tantôt à celui d'une balle de ping-pong renvoyée d'un joueur à l'autre (syndrome de la patate chaude ou des revolving doors), ou d'un pion bien en peine de parvenir au terme d'un parcours, où l'on avance comme dans le jeu de l'oie.

Première conséquence : la réponse au sans-abrisme n'est pas forcément ou seulement la lutte contre ses causes. La prévention du sans-abrisme doit être développée, bien évidemment, et la meilleure prévention consiste sans doute à relancer une politique du logement pour les ménages pauvres.

Mais pour lutter contre le sans-abrisme, il ne suffit pas de construire du logement social, bien que ce soit prioritaire. Encore faut-il parvenir à restaurer le sens de l'insertion, du point de vue de ceux qu'elle vise (Gardella, Le Méner, 2010). Ce travail de la signification est aujourd'hui certainement compliqué par la multiplicité des agents et des guichets par lesquels doivent passer les personnes sans-domicile.

Deuxième conséquence : il convient de réduire la complexité de ce système. Les tentatives de coordination entre les agences et les acteurs de terrain ont longtemps échoué. On peut espérer que la mise en place en France de SIAO (services intégrés de l'accueil et de l'orientation), censés mieux coordonner les actions de terrain, et surtout mettre en œuvre un accompagnement et suivi au cas par cas, proche du case management américain, contribue à réduire cette complexité.

Troisième conséquence : nous devons, aux niveaux locaux de l'action publique, nous donner des objectifs mais aussi des indicateurs clairs de réduction de l'exclusion, complémentaires des recensements de la population, d'un côté, et du parc d'hébergement et de logement, d'un autre côté. A l'objectif asymptotique mais raisonnable de zéro SDF (Damon, 2008) doivent être associés des tableaux de bord, permettant d'évaluer précisément l'efficacité des divers dispositifs. L'apparition d'un espace européen de dialogue sur le sans-abrisme, l'utilisation partagée de la grille ETHOS, invitent au demeurant à l'échange de bonnes pratiques et à développer des comparaisons rigoureuses.

En définitive, l'efficacité d'une politique du logement pour les personnes sans-domicile dépendra certainement d'une réduction de la complexité des problèmes rencontrés par les personnes sans-domicile. Celle-ci passera notamment par un accompagnement et un suivi plus complet, plus individualisé, de chaque personne, dont l'expérience n'est pas nécessairement et pratiquement, que celle d'une exclusion du logement. En d'autres termes, s'il convient de soutenir l'utilisation de classifications aussi remarquablement construites que la grille ETHOS, il faut bien se garder, dans le travail quotidien auprès des personnes sans-domicile, de l'illusion qu'il n'y aurait à agir que sur les causes du sans-abrisme pour en terminer avec l'exclusion sociale.

Références:

- Arnaud, Amandine, Fagot-Campagna, Anne, Reach, Gérard, Basin, Catherine et Laporte, Anne. 2009. « Prevalence and characteristics of diabetes among homeless people attending shelters in Paris, France, 2006 ». Eur J Public Health. Dec 16. [Epub ahead of print]

- Breviglieri, Marc. 2002. "L'horizon du ne plus habiter et l'absence du maintien de soi en public." P. 319-336 dans L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme. L'Aube.
- Damon, Julien. 2002. La question SDF. Critique d'une action publique. Paris: PUF.
- Damon, Julien. 2008. "Zéro SDF : un objectif souhaitable et atteignable." Droit social 349-359.
- Gardella, Edouard, et Erwan Le Méner. 2010 (à par.). Le refus d'hébergement d'urgence de la part de personnes sans-domicile. Paris: Observatoire du Samusocial de Paris.
- Hopper, Kim. 2010. "De l'enquête à l'engagement. Les limites du témoignage sur les sans-abri." dans L'engagement ethnographique. Paris.
- Laporte, Anne, Rouvel-Tallec, Annie, Grosdidier, Etienne, Carpentier Sandrine, Benoît, Chantal, Gérard, daniel et Emmanuelli, Xavier. 2007. "Epilepsy among the homeless: prevalence and characteristics." European journal of public health. 16(5): 484-486.
- Laporte, Anne, Le Méner, Erwan et Chauvin Pierre. 2010. "La santé mentale et les addictions des personnes sans logement personnel : quelques éclairages issus d'une enquête de prévalence en Ile-de-France", Les travaux de l'Observatoire 2009-2010, Paris, ONPES - La Documentation française, p. 45-66.
- Snow, David A., Susan G. Baker, et Leon Anderson. 1986. "The Myth of Pervasive Mental Illness among the Homeless." Social Problems 33:407-423.

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

Yvan Mayeur, Président du Samu social de Bruxelles

La définition du sans-abri ne peut se faire qu'après avoir appréhendé la société de laquelle il est exclu. Derrière les figures successives du pauvre, du vagabond, du sous-prolétaire, de l'«exclu», du SDF, on retrouve chaque fois l'imaginaire d'une société (son « modèle culturel »), le type d'intégration qu'elle promeut et le poids des rapports de domination qui conduisent et confinent des citoyens dans la marginalité.

On est ainsi passé, en une trentaine d'années, de la figure traditionnelle du « clochard » qui désignait la frange de population non intégrée aux normes de la société industrielle à celle contemporaine du SDF, qui désigne les désaffiliés, les exclus d'une société post-industrielle.

Dans une société néo-libérale comme la nôtre, où le marché fait loi, il n'est pas étonnant de voir sans cesse le nombre d'exclus s'alourdir. Il est dès lors essentiel de se demander quels sont les mécanismes de désaffiliation sociale qui sont en œuvre et comment notre société produit ses propres exclus : les phénomènes de précarisation et d'exclusion de l'emploi se sont généralisés durant les dernières décennies et la récente crise n'a bien sûr rien arrangé.

Au sortir de la guerre, le manque de logements a été un facteur déterminant du « sans-abrisme ». **Mais avec le temps, la sociologie a profondément changé et les causes menant ou renforçant le « sans-abrisme » ont évolué avec elle.**

Si les sans-abri ont ceci de commun qu'ils n'ont plus de logement, ceux-ci ne présentent toutefois pas les mêmes problématiques. On observe une évolution des comportements et des problématiques (personnes présentant des troubles psychiatriques, jeunes en errance, personnes âgées, toxicomanes, jeunes migrants, ...).

Les demandes deviennent donc de plus en plus complexes. Et force est de constater que la société et ses institutions n'ont pas réussi à s'adapter à tous ces changements, comme par exemple, l'augmentation importante des personnes présentant des troubles psychiatriques.

La pauvreté à Bruxelles

Attardons-nous un instant sur le contexte que nous connaissons plus particulièrement, celui de Bruxelles.

Il est important de préciser le contexte socio-économique bruxellois pour pouvoir appréhender la problématique des sans-abri de la capitale belge.

Bruxelles est la région belge qui compte le pourcentage le plus élevé de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté. Plus d'un bruxellois sur quatre doit se débrouiller avec un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté (899 € pour un isolé).

L'impact de la crise se fait clairement sentir dans les statistiques du chômage et des Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS), mais aussi sur le nombre d'arriérés de paiement des crédits hypothécaires et de consommation. Les inégalités sociales à l'intérieur de la région sont importantes et s'accroissent même. Elles ont des conséquences évidentes sur la santé des Bruxellois. La demande de logements sociaux continue à croître et les indicateurs de l'enseignement restent très préoccupants.

Le manque de logements accessibles aux travailleurs pauvres constitue une des causes de l'augmentation des sans domicile fixe. Il faut savoir que Bruxelles est la région où les valeurs immobilières sont les plus élevées et les revenus moyens les plus faibles en Belgique. L'accès à la propriété y est plus pénible qu'ailleurs. Seuls 41,4% des Bruxellois sont propriétaires de leur logis, c'est 10 à 15% de moins que dans les autres grandes villes belges⁷.

Cela met en exergue l'importance de mettre en place un système d'assurance contre la perte de revenus afin de favoriser l'acquisition d'un logement sans craindre une perte d'emploi. Il faut à tout prix essayer de sécuriser les personnes en garantissant à celles-ci leur maintien dans leur lieu de vie. On sait que la perte d'un logement est un gros facteur de risque de précarisation sociale voire de désaffiliation.

La problématique : Qui sont les sans-abri dans une ville comme Bruxelles ?

Comment devient-on une personne sans-abri ?

Aujourd'hui, la pauvreté et le manque de logement, s'ils constituent des causes fondamentales d'exclusion pouvant mener à « la chute », n'expliquent pas tout.

⁷ DUBOIS, F., « Perdre son job sans perdre son toit », article du Soir du 10 et 11 novembre 2010.

Chaque personne est le produit de son histoire, de sa trajectoire, de son parcours, faits d'expériences qui se déclinent de multiples manières. Il est important de toujours garder à l'esprit la diversité des expériences de ces personnes. Chaque histoire est donc spécifique, mais elle s'inscrit néanmoins en général dans un parcours de pauvreté, d'exclusion, d'abandon ou de rejet affectif, de difficultés d'ordre matériel, physique, psychologique, relationnel, familial, social, administratif, professionnel, de santé. Déjà fragilisée, la personne va subir un moment de rupture qui fait basculer sa vie. Le cumul des difficultés est de nature à «enfoncer» la personne et à l'empêcher de «remonter» à la surface de la société.

C'est donc souvent une combinaison de facteurs, un cumul de problématiques qui confrontent la personne en détresse à un « No man's land institutionnel » et l'enfoncent progressivement dans un statut de « sans-abri » qui, si aucune réponse adaptée n'est apportée, deviendra son identité propre.

On retrouve ainsi à la rue des **personnes « multi-carencées »** des « laissés pour compte » qui ne relèvent ni des urgences de l'hôpital somatique ni des urgences de l'hôpital psychiatrique,

ni des centres d'hébergement « classiques » où ils ne trouveraient pas de place, parce que ceux-ci sont complets ou tenus par un règlement intérieur à ne pas accepter de personnes prises de boissons ou trop atteintes psychiquement pour se retrouver dans une dynamique d'insertion.

Or la détresse n'est pas que purement médicale, psychiatrique, sociale. Elle est souvent le résultat d'un enchevêtrement de problématiques diverses qui, prises isolément, ne justifient pas une prise en charge dans l'urgence par des institutions spécifiques, au regard des critères d'accueil existants.

L'individu se retrouve dans une situation ingérable de « no man's land » où l'on ne sait plus à quelle institution s'adresser.

Ces personnes restent donc enfermées dans un état de résignation où elles ne demandent rien et où le principal obstacle à l'insertion est en elles mêmes. Elles n'attendent plus rien, n'espèrent plus rien et par conséquent ne tentent rien.

La sociologie est telle que ces cas sont de plus en plus nombreux et complexes et que leur typologie est difficile à saisir : jeunes en errance, familles à l'abandon, réfugiés de l'Est ou clandestins du Sud, clochards ou alcooliques, psychotiques sans hébergement... le fond du problème est notamment le manque de centres d'accueil adaptés et surtout de description de ces problèmes.

Un travail social multidimensionnel

Quand l'exclu a cessé d'être un homme qui se bat pour ses droits, quand peu à peu, à force de rejets et de refus, il se dévalorise et accepte son sort, quand il ne demande plus rien – alors cette personne « multi-carencée » devient une « victime » et il faut se porter à sa rencontre comme le fait le SAMU MEDICAL.

Les situations extrêmes sont intolérables dans notre société d'abondance. Le maintien ou l'acquisition des droits sociaux ne va pas de soi parce qu'ils doivent faire l'objet d'une démarche de la part des personnes et ces procédures requièrent un savoir intellectuel et un savoir-faire importants.

Le Samusocial de Bruxelles a été créé pour répondre à un vide institutionnel et à l'instar du SAMU MEDICAL pour ALLER VERS les gens qui sont des victimes ou qui ont implicitement le statut de victimes, parce qu'ils sont trop isolés pour trouver par eux-mêmes la force de rentrer dans des procédures, trop indifférents à leur corps pour demander et attendre quoi que ce soit de l'institution qui puisse leur être bénéfique.

Travailler à la réhabilitation sociale, à l'émancipation et à la stabilisation de la situation des personnes sans-abri, doit être examiné comme une alternative à une conception purement « caritative » et compartimentée de l'aide. L'urgence sociale doit selon nous décroïsonner la prise en charge de la personne. Il s'agit d'appréhender l'individu dans sa globalité. Une personne en détresse n'a pas seulement besoin d'un hébergement. Ou pas seulement besoin de soins. Ou pas seulement d'un accompagnement social.

C'est cette approche globale de l'individu qui est privilégiée au Samusocial de Bruxelles en mobilisant des compétences transversales (médico-psycho-sociales).

Au vu des multiples dimensions du sans-abrisme, les collaborations avec d'autres secteurs juridique, de l'aide aux personnes (services sociaux, aide aux justiciables,...), de la santé et de la santé mentale, de la culture,... du logement, sont essentielles.

SOURCES

- FONDATION ROI BAUDOUIN, « Rapport général sur la pauvreté », Bruxelles, 1994.

- HERMESSE, J., « Les personnes sans-abri à Bruxelles », in « Rapport général sur l'insécurité : processus d'écoute des citoyens concernant l'insécurité », Projet de la Fondation Roi Baudouin, Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles, Janvier 2005.
- OBSERVATOIRE DE LA SANTE ET DU SOCIAL, « Vivre sans chez soi à Bruxelles », cahier 2 du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010.
- OBSERVATOIRE DE LA SANTE ET DU SOCIAL, « Baromètre social », Résumé et conclusions du cahier 1 du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010.
- SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE, LA PRECARITE ET L'EXCLUSION SOCIALE, « Des faits et des chiffres », 24 mars 2010, http://www.luttepauvrete.be/chiffres_sans_abri.htm
- EMMANUELLI, X., « Des urgences vitales aux urgences sociales ».

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

Juha Kaakinen, Directeur du Programme finlandais pour la réduction de l'absence de chez-soi à long terme

Des expériences finlandaises

Ces dernières années, la Finlande est parvenue à réduire l'absence de chez-soi à long terme. L'expérience finlandaise suggère fortement la possibilité d'éradiquer l'absence de chez-soi. Dans le cas présent, le niveau de faisabilité est évalué en se basant sur les expériences menées en Finlande dans ce domaine. Évaluer la faisabilité de l'objectif implique avant tout de dresser la liste des prérequis politiques, des ressources économiques et du savoir-faire indispensables pour atteindre cet objectif. Ses justifications éthiques et humaines sont considérées comme allant de soi.

1. Aperçu général du marché logement et de la politique du logement en Finlande

Environ 2,8 millions de logements sont recensés en Finlande pour une population de 5 368 451 habitants. 60% de ces logements sont occupés par leur propriétaire, 30% des propriétés sont en location et 10% sont des logements frappés d'un droit d'occupation⁸. Les marchés finlandais du logement sont fortement cycliques : les changements conjoncturels se traduisent souvent par des changements plus grands encore dans les loyers et l'offre de logements locatifs. En termes de comparaisons européennes, considérant l'axe « logement occupé par son propriétaire – logement locatif », la Finlande se situe dans la moyenne. On dénombre environ 800 000 biens locatifs, dont près de la moitié financée par le système ARA⁹ ou au moyen de prêts à taux d'intérêt bonifiés. Les logements restants sont des biens immobiliers en location financés sur le marché libre.

Le parc de logements de l'ARA, construit avec des aides de l'Etat, comprend des logements locatifs soumis à un droit d'occupation, et des logements financés en partie par l'ARA et des prêts à taux d'intérêt bonifiés. L'usage et le transfert de ces biens immobiliers sont restreints par la législation dans la mesure où ceux-ci incluent des éléments sociaux. Les résidents sont sélectionnés en fonction de critères tels que revenus, santé et urgence de besoin de logement. L'absence de chez-soi est assimilée à une situation d'urgence et le logement social est la principale solution retenue pour les cas d'absence de chez-soi, plus particulièrement celui des ménages capables d'organiser leur logement moyennant une assistance économique et sociale normale. La politique finlandaise du logement social a toujours accordé une grande importance à prévenir la concentration de logements sociaux. La possibilité de recourir à des aides publiques pour acheter un logement locatif issu du parc de logements occupés par leur propriétaire constitue un moyen efficace pour éviter cette concentration. On estime à environ 40 000 le nombre d'appartements financés par ce biais en Finlande.

Les logements de l'ARA et locatifs financés par des prêts à taux d'intérêt bonifié sont principalement construits et détenus par des municipalités et des associations sans but lucratif.

Depuis que le contrôle des loyers a été abandonné en Finlande, entre 1992 et 1995, et qu'il n'existe plus de système de contrôle des loyers dans le pays, les loyers des logements financés sur le marché libre sont principalement fixés de commun accord entre les parties et sur la base des prix du marché.

Ceux qui vivent dans des logements locatifs peuvent bénéficier d'allocations de logement. Des allocations qui, en Finlande, sont versées par trois systèmes fonctionnant en parallèle. Les systèmes sont conçus pour répondre aux besoins de différents groupes de population, en fonction de leurs conditions de vie. Tous les Finlandais sont couverts par un système d'allocations au logement et, pour l'heure, quelque 20% d'entre eux bénéficient d'une allocation au logement.

Conformément à l'article 19 de la Constitution finlandaise (731/1999), les pouvoirs publics sont tenus de promouvoir pour chacun le droit au logement et la possibilité d'organiser son logement. Le rôle joué par l'Etat dans le développement du logement est de garantir le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux tout en prenant soin de respecter les orientations stratégiques fixées en matière de développement du logement, en adoptant des lois et en octroyant, par exemple, des allocations au logement et des prêts à taux d'intérêt bonifié, de même que des aides à la construction, la rénovation et l'acquisition de logements. Les municipalités, quant à elles, ont la charge de mettre en œuvre les politiques nationales au niveau local.

La Loi sur le Développement des Conditions de Logement (919/1985) entend garantir à tous les résidents permanents en Finlande l'accès à un logement décent. Les municipalités sont tenues de veiller à ce que la politique de développement du logement bénéficie en particulier aux personnes sans chez-soi et celles vivant dans des logements de qualité médiocre. Ces mêmes municipalités sont, par ailleurs, également tenues de

⁸ Le logement soumis à un droit d'occupation (Right-of-occupancy housing) a été institué dans le courant des années 90 comme une nouvelle forme de gestion de logement à mi-chemin entre le logement occupé par son propriétaire et le logement locatif. Dans ce système, un ménage paie 15% du prix du logement et bénéficie, en échange, d'une sécurité de logement et d'une protection contre les augmentations des loyers induites par le marché.

⁹ Le Centre finlandais de Financement et de Développement du Logement.

fournir des logements décents aux citoyens en situation d'absence de chez-soi et dans l'incapacité de se reloger car en butte à des difficultés considérables pour ce faire.

La politique d'assistance sociale ne prévoit l'allocation d'une assistance financière qu'en dernier recours. Cette politique vise à garantir au moins le revenu minimum nécessaire à la dignité de l'existence humaine (article 1 de la Loi sur l'Assistance sociale, 1412/1997). Toute personne dans le besoin d'assistance se voit garantir un revenu d'appoint couvrant les dépenses relatives à son besoin de logement.

Pour financer ses activités, l'Etat lève des impôts. La Constitution finlandaise garantit également une grande autonomie aux municipalités finlandaises, qui ont le droit à l'impôt et le droit de décider de l'affectation de leurs fonds. Les différences économiques entre les municipalités sont rééquilibrées par le système de répartition national des produits financiers issus de la fiscalité générale.

2. L'Absence de chez-soi en Finlande

En Finlande, toute personne dans une des situations suivantes est considérée comme sans chez-soi :

- Les personnes qui dorment dans la rue, dans les cages d'escaliers, dans les abris de nuit, etc.
- Les personnes qui vivent dans des refuges, auberges ou pensions pour sans chez-soi (environ 1 000 personnes) ;
- Les personnes qui vivent dans des foyers ou logements mis à disposition par des services sociaux, des maisons de réhabilitation ou les hôpitaux en raison d'une pénurie de logements (près de 1 500 personnes)
- Les détenus qui viennent d'être libérés et sans logement
- Les personnes vivant temporairement chez des proches et des connaissances en raison d'une pénurie de logements (la majorité des sans chez-soi, soit près de 5 000 personnes)
- Les familles et les couples séparés nécessitant un logement ou habitant dans des logements temporaires en raison d'une pénurie de logements

29

La plupart des sans chez-soi en Finlande sont des personnes « ordinaires » – c'est-à-dire des gens qui, en dehors d'une assistance au logement, ne nécessitent pas d'assistance complexe. Certaines d'entre elles sont des personnes actives. Depuis les années 80, cependant, le profil des personnes sans chez-soi s'est diversifié, et la proportion de femmes, de jeunes et d'immigrants sans chez-soi a augmenté. La part de personnes à problèmes multiples a également augmenté, ce qui pose ses propres difficultés pour le logement de personnes sans chez-soi.

Géographiquement, l'absence de chez soi est concentrée dans les pôles de croissance où vivent la plupart des immigrés, et ceux ayant la plus forte croissance démographique. En 2007, près de la moitié de la population finlandaise vivait dans les régions d'Helsinki, Turku, Tampere, Jyväskylä, Kuopio et Oulu, et 80 % des personnes sans chez-soi vivaient dans ces régions. L'absence de chez-soi était particulièrement problématique dans la région d'Helsinki où vivait près de la moitié des personnes sans chez-soi.

Le Centre de Financement et du Développement du Logement finlandais (ARA) est tenu d'établir un rapport annuel sur l'absence de chez-soi et le profil de cette population au moyen d'enquêtes statistiques. L'enquête est réalisée par les municipalités. Les statistiques commencent en 1987. À l'époque, on dénombrait près de 20 000 personnes sans chez-soi en Finlande. En 2008, leur nombre avait régressé à environ 8 000 individus. On explique cette régression de moitié entre 1987 et 1996 en partie par l'évolution générale du marché du logement et en partie par les diverses mesures spécifiques de lutte contre l'absence de chez-soi. Dans la seconde partie des années 90, la diminution de l'absence de chez-soi présentait un ralentissement, et au tournant du millénaire et en 2008, le nombre de sans chez-soi était en augmentation.

Malgré les mesures prises à l'époque, l'absence de chez soi n'avait pas disparu. En 2008, les personnes sans chez-soi plus facilement logeables avaient été logées, mais on n'avait pas réglé le cas des personnes sans chez-soi à long terme en proie à de graves problèmes sociaux et de santé, et dans le besoin d'un nombre considérable de services, d'assistance et/ou de suivi, en plus d'un logement.

Il est toutefois bon de rappeler que les statistiques relatives au phénomène d'absence de chez-soi ne sont que le reflet d'une tendance.

Les mesures visant à réduire l'absence de chez-soi en Finlande sont longtemps restées liées à la politique de logement : augmenter la part de logements locatifs à prix abordable était considéré comme la mesure-clé pour réduire l'absence de chez-soi. Pendant les années 2001-2005, deux programmes visant à réduire l'absence de

chez-soi ont été mise en œuvre à l'initiative du Ministère de l'Environnement. L'un concernait les dix plus grandes villes finlandaises confrontées à un problème d'absence de chez-soi ; l'autre portait sur la région métropolitaine. Bien que l'objectif quantitatif de produire 1 000 nouveaux logements ne fût pas atteint, les programmes ont quand même permis d'enrayer l'augmentation imminente du phénomène d'absence de chez-soi.

Ces programmes mis en place au cours de la période 2001-2005 ont aussi démontré l'importance des services d'assistance au logement¹⁰. Ils accordaient plus d'attention que ce n'était le cas précédemment aux personnes sans chez-soi difficiles à loger et mettaient l'accent sur l'importance d'améliorer les services de base et les services aux sans chez-soi en plus de fournir un logement tout simplement. Les objectifs fixés n'ont jamais été atteints à cent pour cent. La question du nombre de logements produits primait sur l'aspect qualitatif. Les ressources allouées aux services étaient insuffisantes, et la mesure et le suivi des objectifs de qualité présentaient des failles. Le bilan du programme de réduction faisait état d'une recommandation importante pour le futur : la nécessité de mettre en œuvre un nouveau programme de réduction d'absence de chez-soi pour éradiquer de l'absence de chez-soi à long terme, pour ceux qui avaient le plus grand besoin de services d'assistance.

3. L'approche finlandaise pour l'élimination de l'absence de chez-soi

3.1. Le Groupe des Sages

L'an 2007 marque un tournant dans les politiques et les réflexions menées autour du phénomène d'absence de chez-soi en Finlande. Dans le courant de 2007, les bases de la politique actuelle et du programme pour l'élimination de l'absence de chez-soi à long terme sont jetées. En mai 2007, le Ministère de l'Environnement met en place un groupe de travail répondant au nom de « Groupe des Sages » pour préparer un nouveau programme d'élimination de l'absence de chez-soi à long terme (2008-2015). Après que le Groupe des Sages eut publié son rapport, un groupe de travail a été créé, lequel, sur la base du rapport établi par le Groupe des Sages, fut chargé de mettre en place un nouveau programme pour l'élimination de l'absence de chez-soi à long terme pour la période de 2008-2015.

Dans les mesures de réduction de l'absence de chez-soi précédentes, le Groupe des Sages avait épinglé trois domaines problématiques :

- 1) Adéquation : les mesures d'assistance aux personnes sans chez-soi ne rencontraient pas les besoins des personnes sans chez-soi à long terme, ou ils n'en bénéficiaient tout simplement pas. De plus, de nouvelles personnes continuaient à se retrouver dans une situation d'absence de chez-soi, ce qui révélait des lacunes dans le système d'assistance.
- 2) Mise en œuvre : pour un certain nombre de raisons, la mise en œuvre du traitement préférentiel prévu pour les personnes sans chez-soi à long terme était lente. La pénurie de bâtiments appropriés posait la plupart des problèmes.
- 3) Assistance : l'assistance sociale et en matière de santé était insuffisante. Le problème provenait d'un manque de moyens financiers, d'un manque de coordination et d'un manque d'assistance appropriée.

Le groupe a présenté des bases éthiques, légales et économiques pour éliminer l'absence de chez-soi et formulé des propositions pour réduire l'absence de chez-soi à long terme. Le principe du « logement d'abord » constituait un point de départ très important, la pierre angulaire de la philosophie du programme et du concept d'accompagnement pratique à travers le programme tout entier. Du rapport ressortait, au vu des changements intervenus dans la nature de l'absence de chez soi, le besoin de nouveaux types de logements mais aussi de nouvelles solutions politiques et en matière de santé. Davantage de ressources devraient être affectées à l'assistance des personnes sans chez-soi, plus que ce n'avait été le cas jusqu'alors, car le restant des personnes sans chez-soi, difficiles à loger, nécessitaient une assistance plus intensive que les groupes de sans chez-soi que l'on avait déjà pu loger. Le groupe de travail avait cependant précisé que les coûts des mesures à prendre dans le cadre du projet seraient inférieurs aux coûts pour la société si l'on ne prenait pas de mesure pour lutter contre l'absence de chez-soi.

Le Groupe des Sages a proposé un objectif de réduction de moitié de la population de personnes sans chez-soi en 2011 pour parvenir à son éradication complète en 2015. En pratique, l'objectif quantitatif revenait à créer 2 500 nouveaux logements sociaux ou infrastructures de soin directement destinés aux sans chez-soi. Dont 1 600 à Helsinki et 400 ailleurs toujours dans la région d'Helsinki, et 500 dans d'autres pôles de croissance confrontés connaissant un phénomène d'absence de chez-soi. L'objectif fixé par le groupe fut intégré moyennant quelques

¹⁰ Le service d'assistance au logement est principalement fourni par des travailleurs sociaux ou des travailleurs spécifiquement formés à cet effet. En pratique, le service d'assistance au logement implique un conseil personnalisé et un accompagnement très pratique dans la vie de tous les jours autour des changements concernant le logement.

changements mineurs apportés, d'une part, dans le rapport du groupe de travail du programme, et d'autre part, dans la décision de principe du gouvernement.

Le rapport du Groupe des Sages préconisait un nouveau type de *modus operandi* : abandonner presque totalement les solutions d'hébergement de type dortoir et, même pour les personnes difficiles à loger, la première solution consisterait en baux ordinaires conformément à la Loi sur les Baux résidentiels. Les nouveaux locataires faisant dès lors, par exemple, l'objet d'un accompagnement par une équipe d'assistance mobile. Parallèlement à ce modèle, en vertu de la Loi sur le Bien-être social, ceux nécessitant une assistance plus intensive seraient admis dans un logement animé par une équipe d'assistants sociaux. Le changement dans le programme concernant le logement en auberge de type dortoir reposerait directement, d'une part, sur le principe du « logement d'abord » et, d'autre part, l'article de la Constitution finlandaise établissant le droit à chacun de jouir de la paix à domicile et d'une vie privée, chose sur quoi le groupe de travail avait insisté. Le Groupe des Sages proposait également des mesures spéciales visant à prévenir et éviter l'absence de chez-soi dans deux groupes : les jeunes et les détenus récemment remis en liberté.

3.2. Le programme de réduction de l'absence de chez-soi à long terme pour la période 2008-2011

Le programme de réduction de l'absence de chez-soi à long terme pour la période 2008-2011 fait partie intégrante du programme politique national en matière de logement, qui définit les principales mesures en la matière pour la législature en cours. Le Gouvernement a pris une décision de principe, celle de mettre en œuvre un programme de réduction de l'absence de chez-soi à long terme le 14 février 2008. La décision de principe présentait le contexte du programme et des objectifs et mesures très proches des propositions du groupe de travail du programme.

L'objectif du programme était de :

- 1) Réduire de moitié l'absence de chez-soi d'ici 2011
- 2) Intensifier les mesures de prévention de l'absence de chez-soi

La nécessité de créer environ 1 250 nouveaux logements, logements subventionnés ou infrastructures de soin directement destinés aux sans chez-soi à long terme d'ici 2011, fut retenue comme objectif quantitatif. Le programme comprend également une longue liste de mesures de prévention telles que l'augmentation du nombre d'activités des conseillers en matière de logement, et le projet national de développement de logements sociaux pour les jeunes, entre autres.

Le programme de réduction de l'absence de chez-soi à long terme définit une personne sans chez-soi à long terme comme :

« Une personne en proie à une situation d'absence de chez-soi prolongée et chronique, ou menaçant de devenir chronique parce que les approches normales en matière de logement ont échoué et que trop peu de solutions de logement adaptées aux besoins individuels existaient ».

Le risque de voir perdurer une situation d'absence de chez-soi augmente significativement si la personne dans ce cas connaît une ou plusieurs des autres difficultés suivantes : dépendance à des substances intoxicantes, abus de drogues dures, problèmes psychologiques ou psychiatriques, lésions neurologiques, penchant pour la violence, criminalité, sortie de prison, endettement.

Avant le début du programme, on estimait qu'environ un-tiers des sans chez-soi relevait de l'absence de chez-soi à long terme, c'est-à-dire, environ 2 500 personnes, dont environ 2000 dans la région d'Helsinki. Le programme établit plusieurs catégories de personnes confrontées à une absence de chez-soi à long terme, sur la base de leur besoin d'assistance en premier lieu. Les groupes cibles sont des hommes et des femmes affectés par des problèmes de santé et d'intoxication ; des troubles comportementaux induits par de multiples pathologies ; des jeunes en proie à la toxicomanie de même que des détenus récemment libérés et d'autres clients du Service de Probation. Les groupes ne sont pas définis précisément à tous égards et peuvent parfois se chevaucher. La part de cas à dimensions problématiques multiples est mineure, mais loger ces personnes requiert le plus grand nombre de ressources.

La pierre angulaire du programme est le principe du « logement d'abord ». L'existence de solutions aux problèmes sociaux et de santé ne peut pas être une condition pour l'organisation du logement : au contraire, une condition *sine qua non* pour la résolution des autres problèmes rencontrés par ces personnes est celle du logement. Avoir un lieu de vie permet le renforcement des compétences vitales de l'individu et est propice à une activité réfléchie.

Selon notre compréhension et notre expérience de la situation, éradiquer le phénomène de l'absence de chez-soi implique de proposer des solutions à long terme et uniquement des solutions basées sur le principe du « logement d'abord », car ses effets sont durables. Le postulat fondamental à la base du concept de « logement

d'abord » tel que développé en Finlande est une solution à dimensions multiples permettant d'articuler, autour du logement, des services selon les besoins, les aptitudes, le bien-être et la santé du résident. Une personne se voit allouer un logement indépendant – une « maison » – et des services d'intensité variable sont greffés tout autour, en fonction de l'individu. Des services mis en œuvre en s'appuyant sur un partenariat entre le fournisseur du logement et les services d'assistance publique et de soins de santé. Parmi les aspects importants de ce concept figurent la vie en société et la participation civique. Les principaux éléments de l'approche finlandaise sont :

- assurer un logement permanent impliquant un bail ;
- diminuer l'utilisation des abris conventionnels et les transformer en unités de logement social locatives ;
- prévenir l'expulsion par des services le conseil en matière de logement et une assistance financière ;
- élaborer des plans et services de réhabilitation individuelle ;
- prodiguer des conseils pour profiter du bien-être social et des services de santé ;
- organiser l'action civile : entraide et construction communautaire.

Le programme est mis en œuvre conformément aux lettres d'intention approuvées par les autorités de l'Etat et les 10 premières villes finlandaises confrontées à la problématique d'absence de chez-soi. Ces lettres d'intention font état des plans d'action adaptés spécifiques aux villes ciblées et du financement, du calendrier, du personnel à prévoir et du groupe cible ciblé par les projets à mettre en œuvre au cours de la période du programme.

Les lettres d'intention prévoient que le Ministre de l'Environnement assurera la promotion et la coordination de la mise en œuvre des accords. Au niveau national, les lettres d'intention ont été cosignées par le Ministre du Logement (Ministère de l'Environnement), le Ministre de la Santé et des Affaires sociales (MSAH) et le Ministre de la Justice (Ministère de la Justice) ainsi que par les directeurs de l'ARA, RAY¹¹ et de l'Agence finlandaise des Sanctions pénale (Crime Sanctions Agency). Au niveau des villes, les signataires étaient les autorités responsables (Maire ou Directeur des Affaires sociales/du Logement/de l'Administration).

Les lettres d'intention prévoient le suivi du programme au moyen d'un rapport d'exploitation établi chaque année. Conformément aux accords conclus, le Ministère de l'Environnement sera tenu d'assurer un suivi national et de mettre en place un groupe d'orientation. Le Ministre de l'Environnement sera également tenu de coordonner la coopération des différentes autorités étatiques.

La responsabilité du financement du Programme est partagée entre l'Etat et les autorités locales. L'Etat a prévu 80 millions d'euros en investissement structurel pour le Programme et 10,3 millions d'euros pour la mise à disposition du personnel d'assistance. En outre, l'Association finlandaise des Machines à Sous (RAY) a débloqué une enveloppe de 18 millions d'euros au titre d'aide financière.

3.3. Evaluation intermédiaire du programme

Des principales conclusions de la récente évaluation intermédiaire du programme, il ressortait que :

- Les objectifs quantitatifs du programme seront dépassés. L'objectif était de produire 1 250 nouveaux logements indépendants ou en institution sociale pour le logement de personnes confrontées à une absence de chez-soi à long terme. Selon les données du moment, un total de 1 600 nouveaux logements serait créé au cours la période du programme ;
- Le financement global du programme s'avère satisfaisant et le modèle de financement efficace. Le financement global du programme dépassait 200 millions d'euros, dont 170 fournis par l'état, 10,3 par les municipalités et 20,5 par la RAY (Association finlandaise des Machines à Sous) ;
- Les fonds alloués par l'état couvrent 50% des coûts salariaux du personnel additionnel requis pour la mise en œuvre des services d'assistance. 130 nouveaux emplois ont été créés par ce programme, dont l'apport est crucial pour la réussite de l'opération ;
- Le caractère concret de la lettre d'intention entre l'état et les villes renforce la crédibilité du programme et que celle-ci engage les différentes parties dans sa mise en œuvre ;
- La pierre angulaire du programme, le principe du « logement d'abord » – impliquant un bail – s'avère efficace. Parce que les occupants ont bénéficié d'un logement, leur motivation et capacité à faire face aux problèmes sociaux et de santé ont considérablement augmenté ;

¹¹ L'Association finlandaise des Machines à Sous

- Les projets inscrits dans le cadre du programme de réduction de l'absence de chez-soi ont un effet direct sur les services globaux fournis aux personnes sans chez-soi par les municipalités. En plus de son influence sur le secteur du logement, le programme a également une influence positive sur les services sociaux et de soins de santé. D'autant qu'il s'accompagne d'un large développement du logement et de prestations sociales fondées sur une approche pluridisciplinaire comme élément-clé ;
- La mise en œuvre du programme de conversion du logement de type dortoir (centres d'hébergement et refuges) est confirmée. Au terme du programme de conversion en 2012, plus aucun refuge ni centre d'hébergement n'offrira de logement temporaire aux personnes sans chez-soi dans la région métropolitaine. Des unités de logement social basées sur un bail les remplaceront ;
- Le champ d'application du conseil en matière de logement est élargi par l'affectation subventionnée par l'Etat de nouveaux conseillers en logement dans les villes participant au programme. Des approches visant à prévenir les expulsions ont été élaborées pour les autorités des villes du programme pour investir dans la prévention de l'absence de chez-soi ;
- 300 nouveaux logements ont été construits pour loger des jeunes nécessitant une assistance spéciale, et un nouveau type de chaîne de services combinant une sensibilisation des jeunes avec le logement subventionné a été créé pour prévenir l'absence de chez-soi chez les jeunes ;
- Une étude conduite par la TUT (Tampere University of Technology) prouve empiriquement l'avantage financier que comporte la réduction de l'absence de chez-soi. Selon cette étude, l'intensification de la politique du logement social génère des économies significatives parce qu'elle s'accompagne d'une diminution des recours aux services. L'étude réalisée dans un logement subventionné à Tampere montre que l'intensification de l'assistance au sein de ce logement a contribué à réduire de moitié les recours à des services sociaux et de soin de santé par comparaison aux besoins dénombrés dans le cas d'une situation d'absence de chez-soi. Soit l'équivalent d'une économie de 14 000 euros par résident. Les économies globalement réalisées sur un an pour les 15 résidents de l'unité en question s'élevaient à 220 000 euros.

Les résultats du programme de réduction de l'absence de chez-soi ont été suffisamment convaincants pour garantir une prolongation du programme pour la période 2012-2015. L'ambition pour la période de prolongation est d'éradiquer l'absence de chez-soi à long terme en Finlande.

4. Les principales conclusions tirées des expériences finlandaises

- L'élimination de l'absence de chez-soi est un but réaliste

On peut conclure sans équivoque des expériences finlandaises qu'éradiquer l'absence de chez-soi est un objectif tout à fait faisable et réaliste. Qu'atteindre cet objectif nécessite un travail persistant, systématique, mais impossible à mener s'il n'existe pas de large consensus politique partagé à tous les niveaux, allant du niveau national au niveau local. La mise en place d'un large consensus politique n'est pas évidente en soi : elle requiert des initiatives stratégiques dans lesquelles les fonctionnaires de l'état et les ressources humaines des ONG ont un rôle fondamental à tenir. La légitimité politique prépare également le terrain pour l'acquisition des ressources financières. En outre, considérant les économies financières sur lesquelles elle débouche, l'éradication de l'absence de chez-soi ne constitue pas un coût économique majeur.

Les points suivants décrivent les conditions sine qua non pour l'élimination de l'absence de chez-soi, les facteurs qui, tantôt faciliteront, tantôt compliqueront l'atteinte de l'objectif.

- De la nécessité d'une stratégie fondée sur des objectifs concrets

Atteindre l'objectif d'élimination requiert une stratégie cohérente, fondée sur le partenariat et l'engagement à parts égales entre les différents acteurs plus un plan d'action concret. La mise en œuvre du programme de réduction de l'absence de chez-soi à long terme en Finlande implique la participation des responsables aux plans nationaux et locaux (ministres, Association finlandaise des Machines à Sous (RAY), les dix plus grandes villes du pays) et les fournisseurs de services des ONG. Les plans de mise en œuvre spécifiques pour chaque ville détaillent tous les projets à mettre en œuvre pendant la durée du programme et leur financement. La transparence du programme de réduction est garantie, d'une part, par la possibilité de suivre le processus décisionnel et les activités en se basant sur la décision de principe du gouvernement, et d'autre part, par l'allocation de fonds par les ministères et les municipalités à mesure que tombent les décisions en matière de logement de personnes sans chez-soi.

La période impartie à la mise en œuvre du programme doit être suffisamment longue pour permettre le contrôle de la mise en œuvre. Le programme de réduction se déroule en 4 ans, et une prolongation de 4 ans est en cours d'élaboration pour atteindre l'objectif d'éradication de l'absence de chez-soi à long terme. Nous comprenons que la synchronisation des opérations à différents niveaux (tant national que local) est fondamentale pour la réussite

du programme. Qu'elles émanent du plan législatif ou soient des projets locaux concrets, les activités doivent être mises en œuvre simultanément. La synchronisation des opérations génère l'image d'une masse critique adéquate ayant un effet psychologique clairement positif, y compris sur l'opinion publique.

La synchronisation des actions aux différents niveaux implique également un lourd investissement en termes de soutien des compétences professionnelles de ceux qui œuvrent pour les personnes sans chez-soi, et de valoriser leurs expériences dans le cadre de la définition des objectifs des programmes.

L'expérience finlandaise démontre qu'un programme national peut déboucher sur des progrès considérables en matière de réduction d'absence de chez-soi si le programme s'accompagne d'objectifs quantitatifs dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation réguliers. Ces objectifs concrets doivent être établis en fonction de la situation et des besoins locaux. L'évaluation du programme, et en particulier l'évaluation des impacts financiers des activités du programme, est apparue comme un facteur décisif de la légitimité politique du programme d'élimination de l'absence de chez-soi.

- Du rôle crucial de la politique de logement

L'autorégulation des marchés du logement libre ne permettra pas l'élimination du phénomène d'absence de chez-soi. Les pouvoirs publics, l'état et les représentants du gouvernement local doivent prendre des mesures adéquates pour influencer les activités des marchés du logement. Ces mesures de régulation partielle des marchés du logement peuvent être basées sur la législation et des règles de financement ou sur l'octroi d'aides financières aux résidents. En Finlande, la production de logements sociaux financés par l'état permet aux municipalités et aux sociétés de logement sans but lucratif de loger les défavorisés. Soit une base fondamentale pour éviter l'absence de chez-soi pour des raisons économiques uniquement.

- De la nécessité d'une information de base fiable

La planification et la mise en œuvre des mesures visant à éliminer l'absence de chez-soi n'est pas possible sans informations de base fiables issues de recherches ni une compréhension du phénomène d'absence de chez-soi. Une révision régulière des politiques est nécessaire et elle sera la plus efficace avec une bonne compréhension de l'absence de chez-soi. Malgré l'augmentation des recherches menées sur l'absence de chez-soi, nos perceptions concernant nombre des dimensions de ce phénomène sont inadéquates.

La condition pour que les objectifs soient réalistes et assurer la faisabilité des projets est que des études adéquates soient menées pour comprendre totalement la nature et la portée de l'absence de chez-soi, les besoins des gens sans chez-soi, l'évolution du logement et du marché du travail, et d'autres domaines y relatifs.

Les connaissances relatives à l'absence de chez-soi accumulées dans le cadre des recherches académiques ne seront utiles que si elles sont associées au savoir-faire des professionnels de terrain confrontés aux sans chez-soi. En Finlande, cette nécessité d'accumulation de connaissances de base s'est traduite par le développement d'un réseau pour le programme de réduction de l'absence de chez-soi à long terme. Il intègre différents groupes de travail, soit plus de 200 personnes, employées par des municipalités et des organisations non gouvernementales ainsi que des chercheurs travaillant avec des personnes sans chez-soi.

Ces dernières années, l'importance de l'expertise des personnes ayant une expérience de l'absence de chez-soi est apparue comme une évidence. Le nouveau projet de développement à grande échelle lancé en août, qui met l'accent sur les services relatifs à l'absence de chez-soi, implique des personnes sans chez-soi et d'autres qui ont connu et surmonté cette situation, au titre d'experts du vécu, dans chacun des groupes de travail du projet.

- Les personnes sans chez-soi ne constituent pas un groupe homogène

Il n'existe pas de solution universelle miracle pour réduire et éradiquer l'absence de chez-soi. Plusieurs programmes précédemment mis en œuvre pour réduire le phénomène ont donné d'assez bons résultats. Il semble, cependant, que ces programmes aient davantage été conçus pour des personnes privées de chez-soi dont la situation s'expliquait uniquement par la pénurie d'appartements locatifs à prix abordable. Les programmes n'étaient pas du tout adaptés aux grands groupes de personnes sans chez-soi dont les existences étaient affectées par l'exclusion et graves problèmes multiples.

Le programme actuel de réduction de l'absence de chez-soi à long terme a été créé dans l'intention de cibler les sans chez-soi les plus difficiles à loger et nécessitant les formes d'assistance et de soin les plus intensives. En pratique, l'idée qu'augmenter le nombre de logements généralement disponibles aurait un effet positif sur la situation de ce groupe de personnes sans chez-soi à long terme ne s'avère pas concluante. Le modèle « top down » ne peut leur être appliqué car il a besoin de solutions de logement spécifiques et personnalisées. La mise en œuvre du programme a montré que le groupe de personnes sans chez-soi à long terme était hétérogène et que les besoins d'assistance et de soins variaient considérablement. Pour que les solutions de logement fonctionnent, l'organisation de service doit être hautement flexible – elle doit être capable de réagir rapidement à l'évolution des besoins d'assistance. Un soutien adéquat basé sur un savoir-faire pluridisciplinaire et un nombre

adéquat de ressources humaines sont des conditions préalables indispensables au succès des nouvelles unités de logement. L'expérience finlandaise montre la nécessité d'une révision régulière et circonstanciée des politiques de lutte contre l'absence de chez-soi et des structures y relatives pour répondre aux besoins des diverses catégories de personnes sans chez-soi. L'expérience finlandaise témoigne de l'importance des approches basées sur les besoins.

- Les solutions concernant l'absence de chez-soi ne peuvent être temporaires

Les tentatives de résolution du phénomène d'absence de chez-soi précédemment mises en place sont devenues définitives alors qu'elles devaient n'être que temporaires. Le refuge Herttoniemi à Helsinki, créé au milieu des années 80 pour accueillir temporairement les cas d'absence de chez-soi graves, a été fermé au début de cette année. Soit l'exemple d'une mesure temporaire restée en place pendant 25 ans. De notre expérience ressort que les unités-dortoirs ne contribuent pas à enrayer le phénomène de l'absence de chez-soi, au contraire. En effet, des sous-cultures spécifiques fondées « sur le temporaire » et un manque de prise de responsabilités se développent aisément dans les dortoirs. Les dortoirs deviennent facilement le terreau fertile de différents types d'activités criminelles. Les conditions de vie du dortoir ne garantissent pas non plus de vie privée ni de sécurité permettant la résolution des problèmes sociaux et de santé dont s'accompagne ce mode existentiel.

Nous comprenons que les dortoirs ne peuvent constituer une solution moderne pour la lutte contre l'absence de chez-soi, même en admettant qu'elle soit temporaire. Apporter une solution minimale au phénomène d'absence de chez-soi au 21^{ème} siècle implique un logement social et un nombre suffisant de travailleurs sociaux. Il a donc été décidé que tous les dortoirs en Finlande seraient convertis en unités de logement subventionnées dans les quelques années à venir. Tout en sachant que les autorités devront également maintenir une capacité de logements à fournir dans l'urgence suffisante pour les cas graves de situations d'absence de chez-soi. L'hébergement d'urgence ne devra constituer qu'une solution réellement temporaire et sera attribué pour un maximum de quelques semaines mises à profit pour trouver une solution plus durable.

- Le programme doit reposer sur une philosophie et une vision claires de l'élimination de l'absence de chez-soi

Le programme finlandais de réduction de l'absence de chez-soi à long terme repose sur l'application du principe du « logement d'abord ». Le logement est considéré comme un besoin humain et un droit fondamental. La résolution des problèmes sociaux et de santé, même les plus difficiles, ne devient possible que lorsque le logement social est décent. L'évaluation du besoin de services, qui vise à vérifier que le résident bénéficie de l'assistance et des services appropriés est un des éléments-clés du principe de « logement d'abord » à la base du modèle finlandais.

- La réduction de l'absence de chez-soi a de lourdes implications pour les services sociaux et de soins de santé

Notons que les projets du programme de réduction ont une influence directe sur la totalité des services fournis aux personnes sans chez-soi par les municipalités. Les nouvelles unités ont augmenté le nombre d'alternatives et rendu possible l'élaboration de pistes vers le logement en plus de la réduction des placements non pratiques comme le logement en institutions dicté par la pénurie de logements. Les augmentations de personnel dans les services d'assistance aux personnes sans chez-soi ont été importantes sur le plan historique. La Finlande témoigne d'un changement de perception des services fournis aux personnes sans chez-soi. Ce qui a de profondes implications pour la manière dont les services sociaux et de santé sont organisés pour les cas d'exclusion les plus graves. Le changement concerne surtout les services aux personnes en proie à la toxicomanie et des problèmes psychiatriques.

Nous avons appelé ce nouveau concept « travail social autour du logement ». Suivant le principe du « logement d'abord », le logement est considéré comme un « environnement de stabilisation » qui sert de base à partir de laquelle il est possible de prêter assistance aux clients en concentrant leurs ressources sur le renforcement des relations interactives (professionnels, entraide, relations personnelles) qui encourageront la continuité du logement. Le « travail social autour du logement » ne met pas l'accent sur les problèmes psychosociaux ; il vise plutôt la réussite des solutions de logement. Pour atteindre cet objectif, les membres de l'équipe pluridisciplinaire intègrent leur propre savoir-faire dans l'assistance qu'ils apportent au client sans limiter la perspective de leur propre cadre de référence professionnel.

- Prévenir l'absence de chez-soi requiert des actions concrètes et ciblées

Éliminer l'absence de chez-soi requiert une approche globale fondée sur un équilibre entre la prévention et les solutions à l'absence de chez-soi. Les mesures de prévention de l'absence de chez-soi ne seront pas suffisantes pour l'élimination du phénomène si l'on ne parvient pas à enrayer l'afflux de nouveaux sans chez-soi. Dans le programme de réduction de l'absence de chez-soi, la prévention est renforcée par divers moyens. Nous comprenons que les moyens efficaces de prévenir l'absence de chez-soi incluent le renforcement de la coopération entre les autorités. C'est pourquoi des approches communes visant à prévenir les expulsions ont été

élaborées pour les autorités des villes du programme en plus de la mise en place d'un conseil en matière de logement. Le conseil en matière de logement est considéré comme un mode d'action préventif tellement fondamental qu'une législation qui obligerait les municipalités à fournir un conseil en matière de logement au titre de service permanent est en cours de préparation. Étendre le conseil en matière de logement au marché locatif privé est également indispensable.

Du point de vue de l'intégration sociale, une attention particulière doit être accordée aux jeunes confrontés à la menace de l'absence de chez-soi. En ce qui concerne les jeunes, en plus de l'assistance consacrée au logement, l'accent est également mis sur l'importance d'une activité constructive (études/travail).

5. Réflexions finales

Mettre un terme à l'absence de chez-soi est faisable et réaliste. Un objectif que l'on peut justifier par des raisons humaines, éthiques et politiques, et étayer par une perspective d'économies financières substantielles. Une politique d'intégration sociale durable ne peut être construite que sur la base de cet objectif. L'élimination de l'absence de chez-soi est une question de politique de logement entretenant rapport avec un large éventail de domaines politiques, dont ceux des affaires sociales et de la santé principalement.

L'élimination de l'absence de chez-soi requiert la mise en œuvre d'une stratégie très concrète basée sur un partenariat global et un soutien politique fort. Le soutien du politique est nécessaire, tant pour mettre en œuvre la stratégie efficacement que pour garantir le cadre légal au niveau national, le gage d'une cohérence et d'un suivi dans la mise en œuvre des stratégies concernant l'absence de chez-soi.

Les mesures doivent correctement cibler les différents groupes de personnes sans chez-soi. Une attention particulière doit être accordée aux groupes les plus vulnérables et aux personnes sans chez-soi faisant l'objet d'une exclusion grave. Ces mesures doivent être suffisantes quantitativement parlant et mises en œuvre par étape pour maintenir l'équilibre du système de services. Les exigences quantitatives doivent porter sur la quantité de logements et de travailleurs sociaux.

L'élimination de l'absence de chez-soi ne sera pas possible sans investir simultanément dans la prévention de l'absence de chez-soi et les réponses que l'on peut y apporter. À cet égard, les mesures doivent être concrètes, ciblées et adaptées aux réalités locales.

Le délai pour l'élimination de l'absence de chez-soi dépend de l'ampleur du phénomène. Le programme finlandais de réduction de l'absence de chez-soi vise l'éradication du phénomène à l'horizon 2015. Dans la mesure où on s'approche de cette date, nous constatons également une réduction significative de l'absence de chez-soi temporaire. Sur la base de nos connaissances actuelles du phénomène d'absence de chez-soi dans les pays de l'UE, nous pouvons raisonnablement penser que l'horizon d'éradication du phénomène au niveau de l'UE pourrait intervenir vers 2020.

L'évaluation des progrès accomplis sera fiable si les sous-objectifs sont concrets et quantifiables, et si un système de suivi fiable a été mis en place en même temps. Pour que le système de suivi soit fiable, une coopération efficace entre les différentes autorités locales est indispensable.

L'obstacle majeur à l'élimination de l'absence de chez-soi est l'opinion publique, la « majorité silencieuse », dont les attitudes à l'égard des personnes sans chez-soi sont souvent pétries de préjugés et clichés. Des attitudes que traduisent tout particulièrement une résistance locale à la mise en place d'unités de logement pour les personnes sans chez-soi. La seule méthode pour diminuer cette résistance semble être une diffusion continue d'informations relative à l'absence de chez-soi et l'instauration d'un dialogue permanent entre les unités et le voisinage.

Le plus gros risque dans l'élimination de l'absence de chez-soi réside dans les différences qui existeront entre les politiques et stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi entre les états de l'UE. Il apparaît déjà clairement que les personnes sans chez-soi au sein d'un pays (p. ex. en Finlande) migrent vers les villes où plus de services les attendent. Si l'écart entre le niveau des services offerts aux sans chez-soi dans les différents pays de l'UE s'accroît, ces personnes risquent d'émigrer. D'où le besoin d'un consensus européen sur une stratégie pour l'élimination de l'absence de chez-soi et celui d'harmoniser la sécurité sociale de base.

Mettre un terme à l'absence de chez-soi n'est pas possible sans cadre légal suffisant pour soutenir la mise en œuvre des stratégies dans ce domaine. La Charte sociale européenne fournit déjà une base solide pour une législation nationale. Plusieurs preuves empiriques démontrent qu'il est possible de mettre un terme à l'absence de chez-soi, que l'objectif est réaliste, éthiquement justifiable et viable économiquement parlant. Il n'est pas exagéré de dire que mettre un terme à l'absence de chez-soi est la seule mesure la plus efficace pour lutter contre l'exclusion sociale.

Question clé 2 : « Mettre un terme à l'absence de chez soi¹² » : un objectif réaliste ?

Raffaele Tangorra, Membre du Comité de la Protection Sociale et Directeur général, Ministère de l'emploi et des affaires sociales, Italie

37

Cette réponse d'expert envisagera la faisabilité de mettre un terme à l'absence de chez soi d'un point de vue italien. Lorsque nous parlons d'absence de chez soi, il est important de définir avec précision le phénomène auquel nous faisons référence. Il est évident que plus notre définition est restreinte, plus elle est spécifique. Ceci n'est pas toujours fonctionnel dans le cadre de l'absence de chez soi, mais une définition plus large est plus difficile à manipuler et à superviser, car elle implique des politiques telles que celles des logements sociaux ou de la protection sociale. Si notre définition de l'absence de chez soi s'étend de telle sorte à inclure toute situation de condition de vie non conventionnelle, elle excèdera de toute évidence le domaine d'intérêt de l'État providence. Il n'est pas facile de déterminer si un choix est préférable à un autre, et il est particulièrement ardu de faire collaborer différentes administrations. Généralement, l'absence de chez soi n'est qu'une partie du problème, qui est également dépendante d'autres éléments tels que la santé, la spécificité du groupe, voire la sécurité publique. D'importants progrès dans la collecte des données et des informations de meilleure qualité sont de toute évidence nécessaires, car il est essentiel de trouver un point de départ commun à partir duquel étudier les sous-populations. Cela n'implique pas la définition d'un grand nombre d'objectifs. Selon mon expérience, lorsque nous considérons la perception et les informations concernant de tels thèmes, il est plus utile de limiter le domaine d'intérêt et de se concentrer sur des idées très précises, soulevant alors plus facilement les préoccupations tant auprès de l'opinion publique que des professionnels du secteur.

Pour ce qui concerne les contextes nationaux, et plus spécifiquement la situation italienne où la construction de l'État providence a eu un caractère traditionnellement localiste, il devient évident que la possibilité d'établir des objectifs nationaux communs pour des questions telles que la lutte contre l'absence de chez soi pourrait encourager significativement l'action des territoires. Selon la constitution italienne, le Gouvernement central n'a aucun pouvoir d'intervention sur les administrations régionales qui représentent l'autorité compétente et le référent direct pour des questions sociales. En effet, tout comme pour l'Union européenne par rapport à ses États membres, l'objectif du système administratif italien devrait être une action commune, partagée par les différentes institutions compétentes dans une opération collective. Elle conduirait ainsi les partenaires régionaux et locaux, respectivement en charge du programme politique et de la gestion des interventions, à agir sous l'impulsion de l'autorité nationale pour l'individuation d'objectifs communs.

La définition d'objectifs en termes d'absence de chez soi est un processus complexe. Le contexte du bien-être offre très peu d'informations. Toutefois, la situation est pire, et les données quantitatives sont presque inexistantes quand il s'agit d'absence de chez soi. La constitution d'informations mises à jour et d'un système d'indicateurs représente une étape de base nécessaire afin de lutter efficacement contre l'absence de chez soi. Toute décision doit être prise sur la base de connaissances et de documentations de qualité, alors que nous souffrons toujours d'un manque significatif d'informations, même concernant la gestion ordinaire au niveau local. Il y a incontestablement un besoin urgent d'une évolution transversale dans la qualité des informations disponibles.

Une première mesure nécessaire quant à la constitution d'objectifs communs (qui implique bien évidemment des indicateurs partagés) est d'établir clairement les dimensions du phénomène. À cet égard, nous partons en grande partie de rien. Peu de pays peuvent revendiquer avoir une compréhension totale en termes d'énumération de l'absence de chez soi. Un tel objectif ne peut être atteint que par une mesure continue. Quatre années de travail ont été nécessaires à l'enquête ad hoc que mène le Ministère italien du travail et des politiques sociales pour produire ses premiers résultats, et nous sommes toujours dans une phase indéniablement expérimentale. Ce type d'opération doit être systématisé, et les résultats doivent être mis à la disposition de tout le monde. Outre le décompte numérique, ce que nos recherches menées de concert avec fio.PSD (Federazione Italiana Organismi Persone Senza Dimora) révèlent est un niveau élevé de spécificité dans les différentes populations locales de personnes sans chez soi. L'unique circonstance associée à une condition d'absence de chez soi ne signifie clairement pas que les personnes sans chez soi ont des conditions de vie communes. Au contraire, alors que la tendance est d'associer des personnes sans chez soi à des images stéréotypées, les recherches susmentionnées ont démontré une multiplicité de situations et de besoins, requérant chacun des réponses différentes et, par conséquent, la nécessité de définir les sous-groupes de la population vivant dans des conditions d'urgence sociale.

Un élément plus significatif découvert dans nos recherches est la caractérisation géographique de l'absence de chez soi, impliquant de prendre en compte une diversité aux niveaux local et régional. Cela peut conduire à une analyse beaucoup plus efficace du problème qu'une approche reposant uniquement sur des moyennes. De ce point de vue, il est essentiel de commencer à développer des indicateurs de répartition géographique, en plus de ceux

¹² Aux fins de ce document, le mot « homelessness » en anglais est traduit en français par « l'absence de chez-soi ».

exclusivement basés sur des moyennes territoriales. L'étendue d'une zone précise doit en effet être prise en considération. Les zones urbaines sont différentes des zones métropolitaines ainsi que des plus petites villes. Notre étude couvre l'ensemble du phénomène dans ses différentes manifestations ; partant de petites et moyennes villes de 70 000 habitants, nous passons à 30 000 habitants afin de couvrir chaque capitale provinciale. Dans le contexte italien, les petits centres l'emportent sur des réalités plus importantes : parmi 8 000 municipalités, environ 5 000 comptent moins de 10 000 habitants. Les situations d'absence de chez soi dans les petits villages sont généralement connues et caractérisées par quelques ménages, et donc aisément identifiables. Il est évident que plus une ville compte d'habitants, plus il est difficile d'identifier l'étendue du phénomène et d'établir une stratégie d'intervention.

En réalité, bien que des politiques sur l'absence de chez soi sont généralement programmées et appliquées au niveau local, l'instrument d'objectifs nationaux peut aider à catalyser les réponses, permettant ainsi de sensibiliser à la question, et de créer et de soutenir une réponse proactive et plus efficace de la part de la société civile et des organes de défense. Une coordination centralisée peut être particulièrement utile dans les cas où il n'existe aucune compétence spécifique en matière de politiques sociales nationales ; prenons par exemple le cas de l'Union européenne où le domaine est totalement secondaire. Le cas européen illustre concrètement comment une coordination centrale sur des thèmes sociaux peut devenir un instrument de développement d'un cadre d'analyse commun, permettant ainsi des échanges entre différents pays et contribuant à sensibiliser et à lancer les débats à l'ordre du jour des États membres. La Méthode ouverte de Coordination (MOC) en est un bon exemple. Toutefois, nous ne devons pas être trop ambitieux. Si nous considérons la MOC comme un instrument de convergence entre les politiques des États membres, nous sommes irréalistes. Selon moi, même le monde des ONG n'a jamais cru en une telle perspective, qui est certainement une perspective à long terme, mais qui ne marche pas dans l'immédiat.

La convergence peut être un objectif ultime, mais nous envisageons de toute évidence des instruments d'intervention très légers, qui seront à peine efficaces sans un sérieux investissement des ressources sur une série de processus nécessitant plus qu'un simple « effet de réputation » tel que visé par les sanctions de la MOC. La réputation n'a pas vraiment eu d'effet dissuasif sur des questions beaucoup plus délicates en termes de ressources spécifiques ; je n'estimerai donc pas la MOC pour son pouvoir de sanction. Le pouvoir promotionnel de la MOC et l'attention qu'elle peut susciter parmi les politiciens locaux sur la question sont beaucoup plus intéressants. Un bon exemple de ce rôle est fourni par l'année européenne 2010 contre la pauvreté, qui reste une campagne d'information tout en contribuant à l'inclusion de l'objectif de lutte contre la pauvreté dans la stratégie EU 2010 et la Plateforme européenne contre la pauvreté proposée. En effet, outre la coordination de choix politiques, atteindre un niveau commun d'attention sur des thèmes spécifiques en collaboration avec des réalités locales peut déjà être considéré comme un succès. L'absence de chez soi n'est pas une exception, vu que c'est un thème souvent exclu de l'agenda politique ou analysé au départ de perspectives très différentes, telles que celle de la sécurité publique.

Nous devons précisément examiner nos objectifs, particulièrement les plus ambitieux, dans un tel état d'esprit. Mettre fin à l'absence de chez soi peut être le moteur d'une politique commune, mais uniquement si cela est envisagé dans une perspective à long terme, qui ne sera pas atteinte dans les 10 prochaines années. Cela peut être une motivation, mais nécessite des changements structurels qu'un gouvernement seul n'a pas le pouvoir de mettre en place. En outre, bien que les chiffres exacts nous manquent encore, il est évident que la population de personnes sans chez soi a changé et s'est amplifiée au cours des dernières années. Même sur la base d'une perception banale, il est facile d'assumer que le profil des personnes vivant dans les rues a changé profondément au cours des 10 dernières années en Italie. Les causes d'un tel changement remontent d'une part à l'effet probable à court terme de la dernière crise financière, et d'autre part à des tendances plus structurelles – associées aux flux migratoires – en jeu. Cette évolution des profils est donc déterminée par des transitions généralement inévitables et, en cas d'immigration, supposant une certaine spécificité par rapport à la réalité italienne. En effet, bien que chaque pays européen soit confronté à la question de l'accueil des immigrants, l'impression est que l'Italie est dans une position de stress particulier à cet égard. Même si le pays n'est généralement rien de plus que l'entrée obligatoire de l'espace Schengen et que les immigrants se dirigent vers d'autres pays, il est vrai que l'immigration est devenue un problème complexe pour l'Italie, particulièrement au cours des dernières années, et plus spécifiquement proportionnel à l'élargissement de l'UE. Des flux d'immigration massifs présentent un défi particulier qui est difficile à gérer, même pour un système avancé, et qui demande une redéfinition révolutionnaire des services publics réfléchis et mis en place sur la base de nombres beaucoup plus faibles de receveurs possibles.

Bien que les immigrants fassent souvent partie de la population des personnes sans chez soi, les causes de leur absence de chez soi sont assez spécifiques et ne présentent pas les multiples problèmes et besoins complexes caractérisant l'histoire de nombreuses personnes sans chez soi. Toutefois, l'immigration influence définitivement le processus d'offre et de demande dans l'État providence italien ; l'idée de mettre un terme à l'absence de chez soi est ébranlée par les mêmes facteurs que ceux qui la génèrent depuis quelques années. Dans un tel contexte et en considérant de mettre fin à l'absence de chez soi dans une perspective à long terme, des objectifs intermédiaires peuvent être imaginés, dont la première étape serait un recensement afin d'obtenir des résultats significatifs, une fois ces données collectées. Mettre fin au sans-abrisme de rue, par exemple, serait un objectif réaliste mais ambitieux,

nécessitant une coordination stratégique centralisée pour les administrations locales n'ayant pas les ressources ou les outils d'activer et de promouvoir des stratégies efficaces.

39

La situation italienne est également complexifiée par le contexte politique et institutionnel, particulièrement au vu de l'absence d'un programme même régional de lutte contre l'absence de chez soi (les régions représentent l'autorité compétente et le référent direct du Gouvernement). Le Ministère tente d'améliorer la communication, particulièrement sur les aspects de coordination et de surveillance. En réalité, il est souvent très compliqué pour l'administration locale d'obtenir des informations sur des projets locaux ou de suivre et de diffuser des bonnes pratiques. Des exemples de telles bonnes pratiques sont notamment Priorité au logement, déjà active à Turin et Rimini, ou des pratiques liées au logement social qui représentent une réponse possible dans le contexte actuel de ressources limitées, car elles nous permettent d'augmenter l'offre avec un investissement public limité (bien que nous n'imaginions pas que ceci est la solution structurelle aux besoins soulevés par la problématique de l'absence de chez soi). Les principaux obstacles dans ce sens sont représentés par les zones métropolitaines, qui sont souvent seules dans la gestion d'urgences sociales. Il est sans doute nécessaire de structurer un système de coordination au sein de la coordination dans différentes zones métropolitaines, qui nécessiteraient toujours des ressources et des investissements si nous souhaitons considérer une telle perspective d'un point de vue concret et non plus exclusivement utopique.

Des mécanismes efficaces de discussion sur l'absence de chez soi sont globalement primordiaux. Il n'existe aucun cadre, culture ou contexte de coordination permettant aux 21 administrations de comparer et d'échanger plus qu'une simple négociation avec le gouvernement central italien. Le Ministère de l'emploi et des affaires sociales italien entend désormais améliorer l'échange et la coordination au sein des administrations locales. Des progrès ont été réalisés dans ce sens, mais il reste beaucoup à faire, et reconnaître que l'administration italienne décentralisée constitue une spécificité critique, tout comme le phénomène d'immigration, peut être un premier pas vers une amélioration et la réussite. Dans l'ensemble, cette réponse considère que mettre un terme à l'absence de chez soi est un objectif à long terme utile, mais les spécificités des contextes à cet égard doivent être prises en compte et adaptées dans une stratégie globale qui identifie des objectifs intermédiaires adéquats afin de réaliser des progrès, et sous-tendue par des connaissances et une compréhension adéquates.

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

La Professeure Isobel Anderson, Département de Sciences sociales appliquées, Université de Stirling, RU¹³

Introduction

J'ai le plaisir de me baser sur mon expertise de recherche pour présenter des preuves et une analyse de l'objectif visant à mettre fin à l'absence de chez-soi à la Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme. Ma principale expertise concerne le cadre législatif développé en Ecosse après 1999. Ce cadre a fixé un objectif visant à ce que tous les ménages sans chez-soi « involontairement » aient trouvé un logement d'ici 2012. Les détails de ce cadre sont précisés dans la présentation suivante, mais ils ont été étroitement liés à la fourniture efficace d'un droit au logement d'ici 2012, ce qui pourrait permettre de mettre fin à l'absence de chez-soi en Ecosse d'ici cette date. Lorsque ce sera possible, je ferai une comparaison avec d'autres pays.

Contexte

La période suivant l'an 2000 a vu une attention politique accrue accordée à la question de l'absence de chez-soi dans la plupart de l'Union européenne, et même au-delà de ses frontières. De nombreux pays disposent à présent de stratégies nationales ou de cadres législatifs qui intègrent des objectifs mesurables visant à réduire sensiblement, voire à éradiquer l'absence de chez-soi dans les 10 prochaines années. Nous comptons parmi ceux-ci l'Australie, la Finlande, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, les trois pays scandinaves et les quatre juridictions du Royaume-Uni.

S'il peut y avoir un désaccord parmi les principales parties prenantes dans le traitement de l'absence de chez-soi par rapport à ce que devrait être l'objectif ultime de la politique publique sur l'absence de chez-soi, certains décideurs politiques commencent à accepter qu'il soit possible de mettre fin à l'absence de chez-soi. Les approches écossaise et française abordées dans le présent document constituent deux exemples importants d'approches capables de mettre fin ou de réduire très sensiblement l'absence de chez-soi¹⁴. La vision selon laquelle l'éradication de l'absence de chez-soi en Europe est impossible et que la politique relative à l'absence de chez-soi devrait simplement chercher à gérer la réalité sociale de l'absence de chez-soi aussi efficacement que possible semble de plus en plus inadaptée par rapport à une Europe socialement inclusive au 21^{ème} siècle, indépendamment du climat économique difficile.

Il est nécessaire d'atteindre un consensus sur ce que les stratégies relatives à l'absence de chez-soi devraient viser et sur les objectifs à définir pour atteindre ces résultats, mais il est également crucial de préciser ce que l'on entend par « éradication de l'absence de chez-soi ». Cela demande un consensus sur ce que l'on entend par logement ainsi qu'une définition commune sur la pertinence de la participation sociale et *en matière de logement, qui peut être opérationnalisée afin d'identifier toute réduction/éradication de l'absence de chez-soi*.

Mettre fin à l'absence de chez-soi – les preuves

La fin du 20^{ème} siècle et le début du 21^{ème} siècle ont vu de nets progrès en matière de réponses basées sur les droits et de nature politique par rapport à l'absence de chez-soi, que ce soit au niveau national ou international. Par rapport à la question visant à savoir si l'éradication de l'absence de chez-soi est un objectif réalisable, cette réponse étudiera les preuves d'une plus grande justice sociale et de l'égalité de l'accès au logement, ainsi que la diminution et la prévention de l'absence de chez-soi. De récents exemples de réponses à l'absence de chez-soi basées sur les droits, qui ont la capacité de mettre efficacement fin à l'absence de chez-soi, sont analysés par rapport au contexte international plus large du droit au logement en tant que droit humain, droit légal et droit social.

La signification du « logement »

Si le terme « abri » porte principalement sur un refuge physique protégeant des éléments, le terme « logement » désigne bien plus qu'un simple abri physique. Le logement est un espace social depuis lequel on peut mener des

¹³ Tél. : +44 1786 467718, Fax: +44 1786 466323, Email: isobel.anderson@stir.ac.uk

¹⁴ Cf. aussi la publication de la FEANTSA '**Mettre fin au sans-abrisme : Un manuel pour les décideurs politiques**. Cette publication rassemble des exemples d'approches efficaces utilisées en Europe et qui ont progressé vers l'éradication de l'absence de chez-soi.

activités de la vie quotidienne, dans lequel les occupants recherchent sécurité et confort en termes de foyer et d'environnement. Les coûts du logement sont primordiaux pour la capacité des ménages à se permettre et à conserver un logement parallèlement à d'autres aspects des normes de vie souhaitées. Par conséquent, même une interprétation littérale de l'absence de chez-soi en tant qu'« être sans logement » suggère que cela implique plus que la simple absence d'un abri adéquat, à savoir qu'une personne, une famille ou un ménage ne dispose pas d'espace privé, abordable, adéquat et sûr depuis lequel il/elle peut mener sa vie. Le terme « absence de chez-soi » est sujet aux définitions culturelles, légales et du sens commun allant de la destitution absolue aux définitions qui sont liées aux normes de différentes nations et sociétés. Edgar et Meert (2005) ont développé ETHOS, une typologie opérationnelle du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement basée sur quatre catégories conceptuelles principales : le fait d'être sans abri, le fait d'être sans logement, le fait d'être en situation de logement précaire, le fait d'être en situation de logement inadéquat. Toutefois, il convient aussi de conceptualiser les définitions désignant le fait d'être logé en termes d'abri physique approprié avec des normes minimales pour faciliter la participation plus large dans la société, comme :

- Un choix raisonnable au niveau de l'habitation et du quartier.
- Les normes raisonnables en termes de taille, de type et de condition de logement.
- Des coûts abordables, où toute assistance individualisée dans les coûts ne crée par un piège empêchant d'accéder à un emploi.
- La sécurité raisonnable du bail sur le moyen ou le long terme.
- Des services de support raisonnables pour soutenir une vie indépendante et une participation dans la société.
- Un revenu de subsistance raisonnable via l'emploi ou l'aide de l'Etat.

La définition et la mesure du fait d'être sans chez-soi ou non devraient tenir compte de l'autodéfinition par les personnes qui sont confrontées à l'absence de chez-soi ou à des préjudices extrêmes en matière de logement. Les personnes qui ont rencontré des difficultés seraient également bien placées pour participer à la construction d'un consensus sur ce que constitue un logement à partir duquel une personne ou une famille peut raisonnablement engager une vie sociale, familiale, professionnelle et civile.

Dans le monde, le logement est fourni et consommé via une combinaison de mécanismes de marché, une intervention/offre de l'Etat, une offre du secteur tertiaire/des organisations non gouvernementales (ONG) et les solutions informelles/personnelles. En réponse à l'absence de chez-soi et aux besoins en logement plus larges de la population, les politiques de logement des Etats nations reflètent une série d'influences telles que la démographie, les forces du marché et les stratégies d'intervention. Dans une certaine mesure, les cadres juridiques et les politiques nationales reflètent les idéologies politiques dominantes, bien que les systèmes de logement (par exemple en termes d'équilibre général du bail ou des mécanismes financiers) prennent du temps pour répondre aux changements politiques. Ceci étant dit, les réponses de l'Etat à l'absence de chez-soi peuvent être influentes et peuvent aller des approches « basées sur les droits » ou juridiques à des instruments politiques « plus souples » comme l'offre d'incitants financiers aux agences locales pour assister les ménages sans chez-soi ou encourager autrement les approches « habilitantes » au niveau local. La signification du « logement » doit être mieux intégrée dans les stratégies pour qu'il y ait une définition positive de réponse aux besoins, plutôt qu'une simple mesure de la population sans chez-soi.

De nombreux ménages peuvent ne pas considérer explicitement le besoin de réclamer un « droit » au logement, particulièrement s'ils sont capables d'accéder à un logement convenable via un mécanisme de marché. Toutefois, les personnes rencontrant d'importantes contraintes dans le secteur du marché ou qui sont confrontées à une crise ou ils perdent leur chez-eux peuvent compter sur l'Etat pour les aider à répondre à leurs besoins en matière de logement. Dans de telles circonstances, la question d'un droit au logement devient bien plus pertinente. Le logement en tant que droit social ou humain est important car il reconnaît le besoin fondamental des êtres humains non seulement à se protéger des éléments, mais aussi à disposer d'un logement sûr, certain, abordable et suffisant pour répondre aux besoins du ménage. Pour éradiquer complètement l'absence de chez-soi, la politique doit travailler vers une fourniture d'un logement pour tous.

Mettre fin à l'absence de chez-soi: approches basées sur les droits

Bengtsson (2001) a fait une distinction entre les droits « légalistes » au logement associés à des politiques de logement nationales plus sélectives et les droits « sociaux » au logement associés à des politiques de logement et de bien-être plus universelles. L'approche légaliste ou « justiciable », au niveau de laquelle les droits au logement peuvent être appliqués par la loi, est assez différente, disons, des cadres de droits repris dans les traités

internationaux qui ne peuvent pas nécessairement être légalement appliqués par les ménages individuels dans les Etats signataires. Il est donc important d'étudier les approches des pays individuels par rapport aux réponses basées à l'absence de chez-soi sur les droits et d'évaluer si celles-ci sont vraiment conçues pour éradiquer l'absence de chez-soi.

Dans le bilan des politiques relatives à l'absence de chez-soi au sein de l'Union européenne, dressé par Mandič en 2006, la France a été identifiée comme ayant introduit un droit au logement en 1982, qui a ensuite été amélioré dans la Loi Besson de 1990, bien que des difficultés aient été reconnues au niveau de la mise en œuvre. Outre ce point, Mandič conclut que les approches d'autres Etats membres de l'UE visant à résoudre la question de l'absence de chez-soi semblent afficher des caractéristiques « uniques » plutôt que des caractéristiques identifiables. L'étude de Stephens et Fitzpatrick (2007) sur 11 pays de l'OCDE conclut que le Royaume-Uni se démarquait en présentant une base législative pour les droits légalement applicables pour les ménages sans chez-soi. Le système anglais a notamment aidé les personnes sans chez-soi à trouver un logement sûr/fixe par rapport à, disons, l'Allemagne, où les charges légales se limitaient à la fourniture d'un logement temporaire. En Suède, en Pologne et en Hongrie, les droits limités aux logements d'urgence pour certains groupes de personnes sans chez-soi étaient identifiables, tandis que dans d'autres pays, la législation sur le bien-être social visait à aider les personnes sans chez-soi. Néanmoins, parmi les 11 pays étudiés, le besoin, au moins, d'un logement temporaire et d'une aide sociale en tant que réponses à l'absence de chez-soi est largement reconnu (Stephens et Fitzpatrick, 2007). Différentes stratégies étaient évidentes dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ont subi des transitions politiques, économiques et sociales après 1990 pour l'adhésion à l'UE par rapport aux pays qui ont développé des Etats-Providence capitalistes après 1945.

Ecosse – élargir le filet de sécurité pour prévenir l'absence de chez-soi

Au Royaume-Uni, le gouvernement travailliste « New Labour », élu en 1997, et les Parlements mis en place en Ecosse et au Pays de Galles après 1999 ont cherché à fournir des politiques sociales plus progressives, accordant la priorité à la régénération des communautés défavorisées et à la réduction de l'absence de chez-soi. La période de croissance économique et de prospérité qui s'est étendue jusqu'en 2008 a permis d'avoir un modèle économique fondamentalement néolibéral pour soutenir de plus grandes dépenses sociales sous la Troisième Voie du New Labour. Les politiques visant à traiter ces points ont été soutenues jusqu'au changement de gouvernement aux élections de mai 2010.

A partir de 1977, un cadre juridique en place en Ecosse, en Angleterre et au Pays de Galles a chargé l'Etat local (les autorités locales) de prendre des actions lorsque des individus ou des ménages se présentaient en tant que personnes sans chez-soi ou menacées de l'être. L'absence de chez-soi a été définie en tant qu'absence de logement ou empêchement de l'occupation d'un logement, par exemple à cause d'une menace de violence (adaptation de Fitzpatrick, Quilgars et Pleace, eds, 2009, pxiii). La législation n'a toutefois pas traité tous les ménages de la même manière puisque les autorités locales compétentes en matière de logement ont été invitées à appliquer quatre « tests » aux demandes d'assistance :

1. Le ménage est-il « sans chez-soi » selon la définition de la législation?
2. Est-ce qu'au moins un membre du ménage présente un « besoin prioritaire » de logement, c'est-à-dire :
 - a. Ménage avec enfants en âge scolaire ou future maman ?
 - b. Ménages « vulnérables » suite à un âge avancé, à des problèmes de santé ou à un handicap, ou une autre raison spéciale ?
 - c. Ménage sans chez-soi à cause d'un cas d'urgence, comme un incendie ou une inondation ?
3. Est-ce que le ménage est devenu sans chez-soi « volontairement » (par un acte délibéré ou une omission ayant entraîné l'absence de chez-soi)?
4. Est-ce que le ménage présente une « connexion » avec les autorités locales auxquelles il s'est présenté (via la résidence, l'emploi ou la famille) ?

Si les autorités jugeaient que les conditions que présentait le ménage répondaient aux quatre tests, une obligation de fourniture de logement serait créée et serait généralement remplie en proposant un logement dans le parc de locations propre aux autorités locales (logement social) ou par un renvoi à un propriétaire social alternatif (association pour l'aide au logement ou bailleur social).

La délégation de la politique en matière de logement au nouveau Parlement écossais en 1999 a entraîné une législation et une politique en matière de logement différentes en Ecosse par rapport au reste du Royaume-Uni. En reconnaissant que la législation sur l'absence de chez-soi de 1977 était dépassée, la coalition menée par le New Labour a créé un Groupe de travail sur l'absence de chez-soi afin de réviser la question de l'absence de chez-soi en Ecosse et de faire des recommandations pour des réponses plus efficaces. Le Groupe de travail a publié un rapport intermédiaire en 2000 et un rapport final ainsi qu'un plan d'action en 2002 (Homelessness Task Force, 2000, 2002).

Les recommandations ont été intégrées dans la législation avec le projet de loi sur le logement pour l'Ecosse (Housing (Scotland) Act) de 2001 et le projet de loi sur l'absence de chez-soi et autres dispositions pour l'Ecosse (Homelessness, etc. (Scotland) Act) de 2003, avec mise en œuvre au cours de la période allant jusqu'à 2012.

Au fond, les quatre tests de la législation de 1977 ont été réduits à un seul test – le ménage est-il sans chez-soi ? La recommandation la plus significative pour le changement législatif a peut-être été l'élimination du traitement différentiel des ménages en fonction de la présence ou non d'un « besoin prioritaire ». Cela découle essentiellement de la longue campagne pour que le logement soit reconnu comme étant un besoin fondamental de tous les ménages et que l'on admette que la distinction entre le statut prioritaire et non prioritaire n'était pas juste et finalement inefficace puisque des initiatives politiques indépendantes (par exemple les « Rough Sleepers Initiatives » (initiatives pour les personnes dormant à la rue) avaient été demandées pour ceux qui n'étaient pas compris dans le ressort principal filet de sauvetage (Anderson, 2007). Bien qu'elles n'aient pas été explicitement annoncées comme étant un « droit au logement », les nouvelles mesures visaient, d'ici 2012, à ce qu'il y ait effectivement une obligation sur les autorités locales à veiller à ce que tous les ménages en Ecosse disposent d'une certaine forme de logement. En 2003, le Centre on Housing Rights and Evictions (Centre de veille sur le droit au logement et sur les expulsions, une ONG internationale pour les Droits de l'Homme) a remis le Housing Rights Protector Award (prix de protection du droit au logement) au pouvoir exécutif écossais pour sa nouvelle législation sur l'absence de chez-soi (Goodlad, 2005, p86). Ensuite, en 2009, le Comité des Nations unies sur les Droits économiques, sociaux et culturels a recommandé l'adoption du cadre écossais relatif à l'absence de chez-soi dans l'ensemble du Royaume-Uni (Bowcott, 2009).

Après les élections du parlement écossais en 2007, le Scottish National Party (SNP) a formé un gouvernement minoritaire en Ecosse, mais a poursuivi la mise en œuvre du nouveau cadre relatif à l'absence de chez-soi. A la fin de l'année administrative 2008/9, les autorités locales écossaises ont indiqué être à plus de 80% de la réalisation de l'objectif pour 2012 visant à éradiquer la distinction entre le besoin prioritaire/non prioritaire, bien qu'il y ait une différence de performance parmi les 32 autorités locales écossaises (Gouvernement écossais, 2009). Le gouvernement SNP a donc appliqué des mesures visant à modifier les moyens par lesquels les autorités locales pouvaient se décharger de leurs obligations vis-à-vis de certains ménages sans chez-soi pour inclure les propriétaires privés et du secteur public/social (Gouvernement écossais, 2010). Si cela représentait une réponse pratique à la pression exercée sur le secteur du logement social, des questions subsistaient sur la capacité du secteur de la location privée écossais à fournir des solutions à long terme adéquates à l'absence de chez-soi. Par exemple, les locations sociales écossaises ont intégré un ensemble plus large de « droits des locataires » (sur les réparations, l'échange de logement, la succession de location et la protection contre l'expulsion) qui ne s'appliquait pas dans le secteur privé. De plus, les locations du secteur privé sont généralement restées plus coûteuses que celles du secteur social, mais avec des régulations sur les allocations de logement moins favorables (Anderson, 2009).

Bien que ce niveau de changement législatif n'ait pas été répété en Angleterre, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord, des révisions politiques positives ont été entreprises dans le Royaume-Uni, résultant largement dans :

- Un passage de l'approche réactive à l'absence de chez-soi individuel à une approche stratégique pour l'évaluation et la mesure des besoins au niveau national et des autorités locales.
- La reconnaissance que l'absence de chez-soi n'était pas uniquement un problème de logement : la santé, l'assistance sociale et l'aide au logement étaient des besoins qui devaient aussi être traités.
- La reconnaissance que certains ménages étaient confrontés à une absence de chez-soi répétée et devaient recevoir un soutien pour pouvoir mener une vie indépendante.
- La reconnaissance que l'absence de chez-soi pouvait découler d'une crise immédiate ou être lié à un désavantage multiple soutenu à long terme et que ces deux aspects pouvaient être résolus.
- Un passage vers la prévention de l'absence de chez-soi (lié à l'adoption d'approches stratégiques plutôt que réactives).

De plus, entre 2000 et 2005, l'Etat a commencé à s'engager largement dans des « logements sûrs et abordables pour tous » et à mesurer la performance vers des objectifs clés en matière de qualité du logement. La définition d'objectifs généraux pour la politique sur le logement et le contrôle des résultats au niveau du gouvernement central ont représenté un changement significatif dans l'approche de l'évaluation de la politique au RU durant cette période. Les programmes visant à traiter le problème des personnes sans toit étaient en place avant 2000 et, si ce phénomène n'a pas entièrement disparu, il a sensiblement diminué. Les réponses continues au problème des personnes sans toit ont ensuite été réunies dans l'approche stratégique de l'évaluation des besoins et les réponses à l'absence de chez-soi intégrées dans les stratégies des autorités locales sur le logement et sur l'absence de chez-soi.

En France, la réponse législative de longue date au logement a également été modernisée après 2000, comme l'indique Loison (2007). La France a reconnu le droit au logement en tant que droit social garanti par la Constitution de 1946 et réaffirmé dans les lois ultérieures. La loi Besson de 1990 stipule notamment que la garantie du droit au logement était une obligation de solidarité incombant à toute la nation. La difficulté était que le droit au logement n'était pas légalement opposable puisqu'il ne donnait pas droit à réparation via les tribunaux à ceux qui ne pouvaient pas trouver d'endroit où vivre (Loison, 2007, p. 186). L'expression Droit Au Logement Opposable (DALO) est apparue dans une période de révision politique après l'an 2000. Loison a caractérisé le droit au logement opposable en tant qu'« obligation de performance » « sous laquelle la responsabilité du gouvernement central visant à garantir le droit au logement serait confiée aux autorités locales et les personnes sans chez-soi disposeraient de formes de recours officielles, d'abord par la médiation et ensuite via les tribunaux » (2007, pp186-7).

Les associations travaillant sur l'absence de chez-soi ont également milité pour le droit au logement opposable qui est finalement passé dans la législation avec le Projet de Loi No 2007-290 (Loison, 2007, p189). Les mesures législatives clés du DALO comprenaient les éléments suivants :

1. L'Etat garantissait le droit au logement dans la Loi Besson.
2. A partir du 1er décembre 2008, le DALO couvrirait les six catégories de demandeurs les plus prioritaires : les personnes sans toit, les locataires confrontés à l'expulsion, les personnes dans un logement temporaire, les personnes vivant dans un logement ne répondant pas aux normes ou inadapté, les personnes avec au moins un enfant à charge vivant dans un logement qui n'est pas considéré comme décent, les personnes présentant un handicap ou dépendantes vivant dans un logement qui n'est pas considéré comme décent.
3. A partir du 1er janvier 2012, le DALO serait étendu à toutes les autres personnes présentant les conditions requises pour un logement social, mais qui attendent depuis une durée anormalement longue.
4. Tous les groupes pourraient présenter leur cas à un comité de médiation et ensuite à un tribunal d'appel administratif et la cour serait compétente pour ordonner à l'Etat de loger le demandeur.

Le DALO a été complété par des mesures visant à augmenter l'offre de logements sociaux et un plan d'action sur l'absence de chez-soi amélioré a été développé pour assurer une action adéquate pour faire passer les personnes concernées d'un logement temporaire à un logement fixe et pour fournir le soutien requis pour un nouvel établissement. Une évaluation prématurée de la mise en œuvre de la loi DALO (Loison-Leruste, et Quilgars, 2009, p95) suggérait que le nombre de personnes aidées était inférieur aux prévisions (un peu plus de 4000 au mois d'octobre 2008), mais qu'elle avait élevé le profil de l'absence de chez-soi à l'agenda politique et fourni de meilleures informations pour aider à assurer une pratique plus efficace à l'avenir. Si une évaluation complète de l'impact de la loi DALO est nécessaire, une mise en œuvre prématurée semble suggérer qu'un droit au logement légal et opposable est un outil très significatif vers l'éradication de l'absence de chez-soi, même s'il nécessite aussi des mesures plus larges (et une extension à tous les groupes de la population). Il fournit aussi un mécanisme pratique pour la mesure du progrès si des données appropriées sont rassemblées sur les demandes et les résultats.

Norvège¹⁵ – une approche universaliste des droits sociaux ?

La Norvège présente une stratégie nationale globale unique pour traiter l'absence de chez-soi : På vei til egen bolig (Un chemin vers un logement permanent) (KRD 2005, Husbanken 2006). Les objectifs globaux de la stratégie norvégienne sur l'absence de chez-soi ont été la réduction de 50% des demandes d'expulsion et la réduction de 30% du nombre d'expulsions. D'autres objectifs visaient à ce que personne ne doive séjourner dans un logement temporaire après avoir été libéré de prison ou après être sorti d'une institution ; personne ne devrait se voir offrir un logement sans un accord de qualité ; et personne ne devrait rester plus de trois mois en résidence temporaire. La stratégie a souligné non pas des réglementations nationales « rigides », mais une gouvernance « souple » par évaluation comparative de la performance des municipalités à l'aide d'objectifs communs ainsi que de suggestions et de recommandations politiques. L'accent a également été mis sur les réseaux de financement ainsi que les forums de communication et d'apprentissage mutuel. La stratégie laisse la responsabilité de la mise en œuvre des changements et des mesures adéquats aux municipalités, bien qu'il existe des initiatives visant à aider le processus d'application au niveau local (KRD, 2006).

¹⁵ Si la Norvège n'est pas un membre de l'UE à part entière, ce pays est étroitement intégré au sein de l'Union à de nombreux égards.

La stratégie norvégienne sur l'absence de chez-soi traite ce phénomène de manière universaliste (Anderson et Ytrefhus, 2010). La stratégie sur l'absence de chez-soi traite le manque d'accès des personnes sans chez-soi aux services de santé ou autres suite à des questions structurelles en soulignant qu'une série de services sociaux ont la responsabilité de répondre aux besoins variés des personnes sans chez-soi. Par conséquent, la stratégie norvégienne sur l'absence de chez-soi ne vise pas à développer séparément de nouveaux services pour les personnes sans chez-soi. L'approche de la stratégie norvégienne sur l'absence de chez-soi s'inscrit dans la lignée des principes d'organisation de base dans l'Etat-providence norvégien, qui stipulent qu'aucun service de soins spécial ne devra être établi. Tout le monde bénéficie des mêmes droits aux avantages sociaux, comme le fait d'avoir son propre logement, d'accéder à l'enseignement, au travail, à des activités de loisirs sensées et d'avoir une influence sur sa propre situation. L'implication réglementaire de la stratégie norvégienne visant à réduire l'absence de chez-soi est que la mise en œuvre ne devrait pas être confiée à un service ou à une autorité professionnelle spécifique. D'après l'intention de la stratégie, l'absence de chez-soi devrait être traité dans tous les domaines politiques pertinents et la stratégie est une stratégie interministérielle menée par la Banque du Logement nationale, qui dirige la politique norvégienne en matière de logement. La liberté des municipalités dans le choix du modèle d'organisation doit être vue dans le contexte de la forte indépendance dont les municipalités norvégiennes bénéficient sur le bien-être et la production de service. Toutefois, la stratégie nationale a bien inscrit la question de l'absence de chez-soi à l'agenda avec d'autres secteurs, comme la santé et la diminution de la pauvreté. Bien que l'approche norvégienne soit à nouveau légèrement différente de celles de l'Ecosse et de la France, elles présentent toutes un point commun : une approche stratégique au niveau de juridiction national/régional, qui fournit un cadre de coordination pour la mise en œuvre au niveau local.

Le Droit au logement – une stratégie efficace pour mettre fin à l'absence de chez-soi ?

Plusieurs similitudes sont évidentes dans les réponses à l'absence de chez-soi basées sur les droits en Ecosse et en France. Elles représentaient toutes les deux des cadres modernisés qui ont émergé d'une législation de longue date et en évolution, influencée par la société civile et par l'Etat. Elles ont toutes les deux présenté des approches socialement inclusives via un élargissement progressif des caractéristiques des groupes ayant le droit d'être logés en cas d'absence de chez-soi, avec la même date de mise en œuvre cible fixée à 2012. L'approche française était le plus explicitement introduite en tant que « droit au logement opposable », tandis que l'approche basée sur les droits était plus implicite dans le modèle écossais. Finalement, l'efficacité des deux programmes dépendra de la capacité des ménages sans chez-soi à revendiquer ou à faire valoir ces droits légaux au logement et de la capacité des systèmes de logement nationaux à répondre correctement aux besoins.

Dans le cas écossais, l'efficacité a été contrôlée via la présentation au gouvernement central d'un rapport annuel sur le progrès vis-à-vis de l'objectif de 2012. En France, la loi DALO a aussi prévu un contrôle et un rapport annuels, dont la quantification du nombre de demandes de logement non satisfaites. Un composant clé du DALO était le droit de saisir un tribunal administratif si les demandeurs sans chez-soi avaient attendu un logement pendant une période anormalement longue sans qu'aucun logement convenable ne leur ait été proposé. Si la décision allait à l'encontre de l'Etat, ce dernier devrait dédommager le plaignant (Loison, 2007, p196). Toutefois, alors qu'en Ecosse la responsabilité de la mise en œuvre reposait clairement sur les autorités du gouvernement local, en France, l'implication du gouvernement aux niveaux central, régional et départemental, ainsi que les associations d'arrondissement et les autorités locales ont rendu la mise en œuvre locale des politiques centralisées extrêmement complexe dans la pratique.

L'approche écossaise a également été comparée avec l'Irlande et la Norvège (Anderson, Dyb et Finnerty, 2008). Certains aspects de convergence clés sur la politique relative à l'absence de chez-soi ont été identifiés malgré les différences entre les parcours sociaux historiques et les structures de location. L'implication soutenue de l'Etat central, mais aussi le rôle crucial de l'Etat local dans la mise en œuvre de la stratégie et de la politique définies au niveau national ont été des caractéristiques clés des principales approches à l'absence de chez-soi dans les trois pays. Les trois pays avaient introduit des stratégies nationales avec de larges objectifs de fourniture de service intégrée, soutenus par des partenariats. Ils ont tous au moins reconnu la nécessité des services de soutien ainsi que de la fourniture de logements et ils ont tous utilisé le financement des incitants pour encourager la fourniture locale de la stratégie nationale. De manière générale, ils visaient tous la fourniture d'au moins un logement d'urgence/temporaire pour tous les citoyens ou de mettre fin à l'expérience la plus extrême de sans-abrisme (le fait de vivre dans la rue). L'Ecosse était caractérisée par une plus grande volonté de recourir à la législation, tandis que l'Irlande et la Norvège comptaient plus sur les incitants financiers pour encourager la fourniture locale (qui ont également été adoptés en Ecosse). Avec son cadre juridique détaillé, l'Ecosse pourrait être caractérisée comme le pays présentant l'approche la plus globale. Toutefois, la conclusion pourrait peut-être être interprétée en tenant compte du fait que l'Ecosse présente le niveau général d'absence de chez-soi le plus élevé parmi les trois pays comparés.

En termes de résultats de logement pour les personnes anciennement sans chez-soi, les commentateurs ont caractérisé les secteurs de location sociale dans les trois pays comme étant résiduels (Anderson, Dyb et Finnerty, 2008), malgré l'échelle très différente du secteur parmi les trois pays. L'Irlande et l'Ecosse (et dans une moindre mesure la Norvège) ont exploré une plus grande utilisation du secteur de la location privée pour aider à résoudre la question de l'absence de chez-soi. Les coûts constituaient clairement un facteur clé et, surtout pour l'Ecosse, l'allocation de logement et l'allocation de logement locale pour les locations privées sont des questions réservées au parlement anglais/de Londres, sur lesquelles le gouvernement écossais n'a aucun contrôle.

L'Irlande et la Norvège ont été félicitées pour avoir commandé et publié des révisions indépendantes de l'évolution de leurs stratégies et on espère que l'Ecosse fera de même (comme cela a été le cas pour la Rough Sleeping Initiative antérieure). Ceci étant dit, seule l'Ecosse (et le reste du RU) rassemble et publie couramment un ensemble global de statistiques sur l'absence de chez-soi sur le long terme, ce qui contribue certainement au contrôle de l'impact du changement. L'analyse des trois pays (l'Irlande, l'Ecosse et la Norvège) a indiqué une convergence considérable dans les approches visant à traiter l'absence de chez-soi malgré la divergence continue dans les structures plus larges du marché du logement, notamment dans l'équilibre des locations. Les trois systèmes de logement ont accordé la priorité au marché, mais certainement pas au point de retirer ou de manquer à fournir un filet de sécurité de base aux personnes confrontées à une crise et perdant leur chez-eux. Certaines caractéristiques nationales de longue date étaient identifiables, la Norvège restant la nation « la mieux logée » ; la politique sociale et de logement irlandaise reflétait toujours son passé agricole et son développement économique ultérieur ; tandis que l'économie générale et le paysage du logement/absence de chez-soi de l'Ecosse reflétaient son statut relativement plus pauvre à long terme par rapport à son voisin immédiat beaucoup plus grand, l'Angleterre (Anderson, Dyb et Finnerty, 2008). Les trois pays présentaient clairement une base saine pour des politiques progressives afin de mettre fin aux manifestations les plus extrêmes d'absence de chez-soi et d'intégrer des stratégies plus larges pour aller vers la fourniture d'un logement raisonnable pour l'ensemble de la population.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, les statistiques d'usage sur le logement rassemblées par Wilcox (2009) donnent quelques indications sur l'impact des changements survenus après 2000 sur la législation et la politique relative à l'absence de chez-soi. Tout d'abord, le Tableau 1 indique que si les dépenses consacrées au logement et aux équipements collectifs au RU représentaient une fraction de celles accordées à la santé et à la protection sociale, elles ont augmenté plus significativement au cours de la décennie.

Tableau 1: Dépenses totales du RU pour les services par fonction et en termes réels (adapté de Wilcox, 2009, p103).

Dépenses	£ (milliards) 1999/2000	£ (milliards) 2008/9	Augmentation
Service			
Logement et Equipements collectifs	5,7	14,8	X 2,5
Santé	60,2	107,9	X1,8
Protection sociale	149,7	199,1	X 1,3

Ensuite, les Tableaux 2 et 3 indiquent que, si la proportion de logements à location sociale a continué de diminuer au RU, l'Ecosse présentait toujours une proportion relativement plus élevée de logements à location sociale pour soutenir l'élargissement de son filet de sécurité juridique.

Tableau 2: Changement de type de location en Ecosse, 2000-2007 (adapté de Wilcox 2009, p107)

Année	2000	2007
Location en % du parc total		
Occupé par le propriétaire	62,3	65,4
Location privée	6,7	9,6
Association pour l'aide au logement	5,7	10,8
Autorités locales	25,3	14,3
Total	100,0	100,0
Total locations sociales (associations pour l'aide au logement + autorités locales)	31,0	25,1

Tableau 3: Changement de type de location au RU, 1999-2007 (adapté de Wilcox, 2009, p107).

Année	1999	2007
Location en % du parc total		
Occupé par le propriétaire	68,9	69,5
Location privée	9,4	12,5
Association pour l'aide au logement	5,3	8,4
Autorités locales	16,4	9,7
Total	100,0	100,0
Total locations sociales (associations pour l'aide au logement + autorités locales)	21,7	18,1

Le Tableau 4 illustre comment les statistiques officielles sur l'absence de chez-soi reflètent les différentes approches visant à lutter contre l'absence de chez-soi en Ecosse et en Angleterre. L'Ecosse a élargi son filet de sécurité juridique et à court terme, cela a entraîné une augmentation du nombre de ménages acceptés en tant que sans chez-soi. Il est crucial de les interpréter comme des ménages traversant un processus qui, pour la plupart, se termine par un logement fixe (ils ne sont donc plus sans chez-soi). En contraste, l'Angleterre n'a pas changé son cadre législatif mais a réussi à réduire les « acceptations » via la « prévention de l'absence de chez-soi ». La prévention peut comprendre la médiation, les mesures visant à éviter l'expulsion et les conseils sur les options de logement alternatives, mais les ménages conservent le droit de présenter une demande en vertu de la législation sur l'absence de chez-soi.

Tableau 4: « Acceptations » des ménages en tant que sans chez-soi 2000-2008 (adapté de Wilcox, 2009, p206)

Année	2000	2008	Changement
Nombre de ménages acceptés en tant que sans chez-soi			
Angleterre	120.000	66.400	Réduction – approche préventive – absence de chez-soi évitée ?
Ecosse	20.600	34.701	Augmentation – élargissement du filet de sécurité – logement fourni

Il y avait un peu moins de ménages dans des logements temporaires (plutôt que des logements fixes, à long terme) en Angleterre à la fin de la décennie, tandis que l'obligation étendue en Ecosse a encore débouché sur une charge accrue pour fournir un logement temporaire (Tableau 5).

Tableau 5: Ménages dans des logements temporaires (adapté de Wilcox, 2009, pp207-8)

Année	2000	2008	Changement
Ménages dans des logements temporaires			
Angleterre	73.080	67.480	Pas d'obligation de logement temporaire supplémentaire.
Ecosse	3.995	9.535	Depuis 2001, obligation de fournir un logement temporaire à tous les ménages sans chez-soi, généralement pour une durée allant jusqu'à 28 jours le temps que la demande soit évaluée. Dans de nombreux cas, cela entraînera une obligation de fourniture de logement à long terme (100% des cas d'ici 2012).

Les mesures visant à lutter contre l'absence de chez-soi dans la rue ont été mises en place au RU dans les années 1990 et leur succès raisonnable dans la réduction du nombre de personnes sans toit a été largement reconnu. Le Tableau 6 illustre que seule une faible proportion des autorités locales anglaises ont fait état de plus de 50 personnes dormant dans les rues (et celles-ci sont principalement concentrées dans certaines zones de Londres). Des chiffres directement comparables pour l'Ecosse n'étaient pas disponibles.

Tableau 6: Estimations des personnes dormant dans la rue (sans toit) en Angleterre (adapté de Wilcox, 2009, p213)

Estimation des personnes vivant dans la rue (décompte ponctuelle)	% des autorités locales 1998	% des autorités locales 2009
Entre 0 et 10 personnes	44,3	98,6
Plus de 50 personnes	2,8	0,3

Une préoccupation qui a été exprimée pendant la mise en œuvre de l'approche modernisée à l'absence de chez-soi au RU est qu'une très grande proportion de locations de logements sociaux serait nécessaire pour les ménages sans

chez-soi en Ecosse afin de réaliser cet objectif ambitieux. Le Tableau 7 indique que si les locations aux ménages sans chez-soi sont supérieures en Ecosse, elles représentent toujours un peu moins de la moitié de toutes les locations. Cela indique sans doute une mise en œuvre efficace de la politique démontrant que l'Ecosse réussit à loger ses ménages les plus vulnérables. Néanmoins, le gouvernement écossais étudie actuellement des alternatives telles que l'utilisation accrue des secteurs de la location privée et des associations de logement pour résoudre le problème de l'absence de chez-soi.

Tableau 7: Allocations de logement social pour les ménages sans chez-soi, 1999-2008 (adapté de Wilcox, 2009, p213)

Proportion de locations aux ménages sans chez-soi	1999	2008
Autorités locales anglaises	25,0	28,0
Associations anglaises pour l'aide au logement	12,0	23,0
Autorités locales écossaises	21,2	47,9

Si l'on se penche plus largement sur la politique sociale, Hills et al (2009) ont publié une analyse détaillée visant à savoir si la Grande-Bretagne était une société plus juste après dix années de politique sociale du New Labour (1997-2007). Il en résulte que le New Labour n'a pas renversé l'incroyable croissance de l'inégalité des revenus des 20 dernières années, mais que cette inégalité n'a pas beaucoup empiré non plus. Toutefois, le logement était considéré comme étant l'un des domaines politiques ayant rencontré le plus grand succès en termes de traitement des désavantages – ce qui indique que des progrès peuvent être réalisés vers l'éradication de l'absence de chez-soi. En mai 2010, le RU a été confronté à un autre tournant politique sous la forme d'un gouvernement de coalition à Westminster entre le parti conservateur et le parti libéral démocrate. D'importantes réductions des dépenses publiques et des modifications fiscales régressives ont été annoncées dans le budget de juin 2010. La protection des réalisations accomplies au niveau de la réduction de l'absence de chez-soi durant la décennie précédente sera un défi de taille pour le RU et l'influence d'un consensus au sein de l'UE pourrait être extrêmement précieuse pour la conservation de l'élan politique visant la réduction et la prévention de l'absence de chez-soi.

L'UE et le contexte international :

Les études de cas basées sur les droits peuvent être comparées au concept plus large du droit au logement en tant que droit humain (Kenna, 2005). Selon cette approche, le fait d'être sans chez-soi est une violation des droits de l'Homme et devrait donc être éradiqué. Les deux instruments de principe du Conseil de l'Europe (47 Etats membres) relatifs au droit au logement sont la Charte sociale européenne (et la charte révisée) ainsi que la Convention des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Kenna, 2005 pp31-54). La Charte sociale européenne a été rédigée en 1961 et est en train d'être progressivement remplacée par la Charte sociale européenne révisée (CSER) de 1996. En vertu de l'Article 31 de la CSER, tout le monde a droit au logement, ce qui implique que les Etats-nations doivent prendre des mesures pour promouvoir l'accès au logement d'un niveau adéquat ; **pour prévenir et réduire le sans-abrisme en vue de son élimination progressive** (je souligne) ; et pour rendre le prix du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources adéquates. Des rapports nationaux réguliers sur la conformité sont soumis au Comité des Droits sociaux (CDS) du Conseil de l'Europe. Le Comité des Ministres peut faire une recommandation à un Etat, l'invitant à modifier la situation dans la loi et/ou la pratique, tandis que les rapports publiés par le Comité offrent des points de repère pour les politiques nationales relatives à l'absence de chez-soi et au logement. Toutefois, au mois de février 2009, à peine 25 des 47 Etats membres avaient entièrement ratifié et appliqué cette Charte (Conseil de l'Europe, 2009). En vertu de la Convention européenne pour la Protection des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), les conditions de vie ont été prises en considération dans les cas concernant la dignité humaine, tandis que la convention reconnaît qu'une maison est plus qu'une habitation et que les droits de l'homme et les libertés fondamentales demandent du respect pour la « maison » et pour la vie privée/de famille. La CEDH a été ratifiée par les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, s'applique à toutes les personnes présentes dans un Etat (et pas seulement à ses citoyens) et dispose de mécanismes d'application puissants (Kenna, 2005).

En contraste, l'approche de l'Union européenne (27 Etats membres) a visé à développer des arrangements de gouvernance communs pour la protection sociale plutôt que des droits juridiques et le logement n'a jamais été entièrement reconnu comme étant un champ de compétence au niveau de l'UE. Par exemple, les instruments visant à soutenir l'inclusion sociale comme les Plans nationaux d'implémentation (PNI) ne faisaient au départ qu'une référence superficielle au logement (Kenna, 2005, pp64-67). Néanmoins, les années 1990 et 2000 ont vu une

reconnaissance progressive des liens complexes entre le logement et d'autres aspects de l'exclusion sociale/protection sociale que l'UE cherchait à traiter. Une résolution de 1997 du Parlement européen a exprimé le désir d'une politique de logement européenne, plaidant pour le droit à un logement décent et abordable pour tous. En 1999, le Comité des Régions a soulevé l'importance des questions liées à l'absence de chez-soi. Enfin, les textes européens sur la dignité humaine reconnaissent implicitement le droit à un logement adéquat comme étant un droit humain fondamental. Le Comité des Régions vient en effet de publier un avis d'initiative sur le besoin d'une stratégie européenne sur l'absence de chez-soi. Par ailleurs, en 2007, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite sur l'éradication du sans-abrisme (111/2007). Il existe des procédures de discussion des questions liées au logement via des réunions annuelles des ministres européens en charge du logement. Ces réunions traitent de la question de l'absence de chez-soi. Toutefois, l'absence de chez-soi tend à être abordée en tant que question liée à l'inclusion sociale, alors que des questions de logement plus générales sont considérées comme étant largement une fonction du marché, où les préoccupations sont plus liées aux droits des consommateurs et à la propriété qu'aux droits fondamentaux au logement (Kenna, 2005). Le rapport conjoint de 2010 sur la protection sociale et l'exclusion sociale reconnaissait explicitement la nécessité d'une approche durable pour traiter l'absence de chez-soi, tandis que la Conférence de Consensus européenne devrait fournir une base pour poursuivre la coordination et le soutien de la politique au niveau européen. En outre, l'UE respecte la Déclaration universelle des Droits de l'Homme des Nations unies et des membres de l'UE (la Belgique, la Finlande, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et la Suède) ont tous intégré le droit au logement dans leur constitution nationale (même s'il n'est pas explicitement opposable au niveau juridique comme en France). La stratégie norvégienne détaillée ci-dessus adopte aussi une approche de gouvernance/droits sociaux plutôt qu'une approche basée sur les droits légalement opposables.

Au niveau mondial, les instruments pour les droits de l'Homme les plus largement applicables sont ceux placés sous les auspices des Nations unies (150 Etats membres) ; les Etats-nations ratifiant les Conventions de l'ONU doivent veiller à la compatibilité entre leurs législations nationales et leurs obligations internationales. L'article 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 stipule que :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »

(Kenna, 2005, p14, je souligne).

Kenna (2005, p15-22) indique en outre que l'Article 11 du Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC, 1966) fait directement référence au droit au logement en tant que partie intégrante du droit à un niveau de vie adéquat. Ce pacte a été ratifié par 150 Etats et demande des signataires pour « prendre les mesures appropriées pour garantir la concrétisation de ce droit ». Le Commentaire général 4 du PIDESC précise en outre les éléments requis de la politique de logement, qui comprennent :

1. La jouissance de la location appliquée selon la loi ;
2. La disponibilité des services, matériaux et infrastructures ;
3. Un logement abordable (tel que les frais du logement ne menacent pas la réalisation d'autres besoins) ;
4. Un logement habitable ;
5. Un logement accessible (en ce compris pour les groupes présentant des besoins spécifiques) ;
6. Situation (environnement et autres services) ;
7. Un logement adéquat du point de vue de la culture.

En théorie, toute personne qui ne bénéficie pas de ces droits pourrait déclarer qu'elle ne profite pas du droit au logement tel que repris dans la législation internationale sur les droits de l'Homme (Kenna, 2005, p22). Le Commentaire général 7 demande que les expulsions forcées soient interdites à moins qu'elles soient réalisées entièrement en conformité avec la législation nationale et les conventions internationales sur les droits de l'Homme. Enfin, les instruments anti-discrimination plus larges des Nations unies s'appliquent de la même manière au logement qu'à d'autres domaines politiques. Le droit au logement est donc enchâssé dans des instruments internationaux largement ratifiés et, s'ils sont effectivement mis en œuvre, ils devraient entraîner l'éradication de l'absence de chez-soi. Les Etats-nations sont invités à accorder une plus grande attention à la concrétisation de l'esprit de ces instruments.

Eradication de l'absence de chez-soi - la nécessité d'un changement social plus large

L'éradication de l'absence de chez-soi peut être comparée aux stratégies visant à traiter d'autres types de problèmes sociaux (par exemple la pauvreté ou la discrimination) et celles-ci dépendent des approches visant à comprendre la différence et le désavantage au sein de la société. Par exemple, les concepts de structure et d'entremise sont largement sollicités pour aider à expliquer les différentes expériences de logement et d'autres aspects du bien-être des gens. Ratcliffe (2004, p7) interprète la « structure » comme un ensemble de toutes les caractéristiques de la société qui constituent un contexte pour l'entrave ou l'habilitation (institutions, organisations, forces de régulation sociale, lois, us et coutumes). L'« entremise » fait référence à une action sociale sensée de nature individuelle ou collective et est considérée comme comprenant plusieurs couches et étant multidimensionnelle. Les relations entre la structure et l'agence ne sont pas statiques et doivent être vues comme se renforçant mutuellement ou transformatives (Ratcliffe, 2004). L'analyse de l'interrelation entre la structure et l'entremise dans l'absence de chez-soi reste un défi pour notre compréhension complète du problème de l'absence de chez-soi et pour évaluer si un Etat-nation ou une union supranationale peut mettre fin à l'absence de chez-soi de manière réaliste.

Piachaud (2008) étudie une approche de politique sociale vis-à-vis de la justice sociale en se penchant sur les approches libertaires, distributionnelles et des capacités¹⁶ pour comprendre la mesure dans laquelle les individus peuvent réaliser leur potentiel dans une société. Piachaud (2008, p44) soulève un certain nombre de questions relatives à la réalisation de la justice sociale. Qu'est-ce qu'un point de départ juste ? Qu'est-ce qu'une distribution équitable des ressources ? La prévention des futures injustices sociales justifie-t-elle l'inégalité à court terme pour atteindre cet objectif ? Piachaud soutient que, même si la poursuite de la justice sociale est un moteur de changement social, la plupart des sociétés sont très loin de la réalisation de cet objectif. En ce qui concerne la question visant à savoir si la justice sociale demande un certain degré d'égalité des résultats ou d'égalité des opportunités, il conclut simplement que le débat se poursuit.

Wilkinson et Pickett (2009) ont présenté une analyse internationale des questions de politique sociale mettant l'accent fermement sur l'inégalité, et soutenant que la poursuite de la croissance économique au début du 21ème siècle n'apportait plus une croissance continue du bien-être aux nations les plus prospères¹⁷. Ils voyaient plutôt une augmentation des problèmes sociaux et de santé (p6). Wilkinson et Pickett ont développé un index des problèmes de santé et sociaux et ont conclu qu'ils augmentaient en fonction de l'accroissement des niveaux d'inégalité (p20). Dans leur échantillon, le Japon, les pays nordiques et les Pays-Bas présentaient le degré d'inégalité le plus faible ainsi que les niveaux de problèmes sociaux les plus bas, tandis que le RU, le Portugal et les Etats-Unis affichaient les niveaux d'inégalité et de problèmes sociaux/de santé les plus élevés. Wilkinson et Pickett soutenaient que les services interventionnistes pour traiter les problèmes sociaux étaient coûteux et n'étaient que partiellement efficaces (p26). Les racines de l'inégalité devaient plutôt être traitées en passant du consumérisme à une société plus intégrée au niveau social et offrant plus d'affiliation. Les stratégies comprennent la réduction des différences de revenus avant la taxation et l'aide sociale de redistribution, impliquant un revenu maximal ou un écart maximal entre les plus riches et les plus pauvres et ils soutiennent (p241) que les études sur l'opinion publique supportent largement une distribution plus équitable de la richesse. Cette analyse est importante lorsque l'on considère l'éradication de l'absence de chez-soi car elle étudie le cadre plus large de la pauvreté et de l'inégalité et elle propose des changements structurels dans la redistribution de la richesse et du pouvoir dans la société dans une approche préventive plutôt que des réponses mécanistes visant à répondre aux personnes confrontées à une situation d'absence de chez-soi.

Conclusions

La qualité des résultats de logement reflète le choix et la contrainte dans toute nation ou société et il arrive qu'aucun véritable choix ne se présente, ce qui entraîne une situation d'absence de chez-soi. Pour les personnes confrontées aux conditions les plus difficiles, une réponse à l'absence de chez-soi basée sur les droits peut offrir une procédure opposable ou justiciable qui permet véritablement aux ménages individuels de résoudre leur situation de logement (Fitzpatrick, 2009, p167). Le droit au logement en tant que droit humains conféré par les conventions internationales susmentionnées peut être plus proche d'une forme sociale de droit au logement, ce qui, moyennant une mise en œuvre efficace, peut contribuer à la prévention et à l'élimination de l'absence de chez-soi et ainsi éviter la nécessité d'une solution de « réponse ». Par exemple, DeDecker (2004) soutenait que le niveau élevé de protection sociale en Belgique entraînait les niveaux de pauvreté les plus bas du monde, bien que l'intervention dans le marché du logement soit faible. Bien entendu, les deux approches ne s'excluent pas mutuellement. O'Sullivan (2008) a soutenu que l'approche négociée, consensuelle pour le développement d'une stratégie nationale visant à lutter contre

¹⁶ De manière générale, l'approche des capacités porte sur la garantie que tout le monde a la capacité de mener une vie bien remplie et peut être comparée à une approche d'égalité des chances.

¹⁷ Wilkinson et Pickett ont reconnu que pour les pays plus pauvres, l'espérance de vie continuait d'augmenter avec la croissance/le développement économique.

l'absence de chez-soi en Irlande pouvait être plus efficace qu'une approche « hostile » des droits juridiques (p229). Toutefois, le cadre juridique basé sur les droits élargi en Ecosse abordé dans cette réponse a également émergé d'une approche consensuelle via le Groupe de travail sur l'absence de chez-soi. En France, la loi DALO a été mise en œuvre conjointement à des mesures d'inclusion sociale plus larges.

Comme nous l'avons déjà noté, Bengtsson (2001) a soutenu que dans les Etats-providence plus universalistes, les droits sociaux pouvaient être plus appropriés et efficaces que les droits justiciables. Cependant, l'introduction du droit au logement social pourrait être particulièrement difficile à assurer dans les Etats-nations où cela demanderait des changements fondamentaux dans les services sociaux nationaux. Dans de telles circonstances, le droit au logement opposable pourrait offrir un changement à court-moyen terme, ce qui démontre un certain engagement vers une réponse basée sur les droits à l'absence de chez-soi et traite les aspects les plus importants du problème. La transférabilité directe des cadres écossais et français à d'autres contextes nationaux ne serait pas directe, mais ils pourraient peut-être servir de modèles d'aspiration démontrant que la politique peut changer et que les Etats-nations peuvent mettre en œuvre des réponses basées sur les droits à l'absence de chez-soi.

Au niveau supranational, des systèmes sont en place pour contrôler la performance des Etats dans la réalisation des obligations liées au droit au logement, par exemple via le Comité des Nations unies sur les Droits économiques, sociaux et culturels ; le Comité des Droits sociaux du Conseil de l'Europe ; le Comité de Protection sociale de l'Union européenne ; et les Cours européennes. Ces organes fournissent au moins une solution contre les violations des instruments internationaux indiquant que les instruments pour les droits de l'homme internationaux peuvent être utilisés pour traiter le développement des droits de l'Homme et du droit au logement dans les Etats-nations. Toutefois, on se demande toujours dans quelle mesure ils sont accessibles aux ménages individuels, contrairement à la demande d'un soutien juridique ou de plaidoyer substantiel afin de déposer correctement une revendication.

Les faibles revenus/la pauvreté constituent toujours un facteur clé pour expliquer la persistance de l'absence de chez-soi et des pauvres conditions de logement. Ceux qui disposent de ressources financières pour louer ou acheter une maison sur le marché peuvent largement éviter l'absence de chez-soi, exception faite des cas impliquant des problèmes de santé ou des conditions sociales particulièrement graves ou des périodes de crise imprévues. Cette réponse souligne par conséquent les causes structurelles de, et les solutions à la pauvreté, l'inégalité, les désavantages liés au logement et l'absence de chez-soi. Le RU a enregistré des progrès significatifs dans la lutte contre de l'absence de chez-soi avec différentes stratégies adoptées en Ecosse et en Angleterre. Toutefois, les inégalités générales n'ont pas diminué de manière significative dans ces pays, et nous devons peut-être nous demander quelle est la stratégie la plus efficace pour véritablement réduire l'instance d'absence de chez-soi. Des politiques sociales plus larges visant à réduire l'inégalité des revenus et d'autres aspects des désavantages liés au logement contribueraient largement à la réduction ainsi qu'à l'élimination de l'absence de chez-soi. Toutefois, il y a aussi indubitablement une place importante pour un filet de sécurité juridique et des interventions visant à réduire et à prévenir l'absence de chez-soi qui peuvent assurer des progrès immédiats dans des contextes sociaux différents.

Le RU et d'autres pays ont également assisté à un important remodelage des options pour les ménages anciennement sans chez-soi. Il y a par exemple eu une tendance s'éloignant de l'utilisation d'auberges à grande échelle pour se diriger vers le logement dans des communautés ordinaires avec services de soutien si nécessaire. De tels services de soutien doivent être durables pour éviter le risque de nouvelle augmentation de l'absence de chez-soi. Plus récemment, les gouvernements ont cherché à étendre les options à court et long terme pour inclure le logement en location privée. On ne sait pas encore clairement comment le RU pourrait atteindre un remodelage de son logement en location privée vers un modèle plus continental capable de fournir un logement raisonnablement abordable et sûr à une large gamme de groupes de revenus, sans trop dépendre des allocations de logement (et éviter ainsi d'exclure les locataires aux faibles revenus du marché du travail). Un autre domaine de succès politique relatif a été le travail avec des prêts hypothécaires pour éviter l'expulsion du secteur occupé par les propriétaires avec l'apparition de la récession. Plusieurs schémas innovants semblent avoir contribué au fait que les reprises de possession hypothécaires n'augmentent pas à la fin des années 2000 au point de ce que l'on a connu lors de la crise des années 1990. En Europe, les initiatives politiques spécifiques devront tenir compte des systèmes de logement nationaux et des profils de location.

Les années 2000 ont également été une période de remodelage de la gouvernance de l'absence de chez-soi via une utilisation efficace des réseaux politiques pour atteindre un consensus sur les changements politiques parmi une large gamme de parties prenantes. L'inclusion de représentants transpartis ainsi que d'organismes nationaux, privés et du secteur tertiaire dans le processus de révision politique a indubitablement contribué à la phase de mise en œuvre lorsque les agences chargées de la fourniture étaient déjà « engagées » pour mettre en place le nouvel agenda. La nécessité d'une meilleure liaison des solutions à de l'absence de chez-soi au logement et aux communautés subsiste toutefois toujours. Les personnes confrontées à de l'absence de chez-soi proviennent bien toutes des communautés dans une certaine mesure – que ce soit via une rupture, une expulsion ou une autre forme de perte de l'ancien logement. Les décideurs politiques doivent donc encourager les communautés locales à se

montrer positives vis-à-vis du relogement des personnes sans-abri et de la fourniture de services de soutien. Il faut toujours lutter contre les préjugés/hypothèses incorrects selon lesquels les personnes autrefois sans chez-soi poseraient problème d'une manière ou d'une autre à la communauté. Il faut en outre toujours une évaluation plus efficace du travail en commun dans les professions liées au logement, à la santé et aux services sociaux pour aider les personnes ayant fait l'expérience d'être sans chez-soi à vivre dans la communauté.

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

Les points finaux suivants sont tirés des preuves susmentionnées et présentés à l'attention du jury.

Que signifie l'éradication de l'absence de chez-soi à des fins politiques ? Des exemples de stratégies et de politiques nationales existantes ont été mis en évidence. L'UE et les Etats-nations doivent reconnaître des définitions communes de l'absence de chez-soi et des normes communes d'adéquation en ce qui concerne l'abri et le fait d'avoir un logement au sens d'un endroit sûr où vivre sa vie et participer à tous les aspects d'une société plus large. Mettre fin à l'absence de chez-soi demandera des interventions appropriées en matière de logement, mais nécessitera aussi des politiques de marché du travail et de protection sociale/assistance sociale inclusives. Cela demande des approches globales impliquant toutes les parties prenantes pertinentes.

L'éradication de l'absence de chez-soi est-elle réaliste ? L'éradication de l'absence de chez-soi est certainement réaliste. Le RU a mis en place un filet de sécurité juridique efficace pour certains ménages depuis 1977. Depuis 2000, l'Ecosse travaille à l'extension de ce filet de sécurité pour inclure quasiment tous les ménages sans chez-soi d'ici 2012. Une mise en œuvre complète des 59 recommandations du Groupe de travail écossais sur l'Absence de chez-soi (2000, 2002) comprendrait la fourniture d'un logement temporaire et de services de soutien même aux ménages (« volontairement ») sans chez-soi les plus difficiles¹⁸ en vue de travailler avec eux à la résolution des problèmes qui les empêchent d'accéder et de conserver un logement fixe.

Dans ce cas, quels devraient être les objectifs pour faire des progrès sur l'éradication de l'absence de chez-soi, et sur quel intervalle de temps ? Des objectifs pourraient être définis par rapport à un droit juridique/justiciable au logement ou pour la réduction de l'absence de chez-soi via des droits sociaux et une protection sociale inclusive. Dans ces deux cas, la première étape vise à disposer d'une évaluation efficace de l'absence de chez-soi existant et d'une stratégie efficace visant à réduire l'absence de chez-soi. Pour poursuivre avec l'exemple de l'Ecosse, le processus d'élargissement du filet de sécurité a été mis en œuvre sur une période de dix ans. On a tenu compte des « points de départ relatifs » des 32 autorités locales et le gouvernement central a fixé des objectifs intermédiaires d'ici 2012. Dans ce cas, l'objectif a progressivement augmenté la proportion de demandeurs pour lesquels l'autorité a accepté l'obligation d'assistance avec la fourniture d'un logement. Il pourrait être adapté à la définition, à la mesure et aux contextes pratiques d'autres pays.

Comment les priorités vers l'éradication de l'absence de chez-soi devraient-elles être ordonnées ? Les besoins et les préférences des personnes confrontées à l'absence de chez-soi doivent être pris en considération lorsqu'elles reçoivent un soutien pour accéder à un logement adéquat et à tout service de soins/soutien dont elles ont besoin. Certains ménages sans chez-soi ne demanderont de l'aide qu'au niveau du logement et cela devrait être la principale priorité. Pour les personnes présentant des besoins sociaux/de soutien (par exemple liés à la santé, à des addictions, à une exclusion à long terme du travail, etc.), la fourniture d'un logement et d'une aide pour que ce besoin de logement doivent être coordonnés ensemble. Cela nécessitera un travail commun efficace, impliquant principalement des professionnels des secteurs du logement, de l'aide au logement, du travail social et de la santé.

Comment les progrès vers l'éradication de l'absence de chez-soi peuvent-ils être mesurés ? Des systèmes de collecte de données efficaces et des programmes d'évaluation seront nécessaires pour évaluer les progrès. Comme indiqué, cela nécessite des définitions efficaces sur le logement adéquat et sur les manifestations de l'absence de chez-soi. Les gouvernements nationaux, les autorités locales et les ONG devront travailler ensemble pour assurer une coordination efficace des systèmes de contrôle, bien que les gouvernements nationaux soient probablement les mieux placés pour surveiller la mise en œuvre. Des données de référence doivent être rassemblées et les progrès mesurés en termes de prévention et de réduction de l'absence de chez-soi. La typologie ETHOS de la FEANTSA pourrait être utile à ce niveau et les systèmes du RU pour l'enregistrement de « l'action par les autorités locales par rapport à leurs obligations liées à l'absence de chez-soi » pourraient être adaptés pour d'autres systèmes nationaux.

Quelles sont les barrières à l'éradication de l'absence de chez-soi? Si l'éradication de l'absence de chez-soi est un objectif réaliste, il n'est en aucun cas direct et il demandera certainement des ressources financières pour soutenir sa mise en œuvre. Les principales barrières se situent au niveau de tout déficit en termes de fourniture d'un logement

¹⁸ Une très petite partie de tous ceux qui sont acceptés en tant que sans chez-soi

abordable et dans la fourniture des services d'aide sociale et de santé dont les personnes sortant de l'absence de chez-soi ont besoin. L'absence de services et de politiques efficaces pour prévenir l'absence de chez-soi (par exemple la prévention de l'expulsion, la médiation de la rupture familiale, l'inclusion financière, les services de santé (mentale)/d'addiction adéquats) représente aussi une barrière à l'éradication de l'absence de chez-soi.

Quels sont les risques associés à une approche d'éradication de l'absence de chez-soi? Le principal risque est l'échec, ce qui va probablement être associé à un manque d'engagement de la part des décideurs politiques et des fournisseurs de logement/structures de prise en charge; le manque de ressources (pour les services de soutien et de logement) ; et une information imparfaite des personnes courant un risque d'absence de chez-soi ou confrontées à l'absence de chez-soi en termes de connaissance de l'endroit/la manière de trouver de l'aide et de confiance en les services qui sont à leur disposition. S'il n'est pas possible de prévenir chaque crise d'absence de chez-soi (par exemple un adolescent qui fuit une situation familiale abusive), des services efficaces peuvent être mis en place pour minimiser absolument cette crise et assurer des parcours fluides vers un logement abordable et tous les services de soutien nécessaires.

Bien que cette réponse ait plaidé pour des réponses à l'absence de chez-soi basées sur les droits et opposables, l'importance des politiques sociales et de logement plus larges pour éviter et diminuer l'absence de chez-soi est largement reconnue. Ni les droits sociaux universalistes ni le droit au logement légal entièrement opposable ne sont encore réalisables pour tous les Etats-nations, mais l'idéal d'une approche à l'absence de chez-soi basée sur les droits et bien développée dans un système social plus large promouvant le logement adéquat et la protection sociale pour tous est un objectif qui en vaut la peine.

Cette réponse est basée sur plusieurs de mes récentes publications de recherche à ce sujet, qui sont facilement disponibles/peuvent être fournies pour le jury.

Anderson, I. (2007) Tackling street homelessness in Scotland: The evolution and impact of the Rough Sleepers Initiative. *Journal of Social Issues*, Vol 63(3), pp623-640.

Anderson, I. (2007) Sustainable solutions to homelessness: the Scottish case, *European Journal of Homelessness*, Volume 1, pp 163-183, en ligne sur www.feantsa.org/forum

Anderson, I. (2008) The impact of legislative change for young homeless people: comparing Scotland and England, pp49-70 dans Doherty, J. et Edgar, B., *In my caravan, I feel like Superman*, essays in honour of Henk Meert 1963-2006. Bruxelles: FEANTSA.

Anderson, I., Dyb, E. et Finnerty, J. (2008) Homelessness policy and housing options in three European countries: Ireland, Scotland and Norway, pp44-55, dans Downey, D. (ed) *Perspectives on Irish Homelessness: past, present and future*. Dublin: Homeless Agency. ISBN 978-0-9559739-0-1

Anderson, I. (2009) Homelessness policy in Scotland: A complete safety net by 2012?, Chapitre 7, pp107-124 dans Fitzpatrick, S., Quilgars, D. et Pleace, N., *Homelessness in the UK: problems and solutions*. Coventry: Chartered Institute of Housing.

Anderson, I. (2010) From social exclusion to social cohesion? Housing, Homelessness and Social Inequality, présentation à la Scéance plénière 2, 'Footprints of Neoliberal Policies on Cities, Housing and People, 2000-2010', European Network for Housing Research Conference, Istanbul, 4-7 juillet.

Anderson, I. et Ytrehus, S. (2010) Meeting the health needs of homeless people: reconceptualising approaches in Norway and Scotland, document présenté au Welfare Policy, Homelessness and Social Exclusion Workshop, European Network for Housing Research Annual Conference, Istanbul, 4-7 juillet.

Anderson, I., Crawford, J., Russell, F. et Tate, J. (2010) The prevention and alleviation of homelessness: guidance for housing associations. Glasgow: Scottish Federation of Housing Associations.

Anderson, I. (à paraître, 2011) Responding to homelessness: Rights-based approaches. Dans Smith S (ed) *International Encyclopedia of Housing and Home*. Academic Press: Oxford.

Anderson, I. (à paraître, 2011) From social exclusion to social inequality? Housing in the changing debates 2000-2010, Chapitre 2 dans Anderson, I. et Sim, D. (eds), *Housing and Social Inequality*, Coventry : Chartered Institute of Housing.

Références supplémentaires

- Bengtsson, B. (2001) Housing as a social right: implications for welfare state theory, *Scandinavian Political Studies*, 24(4), pp255-275.
- Bowcott, O. (2009) UK should adopt pioneering Scottish homelessness law, says UN, *The Guardian*, accès en ligne sur Guardian.co.uk/society, mercredi 3 juin.
- Conseil de l'Europe (2009). Information du site Web, accès le 4 février, <http://www.coe.int/>
- DeDecker, P. (2004) Housing policy in Belgium: Reborn with a restyled welfare state, *European Journal of Housing Policy*, 4(3), pp261-281.
- Edgar, W. et Meert, H. (2005) Fourth review of statistics on homelessness in Europe: the ethos definition of homelessness. Bruxelles : FEANTSA.
- FEANTSA (2008) Homeless in Europe, Autumn (whole issue, The right to housing: the way forward). Bruxelles: FEANTSA.
- Fitzpatrick, S. (2009) Homelessness in the UK in an international context, Chapitre 10, pp158-174 dans Fitzpatrick, S., Quilgars, D. et Pleace, N. (eds) (2009) Homelessness in the UK: problems and solutions. Coventry: Chartered Institute of Housing.
- Fitzpatrick, S., Quilgars, D. et Pleace, N. (eds) (2009) Homelessness in the UK: problems and solutions. Coventry: Chartered Institute of Housing.
- Goodlad, R. (2005) Scottish Homelessness Policy: Advancing Social Justice? *Scottish Affairs*, no 50, winter, pp86-105.
- Hills, J., Sefton, T. et Stewart, K. (eds) (2009) Towards a more equal society? Poverty, inequality and policy since 1997. Bristol: The Policy Press.
- Groupe de travail sur l'absence de chez-soi (2000) Helping homeless people: legislative proposals on homelessness. Edimbourg: Scottish Executive.
- Groupe de travail sur l'absence de chez-soi (2002) An action plan for prevention and effective response. Rapport final de le Groupe de travail sur l'absence de chez-soi. Edimbourg: Scottish Executive.
- Kenna, P. (2005) Housing rights and human rights. Bruxelles : FEANTSA.
- KRD (2006): På vei til egen bolig. En strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet: tilskudd, eksempler, samarbeid og deltakelse. (The pathway to a permanent home. A strategy to prevent and combat homelessness: subsidies, examples, collaboration and participants).
- Loison, M. (2007) The implementation of an enforceable right to housing in France, *European Journal of Homelessness*, Vol 1, pp185-197.
- Loison-Leruste, M. et Quilgars, D. (2009) Increasing access to housing – implementing the right to housing in England and France, *European Journal of Homelessness*, Vol 3, pp75-100.
- Mandič, S. (2006) Fourth Review of Policies on Homelessness in Europe. Bruxelles : FEANTSA.
- O'Sullivan, E. (2008) Sustainable solutions to homelessness: the Irish case, *European Journal of Homelessness*, 2, pp205-234.
- Piachaud, D. (2008) Social justice and public policy: a social policy perspective, Chapitre 2, pp33-51 dans Craig, G, Burchardt, T. et Gordon, D. (2008) Social Justice and Public Policy: seeking fairness in diverse societies. Bristol: The Policy Press.
- Ratcliffe, P. (2004) 'Race', ethnicity and difference: imagining the inclusive society. Open University Press.
- Gouvernement écossais (2010) Scottish Statutory Instruments 2010, No 2. Housing: The Homeless Persons (Provision of Non-Permanent Accommodation) (Scotland) Regulations 2010. Londres: Office of Public Sector Information.

Stephens, M. et Fitzpatrick, S. (2007) An international review of homelessness and social housing policy. Londres: Communities and Local Government Publications.

Wilcox, S. (2009) Housing Review 2009/10. York: Joseph Row tree Foundation and Chartered Institute of Housing.

Wilkinson, R. et Pickett, K. (2009) The Spirit Level: why more equal societies almost always do better. Londres: Allen Lane.

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

Volker Busch-Geertsema, GISS, Brême, Chercheur

Introduction

57

Il existe un large consensus selon lequel l'objectif ultime des politiques relatives à l'absence de chez-soi devrait être de réduire l'absence de chez-soi en améliorant les mesures visant à éviter que les personnes à risque perdent leur chez-eux et en aidant ces personnes qui sont devenues sans chez-soi à sortir de cette situation aussi vite que possible. Il n'existe toutefois pas de consensus quant au calendrier et au type d'interventions nécessaires pour atteindre le second objectif, ou si différentes étapes sont nécessaires pour permettre aux personnes ayant fait l'expérience de l'absence de chez-soi de pouvoir vivre dans un logement traditionnel. Il existe aussi différentes opinions quant au rôle du « facteur de logement » en comparaison avec d'autres facteurs (comme le fait de surmonter le chômage, les assuétudes, les problèmes de santé mentale et comportementaux et d'autres problèmes qui pourraient (au moins pour une certaine partie de la population sans chez-soi) avoir contribué à la situation d'absence de chez-soi ou qui pourraient avoir été exacerbés par l'absence de chez-soi). La notion selon laquelle les personnes sans chez-soi doivent être « prêtes au logement » avant de pouvoir être relogées reste très répandue dans les pays européens. L'idée selon laquelle le processus de relogement, du moins pour les personnes présentant des besoins d'accompagnement complexes, devrait idéalement se dérouler en différentes étapes en passant par plusieurs types de services résidentiels est profondément ancrée dans les concepts de prestation de service pour les personnes sans chez-soi dans de nombreux pays européens.

Il existe toutefois depuis la fin des années 1990 en Europe, aux Etats-Unis et ailleurs une critique fondamentale quant à une approche visant la normalisation des modes de vie des personnes sans chez-soi ou le « traitement » de leurs problèmes avant que leur situation de logement soit normalisée. Les systèmes dits « d'escaliers » et l'idée d'un « continuum de soins » pour que les personnes sans chez-soi soient « prêts au logement » avant d'avoir accès à un logement permanent ont été rejetés parce qu'ils contribuent souvent à l'exclusion des personnes sans chez-soi du logement régulier et peuvent mener à une augmentation de l'absence de chez-soi et non pas à sa réduction (Tsemberis et Asmussen 1999, Sahlin, 1998 et 2005; Busch-Geertsema et Sahlin, 2007; Hansen Löfstrand, 2010; Tsemberis, 2010).

D'autre part, certains praticiens et experts dans le domaine ont souligné qu'une grande partie des personnes sans chez-soi avaient besoin « de plus que d'un simple logement » et couraient un risque accru de répétition de l'absence de chez-soi s'ils étaient « abandonnés » dans un logement permanent.

Cette observation experte résume la critique des approches d'escaliers et du « continuum de soins » et présente des preuves, venant surtout des Etats-Unis et d'Europe, sur l'efficacité des projets de « Logement d'abord » et des approches ciblées sur le logement pour lutter contre l'absence de chez-soi. Elle soutient que l'approche de Logement d'abord se concentrait à l'origine sur une fraction relativement limitée de personnes sans chez-soi, mais qu'elle est importante pour prouver que les personnes considérées comme étant les plus difficiles à loger peuvent conserver une location indépendante si un soutien adéquat leur est offert. Si l'approche de Logement d'abord est considérée comme un concept plus large pour promouvoir l'accès au logement en tant que première réponse à tous les types d'absence de chez-soi, une telle approche ciblée sur le logement est en effet l'approche la plus efficace, mais elle devra aussi être combinée à la fourniture d'un accompagnement flexible au niveau du logement pour les personnes dans le besoin. Dans les derniers chapitres, les problèmes relatifs au type de logement et à l'aide fournie, au rôle du choix et aux risques potentiels des stratégies ciblées sur le logement seront abordés et quelques recommandations seront faites.

La critique des approches d'escaliers et du « continuum de soins »

L'idée d'un escalier de transition consiste en ce que différents types de services basés sur le logement présentant divers niveaux de normes, d'autonomie et de contrôle (comme les abris de faible niveau, des logements temporaires pour des groupes spécifiques, des appartements de formation (partagés) ou des appartements de transition) sont organisés comme une échelle ou un escalier, comprenant un certain nombre d'échelons ou de marches que les personnes sans chez-soi doivent gravir, pour finalement sortir de l'absence de chez-soi via l'acquisition d'un appartement autonome avec un bail traditionnel et des droits de location complets. Entre-temps, les usagers doivent résoudre leurs problèmes soi-disant « sous-jacents » (par exemple en remboursant d'anciennes dettes, en arrêtant de consommer certaines substances, en commençant à travailler) et obtenir la « formation dans une vie indépendante » en étant suivis par les travailleurs sociaux. On suppose ainsi que les clients seront progressivement capables de vivre dans un logement traditionnel. Dans ce modèle, le niveau d'intimité, d'autonomie et de liberté ainsi que la qualité des logements augmentent dans un mouvement ascensionnel (comme une sorte de récompense pour bonne conduite et la réussite dans la résolution des problèmes) tandis que le niveau de supervision et de contrôle diminue.

Il existe des variations dans le nombre d'échelons à gravir et dans les types exacts de services basés sur le logement fournis, mais la logique de base des approches d'escaliers en Europe (Sahlin 2005) et des modèles linéaires ou de « continuum de soins » aux Etats-Unis (Ridgway and Zipple, 1990) reste identique, à savoir la progression via plusieurs services résidentiels limités dans le temps, distincts, physiquement séparés vers la vie autonome (Pleace, 2008).

Toutefois, le revers de ce système est que les personnes qui ne « progressent » pas restent bloquées à un échelon, tandis que celles qui ne « se comportent pas bien » ou qui ne respectent pas le traitement ou les programmes de soutien sont ramenées soit à un niveau inférieur, soit au niveau le plus bas, c'est-à-dire souvent l'abri de nuit.

Plusieurs des éléments les plus problématiques de l'approche d'escalier ont été critiqués (Tsemberis et Asmussen, 1999; Sahlin 2005):

- stress et bouleversement provoqués par le besoin de passer par différents projets basés sur le logement ;
- absence de liberté et de choix des usagers du service combinée à des niveaux d'accompagnement standardisés dans les différentes étapes des services résidentiels ;
- les décisions sur le moment et l'endroit où les clients sont placés sont prises par le personnel du service ; les clients ont droit à peu d'intimité et sont suivis (au moins aux étapes « inférieures ») ;
- les compétences acquises pour le fonctionnement réussi dans un cadre réuni structuré ne sont pas nécessairement transférables à une situation de vie indépendante ;
- le passage final vers un logement indépendant peut prendre plusieurs années et de nombreux clients sont « perdus » entre les différentes étapes.

Les systèmes de prise en charge basés sur de telles approches ont été critiqués parce qu'ils gèrent l'absence de chez-soi au lieu d'y mettre fin (Burt et Spellman, 2007). Sahlin (2005) a estimé pour la Suède que dans les villes utilisant une approche en escalier, le taux d'absence de chez-soi avait augmenté et non pas diminué, contrairement à l'objectif initial. Puisque plus de personnes sont expulsées ou transférées vers des échelons inférieurs, pour ensuite gravir à nouveau les échelons et puisqu'il y a un flux continu de nouvelles personnes sans chez-soi qui n'arrivent pas à obtenir un logement traditionnel ou qui sont expulsées des logements traditionnels, l'escalier local tend à s'étendre sur les échelons inférieurs tandis que les marches du haut forment un goulot.

Wong et al. (2005) ont trouvé qu'aux Etats-Unis que même dans la rangée la plus basse du modèle de « continuum de soins », les programmes d'hébergement d'urgence, une grande partie de la population sans chez-soi ne pouvait même pas accéder au système de « continuum de soins ». Une majorité d'abris d'urgence (61%) ont rejeté les toxicomanes, 43% n'admettaient pas les personnes souffrant de symptômes sévères de maladie mentale et 32% n'acceptaient pas les personnes présentant de sérieux problèmes physiques. Cela indique que, si les systèmes d'escalier et de « continuum de soins » sont souvent décrits comme étant uniquement destinés aux clients présentant des besoins de soutien complexes et des problèmes sévères comme des troubles mentaux et des problèmes de dépendance, ces groupes sont souvent explicitement exclus. Les services sont en réalité proposés comme étant l'unique option à d'autres personnes sans chez-soi présentant des besoins de soutien mineurs, contribuant ainsi à la définition d'une portion croissante de personnes sans chez-soi comme étant « incapables de vivre de manière autonome » et occultant le problème des barrières structurelles pour l'accès à un logement traditionnel.

L'alternative: accès rapide au logement et accompagnement au niveau du logement si nécessaire

Contrairement aux approches basées sur la supposition que les personnes confrontées à l'absence de chez-soi doivent se « reconstruire » ou « devenir aptes pour un logement » (« le traitement d'abord »), les stratégies alternatives cherchent à les faire accéder à un logement permanent aussi vite que possible (« le logement d'abord »). Cette approche reconnaît le logement comme étant un droit fondamental pour tous.¹⁹ L'accompagnement est offert aux personnes sans chez-soi qui en ont besoin, mais la sobriété et le traitement ou la motivation de changer ne sont pas des conditions pour avoir accès à un logement permanent et autonome ; de même, le fait de ne pas respecter des règles des services d'accompagnement ne peut pas entraîner une expulsion. Le respect des lois relatives à la location résidentielle est l'unique condition. Un élément essentiel de cette approche est que les interventions des services sociaux peuvent être plus efficaces lorsqu'elles sont offertes à des personnes dans leur propre logement. Le choix et un sentiment de sécurité et de stabilité en ce qui concerne le logement et l'accompagnement sont des points importants de cette stratégie alternative, bien que des variantes existent dans la pratique en ce qui concerne le type

¹⁹ Le droit au logement est largement reconnu, même dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et la Charte sociale européenne révisée. Mais seuls le Royaume-Uni et la France ont introduit un droit au logement statutaire et individuellement opposable dans l'UE (Loison-Leruste et Quilgars, 2009).

et la durée de l'accompagnement ainsi que le type de logement fourni à long terme (cf. Johnsen et Teixeira, 2010, et ci-dessous).

Il est à présent largement démontré que les personnes sans chez-soi préfèrent vivre dans un logement autonome intégré et que le logement partagé ou la vie dans des centres d'hébergement sont des alternatives que seule une très petite minorité préfère (Busch-Geertsema, 2002 et 2005). Mais les personnes sans chez-soi sont-elles capables de vivre dans des logements intégrés, même s'elles présentent des besoins de soutien complexes?

59

Preuves des Etats-Unis : Logement d'abord (Housing First)

Des recherches menées aux Etats-Unis ont démontré que même les personnes souffrant de troubles mentaux sévères et d'un « double diagnostic »²⁰, une approche de « Logement d'abord » fonctionnait mieux que l'approche du « continuum de soins ». Dans une étude expérimentale longitudinale et randomisée menée à New York, 225 personnes sans chez-soi et souffrant d'une maladie mentale ont été dirigées au hasard soit vers un logement sous condition de traitement et de sobriété (le groupe de contrôle), soit logées immédiatement et sans condition de traitement dans un modèle de Logement d'abord développé par l'organisation Pathways to Housing à New York (le groupe expérimental). Au bout de deux ans, le groupe expérimental affichait environ 80% de logements stables par rapport à 30% seulement pour les bénéficiaires des services du « continuum de soins » traditionnel (Tsemberis et al, 2004). La grande majorité des participants au groupe de Logement d'abord ont démontré qu'ils étaient capables d'obtenir et de conserver un logement indépendant et même après 48 mois, il n'y avait pas d'augmentation du nombre de consommation de substances et/ou de symptômes psychiatriques et aucune différence significative n'a été relevée par rapport au groupe de contrôle (Padget et al, 2006). Une autre étude portant sur les personnes présentant des problèmes psychiatriques et résidant dans des abris à long terme dans un comté périphérique a démontré que 68% des clients de l'approche Logement d'abord conservaient leur logement après près de quatre ans, le modèle original de Logement d'abord, Pathways to Housing, enregistrant même un taux de maintien de plus de 78% (Stefancic et Tsemberis, 2007). L'influence de ces études sur le débat a été particulièrement forte parce qu'elles prouvaient la meilleure stabilité du logement (et les moindres coûts) de l'approche de Logement d'abord sur la base d'études expérimentales randomisées et à long terme comprenant un nombre élevé de personnes sans chez-soi souffrant d'une maladie mentale.

Des études ultérieures ont affiché des taux élevés de conservation du logement dans plusieurs projets de Logement d'abord différents. Dans une étude gouvernementale, 84% des 80 personnes présentant une maladie mentale sévère vivaient toujours dans l'un des trois projets de Logement d'abord analysés au bout d'un an (Pearson et al, 2007).

Le prototype de Logement d'abord développé par le projet Pathways to Housing project en 1992 à New York comprend plusieurs éléments qui ne doivent pas être oubliés lorsque l'on aborde ce modèle et les résultats (cf. Atherton et McNaughton Nichols, 2008; Tsemberis, 2010; Johnsen et Teixeira, 2010) :

- Pathway to Housing travaille exclusivement avec les personnes qui souffrent de problèmes d'assuétude et d'une maladie mentale.
- Le programme offre un accès immédiat à un logement abordable permanent directement depuis la rue ou les services d'urgence, sans exiger de participation à un traitement ou la sobriété. Il se concentre sur une approche de réduction des maux. La participation au traitement de santé mentale et à la réduction de la consommation de drogues et d'alcool est encouragée, mais il ne s'agit pas d'une condition pour accéder à un logement ou pour conserver la résidence et l'accompagnement.
- La prise en charge globale est généralement assurée par une équipe d'Assertive Community Treatment ((traitement actif de communauté) ACT) ou de gestion intensive. Les équipes ACT comprennent toute une série d'experts, comme des spécialistes de la toxicomanie, des infirmières, des psychiatres, des travailleurs sociaux, des supporteurs et des spécialistes de l'emploi. Les équipes ne sont pas présentes sur le site mais sont disponibles par téléphone 24h/24, 7 jours/7. L'utilisation de ces services se fait sur une base volontaire, mais les clients sont encouragés à y faire appel et on leur demande de rencontrer le personnel au moins une fois par semaine. Les services de budgétisation sont proposés pour aider à veiller à ce que la location et d'autres factures soient payées.
- Le logement est fourni sur la base d'un bail standard, sans limites dans le temps et les services sont disponibles aussi longtemps que nécessaire. Ces deux volets sont indépendants, de sorte qu'en cas de perte de l'appartement à cause de violations du bail, le personnel du programme continuera de travailler avec la personne

²⁰ Maladie mentale et problèmes d'accoutumance.

en question, en essayant d'éviter une rechute dans l'absence de chez-soi et d'assurer la continuité de la prise en charge en situation de crise. D'autre part, le non-respect du traitement ou l'hospitalisation à court terme ne peuvent pas entraîner l'expulsion.

- Pathways to Housing souligne l'importance du choix en tant qu'élément central de l'approche de Logement d'abord. Les participants peuvent choisir le type, la fréquence et la séquence des services. Ils peuvent choisir leur voisinage et leur appartement dans la mesure où des unités adéquates sont disponibles. Le choix porte également sur la sélection de meubles et d'articles ménagers.
- Pathways to Housing (contrairement à d'autres fournisseurs de Logement d'abord) souligne aussi le besoin d'utiliser des logements dispersés pour veiller à ce que les personnes souffrant d'une maladie mentale soient intégrées dans la communauté et actuellement, le programme limite les baux à maximum 20% des unités dans un même bâtiment (Tsemberis 2010: 45). Pathways to Housing dispose d'un département pour le logement qui trouve et acquiert les appartements adéquats pour les clients. Les appartements sont généralement loués à des propriétaires privés. Le personnel du département pour le logement s'engage aussi à assurer les entretiens et les inspections de l'appartement et il se charge de toute la communication avec les propriétaires en ce qui concerne tout problème que le locataire pourrait rencontrer. Les clients doivent consacrer 30% de leurs revenus au loyer, le programme paye le reste.

Cependant, puisque le modèle de Logement d'abord à réussite a été adopté et promu au niveau fédéral aux États-Unis et qu'il a été imité dans d'autres pays, le terme de « Logement d'abord » (Housing First) est devenu plus ambigu, puisqu'il est à présent utilisé pour décrire une plus large variété de types de services qui peuvent fortement s'écarter du modèle original (Pearson et al, 2007; Pleace, 2008; Atherton et McNaughton Nichols, 2008; Johnsen et Teixeira, 2010).

Si Pathways to Housing recommande l'utilisation de logements dispersés et souligne qu'il s'agit d'un facteur essentiel pour l'intégration sociale et le bien-être psychologique des résidents (Gulcur et al, 2007; Tsemberis, 2010), d'autres projets utilisent un logement de type accompagné réuni avec un personnel d'accompagnement sur place (Pearson, 2007; Larimer et al, 2009). Certains logements utilisés par d'autres projets de Logement d'abord affichent des similitudes avec les centres d'hébergement traditionnelles pour les personnes sans chez-soi, mais sans limite de séjour. Une évaluation gouvernementale américaine des modèles de Logement d'abord comprend un programme situé à Seattle, qui fournit un logement dans trois abris situés dans un quartier de trois pâtés de maisons. Un de ces centres d'hébergement présente 180 unités résidentielles et un abri de 203 lits (Pearson et al, 2007: 21).

D'autres déviations par rapport à l'approche originale comprennent une plus grande sélectivité dans le recrutement des usagers (rejet des usagers définis comme « difficiles à loger » ou ne voulant pas coopérer avec le personnel d'accompagnement), l'imposition de limites dans le temps et la définition d'objectifs qui ne sont pas compatibles avec la philosophie de réduction du mal de Pathways to Housing (Stefancic et Tsemberis, 2007; Pearson et al, 2007; Toronto Shelter, Support & Housing Administration, 2007).

Pathways to Housing développe actuellement une échelle de fidélité de Logement d'abord (cf. www.pathwaystohousing.org) tandis que certaines études ont identifié des différences par rapport au modèle original comme étant responsables de taux de stabilité du logement et de satisfaction des clients inférieurs dans des projets qui se sont écartés des caractéristiques essentielles de Logement d'abord, telles que développées par Pathways (Stefancic et Tsemberis, 2007; Gulcur et al, 2007).

Toutefois, les études de Logement d'abord aux États-Unis ont indiqué très clairement que même les personnes sans chez-soi présentant des problèmes d'assuétude et de santé mentale sévères, qui sont généralement considérés comme très difficiles à loger, sont capables de conserver des locations stables et indépendantes dans des appartements autonomes si un accompagnement adéquat leur est proposé. Cette preuve est particulièrement forte car les clients n'ont pas été « triés sur le volet » avec une préférence pour les personnes considérées comme étant « prêtes au logement » ; c'est plutôt le contraire (Atherton et McNaughton Nicholls, 2008).

Plusieurs études ont également indiqué que les coûts des projets de Logement d'abord étaient sensiblement inférieurs à ceux des placements réalisés dans le cadre du « continuum de soins » ou des séjours en prison ou en hôpital psychiatrique, des situations que bon nombre de clients ont connues avant d'être relogés par des projets de Logement d'abord ou d'autres projets d'accompagnement au logement (Padgett et al, 2006; pour un résumé d'autres études, cf. Culhane et al, 2008 et Tsemberis, 2010).

Il existe des preuves indiquant clairement qu'une stratégie de Logement d'abord n'entraîne pas une augmentation des problèmes de santé ou de toxicomanie par rapport aux approches de « continuum de soins ». Il n'y a toutefois que des preuves limitées quant au fait que cette approche entraînera une réduction de la toxicomanie et un rétablissement au niveau des problèmes mentaux. Si certaines études indiquent une réduction de la consommation de drogues et d'alcool dans les projets de Logement d'abord dès la première année (Larimer et al, 2009; Toronto Shelter, Support & Housing Administration, 2007), d'autres n'affichent aucune amélioration sensible. Une récente révision des études de Logement d'abord stipulait même que les preuves n'étaient pas suffisantes pour prouver que

les programmes de Logement d'abord pouvaient être appliqués aux personnes souffrant d'une assuétude sévère et active (Kertesz et al, 2009). L'étude gouvernementale de Pearson et al. (2007: 104) conclut :

« Si le logement fourni par les programmes a augmenté la stabilité du logement et offert l'opportunité de bénéficier d'un traitement, les progrès significatifs vers la récupération et l'autosuffisance prennent souvent des années et il ne s'agit pas d'un processus linéaire. Il est plutôt question d'une série de hauts et de bas. »

Il convient aussi de noter qu'une approche visant la réduction du mal telle que suivie par Pathways to Housing, si elle encourage les clients à réaliser des objectifs tels que la fin de la toxicomanie et à mener une vie autonome si possible, elle n'exige pas et n'attend pas que tous ses clients s'y conforment (Pleace, 2008).

L'approche de Logement d'abord a reçu beaucoup d'attention dans les médias américains et parmi les politiciens américains. Il s'agissait d'un élément crucial de la stratégie nationale visant à mettre fin à l'absence chronique de chez-soi aux Etats-Unis et des centaines de communautés locales se sont engagées à suivre cette stratégie. Des projets de Logement d'abord ont été développés dans différents pays, parmi lesquels l'Australie et le Canada, et ils sont actuellement testés dans plusieurs pays européens (cf. ci-dessous).

Des preuves d'Europe et d'ailleurs

Johnsen et Teixeira (2010) arrivent à la conclusion pour le Royaume-Uni que les approches linéaires dominent toujours et que la philosophie du « traitement d'abord » prévaut pour les personnes sans chez-soi qui ne sont pas couvertes par la législation nationale sur l'absence de chez-soi en tant que personne définie par la loi comme étant sans chez-soi. Leur déclaration selon laquelle « dans la plupart des zones urbaines, la grande majorité d'entre eux passent du temps dans des centres d'hébergement et/ou d'autres logements de transition avant de passer à un logement indépendant » (p. 15) est probablement vraie pour la plupart des pays européens. Le concept selon lequel les personnes sans chez-soi doivent être « prêtes au logement » avant d'être logées est lui aussi largement répandu.

D'autre part, l'idée selon laquelle les personnes sans-abri devraient être placées aussi vite que possible dans un logement traditionnel et qu'un accompagnement polyvalent devrait être fourni à ceux qui en ont besoin a gagné beaucoup d'influence dans les pays européens ces dernières années. Les preuves disponibles à propos de telles approches dans plusieurs pays européens (Allemagne, Italie, Irlande et RU) ont confirmé, tout comme celles provenant des Etats-Unis mais avec une méthodologie moins solide, que les services offrant aux gens présentant des besoins complexes d'accompagnement un logement autonome et traditionnel ainsi qu'un accompagnement polyvalent pouvaient enregistrer de bons résultats et de faibles taux d'échec au niveau de la location (Fitzpatrick et al, 2010, Busch-Geertsema, 2002 et 2005; Tosi, 2005; Dane 1998; Pleace, 1997). Au Canada, 87% des personnes sans chez-soi relogées par le projet « Streets to Homes » (De la rue à un chez-soi) à Toronto à l'aide d'une approche de Logement d'abord vivent toujours dans leur logement deux ans après le lancement du programme. Les interviews réalisées avec une sélection de résidents ont indiqué des progrès importants au niveau de la qualité de vie et de la satisfaction (Toronto Shelter, Support & Housing Administration, 2007).

Le Logement d'abord, mais pas rien que le logement

« Le logement seul n'est pas une solution » est une réaction largement répandue dans les débats sur les politiques ciblées sur le logement et Logement d'abord dans le cadre de la lutte contre l'absence de chez-soi. Mais comme nous l'avons déjà signalé, le Logement d'abord est pour ainsi dire à l'opposé du « logement seul ». Dans le concept original, l'offre d'un soutien multidimensionnel et très intensif, disponible 24 heures/24 et 7 jours/7, est un élément essentiel.

La proportion de personnes sans chez-soi nécessitant un tel soutien intensif peut varier sensiblement d'un pays à l'autre (et il existe des raisons de penser que le nombre de personnes sans chez-soi souffrant d'une maladie mentale puisse être supérieur aux Etats-Unis, où le système de santé est moins bien développé que dans plusieurs pays européens). En effet, la proportion de personnes sans chez-soi qui ont « uniquement besoin d'un logement » et d'un accès aux services sociaux intégrés est souvent sous-estimée. Il est toutefois important de reconnaître qu'un certain nombre de personnes sans chez-soi auront besoin d'un accompagnement social individuel et sur mesure pour conserver une location et améliorer leur qualité de vie. Le point important de l'approche de Logement d'abord est que la fourniture d'un tel accompagnement en tant que service dans un logement traditionnel est plus efficace (et plus humaine) que de faire dépendre l'accès à un logement permanent et autonome de séjours préalables « réussis » dans des logements de transition.

Dans les pays disposant de services sociaux et de santé qui fonctionnent bien, une approche de gestion des cas et un accompagnement polyvalent flexible pourraient être plus pertinents que l'approche ACT pratiquée par Pathways to Housing, mais cela dépendra bien sûr aussi du groupe cible spécifique.

Le Logement d'abord – uniquement pour les personnes présentant des besoins d'accompagnement complexes ?

Les projets de Logement d'abord tels qu'ils ont été évalués aux Etats-Unis et qui sont testés dans plusieurs pays européens représentent un service très spécifique pour un sous-groupe de personnes sans chez-soi très spécifique, à savoir les personnes sans chez-soi souffrant d'une maladie mentale, la majorité d'entre eux présentant aussi des assuétudes. Ils sont souvent sans chez-soi depuis une longue période et forment un sous-groupe de personnes sans chez-soi chroniques.

Une analyse longitudinale de l'utilisation des centres d'hébergement aux Etats-Unis laisse entendre que les expériences d'absence de chez-soi ont tendance à être « transitoires », « épisodiques » ou « chroniques » (Kuhn et Culhane, 1999; Culhane et Metraux, 2008; O'Sullivan, 2008). L'absence de chez-soi chronique et épisodique est fortement associée aux hommes seuls présentant des niveaux élevés d'assuétude et une sévère maladie mentale. L'absence de chez-soi transitoire est quant à lui associée aux faibles besoins de soutien individuel. Les personnes sans chez-soi transitoires utilisant les centres d'hébergement représentent la majorité des utilisateurs (environ 80%) et sortent de l'absence de chez-soi assez vite – une grande partie d'entre eux sans autre prise en charge officielle. Les personnes sans chez-soi chroniques représentent une fraction relativement limitée des utilisateurs des centres d'hébergement (environ 10%) mais ils occupent près de la moitié des lits de ces centres d'hébergement. Ils forment un petit groupe avec des besoins complexes et produisant des coûts relativement élevés. A la lumière de l'efficacité du Logement d'abord et du logement accompagné permanent pour ce groupe, il a été suggéré aux Etats-Unis de rediriger les ressources de la fourniture d'centres d'hébergement au logement permanent avec un soutien adéquat pour les usagers chroniques de centres d'hébergement.

Or, s'il est insensé de fournir des abris et un logement transitoire spécialisé aux personnes sans chez-soi présentant les besoins d'accompagnement les plus complexes, pourquoi cela serait-il sensé pour les personnes présentant des problèmes moins sévères ? Et si les preuves indiquent que les personnes présentant un double diagnostic peuvent mieux s'en sortir dans un logement indépendant avec un accompagnement adapté que dans un escalier de transition, il n'y a aucune raison de croire qu'il n'en va pas de même pour les personnes souffrant de problèmes moins sévères. Il se peut qu'elles nécessitent d'autres types d'accompagnement (moins intensif et peut-être pour une durée plus courte), mais l'accès au logement autonome et la fourniture d'un accompagnement individuel sur mesure sont des éléments clés pour lutter contre leur absence de chez-soi aussi. L'évaluation individuelle des besoins d'accompagnement et la flexibilité de l'accompagnement proposé sont toutefois des conditions importantes pour fournir le bon type, la bonne intensité et la bonne durée d'aide sociale. Bien entendu, les dimensions financières jouent un rôle important à ce niveau et il n'est ni légitime ni utile de fournir un accompagnement à long terme et intensif aux personnes qui n'en ont pas réellement besoin.

Enfin, il ne faut pas non plus oublier qu'une certaine proportion des personnes sans chez-soi n'a pas besoin d'un accompagnement spécialisé. Elles peuvent souvent compter sur des réseaux de soutien informels composés d'amis ou de proches pour sortir de l'absence de chez-soi. Pour elles, l'accès à un logement adéquat et abordable et aux services sociaux généraux (et au soutien financier) en cas de besoin est en fait la seule et unique solution pour sortir de l'absence de chez-soi (pour le RU, cf. Pleace et al, 2008; pour la France, cf. Brousse 2009).

L'approche de Logement d'abord peut-elle être transférée en Europe et que signifient les « approches ciblées sur le logement » dans le contexte européen ?

Plusieurs académiciens (particulièrement au Royaume-Uni) ont étudié le potentiel de l'approche Logement d'abord dans un contexte européen ou britannique (Pleace, 2008; Atherton et McNaughton Nichols, 2008; Johnsen et Teixeira, 2010). Ils reconnaissent tous que les preuves américaines ont beaucoup compliqué le maintien de la vision (typique pour une approche de « traitement d'abord ») selon laquelle les personnes présentant des besoins en accompagnement complexes sont incapables de conserver une location indépendante sans intervention préalable dans des institutions spécialisées. Ils indiquent aussi que certains éléments de l'approche de Logement d'abord sont déjà réalisés dans des projets pour les personnes sans chez-soi souffrant de problèmes d'assuétude ou de santé mentale dans des pays européens et qu'il existe au moins un potentiel pour tester et évaluer les projets de Logement d'abord tels que réalisés par Pathways to Housing aux Etats-Unis dans différents contextes sociaux européens. Ils avertissent aussi contre une surgénéralisation des résultats de recherche, principalement basés sur des études américaines, par rapport à un contexte social sensiblement différent en Europe et ils appellent à plus de recherches sur les effets des modèles de Logement d'abord et des modèles alternatifs de logement accompagné en Europe.

L'approche de Logement d'abord avec un accent spécial sur les personnes souffrant de problèmes psychiatriques ou d'assuétude est explicitement citée dans plusieurs projets développés en Europe, comme Turning Point Scotland (Le Moment décisif (Ecosse), un projet basé sur le Logement d'abord) à Glasgow (Ecosse, RU, cf. Johnsen et Teixeira, 2010), le projet Discus basé sur le Logement d'abord à Amsterdam (cf. <http://www.hvoquerido.nl/discus.html>) et un projet de Logement d'abord à Lisbonne géré par l'Association pour l'Etude de l'Intégration psychosociale (AEIPS). Les évaluations de ces projets au niveau national sont prévues ou en cours, mais aucun résultat n'est encore

disponible. Les projets de Logement d'abord sont également prévus ou en cours de mise en œuvre au Danemark, en Finlande, en France, en Irlande, en Suède et dans d'autres pays européens.

Le terme de « Logement d'abord » a souvent été utilisé pour une politique et une philosophie plus larges, visant la normalisation des conditions de vie matérielles des personnes sans chez-soi et une intégration rapide dans un logement permanent ; une condition préalable pour poursuivre l'intégration. Une telle « approche de normalisation » ou approche de politique « ciblée sur le logement » a été promue dans plusieurs pays européens pendant des années. Le système légal de prise en charge des personnes sans chez-soi au RU et les programmes de lutte contre l'absence de chez-soi en Finlande, par exemple, ont traditionnellement été « ciblés sur le logement ». L'Allemagne, la Finlande et l'Ecosse ont été mentionnées dans un aperçu prématuré sur différentes approches « d'établissement » à la lutte contre l'absence de chez-soi en tant qu'exemples de « modèle de normalisation » (Harvey 1998), cherchant à réduire l'utilisation d'abris et de logements transitoires et à augmenter l'accès au logement permanent et à l'accompagnement polyvalent pour les personnes anciennement sans chez-soi. L'Allemagne peut être citée à titre d'exemple, puisque des marchés du logement détendus, un travail ciblé vers une augmentation de l'accompagnement dans le logement et le remplacement de logements temporaires, et un accent fort sur la prévention ont permis de réduire considérablement l'absence de chez-soi (Busch-Geertsema et Fitzpatrick, 2008).

Dans un récent article sur les stratégies liées à l'absence de chez-soi dans les régimes sociaux libéraux et socio-démocrates (Irlande et pays du RU, Norvège, Danemark, Finlande et Suède), l'impact de l'approche de Logement d'abord a été noté dans tous les pays « bien que le terme de 'Logement d'abord' soit utilisé de manière assez élastique... des accents clairs sur les résultats comme la réduction de l'utilisation de logements temporaires, la réduction des séjours dans des centres d'hébergement, la fourniture d'un logement à long terme ou permanent et la fourniture d'un accompagnement et de services individualisés sont évidents dans toutes les stratégies révisées » (Benjaminsen et al, 2009:45). Le Logement d'abord est aussi mentionné comme étant l'un des principes de base de la récente stratégie française de lutte contre sur l'absence de chez-soi.²¹

Un débat plus approfondi sur le rôle du choix et des types de fourniture de logement adéquats est nécessaire. Des recherches menées aux Etats-Unis et au Canada ont démontré qu'un plus grand choix en ce qui concerne le logement entraîne une plus grande satisfaction au niveau du logement et finalement une stabilité des personnes relogées (Pearson et al, 2007: Toronto Shelter, Support & Housing Administration, 2007). L'étude canadienne et des études menées en Allemagne et au RU ont également prouvé que les projets dans lesquels des personnes sans chez-soi célibataires étaient « relogées » dans un logement partagé enregistraient de moins bons résultats et impliquaient un plus grand risque d'échec que les logements autonomes, indépendants. Comme le soulignent Atherton et McNaughton Nichols (2008: 299), « les programmes utilisant les logements de type centre d'hébergement ne fournissent pas un des préceptes de base de Logement d'abord. »²²

Edgar et al. (2000) ont trouvé, lorsqu'ils ont analysé différents types de « logements accompagnés » en Europe, qu'il y avait une tendance générale au passage des approches centrées sur l'endroit aux dispositions centrées sur la personne, c'est-à-dire un passage du logement accompagné à l'accompagnement au logement. Cela implique que l'on a tendance à s'éloigner des logements avec accompagnement sur place pour se rapprocher des types d'accompagnement flexibles, qui se concentrent sur les exigences individuelles des personnes dans le besoin, vivant dans un logement traditionnel. Si ces besoins évoluent ou deviennent moins intenses, les personnes ne doivent pas passer à un autre type de logement, mais l'accompagnement offert devra être modifié, et finalement disparaître. Il peut aussi être intensifié en période de crise.

Les principales composantes pour réduire l'absence de chez-soi : l'accès au logement, le soutien adéquat pour les personnes dans le besoin et la prévention

Pour résumer, assurer l'accès à un logement adéquat et abordable en tant que première réponse à tous les types d'absence de chez-soi est un principe général important des politiques efficaces relatives à l'absence de chez-soi. Il est aussi essentiel que des moyens suffisants soient disponibles pour couvrir les coûts du logement et de la subsistance, et, pour ceux qui ne peuvent pas se procurer ces moyens par un travail rémunéré, que des allocations adéquates soient fournies par les systèmes de sécurité sociale.

Le logement social est une source importante de fourniture de logement décent aux personnes sans chez-soi et aux personnes à risque d'absence de chez-soi. Toutefois, des mécanismes d'accès préférentiel pour les personnes sans

²¹ Cf. République française (2007)

²² En Suède, une tendance des municipalités à convertir les dispositions de logement transitoire qui ont fait partie d'un modèle en escalier en logements accompagnés permanents en dehors du marché du logement régulier a été très critiquée et est opposée aux approches de Logement d'abord qui acquièrent des logements depuis le marché du logement traditionnel : « En transformant les unités de logement spécial en infrastructures de logement permanent, le nouveau modèle n'offre pas de mécanisme permettant aux personnes sans chez-soi de se rétablir sur le marché du logement traditionnel, ce qui n'offre pas vraiment de voie de sortie de l'absence de chez-soi. » (Hansen Löfstrand, 2010: 29).

chez-soi et les ménages menacés d'absence de chez-soi imminente sont souvent nécessaires et des barrières d'accès doivent être réduites pour utiliser le potentiel de cette partie du parc de logements.²³ Il arrive que des accords de coopération entre les propriétaires sociaux, les municipalités et les ONG proposant des services sociaux affichent des résultats positifs. Suite à la diminution ou au parc déjà très limité de logements sociaux dans de nombreux pays européens, les approches alternatives pour assurer l'accès au logement gagnent de l'importance. Nous notons parmi les exemples intéressants celui de la fondation Y en Finlande, qui utilise des fonds du gouvernement et de l'association finlandaise des machines à sous pour acheter de petits appartements dispersés dans des bâtiments occupés par des propriétaires afin de les louer principalement à des personnes sans chez-soi célibataires (cf. Tainio et Fredriksson, 2009). Certains pays européens, comme l'Irlande, les pays du RU et la France ont récemment essayé de mieux utiliser le secteur de la location privée pour loger les personnes sans chez-soi. En Belgique, en Allemagne, en Espagne et ailleurs, les agences de location sociale louent et sous-louent des logements sur le marché de la location privée (cf. Busch-Geertsema, 1998; de Decker, 2002), suivant ainsi une approche similaire à celle décrite ci-dessus pour Pathways to Housing. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, l'utilisation des Fonds régionaux européens pourrait à l'avenir être une source de financement pour le logement accompagné à destination des groupes marginalisés suite à de récentes modifications apportées aux réglementations proposées par la Commission européenne.

Une aide sociale adaptée pour les personnes dans le besoin, qui les aide à conserver leur location, à progresser vers l'intégration et à améliorer leur qualité de vie, sera nécessaire pour un certain nombre de personnes ayant fait l'expérience de l'absence de chez-soi mais pourrait être idéalement fournie dans un logement traditionnel. Jusqu'à présent, nous ne disposons pas de preuves assez solides dans les pays européens quant aux types d'aide les plus efficaces pour les personnes anciennement sans chez-soi²⁴, mais il est clair que pour certains d'entre eux, l'aide doit être fournie avec assurance (visite des clients chez eux, encouragement de la participation et ne pas attendre que l'on demande de l'aide) et être multidimensionnelle. Il est également primordial que l'intensité et la durée de l'accompagnement polyvalent soient flexibles. Une approche de gestion des cas et une coopération avec les services sociaux et de santé traditionnels sont nécessaires pour une partie des personnes sans chez-soi relogées. Il se peut que d'autres aient simplement besoin d'une aide au niveau des problèmes financiers, des demandes d'allocation, etc., et si nécessaire d'un soutien pour traiter les problèmes de location ou pour une intervention en situation de crise.

Des mesures de prévention globales et qui fonctionnent bien sont nécessaires pour que les personnes à risque restent dans un logement traditionnel et pour prévenir l'expulsion. Toutes les stratégies nationales récentes sur l'absence de chez-soi affichent généralement un accent plus marqué sur la prévention. Dans plusieurs pays, comme l'Autriche et l'Allemagne, des centres de prévention spécialisés pour les ménages menacés d'expulsion ont été créés au cours des dix dernières années (en Allemagne principalement par les municipalités, en Autriche généralement par les ONG). Ils offrent un accompagnement proactif spécialement destiné aux ménages présentant des arriérés de location. Les efforts de prévention ciblent aussi souvent la médiation des conflits domestiques et comprennent des mesures visant à fournir un accès rapide au logement pour les personnes qui quittent des institutions et pour les personnes qui doivent quitter leur logement à cause de conflits domestiques qui s'intensifient (cf. Busch-Geertsema et Fitzpatrick 2008).

Risques et avertissements

Les études publiées jusqu'à présent sur les résultats de l'accompagnement au logement pour les personnes anciennement sans chez-soi indiquent qu'il est important de fixer des objectifs réalisables, surtout pour les personnes marginalisées présentant une longue histoire d'absence de chez-soi, de vie dans la rue et d'autres problèmes. Dans les sociétés enregistrant des niveaux de chômage et de pauvreté élevés et pour les personnes affichant une longue histoire de marginalisation, il se peut que l'autonomie complète ne soit pas toujours une perspective réaliste. Si ces personnes arrivent à conserver leur location et à ne pas retomber dans l'absence de chez-soi, on peut estimer qu'il s'agit d'une évolution importante vers une intégration et une autonomie relatives (et elle est clairement appréciée en tant que telle par les personnes concernées), même si elles dépendent toujours d'un soutien en situation de crise, qu'elles rencontrent des difficultés pour trouver un emploi et qu'elles doivent se débrouiller avec des ressources financières limitées (Busch-Geertsema 2005). Ou, comme le dit le créateur du projet Pathways to Housing à New York, Sam Tsemberis (2010: 52) : « Logement d'abord et d'autres interventions d'accompagnement au logement peuvent mettre fin à l'absence de chez-soi, mais elles ne soignent pas les troubles psychiatriques, les assuétudes ou

²³ Le rejet des personnes sans chez-soi et des ménages définis comme étant des « locataires risqués » est souvent légitimé par le classement dans une liste noire des ménages affichant un historique d'endettement et en accentuant un principe de mixité sociale (cf. Edgar et al 2002; Busch-Geertsema, 2007)

²⁴ Pour les Etats-Unis et une concentration sur les personnes sans chez-soi souffrant d'une maladie mentale, cf. Nelson et al (2007). Actuellement, plusieurs projets de recherche menés dans des pays européens (par exemple au Danemark et aux Pays-Bas) se concentrent en profondeur sur l'efficacité de différents types de soutien visant à lutter contre l'absence de chez-soi.

encore la pauvreté. On peut dire que ces programmes aident les individus à surmonter le traumatisme de l'absence de chez-soi dans la misère quotidienne normale de l'extrême pauvreté, des stigmates et du chômage ». Comme il l'indique à juste titre, la pauvreté et le chômage sont des problèmes structurels qui doivent être traités avec des mesures structurelles.

L'isolement social, la solitude et l'ennui des personnes sans chez-soi seules après avoir été relogées sont souvent considérés comme étant des risques qui peuvent entraîner un sentiment d' « absence de chez-soi à la maison » et finalement une répétition de l'absence de chez-soi, menaçant ainsi la durabilité des efforts de relogement. Ces problèmes doivent être traités par le soutien offert et par les mesures ciblées (dont le soutien des pairs par les personnes anciennement sans chez-soi et des régimes d'emploi et de formation ciblés), mais il n'y a pas de raison légitime de retarder l'accès à un logement traditionnel.

Un des risques de la promotion « exagérée » des politiques ciblées sur le logement ou de Logement d'abord pourrait être la fermeture des logements d'urgence ou temporaires sans que de bonnes alternatives soient en place. On n'a pas encore réellement testé dans quelle mesure les centres d'hébergement et les logements transitoires pouvaient être minimisés si de bons mécanismes de prévention étaient en place et si les politiques ciblées sur le logement étaient entièrement efficaces. Une petite offre de logements temporaires sera nécessaire pour les personnes sans chez-soi transitoires, qui ont perdu leur logement par force majeure, qui sont récemment arrivés dans une ville ou qui fuient la violence domestique, etc. Il ne faut pas oublier que même si les projets de relogement pour les personnes sans chez-soi les plus exclues aux Etats-Unis, en Europe et ailleurs ont eu des effets positifs, il reste une petite proportion d'usagers qui n'ont pas réussi à conserver leur location. Des solutions doivent être trouvées pour ces personnes aussi.

Parmi les personnes sans chez-soi chroniques, il se peut qu'il reste un petit groupe qui souhaite ou qui a besoin d'un autre environnement qu'un logement traditionnel. Le logement accompagné à long terme, où les résidents peuvent vivre en permanence et qui assure une structure plus commune et suivie, peut mieux convenir à certaines personnes présentant une longue histoire d'hospitalisation et de sérieux problèmes. Il existe toutefois des alternatives aux infrastructures de type centre d'hébergement même pour ce groupe. L'approche danoise d'un modèle « skæve huse » (« logement alternatif pour une vie alternative ») offre aux personnes sans chez-soi leur propre logement avec un contrat de location traditionnel, mais des types inhabituels de logements autonomes mais regroupés sont utilisés. Le modèle suit une approche de réduction du mal et, s'il n'y a pas de personnel permanent vivant dans ces communautés, les travailleurs sociaux rendent régulièrement visite aux locataires, suivent leurs progrès et fournissent des services (par exemple au niveau de la santé, de l'emploi) si c'est possible et nécessaire (cf. Meert, 2005 et Hansen, 2010).

Recommandations

Au niveau européen, plusieurs recommandations ont été récemment publiées et sont pertinentes dans notre contexte. Le Rapport conjoint de 2010 sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale, adopté en mars par la Commission européenne et le Conseil des Ministres, invite les Etats membres à développer des « stratégies visant à traiter l'exclusion liée au logement et l'absence de chez-soi ». En ce qui concerne les éléments importants pour des stratégies efficaces, le rapport stipule également :

« les logements publics et sociaux sont des éléments clés des politiques de logement et constituent souvent la principale solution à l'absence de chez-soi » (Conseil de l'Europe, 2010: 9)

Le rapport mentionne aussi la pertinence des « politiques intégrées, combinant l'aide financière aux individus, la réglementation efficace et la qualité des services sociaux, dont le logement, l'emploi, la santé et les services sociaux » et souligne le besoin d'accorder une plus grande attention aux « obstacles spécifiques auxquels les personnes sans chez-soi sont confrontées pour accéder » à de tels services. Le Rapport conjoint mentionne en outre l'utilisation des fonds structurels européens, en particulier le Fonds européen de Développement régional, en tant qu'importante source potentielle de financement pour les nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les stratégies visant à améliorer l'utilisation du marché de la location privée et même le secteur du marché du logement occupé par les propriétaires pour accroître l'accès au logement aux personnes sans chez-soi sont également importantes. Les barrières existantes pour accéder au logement social pour les personnes sans chez-soi et les approches visant à franchir ces barrières devraient être étudiées.

Le passage de l'utilisation des centres d'hébergement et des logements transitoires en tant que réponse prédominante à l'absence de chez-soi vers un accès accru au logement permanent et une augmentation des capacités pour fournir un accompagnement polyvalent adéquat (et d'autres efforts de prévention) pour les personnes sans chez-soi relogées et les personnes menacées d'une absence de chez-soi imminente devrait être poursuivi, renforcé et étendu aux municipalités et aux pays européens dans lesquels l'approche d'escalier domine toujours. La Commission pourrait jouer un rôle avec des recommandations concrètes et demander aux gouvernements nationaux

de présenter régulièrement des rapports sur l'évolution de l'absence de chez-soi et sur les stratégies visant à réduire l'absence de chez-soi et l'exclusion liée au logement.

Des débats et de nouvelles recherches sur la qualité en ce qui concerne le soutien social adéquat et le logement pour les personnes anciennement sans chez-soi sont nécessaires. L'efficacité de différentes combinaisons de logement et d'accompagnement et de différents types d'approches de travail social devrait être évaluée. Il serait particulièrement utile de rassembler des preuves et de promouvoir l'apprentissage mutuel au niveau européen à propos de différents projets testant l'approche de Logement d'abord dans plusieurs villes européennes.

66

Références

- Atherton, I. et McNaughton-Nicholls, C. (2008) Housing First as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness. *European Journal of Homelessness*, 2, pp. 289-303.
- Brousse, C. (2009) Becoming and remaining homeless: a breakdown of social ties or difficulties accessing housing? Dans: F2009/06 Economie et Statistique: Special Issue on the Homeless (Version anglaise) (INSEE: Paris), pp. 43-78.
- Burt, M. et Spellman, B. (2007) Changing Homeless and Mainstream Service Systems: Essential Approaches to Ending Homelessness. Dans Dennis, D., Locke, G. et Khadduri, J. (eds.) *Toward Understanding Homelessness: The 2007 National Symposium on Homelessness Research*. (Washington DC: U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Housing and Urban Development).
- Busch-Geertsema, V. (1998) Rehousing Projects for Single Homeless Persons. *Innovative Approaches in Germany. Rapport national de 1997 pour l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, Bruxelles (FEANTSA)*.
- Busch-Geertsema, V. (2002) When homeless people are allowed to decide by themselves. *Rehousing homeless people in Germany, European Journal of Social Work* 5 (1) pp. 5 - 19.
- Busch-Geertsema, V. (2005) Does Re-Housing Lead to Reintegration? Follow-Up Studies of Re-Housed Homeless People, *INNOVATION - The European Journal of Social Science Research*, 18(2) pp.205-226.
- Busch-Geertsema, V. (2007) Measures to Achieve Social Mix and their Impact on Access to Housing for People who are Homeless. *European Journal of Homelessness*, 1, pp. 213-224.
- Busch-Geertsema, V. et Fitzpatrick, S. (2008) Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England. *European Journal of Homelessness*, 2, pp. 69-95.
- Busch-Geertsema, V. et Sahlin, I. (2007) The Role of Hostels and Temporary Accommodation. Dans : *European Journal of Homelessness*, Volume 1, Décembre 2007, pp. 67-93.
- Conseil de l'Union européenne (2009) Rapport conjoint sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale 2009, (Bruxelles: auteur), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>
- Culhane, D.P. et Metraux, S. (2008) Rearranging the deck chairs or reallocating the lifeboats. *Journal of the American Planning Association*, 74, 1, 111-121.
- Culhane, D.P., Parker, W.D., Poppe, B., Gross, K.S. et Sykes, E. (2007) Accountability, Cost-Effectiveness and Program Performance: Progress Since 1998 Paper given at the National Symposium on Homelessness Research, dans : Dennis, D., Locke, G. et Khadduri, J. (eds.) *Toward Understanding Homelessness: The 2007 National Symposium on Homelessness Research*. (Washington DC: U.S. Department of Health and Human Services and U.S. Department of Housing and Urban Development).
- Dane, K. (1998) Making it Last. Report into Tenancy Outcomes for Rough Sleepers (Londres: Housing Services Agency).
- De Decker, P. (2002) On the Genesis of Social Rental Agencies in Belgium. *Urban Studies*, 39, 2: pp. 297-326
- Edgar, B., Doherty, J. et Mina-Coull, A. (2000) Support and Housing in Europe: Tackling Social Exclusion in the European Union (Bristol: Policy Press).
- Edgar, B., Doherty, J. et Meert, H. (2002) Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe (Bristol: Policy Press).
- Fitzpatrick, S., Bretherton, J., Jones, A., Pleace, N. et Quilgars, D. (2010) The Glasgow Hostel Closure and Re-provisioning Programme: Final Report on the Findings from a Longitudinal Evaluation (York: Centre for Housing Policy)
- Harvey, B. (1998) Settlement Services for Homeless People in Europe: Lessons for Ireland (Dublin: Homeless Initiative).

- Hansen Löfstrand, C. (2010) Reforming the work to combat long-term homelessness in Sweden. *Acta Sociologica*, 53, 19-34.
- Johnsen, S. et Teixeira, L. (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: Housing First and Other Housing Models for People with Complex Support Needs* (Londres : Crisis).
- Kertesz, S.G., Crouch, K., Milby, J.B., Cusimano, R.E. et Schumacher, J.E. (2009) Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are we overreaching? *The Milbank Quarterly* 87, 2, pp. 495-534.
- Kuhn, R. et Culhane, D.P. (1998) Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data. *American Journal of Community Psychology*, 26, 2, pp. 207-232
- Loison-Leruste, M. et Quilgars, D. (2009) Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France. *European Journal of Homelessness*, Vol. 3, pp.75-100.
- Nelson, G., Aubry, T. et Lafrance, A. (2007) A review of the literature on the effectiveness of housing and support, assertive community treatment, and intensive case management for persons with mental illness who have been homeless. *American Journal of Orthopsychiatry*, 77, pp. 350-361.
- Padgett, D. K., Gulcur, L. et Tsemberis, S. (2006) Housing First Services for People Who Are Homeless With Co-Occurring Serious Mental Illness and Substance Abuse. *Research on Social Work Practice* 16, 1, pp. 74-83.
- Pearson, C. L., Locke, G., Montgomery, A. E. et Buron, L. (2007) *The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness* (Washington DC: US Department of Housing and Urban Development).
- Pleace, N. (1997) Rehousing single homeless people, dans : Burrows, R.; Pleace, N. et Quilgars, D. (eds) *Homelessness and Social Policy* (Londres : Routledge), pp. 159-171
- Pleace, N. (2008) *Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: evidence from an international review.* (Edimbourg: Scottish Government Social Research).
- Pleace, N., Fitzpatrick, S., Johnsen, S., Quilgars, D. et Sanderson, D. (2008) *Statutory Homelessness in England: The experience of families and 16-17 year olds* (Londres : Department for Communities and Local Government)
- République française (2007) *French Homeless and Poorly Housed People National Strategy (résumé en anglais)* (Paris: auteur)
- Ridgway, P. et Zippel, A. M. (1990) The paradigm shift in residential services: from the linear continuum to supported housing approaches. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 13, 11-31.
- Sahlin, I. (1998) *The Staircase of Transition. Rapport national pour l'Observatoire européen sur le Sans-abrisme 1997* (Bruxelles: Feantsa).
- Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition: Survival through Failure, Innovation – *The European Journal of Social Science Research* 18 (2) pp.115–135.
- Salyers, M. et Tsemberis, S. (2007), 'ACT and Recovery: Integrating Evidence-Based Practice and Recovery Orientation on Assertive Community Treatment Teams', *Community Mental Health Journal*, 43, 6, 619-641.
- Siegel, C., Samuels, J., Tang, D., Berg, I., Jones, K. et Hopper, K. (2006), 'Tenant Outcomes in Supported Housing and Community Residences in New York City', *Psychiatric Services*, 57, 7, 982.
- Stefancic, A. et Tsemberis, S. (2007), 'Housing First for Long-Term Shelter Dwellers with Psychiatric Disabilities in a Suburban County: A Four-Year Study of Housing Access and Retention', *The Journal of Primary Prevention*, 28, 3, 265-279.
- Toronto Shelter, Support & Housing Administration (2007) *What Housing First Means for People: Results of Streets to Homes 2007 Post-Occupancy Research* (Toronto: Toronto Shelter, Support & Housing Administration).
- Tsemberis, S. et Asmussen, S. (1999) From streets to homes: The pathways to housing consumer preference supported housing model. *Alcoholism Treatment Quarterly* 17, 12, pp. 113-131.
- Tsemberis, S., Gulcur, L. et Nakae, M. (2004), Housing First, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. *American Journal of Public Health*, 94, 4, 651-656.
- Tsemberis, S. (2010) *Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs*, dans : Gould Ellen, I. et O'Flaherty, B. (eds.) *How to House the Homeless* (New York: Russell Sage Foundation).

Wong, Y. L. I., Park, J. M. et Nemon, H. (2006) Homeless service delivery in the context of continuum of care.
Administration in Social Work, 30, 67-94.

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

Claire Roumet, Secrétaire Générale du Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS)²⁵

I. Logement social en Europe et sans-abri : De quoi parle-t-on ?

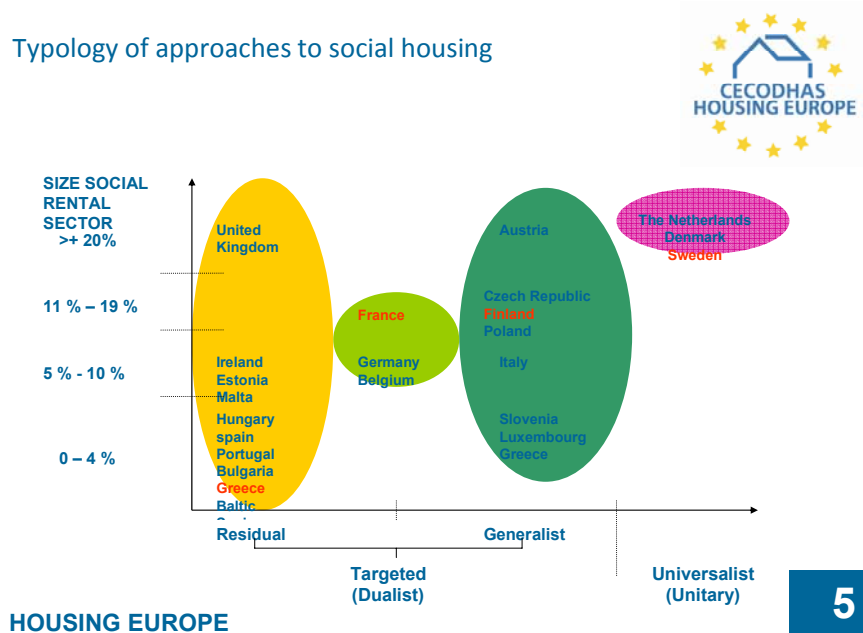
a. Présentation succincte du secteur du logement social en Europe

Il est important de rappeler la taille du secteur et ses missions pour mieux appréhender le rôle possible des bailleurs sociaux dans la mise en œuvre de l'approche Housing First : il ne sera pas possible de les mobiliser dans tous les cas et des solutions spécifiques aux contextes nationaux devront être envisagées.

Diversité en taille: les corporations de logement hollandaises gèrent plus d'un tiers des résidences principales aux Pays-Bas alors que dans de nombreux pays européens, il n'existe quasiment pas de parc de logement social/public (Grèce, Pays Baltes, Hongrie, Slovaquie, Roumanie, Bulgarie)

Diversité de conception: on peut différencier les systèmes nationaux en analysant les critères d'accessibilité à un logement social. On parle de logement social universaliste quand l'accès est ouvert à tous, même s'il est réservé ensuite aux personnes prioritaires. Le système est ciblé quand toute la population ne peut pas avoir accès au logement social, notamment par l'introduction d'un plafond de revenu maximum pour pouvoir faire une demande de logement. Dans cette catégorie, le logement social est dit résiduel quand les critères de priorités font que seuls les plus vulnérables y ont accès et généraliste si les critères ciblent d'autres groupes (travailleurs par exemple...)²⁶.

Typology of approaches to social housing



²⁵ **Auteurs : Julien Dijol et Claire Roumet** Sur la base de deux articles d'Alice Pittini, coordinatrice de l'Observatoire CECODHAS-Housing Europe, avec l'aide d'Elsa Laino et des informations fournies par les membres de CECODHAS-Housing Europe (correspondants de l'Observatoire) : « Processus d'allocation et critères dans l'UE » et « Droit au logement dans l'UE ».

²⁶ (Selon la typologie développée par Laurent Ghekière ; le logement social dans l'Union européenne, étude DEXIA 2007)

Diversité d'évolution: En complément de cette typologie qui se base sur les critères d'éligibilité, on constate que les missions imparties aux bailleurs sociaux diffèrent substantiellement et évoluent avec le temps. Dans les pays où le parc de logement social représente une part substantielle de l'offre (France, Allemagne, Finlande, République Tchèque, Pologne, Autriche, Pays-Bas, Suède, Danemark, Royaume-Uni) de logement, il est possible de comparer les différentes missions qui ont été attribuées au secteur. Au début du XX^{ème} siècle, le logement social avait une fonction sanitaire et éducative améliorant les conditions de vie et de luttant contre l'insalubrité. Clef de la reconstruction après guerre, les politiques de logement avaient une fonction primaire de développement économique mobilisant les capitaux et permettant de loger une population urbaine exponentielle. La fonction sociale du logement social, toujours présente, est aujourd'hui prédominante dans la plupart des pays européens.

En Allemagne, la part du parc de logement social est aujourd'hui plus faible, suite à une privatisation du secteur dans les années 90. Le développement du logement social en Italie est le même que dans les pays où la part du secteur est substantielle, mais le pourcentage de logement social est toujours resté faible. Les pays d'Europe de l'Est et centrale, ont, quant à eux, connus un changement structurel, passant du 'tout public' au 'tout privé' (sauf CZ et PL).

Diversité d'acteurs: les bailleurs sociaux sont un outil au service des autorités locales pour la mise en œuvre de leur politique de logement, mais aussi de développement urbain. Certains pays ont choisi d'organiser le secteur via des entreprises publiques, des associations, parfois cogérées par les locataires, des coopératives d'habitants. Les employeurs et syndicats sont souvent associés ou même à l'origine des bailleurs. L'accession sociale à la propriété est enfin souvent négligée dans les débats de politiques publiques de logement quand, dans certains pays, il n'y a pas d'autres alternatives.

b. Qui habite dans un logement social aujourd'hui en Europe ? De quel public parle-t-on pour une politique « Housing First » ?

Nous reviendrons sur les critères d'allocation et de sélection des candidats au logement social dans l'analyse des obstacles à la mise en œuvre de l'approche Housing First. A ce stade, il est utile de préciser que les catégories de la typologie ETHOS qui sont prioritaires dans la quasi-totalité des pays européens sont celles dont la situation correspond à la description « logement inadéquat » ; « logement précaire » et en grande partie les « sans logement » ; c'est-à-dire les personnes ne nécessitant pas de suivi social ou médical particulier. C'est le cœur même du métier des bailleurs sociaux. La question à laquelle nous essayons de répondre ici est l'application de l'approche « Housing First » pour les personnes nécessitant un type d'accompagnement, en particulier celles qui ont un parcours résidentiel très chaotique.

c. Evolutions récentes du secteur de logement social

Enfin pour conclure cette introduction, il convient de décrire brièvement les évolutions du secteur qui sont relativement similaires dans tous les pays d'Europe (où le logement social constitue une part importante du parc). La tendance principale est celle de la paupérisation des locataires. Années après années, la moyenne des revenus décroît, les nouveaux arrivants sont plus pauvres que les sortants, ce qui est logique, mais les niveaux de revenus sont de plus en plus bas. On constate également un vieillissement des locataires et, dans certains pays, une proportion de ménages sans revenus du travail nettement en augmentation ; il en va de même pour les familles monoparentales. Les politiques de logement s'attachent à mettre en œuvre le droit au logement des individus (opposable comme le DALO en France par exemple) et les missions collectives (mixité, développement durable des quartiers) sont en retrait. De nombreuses études sur le sujet notent la résidualisation du secteur. Les politiques de logement suivent les évolutions constatées dans les politiques sociales. On peut donc parler d'un contexte particulièrement favorable pour la mise en œuvre de l'approche « Housing First ». à ceci près que l'on voit aussi apparaître la notion de conditionnalité du droit de rester dans le logement à l'obligation d'être un bon citoyen : chercher activement un travail, envoyer ses enfants à l'école...

II. Les obstacles à la mise en œuvre de l'approche « housing first » par les organisations du logement social

a. Un rappel sur les critères d'éligibilité et d'attribution des logements sociaux

Dans les pays qui adoptent une approche ciblée, les critères d'éligibilité pour les logements sociaux sont prévus par la législation nationale ou régionale. Ils ont tendance à être assez généraux, et ils peuvent inclure:

- L'utilisation de plafonds de revenus (combinée avec la taille du ménage), généralement associée à la condition que le demandeur ne doit pas déjà posséder ou avoir un droit permanent d'utiliser un autre logement. C'est le système le plus fréquent pour décider de l'admissibilité des candidats.

- Autres critères sociaux pour définir la vulnérabilité du demandeur (en Irlande par exemple). C'est également le cas des catégories de personnes vulnérables en Angleterre et en Ecosse, mais en théorie, ce sont des critères de priorité, et en pratique, ils ne représentent pas les conditions nécessaires pour être sur une liste d'attente.

- Dans certains cas (Pays-Bas jusqu'à récemment, Danemark, Suède) personne n'est a priori exclu de la possibilité d'accéder au logement social

Les personnes qui sont admissibles en fonction de ces critères sont dès lors inscrites sur une liste d'attente. Dans la plupart des cas, l'inscription se fait auprès de la municipalité, mais elle peut aussi se faire directement auprès de l'opérateur (France, Pays-Bas, Danemark ...).

Un deuxième aspect concerne ce qui se passe une fois qu'une personne est sur une liste d'attente: dans certains cas, le critère en vigueur est tout simplement l'ordre chronologique d'enregistrement (Danemark), mais ce n'est jamais le seul critère. C'est pourquoi il existe des critères de priorité, prévus par les autorités nationales (France) ou régionales (Belgique) mais dans la plupart des cas, ils sont fixés au niveau local, sur la base de la situation locale et des besoins des individus.

En général, ces critères sont basés sur l'urgence de la situation des demandeurs. Les sans-abri sont l'une des catégories considérées comme prioritaires (notamment en France et au Royaume-Uni où ils sont "en haut de la liste »). Etre sans-abri, cependant, n'est pas le seul des critères de priorité. Les ménages avec enfants vivants dans des conditions insalubres ou les ménages à faible revenu, par exemple, sont d'autres groupes cibles prioritaires dans de nombreux pays. Les personnes à mobilité réduite ou handicaps divers sont aussi très souvent considérées comme destinataires prioritaires du logement social. En Espagne et au Portugal, certains programmes mentionnent spécifiquement les jeunes à faible revenu comme une cible prioritaire. Par conséquent, il ne faut pas oublier que beaucoup dépend des données démographiques locales, de la situation du marché de l'emploi et des caractéristiques du marché du logement au niveau local. Mais il convient de souligner qu'en général ce sont les municipalités qui décident de ces critères. Les opérateurs les appliquent ensuite dans le processus d'attribution.

En outre, dans certains pays, le logement des groupes particulièrement vulnérables (y compris les sans-abri) est considéré comme un devoir spécifique des municipalités et des autorités locales. C'est pourquoi des mécanismes qui sont en quelque sorte «supplémentaires» au processus « normal » d'attribution du logement ont été introduits. C'est le cas par exemple dans les pays où les pouvoirs publics peuvent réserver une partie du parc des fournisseurs de logements sociaux (France, Italie, Autriche, Danemark ...): la municipalité alloue ensuite les logements aux cas particulièrement urgents.

b. La multiplicité des objectifs de la politique de logement abordable : un obstacle à la réalisation de l'approche « housing first » ?

Comme nous l'avons vu plus haut, les pouvoirs publics, nationaux, régionaux, locaux sont compétents pour fixer à la fois les règles d'éligibilité pour accéder à un logement social et les critères de priorité des ménages. Ces critères sont souvent déterminés au niveau local en lien avec des situations sociales propres au territoire. Or les sans-abri ne sont qu'une des catégories prioritaires au côté d'autres catégories qui peuvent aller des personnes handicapées, personnes âgées avec peu de ressources, familles avec enfants en situation sanitaire précaire et autres. Ces choix correspondent aux différents objectifs que les pouvoirs publics souhaitent assigner à la politique du logement abordable.

Après la question de la sélection des ménages prioritaires se pose la question de l'attribution concrète d'un logement à un ménage. C'est à ce stade que se pose la question de la mixité de peuplement au niveau d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments de logement social. Car un des objectifs des politiques de logement abordable que l'on retrouve dans de nombreux pays est de préserver, renforcer la cohésion sociale en assurant notamment l'absence de ségrégation sociale (c'est-à-dire la concentration de ménages ayant les mêmes caractéristiques socio-économiques dans certains immeubles et quartiers). La gestion de l'équilibre de peuplement dans le secteur du logement social (souvent appelée mixité sociale) apparaît dès lors comme un levier important pour éviter cette ségrégation.

La question qui est souvent posée est de savoir si cette gestion de l'équilibre de peuplement est compatible avec l'approche « Housing first », dans la mesure où cette approche pourrait renforcer la tendance à la massification de l'accueil des ménages en situation d'exclusion dans le parc de logement social. Un élément de réponse est qu'à offre de logements quasiment constante, il n'est pas toujours possible de proposer le premier logement vacant à n'importe quel ménage ou individu considéré comme prioritaire (par exemple une personne sortie d'hébergement d'urgence souffrant de dépendance toxicologique). Tout autant pour des raisons évidentes d'adéquation de la taille du logement et d'existence de services appropriés que pour des raisons d'équilibre de peuplement. Si ceci peut apparaître comme un frein à l'approche « Housing first », on peut y voir également une garantie de proposer un logement et des services les plus adaptés possible aux besoins des individus prioritaires tout en maintenant une gestion raisonnable du vivre-ensemble dans le logement social.

Nous verrons dans la troisième partie que des réponses ont été trouvées pour faire face à ces limites.

c. La question du financement du logement social comme obstacle potentiel à la réalisation de l'approche « Housing first »

Le plan de financement d'un programme de logements sociaux a beaucoup évolué dans la plupart des Etats membres depuis ces 10 dernières années. La tendance générale est à une diminution de la part des autorités publiques (nationales ou locales) au profit d'une augmentation de la part provenant des ressources propres des organisations du logement social (recettes locatives et endettement). La gestion de l'équilibre financier est une exigence adressée par les pouvoirs publics aux organisations de logement social ou une nécessité dans le cas d'une indépendance accrue des ces organisations (comme, par exemple au Royaume-Uni ou au Pays-Bas). Cette évolution renforce l'importance de la solvabilité des ménages postulant pour un logement social. Comment équilibrer un programme de logements sociaux tout en accueillant une part importante de ménages très précarisés et alors que le revenu moyen des candidats locataires ne cesse de diminuer ? Certains Etats membres (voir tableau ci-dessous) ont mis en place une aide à la personne. Le logement est loué à son prix de rentabilité et le pouvoir public propose une compensation pour pallier la faiblesse des revenus des locataires. Le système de fixation des loyers et l'existence ou non d'allocations de logement peuvent influencer la capacité des organisations du logement social à accueillir les plus vulnérables, y compris les sans-abri.

Politique de fixation des loyers dans le logement social

	Basée sur le revenu	Basée sur le coût	Plafonds de loyers	+ allocations de logement
Autriche		X		X
Belgique	X			
Danemark		X		X
Finlande		X		X
France			X ²⁷	X
Allemagne			X	
Irlande	X			
Italie	X ²⁸		X ²⁹	

²⁷ Le loyer augmente lorsque le revenu augmente

²⁸ Pour les bailleurs publics

²⁹ Pour les bailleurs privés

Luxembourg	X		X	
Pays-Bas			X	
Pologne		X		
Portugal	X		X ³⁰	
Suède		X		X
Royaume-Uni		X ³¹		

III. Contributions et réponses des acteurs du logement social à l'approche du « logement d'abord » (« Housing first »)

Comme il l'a été rappelé plus haut, les politiques de logement abordable sont un des deux piliers de la mise en œuvre du droit au logement, au côté de l'autre pilier que sont les politiques de résorption du sans-abrisme. Ces deux politiques, aux mécanismes et aux finalités différentes (la prévention face aux risques de rupture et d'exclusion pour l'une, le traitement des situations d'extrême vulnérabilité pour l'autre), sont amenées à s'entrecouper lorsque dans le cas de l'approche « Housing first », les décideurs publics et les acteurs de terrain choisissent de consacrer une part du parc de logement social et des compétences des organisations du logement social au traitement du sans-abrisme.

Rappelons que la définition du « Housing first » est relativement précise, que cela soit dans les écrits académiques ou dans les textes officiels de certains gouvernements. Ainsi en France par exemple, le rapport sur la santé des sans chez-soi, remis à la Ministre de la Santé en janvier 2010 par le Docteur Vincent Girard, rappelle que « cette démarche consiste à donner un accès immédiat et un logement permanent aux personnes sans-abri durablement à la rue et présentant des troubles mentaux, sans préalable ni exigence quant à leur sobriété ou à leur consommation de substances. » On voit donc que l'approche « housing first » ne concerne qu'une partie des personnes considérées comme sans-abri (comme déjà explicité en introduction).

Nous avons évoqué plus haut les obstacles à la mise en œuvre du « Housing first » avec les acteurs du logement social. Pourtant des réponses existent et sont mises en œuvre. Nous allons en lister quelques unes afin de mieux cerner la spécificité des acteurs du logement abordable, qui sont des partenaires efficaces et incontournables de la lutte contre le sans-abrisme et qui rassemblent les partenariats dans le cadre du « housing first ».

a. Une gestion plus adéquate de la demande sociale

Dans un contexte de pénurie durable (au moins à court et moyen terme) de logements sociaux, face, dans certains Etats membres, à une grande complexité en matière de compétences sur les attributions de logement, et dans le cadre de la mise en œuvre dans certains états membre du droit au logement opposable, des instances de concertation sont créées pour rassembler des organisations du logement social, des élus locaux, des associations de locataires, d'insertion par le logement, des autorités sanitaires et sociales, les services communaux en charge du logement, afin de s'accorder sur une définition de critères de priorité des ménages (y compris les personnes sans-abri et celles en sorties d'hébergement d'urgence), mettre en œuvre des stratégies de peuplement basées sur l'évaluation partagée des besoins des personnes et des capacités d'accueil des territoires.

L'idée est bien d'objectiver les procédures d'attribution en les fondant sur un véritable consensus local mais aussi de rapprocher les pratiques professionnelles grâce à une plus grande formation, communication, information entre les professionnels du logement social, ceux de la lutte contre le sans-abrisme et les élus locaux.

³⁰ Les loyers sont basés sur les revenus ET les valeurs mensuelles minimale et maximale sont prévues par la loi

³¹ Formule de loyers qui indexent les hausses de loyers sur l'indice des prix de détail

b. Une offre de logements et de structures adaptée

Parce que les organisations du logement social logent de facto des personnes de plus en plus vulnérables, cumulant des risques de précarité aussi bien en termes de revenus, de dépendance que d'isolement et de souffrance psychosociale, elles produisent de plus en plus une offre globale (logement + services) adaptée aux besoins des personnes. Elles le font dans la majorité des cas via des structures dédiées (des « filiales ») (pérennes ou temporaires) en partenariat avec des associations (qui en sont souvent les gestionnaires) pour concevoir, assurer un accompagnement social nécessaire au maintien ou au retour dans un logement autonome. Cet accompagnement peut prendre diverses formes et s'adresser à divers types de population : portage de courses ou de repas pour personnes âgées isolées socialement, présence médicale pour un groupement de logements pour personnes anciennement sans-abri en situation de dépendance toxicologique, organisation d'un suivi social ou sanitaire (problème de santé mentale par exemple) réalisé par un acteur spécialisé, services d'information et de formation pour ex-détenus, formations à l'attention des sans-abri pour un retour à l'emploi, mise en place de fonds de garantie pour aider les jeunes sans-abri à trouver un logement dans le secteur privé (pour payer les premiers mois de loyer par exemple).

c. Une évolution des compétences (« skills ») des professionnels de l'habitat social

Les missions traditionnelles de construction et de gestion des logements ne permettent plus de répondre à la diversité et à la fragilité croissante des parcours de vie des locataires et des demandeurs. Le vieillissement de la population, les difficultés d'accès au logement d'un nombre croissant de ménages, les attentes croissantes qui s'expriment vis-à-vis du parc de logement social à travers notamment le droit au logement opposable et la mise en œuvre de l'approche « housing first » dans certains pays, la lutte contre les discriminations, la baisse des financements nationaux renforcent les attentes des parties prenantes. De nouvelles compétences apparaissent pour systématiser les réponses à ces attentes et aux questions opérationnelles : Comment organiser les partenariats ? Quel mode opératoire pour les situations de fortes exclusions ? Comment se mettre en position d'offre globale incluant « le très social » sur un territoire et avec d'autres acteurs ? Comment prendre en compte les particularités individuelles au sein d'une gestion collective ? Les professionnels du logement social accroissent leur capacité d'anticipation des situations critiques, d'identification des besoins, d'accompagnement individualisé et de groupe dans l'optique d'améliorer la qualité des services rendus, en particulier aux plus vulnérables.

On le voit donc : la contribution des organisations du logement social à la mise en œuvre de l'approche « Housing first » s'inscrit dans une pluralité d'activités dédiées à des personnes très vulnérables. Elle nécessite des compétences et des structures qui ne sont ni historiquement ni du point de vue organisationnel au cœur des métiers et activités de toutes les organisations de logement social. Pourtant, les acteurs de la politique de logement abordable sont de plus en plus sollicités pour contribuer aux objectifs de la politique de lutte contre le sans-abrisme. Certains sont plus équipés que d'autres pour répondre à cet appel, mais il y a une conscience partagée par tous de la sévérité de la crise économique et sociale, de ses conséquences en matière de profils des personnes à loger et à accompagner ainsi que de la nécessité de s'y adapter pour mettre en œuvre le droit au logement pour tous.

IV. Questions en suspens

a. l'approche Housing First peut-elle être mise en œuvre en dehors du secteur du logement social ?

Si les bailleurs sociaux sont les premiers à être sollicités pour la mise en œuvre de l'approche « Housing First », il est nécessaire de poser la question de la possible contribution du reste du marché du logement, en particulier, comme nous l'avons montré, parce qu'un certain nombre de pays n'ont pas le « luxe » de pouvoir mobiliser un secteur inexistant ou déjà sur-sollicité. Mais aussi, parce que le cœur de métier des bailleurs sociaux est jusqu'à maintenant de loger des personnes qui ne trouvent pas de logement abordable et décent sur le marché sans pour autant avoir besoin d'un suivi social.

Ainsi l'approche « d'Housing First » ne peut-être mise en place qu'avec une implication forte des services sociaux qui peuvent également conventionner des logements ordinaires. Comme les précédents paragraphes le montrent, les changements de mission des bailleurs s'accompagnent souvent de changements organisationnels pour répondre aux nouvelles demandes. En d'autres termes, faut-il changer le secteur du logement social, ou créer un nouveau secteur spécialisé dans le « Housing First » (gestion de parc et des partenariats avec les associations en charge de suivi). Pour l'instant, on voit que la première voie a été choisie.

b. Les associations d'auto-construction : une nouvelle voie « Housing first » dans des contextes où le logement social est peu développé

Une approche complémentaire, et peut-être plus intégrée, qui a été testée par nos membres est celle de l'auto-construction/ auto-rénovation qui fournit non seulement un toit mais aussi une qualification et éventuellement un emploi. Appelée IGLOO, cette approche nécessite d'importants moyens, financiers et de coordination des acteurs locaux, mais les résultats semblent satisfaisants. C'est une approche qui s'inscrit dans la durée et qui à l'avantage de ne pas proposer seulement une réponse individuelle. On ne construit pas son logement tout seul mais avec d'autres personnes elles-aussi formées et pour qui le résultat du projet sera d'avoir un toit durable. Par ailleurs, ces projets, en mobilisant des acteurs différents (notamment les associations caritatives et les syndicats) ont une autre échelle (quelques logements) et permettent une intégration plus graduelle des logements dans leur environnement et des personnes dans leur quartier.

c. La sélection des plus vulnérables : aujourd'hui le choix des priorités privilégie les familles avant les personnes seules les plus vulnérables : un consensus de société à revoir ?

Comme nous l'avons vu précédemment, les procédures d'attribution de logement social sont complexes, et l'attribution résulte d'un consensus/rapport de force au niveau local entre les différents acteurs de la politique du logement (autorités locales/ bailleurs sociaux/ services sociaux/associations caritatives...). Les choix se font suivant des listes de priorités établies à l'aide d'attribution de points. Faut-il les remettre en cause pour changer la classification de la misère ?

d. Les sans-abri liés à un marché du logement défaillant structurellement inabordable : rôle de la régulation du marché et allocations de logement ?

Au-delà des catégories de population (ETHOS-Sans-abri) sur lesquelles se concentrent l'approche Housing First pour l'instant, la mise en œuvre globale du droit au logement (Housing First pour tous !) est rendue impossible par la déconnection des prix du logements et des revenus des citoyens. Les marchés du logement doivent être mieux « aidés » ou « contrôlés » pour répondre aux besoins vitaux de la population.

e. « Housing First » ou « Housing Plus » ?

Enfin, depuis au moins deux décennies, les opérateurs de logement sociaux ont développé un peu partout en Europe des services et des produits spécifiques pour des catégories de population ; ce que l'on a regroupé sous l'appellation « Housing Plus ».

Il n'y a pas d'Housing First sans Housing Plus ; donc pas d'Housing First sans collaboration étroite et institutionnalisée entre les différents acteurs des politiques du logement, des politiques sociales et de santé.

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

Maria Jose Aldanas, Provivienda, Espagne³²

Cette réponse à la question va démontrer l'impact des approches ciblées sur le logement en matière de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi en présentant les activités de Provivienda, une ONG espagnole offrant des solutions de logement aux personnes sans chez-soi à Madrid.

Dans le cadre de la réponse à cette question, il est important de faire la distinction entre les notions de « ciblé sur le logement » et de « logement d'abord ». Les approches politiques ciblées sur le logement considèrent le logement comme la solution centrale à une situation d'absence de chez-soi, à obtenir aussi vite que possible. Elles voient le logement stable, avec un soutien adéquat si nécessaire, comme une condition à la résolution d'autres problèmes, par exemple sociaux, professionnels ou de santé. Les approches ciblées sur le logement reprennent une large gamme de stratégies de prévention et de réintégration visant principalement à aider les gens à avoir accès et/ou à conserver des solutions de logement à long terme. Le « logement d'abord » est un modèle ciblé sur le logement spécifique originaire des Etats-Unis, qui place les personnes confrontées à une absence de chez-soi « chronique » dans un logement autonome avec un contrat de location standard. Une personne chroniquement sans chez-soi est une personne sans chez-soi non accompagnée, présentant une condition invalidante, qui a été sans chez-soi de manière continue pendant un an ou plus, ou confrontée à des cas d'absence de chez-soi à répétition. Toutes les approches ciblées sur le logement se distinguent de l'approche traditionnelle du « continuum de soins » ou « par palier » qui a eu tendance à faire passer les personnes sans chez-soi par des étapes, où chaque étape représentait un pas vers un logement stable (par exemple : passer de la vie dans la rue à un centre d'hébergement, puis à un programme de logement de transition et à un appartement). Cette réponse se concentrera sur la valeur des approches ciblées sur le logement que Provivienda a mises en œuvre plutôt que sur le modèle spécifique de « logement d'abord ».

Contexte

L'Espagne présente un contexte de logement spécifique. Le problème du logement en Espagne semble être plus un problème d'accès que de construction ou d'offre du marché. Le pays n'est pas confronté à un manque de logements, mais les prix sont trop élevés par rapport aux revenus de certains secteurs et l'accessibilité au logement est limitée, de sorte qu'il est exclusivement réservé aux personnes disposant des capacités financières nécessaires pour s'en procurer un sur le marché. De manière générale, le système espagnol se base presque exclusivement sur les logements en propriété privée et l'accès au logement équivaut à l'accès à une hypothèque, qui dépend à son tour de la propriété déjà possédée et du fait de disposer ou non d'un emploi stable et suffisamment payé.

Nous pouvons distinguer certaines caractéristiques du marché du logement en Espagne :

- Prix élevés du logement
- Manque de logements sociaux
- Faible pourcentage de maisons louées, avec des coûts élevés
- Proportion élevée de maisons vides ou non occupées
- Pourcentage le plus élevé de résidences secondaires en Europe
- Le déséquilibre entre l'offre et la demande : alors que l'offre est dirigée vers l'amélioration sociale et économique, la demande des jeunes, des minorités ethniques, des immigrés et des nouveaux modèles familiaux n'est pas satisfaite.

En Espagne, la question du logement pour les personnes sans chez-soi (particulièrement les personnes dormant dans la rue) a traditionnellement été abordée depuis le point de vue des services sociaux plutôt que depuis la

³² Document rédigé par le Département Etudes et Projets, Provivienda:

-Gema Gallardo Pérez

-Eduardo Gutiérrez Sanz

-María J. Aldanas Sánchez

Version anglaise par María J. Aldanas

Je remercie David Sigüenza, qui a apporté quelques corrections à la version anglaise.

perspective du logement en pensant que l'absence de chez-soi était causée par des circonstances individuelles ou personnelles. Par conséquent, les ressources ont été conçues en termes de centres d'hébergement (Cabrera, 2006) : on pensait essentiellement « qu'il fallait plus de lits dans les centres d'hébergement ».

Heureusement, cette perspective change et nous avons pu constater ces dernières années qu'il existait une croyance commune croissante que l'interaction complexe entre les circonstances individuelles et les facteurs structurels défavorables est à la base de l'absence de chez-soi. Les principales causes sont notre système de fourniture de logement et la négligence systématique par les politiques de logement public des individus et des groupes sociaux rencontrant de plus grandes difficultés pour l'obtention d'un logement adapté à leurs besoins par leurs propres moyens.

Différentes formes de logement accompagné ont été développées sous différents noms. Le Gouvernement catalan, qui dispose par exemple de son propre Réseau de Logement pour l'Inclusion sociale, essaye non seulement de définir des catégories d'intervention, mais aussi d'assurer la coordination et l'analyse via le travail en réseau³³.

Nous pensons qu'il est important d'avancer dans la fourniture de logements via les Services sociaux et que des efforts doivent être fournis pour simplifier et rationaliser ces interventions, ainsi que pour définir des typologies. L'intervention temporaire est importante car elle aide à structurer le processus de reprise, mais un soutien continu et des alternatives de logement stables sont aussi nécessaires.

Ce dernier point nous amène au lien nécessaire entre les activités menées par les Services sociaux et la réponse des Politiques de logement en tant que continuation de l'intervention. L'article de Cabrera et Rubio (2008) conclut :

« Ce n'est que si l'on modifie le concept de l'absence de chez-soi pour la comprendre plus largement et en tant que conséquence de facteurs structurels que des actions seront lancées... pour lutter contre l'absence de chez-soi, non seulement par les services sociaux spécifiques, mais aussi par la politique de logement... en modifiant les limites structurelles du système d'intervention général... cela impliquerait la reconnaissance du droit au logement et à un logement décent. »

Nous pensons que ce changement doit être opéré dans les deux systèmes, celui des services sociaux et celui des politiques de logement. Il reste beaucoup de travail à accomplir pour atteindre cet objectif.

Les recommandations du Rapporteur spécial des Nations unies soutenaient cette position (Khotari, 2008):

« Le Rapporteur spécial croit que l'absence de chez-soi est un phénomène complexe et qu'elle doit en tant que tel être traitée en utilisant une approche globale basée sur les Droits de l'Homme et via une coordination entre différents niveaux administratifs, domaines politiques, organisations sans but lucratif et le secteur privé. De plus, **il considère que l'absence de chez-soi devrait non seulement être traité par les services sociaux, mais que les départements en charge du logement devraient eux aussi participer à la gestion du problème** ... de sorte que l'allocation des ressources au logement pour les personnes sans chez-soi devrait être reconnue dans le Plan logement de l'Etat, tout comme les appartements pour les jeunes travailleurs. »

Depuis sa fondation en 1989, Provivienda s'est toujours engagé à chercher des solutions de logement pour les personnes sans chez-soi. Nous n'avons jamais construit de maisons, mais nous avons principalement travaillé sur le marché de la location privée. Nous comprenons qu'un logement est le meilleur endroit pour restaurer et promouvoir le développement des capacités et des relations interpersonnelles des gens. Provivienda travaille toujours avec un soutien professionnel et en réseau avec d'autres agences qui viennent compléter notre intervention. Nous pensons que c'est à la maison et à partir de l'autonomie dans la maison que l'on peut le mieux récupérer de l'absence de chez-soi et aborder d'autres problèmes. Selon Cabrera et Rubio (2008) :

« Grâce à sa capacité de stabilisation, le logement décent, adapté aux besoins des individus et non limité à court terme, devient la plateforme privilégiée depuis laquelle on travaille à l'intégration sociale et professionnelle, aux améliorations au niveau de la santé, des habitudes, à la stabilisation des relations quotidiennes, etc. »³⁴

³³ Le Réseau de Logement pour l'Inclusion sociale de la Generalitat de Catalogne a rassemblé en 2008 570 appartements qui ont reçu 620.500 euros et en 2009, 666 appartements qui ont reçu 1.050.500 euros. Les logements ont augmenté de 16,8% et l'aide financière de 69,3%.

³⁴ Le texte a été traduit librement en anglais depuis la version espagnole originale.

C'est pourquoi le logement stable, permanent est devenu l'élément clé de certaines stratégies européennes pour lutter contre l'absence de chez-soi selon les auteurs.

SOUTIEN A L'INTEGRATION VIA LE PROGRAMME DE LOGEMENT POUR LES GROUPES DESAVANTAGES

Le soutien à l'intégration via le programme de logement pour les groupes désavantagés a été lancé en 1997. Il est géré par l'association Provivienda et est actuellement financé par le Ministère de la Politique sociale et de la Santé ainsi que par le Conseil de l'Emploi, des Femmes et de l'Immigration de la Communauté autonome de Madrid. Ce programme a été développé en tant que mécanisme de soutien au logement pour les personnes à risque de ou confrontées à l'absence de chez-soi ou à l'exclusion sociale, dont toutes les catégories de la typologie ETHOS³⁵.

Par conséquent, le programme s'adresse aux personnes en situation de logement précaires, et qui sont confrontées à l'absence de chez-soi. Il comprend les propriétaires de logements privés qui souhaitent louer leur bien, permettant ainsi aux personnes aux revenus limités ou qui ne présentent pas les conditions requises pour le marché de la location privée (garantie bancaire, fiche de salaire, contrat d'emploi permanent, etc.) d'obtenir ou de conserver un logement stable.

De plus, le programme a conçu un système qui garantit le paiement de la location et la stabilité du locataire via une assurance par l'association contre les éventuels défauts de paiement de la location pendant la première année du contrat de location. Cette garantie peut être prolongée pour une année supplémentaire. Le programme offre au propriétaire une assurance multirisque ainsi qu'un contrôle et une médiation pendant la location.

Ces garanties sont proposées pour encourager les propriétaires à louer leur maison malgré les inquiétudes qu'ils peuvent avoir, par exemple le fait d'être réticent à louer à certains groupes ou encore la crainte des non-paiements de la location parce que le locataire n'a pas de contrat de travail ou dispose d'un contrat précaire. A cet égard, il est important de noter que le pourcentage de défauts produits au sein du programme est très faible. Tous les logements sont visités afin de veiller à ce qu'ils soient en bon état en termes de normes de sécurité, architecturales et physiques minimales et en termes d'équipements de base.

Le programme a permis de loger 316 personnes dans 97 logements à Madrid en 2009.

Pour les personnes confrontées à un risque d'exclusion sociale, l'équipe professionnelle réalise une évaluation socio-résidentielle et convient avec le client des propositions d'intervention basées sur les forces et les besoins identifiés. Provivienda recherche, parmi le stock de logements, des appartements qui répondent aux conditions d'adéquation, de stabilité et d'accessibilité pour chaque individu. Une fois que le ménage ou le groupe est logé, le soutien commence et dure aussi longtemps que l'équipe professionnelle l'estime nécessaire. Normalement, il durera au minimum un an pour atteindre l'objectif d'autonomie et de stabilité résidentielle.

Notre soutien est complété par les agences qui dirigent à l'origine les personnes vers le programme (principalement les services sociaux et les ONG). Notre réseau compense nos déficits dans d'autres domaines de spécialisation, comme l'emploi, la santé, la formation, les loisirs, etc.

Nous souhaiterions souligner que Provivienda offre un soutien dans des situations dans lesquelles il peut y avoir un défaut de recouvrement du paiement ou de la location lorsqu'une chambre ou qu'un appartement est vide, et dans les cas demandant la fourniture d'une assistance spécifique en termes de soutien économique et social. De plus, via son appui au locataire, Provivienda est également responsable du maintien des biens en bon état, et est donc responsable en cas de pannes, d'entretien, de négociations avec la compagnie d'assurance, etc.

Aspects positifs

Les interventions de logement stable telles que celle décrite ci-dessus impliquent non seulement la mise à disposition d'un droit fondamental, mais constituent aussi un instrument pour une intervention sociale globale. Dans ce sens, il est important de noter que le logement offre un cadre depuis lequel on peut développer des compétences qui favorisent le processus d'intégration. Dans ce cadre, le logement facilite la création d'une relation plus étroite avec et une meilleure confiance dans le professionnel via l'interaction quotidienne. Etre locataire renforce la sensation de sécurité par rapport à l'instabilité et à l'angoisse de devoir penser à ce que l'on va faire de sa vie et offre donc une intervention plus égalitaire, saine et interpersonnelle que les solutions de logement temporaires traditionnelles pour les personnes sans chez-soi. Un locataire a déclaré dans une récente recherche menée au sein du programme (Gallardo, 2010) :

³⁵ Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement <http://www.feantsa.org/code/EN/pg.asp?Page=484>

« Nous savons quand notre contrat expire, ils doivent nous dire s'ils vont le renouveler ou non. Sinon, il est renouvelé par défaut. Vous avez certaines obligations, comme le paiement et l'entretien de l'appartement, mais vous avez aussi des droits ».

Il est également important de noter l'importance de l'observation du logement, réalisée dans un contexte standard qui offre différentes perspectives à celles des interviews dans un bureau. Cette observation comprend le contrôle et le soutien des compétences de la vie quotidienne (par exemple l'hygiène, mener une vie saine), de l'entretien du logement (factures, dommages, paiement de la location), du budget du ménage, du développement d'une routine des tâches quotidiennes, des compétences sociales, des relations familiales, de l'éducation des enfants, etc.

Les gens sont logés dans des groupes de vie dans le cadre de ce programme. Chaque groupe de vie est formé par les personnes qui ont décidé de vivre ensemble. Certains de ces groupes adhèrent spontanément au programme pour louer un appartement et peuvent se composer d'unités familiales ou d'un groupe de personnes sans liens familiaux. Il arrive aussi que les groupes soient composés de personnes qui partageaient autrefois un appartement dans un logement plus soutenu et qui ont décidé de vivre ensemble dans un appartement qu'elles louent elles-mêmes. D'autres groupes sont formés après la participation à nos ateliers pour vivre ensemble (nous avons plusieurs expériences réussies avec les femmes). Le groupe peut aussi être formé par l'organisation qui les dirige vers le Programme, par exemple un groupe de jeunes qui décident d'opter pour ce programme dans la transition vers la vie autonome à cause d'un manque d'autres options de premier logement.

Une fois que les groupes de vie sont formés, les locataires s'entraident (pour la cuisine ou lorsqu'un de ceux-ci est malade, pour résoudre certains problèmes, etc.). Il ne faut pas oublier que la solitude est un facteur d'exclusion pour bon nombre de personnes que nous aidons. Toutefois, les relations dans l'espace domestique ne sont pas toujours simples. Les conflits peuvent aussi être un élément important du processus vers l'autonomie. La distribution des chambres, l'organisation du nettoyage et l'utilisation des espaces publics comme la cuisine, les toilettes, la salle à manger, etc. ainsi que l'organisation financière sont des défis potentiels. Les locataires apprennent à résoudre le conflit sans nécessairement devoir s'adresser à des professionnels.

Le soutien social organisé autour du logement offre un espace d'écoute qui générera finalement un lien et aidera à identifier les domaines sur lesquels la personne doit travailler une fois que le besoin résidentiel a été traité. Les questions telles que la motivation au changement, l'amélioration de l'estime de soi, les loisirs et la participation ainsi que l'amélioration des liens sociaux détériorés peuvent être identifiées par l'équipe professionnelle.

De plus, le fait que le programme puisse offrir une variété d'appartements (même si ce n'est pas dans toutes les régions suite aux prix élevés de certains quartiers ou municipalités) permet aux demandeurs d'exprimer leurs préférences pour les communautés auxquelles ils tiennent plus, par exemple en fonction de l'endroit où ils ont des réseaux sociaux solides, de la proximité avec le lieu de travail, un centre de santé, des services sociaux, des écoles, etc. D'après certaines personnes interrogées pour l'évaluation du programme :

« Nous allons à la soupe populaire, au centre de santé, aux services sociaux de cette municipalité. Nous faisons nos courses dans le voisinage, on nous connaît. Je ne deviendrai jamais millionnaire, mais si cela m'arrivait, je ne quitterais pas la vie du quartier, parce que c'est ce que j'aime et c'est ici que j'aime rencontrer des gens... »

« Nous avons de bons rapports avec les voisins, nous nous saluons, nous nous connaissons, nous parlons; nous buvons un verre ensemble lorsque nous nous croisons dans le voisinage... »

Bref, la localisation du logement est cruciale pour concrétiser la participation du citoyen et a un lien avec le fait d'être un citoyen « visible ».

Le programme prouve sur une base quotidienne l'importance d'un logement stable avec le soutien requis, à la fois dans la dimension personnelle et dans la dimension participative : être domicilié dans un logement stable, aller chez le même médecin, avoir un endroit physique où loger, conserver ses documents personnels, créer des liens avec d'autres résidents, participer à la vie du quartier, cuisiner, pouvoir être seul dans sa chambre, disposer d'un endroit pour le repos physique et mental, etc.

L'inclusion via le logement est donc un facteur clé, bien qu'il ne s'agisse pas de l'unique facteur du processus de réintégration. Le programme peut fournir un logement stable pour la location et il favorise aussi une intervention sociale plus efficace, plus étroite, mais aussi plus flexible : l'accompagnement sera toujours ajusté en fonction des besoins des clients ; les locataires sentent cette flexibilité et savent qu'ils peuvent compter sur Provivienda lorsqu'il en ont besoin.

Faiblesses et limites

Nous ne voudrions pas passer certains points faibles et certaines limites de ce programme sous silence. Il existe un facteur externe important, qui a à voir avec la fluctuation significative sur le marché du logement privé. Les locations élevées dans les villes telles que Madrid limitent la location de logements abordables aux quartiers présentant des prix de location inférieurs à la moyenne. Toutefois, les professionnels impliqués essayent généralement de négocier une location moyenne inférieure au prix du marché dans chaque zone. De même, il convient de noter qu'il y a récemment eu une certaine tendance à la baisse dans le prix des locations, ce qui a entraîné dans de nombreux cas la renégociation avec les propriétaires à la fin de l'année contractuelle. Néanmoins, ces limites du marché pourraient être résolues avec des ressources et des mesures développées par les politiques sociales du gouvernement.

Il y a une conséquence directe de ces points : le programme oublie ceux qui ne peuvent pas se permettre une location sur une base durable. Le fait que Provivienda soutienne les locataires implique que nous devons veiller à ce qu'un nombre élevé de manquements ne surviennent pas, non seulement parce que cela mettrait à mal le budget du programme, mais aussi parce que l'un des principaux objectifs vise à atteindre un logement stable.

Nous avons donc été confrontés à des personnes qui n'entraient pas dans le cadre de ce programme (particulièrement au niveau des conditions de revenus minimums) et il a fallu concevoir un autre type de cadre, c'est-à-dire le logement partagé également assuré sur le marché de la location privée. Nous allons expliquer ce type de logement, qui est étroitement lié au programme susmentionné.

LOGEMENT PARTAGE

Chez Provivienda, nous avons étudié comment mieux traiter les solutions de logement dans des situations d'exclusion sociale plus sévères parmi les personnes « chroniquement » sans chez-soi dont les besoins ne pouvaient pas être traités via notre programme de médiation décrit ci-dessus, principalement suite à des revenus insuffisants pour payer les locations sur le marché.

Certains doutes ont surgi par rapport à l'intervention sociale en elle-même : les personnes présentant une très longue histoire d'exclusion pouvaient-elles atteindre le processus de reprise dans une maison puisque des expériences antérieures avec des personnes sans chez-soi vivant en groupe dans des logements loués, avec un soutien financier et social, n'avaient pas été complètement fructueuses suite à des défauts de paiement, à des conflits entre les membres du groupe et à des conflits avec les voisins.

Nous ne devons pas oublier que nos initiatives sont développées dans un contexte où les locations d'appartement convenant à des personnes seules ne sont pas disponibles et que nous ne disposons pas des ressources ni du soutien de l'administration publique pour développer ce modèle, même si nous considérons que cela serait souhaitable. La réalité du contexte espagnol est que le marché de la location privée ne peut pas offrir des locations privées abordables aux personnes présentant de faibles revenus. Nous ne disposons pas non plus des allocations adéquates pour couvrir la différence entre la location et les revenus de chaque ménage.

Nous avons trouvé une alternative : couvrir le besoin d'un logement via le logement partagé et la création de groupes de vie, ce qui comporte à la fois des avantages et des inconvénients. Ce modèle se distingue de celui que nous avons décrit ci-dessus par le fait que les résidents sont placés en groupes plutôt que de les laisser décider. À cet égard, nous pensons que Provivienda a été le pionnier d'un modèle que nous avons développé en 2002 pour travailler avec les personnes sans chez-soi présentant une longue histoire d'exclusion sociale, qui ont quitté la rue, les centres d'hébergement, les pensions ou encore les chambres louées pour les appartements partagés. La plupart d'entre elles bénéficient d'une allocation sociale ou d'une pension minimale qui ne dépassent actuellement pas, en Espagne, les 400 € par mois en moyenne (avec des exceptions dans certaines régions). En 2009, 212 personnes ont été logées à Madrid via ce programme. On estime que 45 % des personnes quittant ce système ont rejoint un logement stable. Une assez grande proportion (environ 20%) a accédé à une chambre louée dans un appartement partagé (marché privé).

Nous avons développé le modèle de travail suivant :

1. Utilisation d'un logement existant sur le marché de la location privée. Provivienda est le loueur dans le contrat de location (rentabilité sociale du stock de logements privés).
2. Utilisation de logements distribués dans la ville de Madrid. La plupart des personnes sans chez-soi restent dans cette ville et nous évitons la concentration dans certains quartiers.
3. Utilisation de logements situés dans des communautés et des quartiers résidentiels bien desservis par les transports publics, avec des services publics (services sociaux, centre de santé, divertissement, etc.), avec

des magasins à proximité, ce qui permet aux clients d'utiliser ces services comme n'importe quel citoyen afin de développer un sentiment d'appartenance et de reconnaissance en tant que voisin.

4. Promotion de l'autonomie personnelle. Le programme accorde la priorité aux propres objectifs et processus des personnes. Provienda offre simplement des outils et l'assistance requise pour les réaliser.
5. Utilisation de chambres seules pour retrouver l'intimité. Cela signifie que la capacité de logement est limitée par le nombre de chambres dans chaque appartement du programme (généralement une capacité maximale de 3 / 4 personnes par ménage).
6. Utilisation de chambres avec clé, ce qui promeut le sentiment de sécurité et d'intimité. Les personnes qui emménagent ne sont pas choisies par les personnes vivant dans l'appartement et, a priori, elles ne se connaissent pas. Toutefois, l'expérience nous a démontré qu'une fois qu'elles vivaient ensemble, elles n'utilisaient généralement pas les verrous. Dans une récente évaluation du programme, une personne a indiqué que ce qui avait le plus de valeur pour elle dans la maison était « la stabilité, la paix ; mes colocataires sont des gens bien et je peux laisser la porte ouverte ».
7. Zones communes entièrement équipées. Le programme assure des salons, salles de bains, cuisines, etc. entièrement équipés. Les personnes vivant dans chaque appartement (entre trois et quatre personnes maximum) peuvent facilement et confortablement utiliser ces espaces. Chacun des habitants peut utiliser la cuisine à son propre rythme pour au moins déjeuner et dîner, mais aussi le salon pour partager des moments de détente et de relaxation avec les autres résidents.
8. Des réunions régulières sont organisées avec le groupe et les professionnels responsables de l'aide sociale pour discuter des questions organisationnelles (nettoyage, utilisation de la maison, etc.) ainsi que de la vie ensemble, des relations entre les membres du groupe et l'entretien des infrastructures. L'auto-organisation et la participation sont encouragées.
9. Soutien individuel et de groupe dépendant du besoin et du moment (par exemple, une rechute, un moment de progrès). Nous essayons de créer un lien, une relation de confiance permettant une relation efficace et encourageant la responsabilité.
10. Durée du séjour adaptée à chaque personne et à ses besoins (personnels, sociaux, professionnels, de santé, de revenus). Il n'y a pas de limite de séjour maximale, mais la définition d'objectifs sociaux liés au programme, même s'ils peuvent être très basiques. Prenons l'exemple de F – une personne d'âge moyen dépendant de l'héroïne pendant huit ans, avec une année d'abstinence et qui a vécu plusieurs années dans la rue. Il vit dans une chambre louée dans un appartement partagé et de peur de rechuter, il demande à l'organisation de référence de chercher un endroit avec supervision professionnelle. Le programme surveille le maintien de l'abstinence et fournit un accès à un soutien professionnel ainsi qu'une participation dans les activités professionnelles. Après un an et trois mois, il s'en va volontairement pour rejoindre un logement stable.

Les documents de la résidence sont périodiquement renouvelés en coopération avec la personne. Cela nous permet de fournir un feedback individuel sur l'amélioration et d'être conscients du changement ou, inversement, d'identifier les obstacles au progrès, à une meilleure estime de soi, à la confiance en soi, à la communication, à l'assurance, à la planification personnelle et aux plans futurs.
11. Des règles écrites concernant l'utilisation des infrastructures, des droits et des obligations sont expliquées et signées par tous les participants. Des normes minimales de base aident à réguler leur vie ensemble, amènent la sécurité dans la maison, impliquent une responsabilité quant à leur connaissance et à leur respect et finalement à l'acceptation des conséquences liées à leur non-respect.
12. Contribution aux paiements de la location, même si elle est symbolique. Cela permet aux personnes de réapprendre l'habitude de devoir payer son logement et de travailler sur un planning financier dans certains cas.
13. Détection d'autres problèmes. Le soutien social dans un contexte non officiel, permettant la détection des problèmes (maladies mentales, addictions, problèmes d'apprentissage) qui n'avaient pas encore été décelés, même pour les personnes qui avaient été suivies dans d'autres services. Les personnes peuvent être dirigées vers des organismes de soins spécialisés pour des besoins particuliers.

Le modèle de logement partagé stable présente selon nous des avantages et des inconvénients :

Avantages

Notre expérience nous a appris que vivre avec les autres comportait des avantages. Le programme peut aider les gens à travailler, avec une aide, sur des questions telles que la solitude, les relations sociales, l'affection, l'empathie, la communication, l'assurance et la responsabilité ; des questions qui amélioreront leurs compétences sociales. Travailler dans la sphère domestique permet aux clients d'acquérir/développer des compétences dans la sphère sociale, des compétences qui rendent la personne plus forte pour interagir dans la société dont elle fait partie. Par conséquent, nous croyons aux avantages de la vie ensemble, mais cela dépend aussi en grande partie du groupe : on peut dire de manière générale que plus le groupe est compact, plus il a de chances de devenir un outil pour l'amélioration.

Inconvénients

Les logements sont partagés. Toute une série de règles de politesse de base doivent donc être définies. Dans ce contexte, si la vie ensemble ne fonctionne pas, nous devons opérer des changements au niveau des groupes de vie afin de rétablir l'équilibre. Dans certains cas, en cas de conflit majeur, l'expulsion est nécessaire, comme le stipulent les règles. Dans ce cas, l'alternative résidentielle offerte à la personne qui doit quitter le logement est une place dans un abri ou une auberge. Il n'est pas possible de cacher l'effet décourageant que cela peut causer sur la vie d'une personne. Dans certains cas, la solution appropriée serait des logements individuels et, bien que certaines organisations gèrent quelques logements individuels, ils ne sont pas suffisants. Nous pensons que toute personne qui a dû quitter un logement partagé parce qu'elle n'était pas assez préparée ou simplement parce qu'elle ne voulait pas vivre avec d'autres personnes pourrait être devenue indépendante dans un tel logement individuel avec un soutien professionnel. Le contexte dans lequel nous travaillons limite la mesure dans laquelle nous pouvons fournir des solutions ciblées sur le logement à ces personnes. Si nous disposions d'une série d'options de logement alternatives, ce revers pourrait être géré différemment.

REFLEXIONS TIREES DE LA PRATIQUE

Importance de la stabilité résidentielle

Comme nous l'avons déjà dit, la stabilité résidentielle est une priorité pour que les personnes puissent développer des sentiments d'attachement, d'appartenance, d'identité et d'interaction réussie au sein de leur environnement social. C'est pourquoi nous traitons l'accompagnement nécessaire depuis une situation de stabilité, ce qui implique un logement temporaire pour améliorer le processus de réintégration. Cela signifie que nous ne définissons pas de limites de séjour à l'avance. Nous voudrions souligner l'importance du soutien. La stabilité résidentielle ne découle pas uniquement de la fourniture du logement. Pour certaines personnes, disposer d'un logement toute leur vie sans bénéficier du soutien nécessaire ne signifie pas nécessairement avoir un logement stable.

La fonction sociale du logement

Dans notre contexte, la façon la plus viable de travailler depuis la perspective ciblée sur le logement avec les personnes sans chez-soi bénéficiant d'un revenu de subsistance serait via des logements publics ou la location subventionnée sur le marché privé et avec des services professionnels. Il est nécessaire de souligner les difficultés majeures que le secteur des ONG rencontre pour disposer de logements publics. La disponibilité de logements sociaux pour le développement de ces programmes réduirait considérablement les coûts.

Nous considérons cependant que dans le contexte espagnol, l'unique alternative n'est pas la construction massive de logements sociaux. Que du contraire : avec un stock de logements majeur déjà construit et parfois vide, le gouvernement devrait utiliser certains critères de durabilité afin de donner une fonction sociale à notre stock de logements (contrôle de location, allocations de location, meilleure stabilité dans la durée des contrats de location, etc.).

Notre programme comprend des personnes qui reçoivent un logement social, plus stable en théorie, mais l'intervention et le soutien des autorités publiques ou des fournisseurs de logement social restent très insuffisants. Pendant la période 2008-2009, 16% des personnes faisant partie de notre programme ont reçu un logement public. Dans de nombreux cas, longtemps après avoir quitté nos services, elles demandaient toujours une aide aux professionnels de Provienda parce que leur logement social n'offrait pas un soutien adéquat. Certaines personnes reçoivent un soutien supplémentaire via Provienda alors qu'elles vivent dans un logement public. Cela souligne combien il est important de fournir un soutien adéquat basé sur les besoins pour assurer le succès des approches ciblées sur le logement. Il n'y a pas toujours de bonne connexion avec les services sociaux proches de la région. Si tel était le cas, ils seraient capables de suivre les personnes, d'éviter l'isolation sociale et la solitude, voire des problèmes plus graves. De plus, les organisations sociales aident les personnes sans chez-soi qui ont reçu un

logement public - à trouver des solutions pour payer une caution, à payer l'électricité, le gaz, le mobilier de base, les appareils - des aspects essentiels pour une maison, afin qu'il ne s'agisse pas juste d'un toit, mais d'un véritable logement. Nous nous en chargeons car le gouvernement ne prévoit rien à ce niveau et les revenus de subsistances ne peuvent pas couvrir ce genre de dépenses.

Accompagnement continu

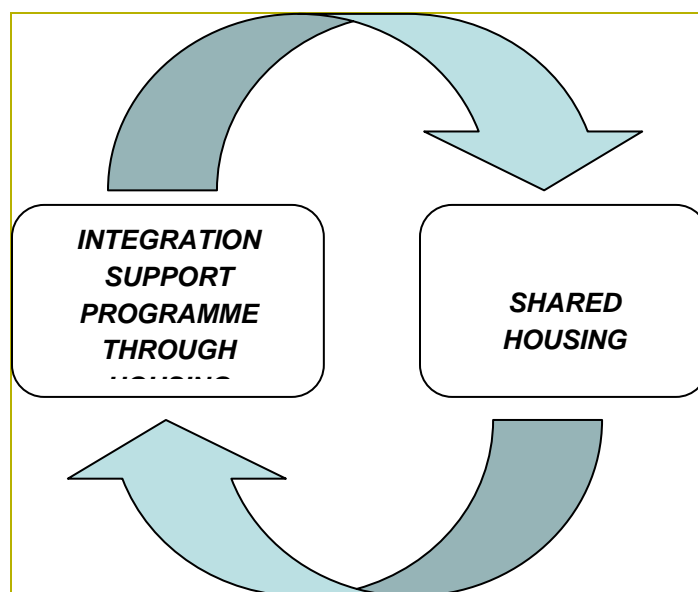
83

Les résidents vivent forcément des changements pendant leur vie, soit suite à leur progression naturelle (ils deviennent indépendants, trouvent un compagnon, font partie d'un couple avec enfants, vieillissent) ou à des situations stressantes qui peuvent survenir (ruptures, divorce, maladie).

Pour les personnes présentant des besoins complexes et des revenus minimums, le logement partagé avec accompagnement social nous permet de connaître les personnes qui ont été logées et de créer avec elles non seulement un lien, mais aussi une relation de confiance. Nous connaissons leur adaptabilité dans un groupe de vie et leur capacité à payer, assumer les responsabilités liées à l'entretien de la maison, etc. Nous savons aussi dans quelle mesure elles sont capables de répondre à un environnement autonome.

On estime traditionnellement que le « continuum des soins » doit fonctionner progressivement, avec la personne qui réalise toute une série de progrès. Ce n'est toutefois pas toujours vrai ; il y a parfois des régressions. Dans le contexte de la crise économique par exemple, une personne peut perdre son emploi et ne plus percevoir son salaire, et donc ne plus pouvoir conserver son appartement sur le marché de la location privée. A ce niveau, nous pensons que la stabilité résidentielle signifie également bénéficier du support nécessaire pour pouvoir faire face aux difficultés qui peuvent se présenter.

PROGRAMMES COMPLEMENTAIRES



Le Programme locatif de Médiation - le Soutien à l'Intégration via le Logement - et le Programme de Logement partagé se complètent. Notre expérience nous a appris qu'ils pouvaient fonctionner positivement pour le processus de reprise social et personnel des personnes que nous soutenons. Cela signifie que nous pouvons répondre à différents besoins résidentiels et éviter la perte d'un logement adéquat.

Nous pouvons citer à titre d'exemple les personnes qui, après avoir séjourné pendant différentes périodes dans un logement partagé, ont formé un groupe et Provivienda leur a fourni un logement à louer dans le marché de la location privée grâce à notre Programme de médiation via lequel tous les locataires bénéficient de l'appui de Provivienda. Certains de ces groupes ont séjourné dans un appartement pendant cinq ans, voire plus. La stabilité du logement a été atteinte via le soutien du groupe car les membres peuvent se permettre de partager un appartement loué sur le marché si les coûts sont partagés.

Dans ces situations, nous devons être capables de traiter les situations de rechute individuelles, de fournir des alternatives aux personnes qui doivent être sorties du contrat de location et de sélectionner une nouvelle personne capable d'aider à supporter les coûts du logement. Il arrive que nous fassions appel à nos espaces de vie partagés pour résoudre ces rechutes ou traiter les situations de crise qui se prolongent, principalement le chômage à long terme.

Ce soutien implique : la médiation et la résolution de conflits, la responsabilité par Provivienda pour la durée du contrat, les paiements de location en avance et les plans de remboursement individuels, le soutien social répondant aux besoins de l'individu et du groupe, etc.

En conclusion, nous voudrions souligner que Provivienda s'engage à assurer le soutien social à domicile parce que nous pensons qu'il s'agit du contexte le plus prometteur permettant de travailler sur des stratégies d'inclusion sociale pour les personnes qui ont été sans-abri. Il doit s'agir d'un logement adéquat, dans un environnement et une communauté où sécurité et intimité sont garanties. Enfin, afin d'obtenir le niveau de stabilité résidentielle le plus élevé possible, même dans des contextes dans lesquels le marché empêche la stabilité, le logement temporaire, en tant que logement partagé, peut aider à atteindre l'objectif de logement stable.

REFERENCES

- Cabrera, P, Septembre 2006, Norwegian National Strategy to prevent and tackle homelessness. Peer Review Social Inclusion. Comment Paper Spain. "From shelter to permanent housing". Oslo <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness/peerdocument.2006-11-09.8086620240/download>
- Cabrera P. J. et Rubio M. J. Septembre 2008. Las personas sin hogar, hoy. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración. N° 75, p. 51-73, Madrid
- Gallardo Pérez G. Août 2010. Investigación sobre la continuidad de los procesos de recuperación. Otras alternativas residenciales para personas sin hogar. (Provivienda)
- Kothari M. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. Mission to Spain. United Nations. (Ref: A/HRC/7/16/Add.2 page 26). February 7, 2008.

Question clé 4 : Comment assurer une participation significative des personnes sans chez-soi³⁶ dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi ?

Brigitte Hartung, Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V Cologne

Cette réponse à la question clé explorera les questions de participation et d'autonomisation d'après l'expérience et le point de vue d'une organisation d'auto-assistance pour les personnes touchées par l'absence de chez-soi.

85

Je commencerai en présentant les origines et l'idée sous-tendant le projet de l'Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V.

La ville de Cologne a pris la décision, en 1995, de rendre son centre-ville plus attrayant. Outre la gare et la place de la Cathédrale (Domplatte), des quartiers entiers ont ainsi été restaurés. Des groupes marginalisés tels que les personnes sans chez-soi, les toxicomanes et les prostituées ont été chassés du centre-ville dans un effort d'embellir le paysage urbain. La prostitution de rue a été relocalisée dans un quartier écarté, les terrains de bungalows ont été également déplacés vers la périphérie, puis totalement dissous. Différentes associations d'auto-assistance travaillant avec des personnes sans chez-soi, ainsi que des particuliers, ont uni leurs forces dans l'« Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V » [Initiative Construire, Vivre, Travailler] pour contrer cette politique et offrir « des logements pour personnes sans chez-soi construits par des personnes sans chez-soi. »

Le retrait des Alliés a vidé d'immenses casernes, telles que les anciennes casernes belges de Klerken à Cologne-Ossendorf. Dans la poursuite de cet urbanisme novateur, le Ministre du Bâtiment et de la Construction en Rhénanie-du-Nord Westphalie (RNW) et la Landes-Entwicklungs-Gesellschaft (LEG) [Agence de développement de l'État] ont soutenu la transformation des casernes énumérées en un nouveau quartier résidentiel. De concert avec le bureau d'urbanisme Marciniak, l'Initiative Bauen Wohnen Arbeiten e.V a soumis un plan pour un projet de construction d'auto-assistance pour les personnes sans chez-soi et les chômeurs de longue durée au Ministre du Bâtiment et de la Construction, et a ainsi pu gagner l'appui du ministère.

Le projet a été financé par le fonds de développement pour la construction de logements sociaux et un prêt de la Bank für Sozialwirtschaft [Banque pour l'économie fondée sur la solidarité]. Les fonds propres manquants ont été apportés par les participants du projet – soit un montant de 1,5 million d'euros. Pour permettre cette contribution, une société a été fondée et s'est affiliée à l'association. Cette société s'est chargée des contrats de construction pour le projet et a facturé 50 % de la valeur actuelle du marché pour ces derniers. Les dépenses ainsi économisées ont été comptabilisées pour contribution propre à l'initiative.

Le financement limité a été problématique jusqu'à nos jours. Aucune autre subvention n'a été octroyée à l'exception du projet de construction. Outre les matériaux de construction et les formateurs, des travailleurs sociaux et une équipe d'encadrement sont payés avec les revenus d'exploitation. La gestion financière, en plus de la pression de faire marcher le projet, a été jusqu'à présent une opération coûteuse en temps et en énergie. De nouvelles sources de financement doivent être constamment trouvées afin d'inciter les participants à participer financièrement au projet. Même les employés ne peuvent être rémunérés que par des bas salaires. L'équipe de direction s'est composée jusqu'au jour d'aujourd'hui de maximum cinq personnes qui doivent couvrir toutes les tâches. Ainsi, en plus de la pression financière, les membres de l'équipe sont constamment surchargés de travail. En outre, aucun employé qualifié ne peut être engagé en raison de la solvabilité limitée. Les connaissances nécessaires ont dû être obtenues par le biais de processus laborieux.

L'objectif initial était que les quarante-six logements prévus soient destinés à des personnes sans chez-soi isolées, mais également à des familles avec de nombreux enfants, des parents isolés, des seniors, des étudiants et des personnes handicapées. Le but était d'éviter la ghettoïsation. Cent cinquante personnes, dont environ quarante enfants, vivent actuellement dans le projet. Cinquante personnes ayant été confrontées à l'absence de chez-soi y ont trouvé un toit. Afin d'intégrer davantage de personnes sans chez-soi dans le projet, dix caravanes provisoires ont été construites et sont mises à disposition comme premier logement en guise de logement d'urgence.

Ce mélange de personnes d'origines différentes a été une bénédiction pour le projet. Tout le monde apprend de tout le monde. L'acceptation et le respect mutuels se sont très rapidement développés pour donner naissance à un réel sentiment de « nous ». De l'extérieur, ce mélange n'a toutefois pas eu l'effet escompté. Les participants du projet n'ont pas été reconnus, mais désapprouvés par les voisins des locataires qui n'avaient aucune expérience avec l'absence de chez-soi. Les préjugés leur rendent toujours la vie dure. C'est sans doute cela qui a influencé si positivement notre expérience collective du projet.

Au cours de la phase de planification et de préparation de deux ans, des médiateurs de rue de « Ohne festen Wohnsitz e.V. » [Sans domicile fixe] ont été en contact avec des personnes sans chez-soi à Cologne afin de leur offrir des conseils et de les assister dans leur implication dans le projet. En septembre 1998, les huit premiers sans-abri de rue déménageaient dans les caravanes sur le terrain de l'initiative. Leur nombre dans le projet s'élevait à vingt-cinq en 2000.

Les personnes sans chez-soi appartenaient à des groupes différents, isolés des uns des autres dans la rue. Les participants du projet devaient décider s'ils souhaitaient partager une parcelle de terrain avec d'autres ou s'installer sur un petit lotissement seul. Cela a permis d'inclure les participants de tous les groupes du projet.

Une réunion de travail est depuis organisée le matin ; tout le monde peut y décider du travail auquel il/elle souhaite participer. Les participants, ainsi que les autres, se sont très rapidement identifiés au travail. Les nouveaux arrivants étaient acceptés plus vite s'ils coopéraient.

Une table ronde est organisée chaque semaine ; tout le monde peut y participer pour discuter des progrès du projet et aborder et résoudre ensemble les conflits.

L'autodétermination de choisir et de créer soi-même sa vie était la condition pour accepter définitivement les personnes sans chez-soi dans le projet. De par le fait qu'ils avaient voix au chapitre sur le travail et toutes les questions, les participants ont rapidement développé une confiance en l'un l'autre.

Au cours des deux premières années, l'équipe de direction se composait d'un travailleur social, d'un architecte paysager (deux femmes) et le directeur. Le conseil comptait le directeur, un expert juridique et une ancienne personne sans chez-soi qui travaillait en tant que médiateur de rue. Il y avait également un cadre (vendeur d'assurances) et un conseiller (agent immobilier). Les participants du projet n'étaient pas impliqués dans les décisions qui ne concernaient pas l'association. Des divergences d'intérêts entre les membres de l'association, qui ne participaient pas directement au projet et qui étaient actifs localement, ont été constatées. Un conflit a éclaté, divisant l'équipe de direction locale. Ce conflit a été reporté aux participants du projet et a inquiété tout le monde.

Les structures étaient, jusqu'à alors, claires. Les participants pouvaient exprimer leurs intérêts personnels, et l'équipe de direction prenait les décisions relatives au projet. Il s'est avéré au sein de l'équipe de direction, que les membres n'étant pas impliqués dans le travail local quotidien, avaient d'autres idées. Les membres de l'équipe avec une expérience économique professionnelle qui n'étaient pas impliqués dans le travail du projet avec les personnes sans chez-soi ont développé leurs propres objectifs pour le projet. Ces objectifs n'avaient que des origines économiques. L'esprit social que les personnes sans chez-soi construisent leur propre logement, n'en faisait pas partie.

J'ai été nommé à l'équipe de direction pour apaiser la crise. Les participants du projet ont élu un comité d'attribution qui avait voix au chapitre sur la location des logements afin de garantir que des personnes sans chez-soi obtiennent un logement. Les participants pouvaient devenir membres de l'association. Le nombre des membres est alors passé de 15 à plus de 40. Lors d'élections ultérieures du comité, seuls les membres qui collaboraient au projet étaient élus. Par conséquent, les participants du projet ont eu voix au chapitre sur toutes les questions concernant les projets. Différents comités ont alors été créés, tels que le conseil des travailleurs et le conseil des résidents, qui avaient voix au chapitre sur les engagements, les licenciements et l'inclusion des personnes impliquées dans le projet. Les membres du conseil étaient élus parmi tous les participants du projet. Les résidents ont établi leurs propres règles visant à gouverner leur vie commune sur le site. Traverser une crise rapproche les gens. Ce nouveau type de participation a tout d'abord renforcé un sentiment d'appartenance à une même communauté. Selon leurs compétences, les participants du projet intervenaient à des niveaux hiérarchiques différents, et une sorte d'esprit de compétition s'est très vite manifesté. Ceux à la direction étaient assaillis par les autres.

C'était exceptionnel. Ceux impliqués avaient une voix au chapitre sur les décisions concernant toutes les questions du projet. Certains occupaient des postes à la direction, d'autres s'engageaient comme formateurs dans les différentes zones de travail. Les règles étaient facilement créées, mais difficilement implémentées. Tous les participants trouvaient qu'il était difficile d'arriver aux résultats convenus lorsque les règles étaient violées. C'était difficile pour ceux impliqués de renvoyer les gens à la rue en dernier ressort s'ils enfreignaient les règles. Par conséquent, des groupes agissant selon leurs propres « règles » ont vu le jour.

Au cours de l'été 2003, des collaborateurs s'étant élevés jusqu'à l'équipe de direction ont été sérieusement menacés. En contre-mesure directe, l'équipe de direction a décidé de prendre des dispositions juridiques à l'encontre des participants violents du projet. Bien que cette approche ait tout d'abord permis de calmer la situation, elle n'a apporté aucune solution pour une co-existence pacifique à long terme. La superviseuse de l'époque a repris contact avec l'Institut Kutschera à Vienne, où elle avait été diplômée en communication. Le Dr Gundel Kutschera a accepté que quatre collaborateurs, dont deux participants du projet qui faisaient partie de l'équipe de direction, suivent une

formation en tant que praticiens en résonance PNL et formateurs en PNL. Les programmes de formation ont été préfinancés par la Résonance Foundation. Trois des collaborateurs ont participé au programme de maîtrise en résonance PNL. Depuis, les deux participants du projet sont devenus des formateurs en résonance PNL et suivent désormais une formation en vie et consultation sociale, qu'ils devraient avoir terminée en novembre 2010. Grâce à ces programmes de formation, de nouvelles offres pourraient être développées pour les participants du projet : des offres de coaching individuel et collectif pour les enfants, les jeunes adultes et les adultes avec des domaines de spécialisation différents, tels que des compétences personnelles et sociales, la santé, des compétences en leadership et la gestion de conflits. La crise et les situations de conflit ont été reconnues beaucoup plus tôt et ont pu être résolues de manière constructive. Les compétences des participants ont été établies plus rapidement et ont pu être mieux encouragées afin de définir des objectifs accessibles pour les personnes.

La participation et l'autonomisation sont uniquement possibles si tous les participants se développent continuellement. Ce développement ne peut être atteint qu'avec un soutien professionnel et individuel pour les participants. Le soutien des compétences et des talents individuels ainsi que le développement d'objectifs réalisables garantissent la réussite pour l'individu, mais également pour le projet, car ils mènent à l'appréciation de ses qualités, ainsi que celles d'autres et à la co-existence en tant qu'égaux, où il n'y a pas de place pour les luttes pour le pouvoir.

Les résultats ont démontré que d'anciennes personnes sans chez-soi, ayant suivi le programme, sont très bien accueillies par les participants du projet. La confiance nécessaire se construit très rapidement, car ils possèdent un passé commun ; il n'y a pas de seuils. En outre, ils servent dans une certaine mesure d'exemple.

L'équipe de direction étant constamment en sous-effectif, le temps manque malheureusement pour offrir un programme de formation intensif à tous les participants. C'est pour cette raison que les succès s'enchaînent si lentement.

Le projet de construction était terminé et tous les logements étaient loués fin 2006. Mais le travail à réaliser est toujours de taille. Les caravanes provisoires et les installations extérieures n'ont pas été subventionnées par des fonds publics. Après l'introduction de Harz IV [Cœur IV] début 2005, l'initiative a pu, de concert avec d'autres associations d'auto-assistance, établir la Freies Trägerbündnis Köln [Alliance libre de sponsors de Cologne] et devenir ainsi un partenaire de coopération pour ARGE-Köln, en sa qualité de sponsor de qualification pour l'intégration de chômeurs de longue durée. L'initiative est également reconnue, depuis 2009, par la Landschaftsverband Rheinland [Association régionale de la Rhénanie] et offre des conseils résidentiels supervisés, afin de poursuivre la qualification des et l'attention portée aux participants du projet.

Seul le projet de construction a été subventionné dès le début. La formation, la direction et le travail social ont uniquement été financés par les revenus d'exploitation économisés. Tout le monde a ensuite concentré ses efforts sur la réalisation des logements et les intérêts des projets. Il n'y avait aucune place pour tout type de publicité ou travail de lobbying. Deux membres du comité de l'initiative ont accédé, via le Bundesbetroffeneninitiative e.V. (BBI) [Initiative fédérale des citoyens] aux comités du Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAGW) [Groupe de travail fédéral sur l'assistance pour les personnes sans chez-soi] et de la FEANTSA. Leur coopération dans ces comités a mené à une nouvelle conception de soi, et l'initiative s'est ouverte au monde extérieur. Les offres les plus variées, jusqu'alors réservées aux participants du projet, se sont ouvertes à l'ensemble du quartier. Des programmes de coopération avec des organisations d'aide ont vu le jour dans le quartier et ont donné naissance à des offres communes. La peur de l'inconnu a pu se dissiper dans les deux sens. Les voisins se sont rendus à l'initiative pour profiter des offres locales, alors que les participants du projet ont rejoint des projets communautaires dans le quartier et ont profité d'offres d'autres institutions.

Les projets se concentrant sur l'absence de chez-soi ont une image un peu sale. L'initiative est également toujours restée en arrière-plan. L'exclusion n'est pas qu'un problème qui vient de l'extérieur. La conception de soi crée également des limites. Une liste de toutes les offres et de toutes les réussites a permis de développer une nouvelle estime de soi.

L'objectif commun de construire des logements a été mené à terme. L'autofinancement de la construction des caravanes provisoires a allégé la pression relative au rendement. Tout au long de la phase de construction, il était clair que l'intégration et la qualification dans et pour le projet étaient mises en valeur pour terminer les logements. La qualification et l'intégration sont aujourd'hui mises en valeur, mais de nouveaux objectifs et une direction nouvelle n'ont pas encore été définis par l'équipe de direction. Les professionnels de l'équipe ont insisté sur le service à la clientèle. Les membres de l'équipe avec une expérience de sans chez-soi tentent d'intégrer les participants du projet au-delà du projet et dans la société. Les deux approches de base sont importantes. D'une part, de nombreux participants du projet – particulièrement les nouveaux – présentent un plus grand besoin de soins, et d'autre part, le principal objectif devrait être l'intégration dans notre société. Des efforts ont été menés au cours de ces deux dernières années pour avancer ces deux approches en parallèle, mais de telles tentatives ne peuvent fonctionner sans un objectif commun.

Le projet à Cologne est remarquable. Il offre à des personnes sans chez-soi la possibilité de retrouver un toit, un peu de sérénité et de découvrir et affiner leurs compétences. Les soins intensifs les aident à surmonter les difficultés du passé et à mettre de l'ordre dans leur vie. La qualification dans différents domaines de travail les aide à découvrir leurs objectifs et à développer leurs compétences professionnelles. L'ouverture de l'association au monde extérieur et sa coopération avec d'autres institutions permettent aux participants d'intégrer la société. Tout le monde doit aller au-delà du projet, dans une vie propre active et autodéterminée.

88

Chaque organisation d'aide présente des limites naturelles. Je suis convaincue qu'il existe une sorte de participation dans chaque organisation, même si son seuil est bas. Les personnes vivant dans la rue vivent exclusivement dans le présent. Les raisons de leur situation actuelle résident dans le passé. Ce passé est étouffé. Leur lutte quotidienne pour survivre ne leur permet pas de faire des plans pour le futur. Des organisations d'aide, telles que les logements d'urgence et les cantines populaires, les aident à traverser la journée. Des projets tels que celui de Cologne leur permettent de retrouver un peu de sérénité afin de pouvoir recommencer à penser au futur. Mais ce projet a également un seuil externe. Grâce à une coopération étroite avec toutes les institutions et des offres très diverses, ils disposent de l'aide adéquate à leurs besoins individuels, afin d'avoir la possibilité de construire à nouveau leur futur.

Les responsables politiques distinguent les personnes touchées par la pauvreté en différents groupes, par ex. les parents isolés, les personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, les toxicomanes, les personnes âgées, etc. Dans ce projet, tous ces groupes cohabitent ensemble, et l'expérience a montré qu'ils sont tous confrontés aux mêmes problèmes. Il y a des personnes sans chez-soi parmi tous ces groupes. En plus d'être handicapés, et/ou parents isolés, et/ou âgés, et/ou toxicomanes, ils ont perdu leur maison. La lutte contre l'absence de chez-soi ne devrait pas se terminer avec l'offre d'un logement. Un concept de vie complet doit être développé pour aborder tous les aspects de l'individu, et cela n'est possible qu'en impliquant la personne.

Des personnes de tous ces « groupes » ont assisté à la conférence nationale sur la pauvreté de juin 2010 à Berlin. En réalisant qu'ils ont tous quelque chose en commun, à savoir leur expérience de vivre au seuil de la pauvreté, ils ont la possibilité de se rapprocher l'un de l'autre. Une base de données Internet a été créée et permet à toutes les personnes touchées par la pauvreté et celles travaillant dans différents systèmes d'aide d'obtenir des informations et d'échanger leurs opinions.

Mettre un terme à ce mode de pensée en termes de groupes permettrait à toutes les personnes confrontées à la pauvreté d'obtenir une aide intégrale. Le réseautage de toutes les offres et la coopération intensive par tous mènent à une solution collective pour intégrer les personnes dans une vie indépendante, active et tournée vers l'avenir.

La dignité humaine est sacro-sainte et est garantie comme telle dans la constitution de tous les pays européens. Ainsi, toutes les personnes sont égales. Elles sont donc autorisées à développer leurs compétences et talents et à réaliser leurs désirs. Et cela n'est possible qu'à travers la participation. Dès lors, la participation et l'autonomisation constituent un droit de base pour tout être humain !

Conclusions :

Il existe différents niveaux de participation.

1. Une participation dans les abris de nuit et les cantines populaires :

Les personnes sans chez-soi ont la possibilité de réaliser des petits travaux. Les travailleurs sociaux assurent les premiers contacts avec les autorités, l'assistance médicale et éventuellement le transfert vers un logement ou d'autres abris.

Pour les personnes sans chez-soi, il est important de trouver un endroit où ils peuvent se sentir en sécurité. Avoir confiance dans le personnel prend du temps. Le travail est crucial ; il donne un sentiment d'apporter de la valeur, de compter pour quelque chose.

Limites :

Les services pour les personnes sans chez-soi sont généralement payés avec l'argent du gouvernement. Mais cet argent est limité. La procédure pour en obtenir est compliquée et nécessite énormément de travail administratif. Les travailleurs sociaux dans les services pour les personnes sans chez-soi gèrent généralement trop de clients et trop d'administratif, et voient ainsi leur vrai travail social limité. En outre, il n'y a aucune possibilité financière pour le personnel. Les travailleurs sociaux ont appris leur emploi, car ils souhaitaient aider les gens. Ils ne peuvent pas remplir leur mission. Le mécontentement et la résignation s'avèrent être des maladies. Les associations ont la responsabilité d'assurer les emplois et la santé de leur personnel. Ils sont intéressés à conserver le plus longtemps

possible les clients dans le même service afin de garantir l'argent nécessaire du gouvernement. Il n'y a aucune ressource pour développer de nouvelles stratégies pour contrer l'absence de chez-soi.

La participation se limite à déterminer des emplois de bas niveau dans les abris. La participation dans l'organisation de l'abri est rare. Le développement d'une stratégie de vie individuelle est généralement impossible.

2. Une participation dans des projets d'auto-assistance :

Outre le logement et le travail, les personnes sans chez-soi participent au développement du projet et à leur développement personnel. Certains projets leur permettent d'atteindre des positions de leader.

Limites :

Les projets d'auto-assistance ne reçoivent pas une aide financière suffisante du gouvernement. Les pressions financières continues réduisent la qualité du développement.

L'objectif est la qualification professionnelle dans les projets de travail. Pour l'association, la question est : « Une qualification pour le projet ou pour le marché du travail ? ». Si des personnes qualifiées restent dans le projet, elles ne peuvent développer leurs talents qu'à un certain niveau. Mais si elles quittent le projet, l'association doit former et faciliter la qualification de nouveau personnel.

Dans les projets politiques et de travail de lobby, les participants doivent avoir une qualification en compétences sociales et en communication. Sans ces qualifications, un dialogue entre les membres du projet et les intervenants politiques est compliqué. Les participants non qualifiés peuvent servir aux intérêts personnels de leaders solides.

Les participants qualifiés sont entre deux « mondes ». Ils ne sont plus sans chez-soi, mais ils ne sont pas encore acceptés comme membres à part entière de la société. Être une ancienne personne sans chez-soi est stigmatisant. L'expérience engrangée à l'époque d'absence de chez-soi et pour en sortir est de plus en plus appréciée dans différents comités pour développer de nouvelles solutions afin de résoudre cette problématique.

Le fait que quelqu'un soit sans chez-soi ne devrait pas signifier qu'elle est incapable de vivre dans la société ou qu'elle n'est pas intelligente. L'absence de chez-soi n'est qu'une situation de vie singulière résultant de problèmes personnels.

Les personnes qualifiées avec une expérience de l'absence de chez-soi entrent plus rapidement en contact avec les personnes sans chez-soi. Grâce à leur expérience, elles peuvent développer de nouvelles stratégies pour résoudre l'absence de chez-soi. Mais il n'y a surtout aucune possibilité financière de payer une récompense adaptée.

Assurer une participation dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi implique :

- La découverte d'un statu quo – combien et quel type de participation existe dans toutes les institutions pour les personnes sans chez-soi – et le développement de possibilités de participation dans les limites et les niveaux de chaque service.
- La possibilité d'un profilage intensif dans les abris de nuit et les cantines populaires afin d'établir les besoins réels et individuels de l'utilisateur des services et développer une stratégie étape par étape avec l'entière participation de l'utilisateur du service.
- Un réseau de travail pour organiser les étapes nécessaires.
- Des qualifications professionnelles pour les travailleurs sociaux.
- Davantage de travail social et moins d'administration.
- Des qualifications professionnelles pour les utilisateurs des services en compétences individuelles et sociales.
- Un mélange de logement, de travail et d'assistance personnelle.
- Des subventions pour le premier marché du travail afin d'assurer une qualification professionnelle dans les emplois.

- Le développement et l'installation d'un marché du travail secondaire et tiers pour que les personnes avec de multiples handicaps obtiennent des qualifications.
- Des qualifications et l'inclusion de personnes sans chez-soi avec leur expérience personnelle dans le travail social et politique pour résoudre le problème d'absence de chez-soi et développer de nouvelles stratégies.
- Une assistance étape par étape d'une ancienne personne sans chez-soi à l'attention d'un membre à part entière de la société. Par exemple, la reconnaissance de la personne en tant qu'expert dans des stratégies de vie singulières, l'appréciation de l'expérience de vie singulière en tant qu'outil précieux. Un salaire identique pour un travail identique.
- L'établissement que l'objectif final de la participation est de participer en tant que membre reconnu et autodéterminant dans notre société.

Mais la première étape de la participation doit être opérée par tous dans son esprit.

- Pour résoudre un problème, des experts sont nécessaires. Des individus sont impliqués dans les problèmes sociaux. Chaque personne est spécialiste de sa vie. Personne d'autre qu'elle ne peut trouver une solution à ses problèmes. Elle n'a besoin que d'aide pour adapter la solution au cadre juridico-socio-économique.
- L'aide sociale devrait viser l'intégration dans la vie sociale normale et non la dépendance à l'égard d'une association, d'un projet ou d'un service social. L'objectif est « de l'aide pour t'aider toi-même » et non de l'aide jusqu'à la fin de tes jours.
- C'est facile d'accepter de l'aide et de critiquer le système d'aide, de revendiquer des droits et une aide financière de la société sans prendre ses responsabilités.

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

Pedro Meca, Compagnons de la Nuit, France

L'invitation à participer à cette conférence définit clairement son objectif : « La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme vise à établir des compréhensions communes sur les questions fondamentales relatives au sans-abrisme, ce qui pourrait servir de base pour réaliser des progrès politiques dans le futur. »

91

La diversité des situations dans les Etats de l'Union Européenne, la diversité des situations collectives et individuelles à l'intérieur de chaque Etat, la diversité des situations concrètes de chaque individu - âge, famille, entourage, travail, chômage, santé, formation, etc., en un mot, les raisons qui ont conduit quelqu'un à se trouver sans abri -, rendent très difficile une compréhension commune de ces questions fondamentales qui « puisse servir de base à réaliser des progrès politiques dans le futur ».

C'est en vue d'établir un consensus que six questions relatives au sans-abrisme ont été définies. Réaliser un consensus sera un apport important et nécessaire pour l'élaboration des politiques à venir afin d'éliminer le sans-abrisme.

Sur la base de mon expérience spécifique, il m'est demandé de répondre à la question : « Comment assurer la participation significative des personnes sans chez-soi dans le développement de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi ? »

...

Pour apporter une réponse la plus large et précise possible, il est indispensable d'analyser les démarches réalisées dans d'autres pays européens ou nord-américains pour encourager les responsables de l'élaboration des politiques publiques contre le sans-abrisme à mettre en place une politique nationale qui dépasse les clivages partisans et les éventuels changements de majorité au Parlement.

Cependant, il m'est demandé de donner une réponse à partir de mon expérience personnelle dans ce domaine. Répondre directement et immédiatement à la question posée peut conduire à une réponse rapide et limitée qui ne tient pas compte du fond de la question qui est la participation des personnes sans abri à la lutte contre le sans-abrisme. Pour cela, il me semble indispensable d'aller en amont de la situation actuelle des personnes à la rue pour pouvoir envisager sérieusement leur participation à la politique de lutte contre le sans-abrisme.

...

Une des raisons du scepticisme est la méconnaissance du réel. On juge les personnes à la rue à partir des préjugés ancrés dans notre tête et notre regard. Nous sommes porteurs de préjugés qui nous viennent de notre histoire personnelle et collective et nous parlons des personnes sans-abri d'une manière globale et générale sans même connaître ou avoir parlé avec quelques personnes à la rue. On leur prête une manière de penser, de sentir les choses et de vivre, sans fondement objectif, sans les connaître ni les fréquenter personnellement. On projette sur eux notre manière de penser en imaginant que notre pensée est leur réalité. Souvent, j'ai entendu dire à propos des sans-abri : « Si j'étais dans leur situation, je réagisrais autrement, je ferais ça et ça, etc., pour m'en sortir. » Comment peut-on imaginer notre propre réaction à partir d'une situation totalement inconnue ? Le fait de se trouver sans-abri ne dit rien sur l'histoire personnelle de quelqu'un, sur ses capacités, ses connaissances, ses sentiments, sa force et ses faiblesses, en un mot ce qu'il est et le parcours qui l'a conduit à se trouver à la rue. A partir de sa situation actuelle, on imagine pour lui des solutions. Lui, il est incapable de le savoir et de se conduire en conséquence. On lui dira ce qu'il faut faire, ce qui est bon pour lui, sans rien connaître (ou si peu) de sa réalité.

Pour changer cette approche du sans-abrisme, il n'y a que la connaissance du réel qui peut la corriger et lutter contre le scepticisme relatif à la capacité des personnes sans domicile à participer dans l'élaboration des politiques les concernant, aussi bien pour le logement que pour d'autres aspects de leur vie.

Pour les travailleurs sociaux, la connaissance du réel implique la connaissance des personnes à la rue, d'un certain nombre au moins, la proximité physique indispensable à une certaine convivialité capable de mener à une confiance réciproque qui libère la parole et nourrit le dialogue pour échanger sur tout, sur les banalités du quotidien comme sur les choses importantes : sentiments, souffrances et ras-le-bol, joies et aspirations, espoirs et désespoirs. Cette connaissance de la réalité grâce à la fréquentation des personnes à la rue doit être renforcée par une connaissance plus « scientifique » avec l'apport et la participation de sociologues et anthropologues avec qui les travailleurs sociaux doivent s'associer. Cela peut prendre le style d'une « recherche-action » permanente. Chacun apporte ses

outils propres, les techniques du travail social d'un côté, l'apport de la sociologie de l'autre, dans une complémentarité qui permettra une connaissance plus globale de la réalité des personnes à la rue.

Sans cette connaissance mutuelle, sans cette confiance réciproque, comment établir un dialogue en vue de la participation à l'élaboration des politiques sur le logement ou sur n'importe quel aspect de la vie les concernant ?

92

A propos de la participation des personnes sans chez-soi à l'élaboration des politiques sur le logement, il me semble nécessaire de signaler quelque chose de très important : il y a une grande différence entre les personnes qui ont un hébergement dans un foyer ou résidence à plus ou moins long terme et les personnes vivant et dormant à la rue ou dans des endroits isolés – des personnes sans abri.

Pour ma part, je ne parlerai que de mon expérience auprès des personnes à la rue dans la nuit de Paris depuis 30 ans.

ooo

Il y a des événements qui bouleversent la trajectoire d'une vie. Certaines expériences tant aux niveaux personnel que familial et social peuvent traumatiser profondément. Les séquelles psychologiques affaiblissent ou empêchent la construction de la personnalité. Des carences dans les relations affectives et éducatives conditionnent le comportement dans la vie quotidienne. La vie personnelle, professionnelle et sociale des personnes à la rue témoigne d'une logique souvent répétitive dont l'issue est marquée par la souffrance et l'échec qui affectent leur avenir.

L'identité d'un individu est ce qui lui permet de savoir qui il est, de se repérer et se situer, de donner un sens à sa vie et d'entrer en relation avec autrui. Les circonstances qui conduisent quelqu'un à se trouver à la rue, sans-abri, peuvent être multiples et différentes pour chacun, mais le résultat est, souvent, le même : perte de repères familiaux, amicaux, de voisinage, de travail. Il ne sait plus où se situer car il a perdu ses repères par rapport au lieu : changement de ville et du rapport à l'espace urbain à partir du vécu à la rue. Le rapport au temps devient une autre difficulté ou impossibilité de se projeter dans la durée. Dès lors, le temps ne peut plus servir de repère et perd de sa consistance. N'ayant pas une tâche au présent, le passé se trouve dévalorisé et n'est d'aucune utilité. De même pour le futur : l'homme à la rue ne peut pas se projeter dans l'avenir, faire de projets en hiérarchisant ses actions. Il a beaucoup de mal à échapper aux désillusions du présent. Comment se repérer, alors, par rapport au temps de la société organisée en fonction du travail et de l'habitat ? Condamné à l'isolement, la personne sans-abri peut devenir un « autiste social » qui, à la longue, intériorise l'agression du regard porté sur lui par la société qui l'exclut et le condamne à l'exclusion de soi par soi, à l'auto-exclusion.

« Comment cet homme nu, sans autre qualité que sa déréliction, pourrait-il être réellement et symboliquement le semblable de quiconque au sein de la cité ? Par un paradoxe curieux, mais au fond cohérent, il ne reste plus à ce non-sujet absolu qu'à être enfermé dans l'exil de l'assistance, voire de l'aide d'urgence, et rangé au nombre de ceux dont le propre, ou en l'occurrence la misère, est de passer à travers les mailles du filet civique et social ». (Elisabeth G. Sledziwski. Conférence de consensus "Sortir de la rue - Les sans-abri". FNARS Paris 29-30 XI 2007)

L'auto-exclusion se caractérise par l'incommunicabilité qui est l'affirmation d'une solitude qui ne tolère que la présence du malheur, la présence des personnes dans la même situation. Toute autre forme de présence devient insupportable parce qu'elle invite à une manière de vivre et d'être à laquelle il ne peut pas répondre. Du coup, « l'homme solitaire, effondré, ne peut diriger contre personne cette agressivité sauvage qui le tenaille, il n'a donc d'autre cible que lui-même » (Jacek Kuron, La foi et la faute, Fayard, 1991 p.320).

Tout ceci caractérise la majorité des « clients » rencontrés par les « Compagnons de la Nuit ». Un public présentant un cumul de difficultés et d'échecs (scolaires, affectifs, professionnels), des problèmes de santé (physique et psychologique) et d'insertion sociale (pas ou peu de formation, sortants de prison ou d'hôpital psychiatrique, alcooliques, toxiques). Très souvent à la rue, certains sont hébergés dans des foyers, dans des hôtels sordides ou des squats en tout genre.

A ces situations, les réponses données par la société sont majoritairement des aides matérielles. Pour les plus cassés par l'existence, ces réponses sont, d'une part, difficiles à mettre en œuvre en particulier pour le logement et l'emploi et, d'autre part, elles ne correspondent pas forcément à ce qu'il conviendrait de leur proposer pour qu'ils puissent se ressaisir. En effet, leur problématique existentielle dépasse largement celle des manques matériels. Ces manques répertoriés et reconnus comme besoins importants sont à l'origine des réponses sociales et des dispositifs proposés pour les combler.

Il y a une très longue histoire dans le travail social et charitable auprès des personnes sans-abri où ces personnes sont considérées comme objet de l'aide, des soins qu'on leur apporte, et non comme sujet de leur vie. Au travail charitable du début du siècle (l'aide aux « pauvres »), le travail social a pris la relève sans faire disparaître le premier, mais surtout en gardant le même regard sur ces personnes: objets d'attention et d'aide et non pas sujets de leur vie.

Il y a toujours une méfiance envers ces personnes et leur capacité à se responsabiliser dans leur vie. Une des conséquences de cette attitude envers les sans-abri est qu'ils deviennent des assistés, c'est-à-dire, des personnes qui s'habituent à tout recevoir des autres tout le temps sans avoir à se préoccuper, à se responsabiliser des besoins élémentaires immédiats de leur vie. Dans nos pays riches, la société pourvoit plus ou moins bien à ces besoins élémentaires, mais elle arrive à démobiliser les énergies exigées pour ce qu'on appelle l'insertion sociale. Ces personnes deviennent des assistés dont le comportement peut se résumer ainsi : le premier jour, on demande ; le deuxième, on exige ; le troisième c'est un droit et le quatrième ils protestent contre ceux qui les aident parce qu'ils n'ont pas tout ce qu'ils demandent.

Il me semble important de signaler que le regard sur les sans-abri qui les réduit souvent à l'état d'assistés vient du fait qu'on ne les regarde pas comme des personnes - sujets de leur histoire. Dans le fond, on ne les considère pas comme des hommes à part entière malgré le langage employé disant le contraire. « Nous accueillons des personnes », entendons-nous souvent de la bouche des personnes qui s'occupent des sans-abri, travailleurs sociaux professionnels y compris, mais en réalité on se comporte avec eux différemment, c'est-à-dire ne tenant compte que de tel ou tel besoin dont on comble les manques. Le travail social se réduit souvent à combler les manques de ces personnes, mais rarement à tenir compte de leurs potentialités, des aspects positifs de leur personnalité à développer. On en fait des assistés plus que des partenaires d'un objectif qui devient commun aux sans-abri et aux travailleurs sociaux.

Ce regard négatif sur les sans-abri est, malheureusement, le regard porté par la société dans son ensemble. Regard qui réduit la problématique des sans-abri à une dimension individuelle dont ils sont les seuls responsables.

Tant qu'on ne regardera pas la situation des sans-abri comme une question qui nous concerne tous, c'est une question qui ne peut trouver de réponse à moins que la société change de regard sur eux et sur elle-même. Le scepticisme qu'on peut trouver par rapport à la participation des sans-abri à l'élaboration des politiques les concernant vient de là : du fait de ne pas croire en eux. Si je ne crois pas en quelqu'un, comment croire qu'il pourrait participer à cette tâche ? Comment mettre en place les conditions pour que cette participation puisse se réaliser, prendre corps et se développer ? A la base de la possible participation des sans-abri, il y a cette foi en l'homme, en l'humanité de chaque homme, de chaque sans-abri.

Au-delà d'une orientation vers les dispositifs existants, ces personnes demandent un accompagnement pour rétablir la confiance en soi et à l'égard des autres pour une remise en état de la personne en vue d'un avenir auquel on ne croyait plus.

Notre rôle d'intervenant social concerne la rencontre avec le sujet et non pas la recherche des réponses immédiates aux problèmes, tout en essayant de les amorcer cependant. Pour cela, il faut se rencontrer avant de se raconter, prendre la mesure de l'autre. Chacun des protagonistes (travailleur social et personne rencontrée) met à l'épreuve son être dans la relation qu'il tente d'établir. C'est une épreuve aussi pour les compétences et la technicité du travailleur social.

Notre accompagnement, notre suivi, étant une présence auprès de lui, déterminée par son vouloir, il est nécessaire de ne pas loucher ou escamoter les étapes, tellement nous pouvons nous sentir pressés par l'état de santé physique et morale de la personne que nous avons en face. En même temps, nous devons travailler contre la stagnation passive, une certaine installation dans les dispositifs auxquels ils ont droit et qui peut les tirer vers le bas, vers l'inactivité qui rend difficile le retour à la surface et quitter l'assistanat.

Il y a aujourd'hui une assistance de qualité qui rassure surtout une société qui a mauvaise conscience et qui se sent obligée de faire quelque chose pour ces personnes. Mais ces mesures qui améliorent le quotidien s'attaquent aux symptômes plutôt qu'au fond du problème. Elles ne sont pas une solution. D'où notre effort pour aller plus en profondeur en faisant émerger les potentialités cachées, oubliées ou inconnues, que chacun porte en soi par un travail d'intériorité, d'insertion en soi-même, prélude et garantie de l'insertion sociale. Il s'agit de faire bouger les personnes de l'intérieur, au rythme propre à chacun, sans jamais oublier que ce sont des personnes meurtries, sur la défensive, repliées sur elles-mêmes, engluées dans leurs problèmes et se méfiant de tous et de tout.

C'est un accompagnement au long cours et un soutien au quotidien dans leurs processus qui ne seront pas linéaires mais avec des ruptures, des retours en arrière, voire des échecs. Nous refusons de les enfermer dans leurs échecs et dans le statut d'handicapés sociaux qui leur est facilement conféré.

Notre système de solidarité sociale est un système qui définit sa clientèle par les handicaps. On définit quelqu'un par ce qui lui manque, par ce qu'il n'a pas. Or, nous savons tous que pour aider quelqu'un à se développer, il faut partir de ce qu'il a, de ses capacités et non de ses manques. Le fait d'entrer dans les dispositifs d'aide n'est pas une garantie de s'en sortir. Notre travail aux « Compagnons de la Nuit » et particulièrement dans les activités à La Moquette, notre espace d'accueil et de rencontre, est un travail de nature culturelle.

94

Notre enjeu culturel est ce qu'on appelle en mathématiques « inversion » : ce qui était à la marge se retrouve au centre et inversement. Au centre du travail social se trouve l'entrée dans les dispositifs tandis que la relation à la personne se trouve à la marge. L'enjeu pour nous, l'inversion, c'est de mettre la relation au centre de notre travail. Les dispositifs n'ont de raison d'être que s'ils sont en relation entre eux avec la personne et celle-ci avec les autres personnes. Les dispositifs séparés, sans relation entre eux, perdent leur efficacité et leur sens.

Les pouvoirs publics ont mis en place une grande diversité de dispositifs très complexes. La complexité, la diversité, la différence sont au centre. L'unité à la marge. Cela revient à découper l'individu en tranches, déterminer ses besoins et faire ainsi des catégories de pauvres (exclus) pour lesquelles j'organise des dispositifs propres et indépendants à chacune de ces catégories. L'individu n'a qu'à y entrer. Il doit faire les guichets correspondant à chaque besoin en dépensant une énergie formidable à recoller les dispositifs. Pour que la complexité des dispositifs marche, il faut que l'unité soit dans l'individu. Chaque fois qu'il se présente au guichet du dispositif, il est sommé de dire son projet de vie. Mais comment faire pour tenir cette unité profonde dans une vie totalement éclatée, déstructurée, éparpillée ? Comment s'y prendre pour que les multiples dispositifs pensés en termes de catégories puissent servir vraiment à l'individu, à chaque individu qui a sa dignité, son intégrité, son identité, son histoire, en un mot sa réalité personnelle ?

Pour nous, la réponse viendra de l'inversion : au lieu de partir de la catégorisation des individus en fonction de leurs manques, de leurs handicaps, il faut partir de ce qu'ils sont personnellement en organisant la démarche autour de leur créativité potentielle. Structurer la personnalité à l'intérieur pour mieux agir à l'extérieur. Nous nommons cela le droit à l'intériorité.

Voilà l'enjeu culturel sur lequel nous parions dans notre travail quotidien : être pour devenir plus et mieux. Cela vaut aussi bien pour les accueillis, les sans-abri, que pour les travailleurs sociaux.

Tout ceci ne peut se réaliser que dans des lieux qui permettent la convivialité entre citoyens en situation sociale différente et la liberté de parole en toute confiance, oubliant les préjugés que les uns ont sur les autres : sans-abri, politiques, travailleurs sociaux et citoyens.

Le travail dans notre local, la Moquette, est organisé dans ce sens. Mais il a fallu du temps, de la patience, du respect des rythmes personnels, pour arriver à des échanges entre les personnes sur toute sorte de sujets et sans aucune retenue. Pourquoi ne pas ouvrir des espaces de ce type dans divers quartiers de la ville ?

Pourquoi ne pas aménager dans les foyers d'hébergement des espaces de rencontre pour ceux qu'y habitent et ceux qui viennent de l'extérieur, qu'ils soient en situation de sans-abri ou qu'ils aient un chez soi afin de prendre l'habitude des échanges entre eux comme de simples citoyens ?

ooo

Nous vivons un moment où les citoyens ne montrent pas un grand intérêt pour la chose politique et se sentent peu concernés, laissant aux hommes politiques cette tâche. La participation aux élections est globalement en régression et témoigne du manque d'intérêt des citoyens pour la chose politique. L'éducation des citoyens à la responsabilité politique est plus que déficiente et le laisser-faire s'installe un peu partout. Ce n'est qu'en période électorale que les citoyens se réveillent un peu, mais c'est plus à cause des personnalités des hommes ou des femmes politiques que de leur programme. Dans ces conditions générales, comment s'attendre à ce que les personnes sans-abri se sentent concernées par les politiques à élaborer concernant leur situation et se responsabilisent davantage que les autres citoyens dans l'élaboration des politiques les concernant ?

Comme la question concerne l'implication des personnes sans-abri dans l'élaboration des stratégies, je crois qu'il faut essayer d'évaluer les dispositifs existants. La participation s'est peu à peu imposée dans des segments de politiques publiques, mais il existe des enjeux et des débats sur les pratiques qui sont efficaces mais également sur les risques. Par exemple, les difficultés liées au développement d'une participation qui ait du sens, plutôt que des formes purement institutionnelles de participation qui peuvent être instrumentalisées par les décideurs politiques. D'autres réserves concernent la question de la représentativité - quelles personnes sans domicile doit-on impliquer dans l'élaboration de politiques et au nom de qui vont-elles s'exprimer ? Est-ce que les personnes les plus exclues peuvent être entendues ? Il y a aussi le risque de « poser une étiquette » de « personne ayant une expérience

d'absence de chez-soi » aux personnes - cela pourrait les freiner dans leur trajectoire de sortie de l'exclusion du logement. Le débat sans doute le plus important tourne autour de la question des moyens permettant d'assurer une participation efficace – quelles sont les « bonnes » pratiques pour faciliter la participation des personnes sans domicile dans l'élaboration de politiques? Quelles sont les valeurs et les conditions qui doivent guider ces pratiques? Comment peut-on contrôler la valeur ajoutée et comment assurer la responsabilité des différents acteurs dans les processus participatifs?

95

Certains foyers pour les personnes sans abri organisent des réunions d'information et de participation à la vie du foyer avec la participation des personnes accueillies. J'ai participé à des réunions dans des foyers qui, en principe, étaient organisées pour les bénévoles et les travailleurs sociaux mais qui ont été élargies aux usagers. Cette « mixité » a permis une connaissance mutuelle profonde et la découverte des capacités des uns et des autres que la relation au quotidien ne permet pas. C'est à partir de ces réunions à caractère plus général (le fonctionnement du foyer) qu'on a pu se réunir par la suite pour traiter d'autres thèmes plus précis comme la recherche de travail, le chemin à suivre pour trouver un logement individuel, la formation professionnelle, etc. Une fois que ces rencontres ont lieu, la confiance et la connaissance réciproques permettent d'envisager et de réaliser des réunions où tous peuvent exprimer leurs idées sur l'organisation des politiques du logement les concernant.

La question de la représentativité est une question difficile parce que les personnes sans abri ne forment pas un group capable de déléguer des représentants. A la rigueur les personnes hébergées dans un foyer ou en plusieurs foyers peuvent se réunir pour décider de l'élection d'un ou plusieurs représentants de leur groupe. Ce sera très limité mais c'est possible. Par contre, pour les personnes isolées qui se trouvent à la rue, il est plus difficile de trouver un système de représentativité. A la Moquette, dans les années 90, nous avons proposé et impulsé la création d'une association des personnes à la rue. Il a fallu beaucoup de réunions pour discuter des objectifs, du fonctionnement etc. et, une fois votés les statuts, la vie associative a été très difficile parce qu'on n'a pas l'habitude des associations dès l'intérieur, de la démarche démocratique à suivre. Habitué par la vie à la rue et au chacun pour soi, il est difficile de mettre en avant la recherche commune, de penser aux autres en même temps qu'à soi, de remplacer le « moi » par le « nous »

Tout ceci pour dire que la dynamique de la consultation démocratique n'est pas facile et qu'elle ne peut prendre corps que si l'on travaille longtemps ensemble, si l'on partage beaucoup de temps et d'énergie pour se connaître personnellement, s'apprécier et faire confiance à l'autre...

Contre le scepticisme relatif à « la participation signifiante des personnes sans domicile dans le développement de politiques de lutte contre l'absence de domicile », seule une foi en l'humanité de chaque homme, une reconnaissance de l'égale dignité de tous et de la capacité créatrice de chacun peut mettre en place un climat social et des institutions capables d'accueillir les personnes avec leur problématique globale. A partir de là, les divers problèmes, dont l'élaboration de politiques de lutte contre le sans-abrisme, pourront être traités par tous les citoyens, y compris les sans-abri.

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

Christian Stark, Professeur de sciences sociales à l'Université des Sciences appliquées de Linz/Haute-Autriche

Pour pouvoir répondre à cette question-clé, il est d'abord nécessaire de définir en quoi consiste la participation et de décrire une attitude de principe dans l'élaboration des politiques applicables à l'absence de chez-soi.

96

1. Participation - Définitions, principes et formes

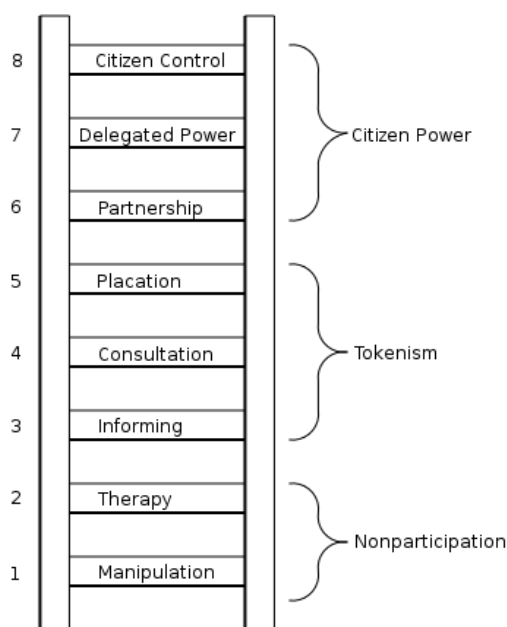
La participation peut se définir comme l'implication active et effective de personnes sans chez-soi en tant qu'utilisateurs de services dans la fourniture de services ainsi que dans les processus décisionnels qui affectent ces services. La participation signifie également l'intégration de personnes confrontées à une situation d'absence de chez-soi dans une acception plus large, incluant celles non engagées dans les structures de service. La participation implique de reconnaître à toute personne sans chez-soi le droit de se voir impliquée.

Vis-à-vis d'une personne en situation d'absence de chez-soi, la participation signifie évoluer d'une situation où l'on fait des choses pour elle à faire des choses avec elle. Les personnes sans chez-soi devraient avoir leur mot à dire dans les mesures qui les concernent et être impliquées activement dans l'influence des services dont elles bénéficient. Elles doivent pouvoir exercer une certaine influence dans l'élaboration des politiques.

Il est important de mettre l'accent sur ce que la participation doit être volontaire. Elle n'exclut pas le besoin d'assistance mais décrit comment celle-ci doit être fournie.

Il existe différentes formes de participation. Je fais référence au modèle de l'échelle d'Arnstein³⁷ (cf. ci-dessous). Ce modèle fournit un cadre pour définir et reconnaître l'activité de participation. L'échelle constitue un schéma de référence utile pour comprendre les différents niveaux de participation. Arnstein définit 8 échelons sur une échelle exposant les différents niveaux participatifs.

Echelle de participation citoyenne d'Arnstein :



³⁷ cf. Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation, Journal of the American Institute of Planners, p. 217/222.

Chaque échelon représente une étape dans le processus graduel de l'autonomisation. Arnstein commence tout en bas par la manipulation et la thérapie qu'il regroupe sous le dénominateur de la **non-participation** ; l'échelle se poursuit avec l'information, la consultation et la réassurance qu'Arnstein décrit comme des degrés de **coopération symbolique** (tokenism) ; les formes symboliques et superficielles de la participation. Au sommet, il situe le partenariat, la délégation de pouvoir et le contrôle citoyen, qu'il appelle degrés de **pouvoir citoyen**. Une différence fondamentale est établie entre passer par le rituel de la participation et avoir le pouvoir réel nécessaire pour influencer sur l'issue du processus. Pour démontrer ces différents niveaux plus clairement, permettez-moi de dresser une liste d'exemples de différentes formes de participation de personnes sans chez-soi :

1. Manipulation et thérapie :

Les personnes sans chez-soi prennent part au « processus d'aide », mais les fournisseurs de services (p. ex. les travailleurs sociaux, les psychologues, les psychothérapeutes, etc.) leur disent ce qui est bon et utile pour eux d'une façon « expertocratique ». Citons, pour l'Autriche, des exemples de refuges dirigés selon un mode très paternaliste par une « figure paternelle » qui prescrit et interprète toutes les règles et ne pratique pas le dialogue. Il existe également chez nous ce que nous pourrions convenir d'appeler des « systèmes méritocratiques » en vertu desquels les résidents respectueux des règles et très obéissants obtiennent un meilleur hébergement, comme par exemple une chambre individuelle.

2. Information, consultation, réassurance :

Le partage d'informations permet aux utilisateurs de services de faire des choix et prendre des décisions en toute connaissance de cause. Les outils d'information sont des guides et des publications réalisées par des fournisseurs de services (p. ex., des manuels à l'intention des résidents, des dossiers d'information, des lettres d'information, des sites web, etc.) et des événements d'information (p. ex., des réunions de résidents). Dans ce cas, les fournisseurs de services informent les utilisateurs, mais les personnes sans chez-soi n'ont pas d'influence réelle sur les décisions. Elles sont mises devant le fait accompli et demeurent des auditeurs passifs. Les fournisseurs de services recherchent activement les points de vue et opinions des résidents sur la manière d'améliorer les services existants. Ils organisent des consultations et des forums de discussion. La consultation des utilisateurs de services peut également avoir lieu au moyen de questionnaires ou carnets de doléances et boîtes à suggestions. Les fournisseurs ne sont cependant pas tenus de donner suite aux propositions des utilisateurs ou de réagir à leurs doléances. Pour progresser sur l'échelle et augmenter le degré de participation, des outils doivent permettre une transformation de l'information en dialogue et la prise en considération des résultats des consultations dans le but de les mettre en œuvre réellement.

3. Partenariat, délégation de pouvoir et contrôle du citoyen :

Partenariat :

Les personnes sans chez-soi sont placées sur le même pied que le personnel ou les officiels du gouvernement parce que le point de vue de chaque partenaire est tout aussi important pour la contribution aux projets et dans l'élaboration des politiques. Les utilisateurs de services jouissent du statut de membre-conseil à part entière avec un pouvoir décisionnel, et leur voix compte autant que celle des autres membres. Ils ont un réel pouvoir décisionnel dans tous les domaines les concernant, pas seulement, par exemple, les activités de loisirs, les repas, et cætera, mais également dans l'affectation des budgets et la sélection et la formation du personnel.

4. Délégation de pouvoir et contrôle du citoyen

Les personnes sans chez-soi jouissent d'une représentation à part entière dans le processus décisionnel et la gestion des activités d'une organisation. Ce sont, par exemple, les groupes d'entraide, les personnes sans chez-soi produisant leurs propres lettres d'information, celles qui siègent dans des conseils de direction ou d'administration. Le financement est alloué directement aux personnes sans chez-soi pour leur donner l'opportunité d'organiser leurs propres projets. Des personnes sans chez-soi mettent ainsi en œuvre leurs propres services et créent des organisations d'utilisateurs dont les représentants sont membres de comités ayant la capacité d'influencer des décisions politiques, en prenant part aux processus politiques de définition des normes de qualité et en prenant des décisions quant au type de services à mettre en place et financer (p. ex. des refuges particuliers pour les couples, les femmes, etc.).

Nous établissons une distinction entre deux modèles de participation : le modèle consumériste et le modèle d'autonomisation. Le modèle consumériste recourt à la consultation et aux initiatives participatives en tant qu'aides à la décision, mais pas pour la décision proprement dite. Ce modèle est plus proche de ce qui se fait dans les

entreprises pour accroître la satisfaction du client. Arnstein lui-même qualifierait ce modèle de « coopération symbolique ». Le modèle d'autonomisation requiert un transfert de pouvoir. La quantité de pouvoir transférée est la mesure de la participation. Lorsque la participation intervient en marge du processus décisionnel proprement dit, elle ne sert tout simplement à rien.

Prenons le cas de l'Autriche, le processus décisionnel participatif à différents niveaux du processus politique est balbutiant. Un pas décisif serait franchi avec la définition de normes de qualité pour la participation ; participation, d'une part, dans les organisations d'utilisateurs de services, et d'autre part, dans les processus d'élaboration des politiques en général. En Autriche, seul un état dispose de normes de qualité définies par le gouvernement local. Ces normes traitent largement de questions comme l'infrastructure de services, la dotation en personnel, la taille des pièces, la documentation et la formation du personnel. La place qu'elles accordent aux aspects participatifs – donner aux utilisateurs la possibilité de formuler des doléances ou des commentaires, par exemple – est marginale. Des formes de « coopération symbolique », si l'on se réfère au modèle d'Arnstein. Les personnes sans chez-soi ont été impliquées dans le processus, mais elles n'y ont joué qu'un rôle consultatif et avaient été sélectionnées par les fournisseurs de services. Disons, plus simplement, que les fournisseurs de services prévalent. J'ai mené une étude en 2009 avec le BAWO (le réseau national autrichien des prestataires de services sociaux) concernant les possibilités de participation de personnes sans chez-soi en Autriche. Sur un panel de plus de 100 organisations d'utilisateurs de services, seules 15 ont répondu. L'une d'entre elles a mentionné compter sur un représentant des utilisateurs de services, mais qui n'avait aucun pouvoir de décision réel. Presque tous les utilisateurs de services mentionnaient des réunions de résidents et des possibilités d'avoir son mot à dire sur les activités de loisirs, les règles internes, etc.

2. Le scepticisme quant à la participation à l'élaboration des politiques

Un consensus de plus en plus large admet qu'il faut impliquer des utilisateurs de services dans la prestation de services, mais la participation de sans chez-soi à l'élaboration des politiques est beaucoup plus contestée. Quelles pourraient être les raisons du scepticisme quant à la participation des personnes sans chez-soi à l'élaboration des politiques ? Ce scepticisme peut découler d'une attitude de principe envers l'élaboration politique et l'utilité de ce genre de participation pour les prestataires de services. On se heurte à un cliché de base concernant les personnes sans chez-soi et un manque de confiance dans leurs capacités.

2.1. Le rôle de l'élaboration des politiques

J'opère une distinction entre deux modes d'élaboration de politiques : l'élaboration de politiques « top-down » (en partant du sommet, par des politiciens professionnels) et « down-top » (en partant du bas, par le citoyen concerné par les sujets politiques), c'est-à-dire des fournisseurs de services et des personnes sans chez-soi. Elaborer des politiques relatives à l'absence de chez-soi en partant du bas implique toute activité débouchant sur un changement des structures à l'origine des problèmes des personnes sans chez-soi. Prise dans ce sens, l'élaboration de politiques n'est pas l'instrument au service des relations de pouvoir politiquement établies, mais une tentative citoyenne d'influencer les conditions politiques dont découlent les problèmes. Apporter sa pierre à la politique sociale devient possible.

L'élaboration de politiques en partant du bas ne peut influencer qu'indirectement les processus décisionnels. Les grandes décisions sont prises par les politiciens et leur équipe ; l'élaboration des politiques en partant du sommet est très pertinente. La participation et l'élaboration de politiques en partant du sommet sont des questions de démocratie ; il faut des engagements sérieux de la part des hommes politiques envers la démocratie et une volonté politique de lutter contre l'absence de chez-soi. Il importe également de reconnaître aux personnes sans chez-soi les mêmes droits qu'aux autres membres de la société. L'Autriche connaît un sérieux déficit de démocratie mais le raisonnement vaut pour d'autres Etats européens et l'UE dans son ensemble. On n'y trouve que des formes représentatives de démocratie et très peu de formes de démocratie directe. La seule façon pour les citoyens de se prêter à l'exercice démocratique semble se limiter à voter et élire ceux qui les dirigeront d'une manière plus ou moins négligente et non démocratique jusqu'aux élections législatives suivantes.

Les gens ont le droit de décider pour qui ils votent, mais au cours de la législature, les possibilités d'influencer les décisions politiques concernant le budget, l'environnement, le bien-être social et d'autres sujets sont limitées et frustrantes. D'où le grand désenchantement relevé par les chercheurs en sciences politiques à l'égard de la classe politique au sein de la population, avec pour corollaire des points de vue pessimistes tels que :

« Si les élections pouvaient changer les relations de pouvoir politiques en faveur des citoyens, elles auraient déjà été abolies depuis longtemps »

La seule alternative qui semble rester acquise aux citoyens est d'attendre les élections suivantes pour donner aux politiciens en place une leçon qu'ils n'oublieront pas. Bien sûr, on peut toujours citer Churchill :

« Personne ne prétend que la démocratie soit parfaite ou qu'elle ait toujours raison. On dit même qu'il s'agit de la pire forme de gouvernement si l'on excepte toutes celles qui ont été expérimentées par périodes ».

99

Existe-t-il une volonté et une conviction réelles chez les politiciens de faire autre chose de « leur peuple » que des électeurs crédules ? La démocratie en tant que mode de gouvernement par le peuple, avec le peuple et pour le peuple semble être une utopie. Nous constatons également que la mondialisation induit une perte de souveraineté au niveau politique national et que le véritable souverain est l'économie, en particulier quand elle prend la forme d'entreprises transnationales.

La question de savoir comment rendre la participation efficace est un sujet de démocratie. Comment amener les gens en général à participer, et les personnes sans chez-soi en particulier ? Le problème est que les personnes sans chez-soi ne constituent pas un vivier électoral très intéressant ni non plus un lobby puissant. Elles n'ont souvent même pas la possibilité de voter faute de disposer d'un certificat d'enregistrement.

Les politiciens ont une responsabilité à l'égard des contribuables. Leur argent devrait être utilisé convenablement, en particulier dans un soi-disant « état providence », pour les personnes dans le besoin – pour mettre un terme à l'absence de chez-soi, et à la pauvreté. Ainsi, la participation des personnes sans chez-soi ne devrait pas avoir lieu dans le vide, mais être inscrite dans des débats plus larges sur la démocratie participative. Pour réduire les déficits de démocratie, une utilisation plus systématique des structures participatives est nécessaire dans les politiques et les entités qui les élaborent.

Il semble régner un scepticisme de principe quant à l'élaboration conjointe de politique par les utilisateurs de services et les fournisseurs de services. Un certain nombre de facteurs peut entraver le rôle actif joué par les utilisateurs et les fournisseurs de services dans l'élaboration des politiques. Les utilisateurs de services peuvent avoir tendance à trop se concentrer sur des besoins personnels immédiats. Car ceux-ci sont plus urgents que l'élaboration des politiques. Ils peuvent craindre d'être catalogués et se montrer réticents à prendre part à des activités qui les identifieraient comme ayant des problèmes spécifiques.

Pour des questions de réduction des financements et de restrictions budgétaires, les directions des fournisseurs de services parlent souvent de concentration sur le cœur de métier, c'est-à-dire, l'étude des cas, le travail avec les clients. L'élaboration des politiques par les prestataires de services semble assimilée à un luxe ou un passe-temps pour certains travailleurs sociaux gauchiste ou alors, elle est généralement considérée comme dangereuse. La nécessité d'un regard critique des politiciens et des bailleurs de fonds pourrait engendrer la peur de voir diminuer les budgets. La mesure dans laquelle les fournisseurs de services se sentiront la capacité à contester et influencer les politiques des collectivités locales pourrait être mise à mal. Il va de soi que l'on ne mord pas la main qui nous nourrit.

La position de la Fédération internationale du Travail social (IFSW) contraste toutefois avec ce scepticisme. Je cite :

« Les travailleurs sociaux ont le devoir d'attirer l'attention de leurs clients, des décideurs, des politiciens et du public s'ils constatent des situations où les ressources sont inadéquates ou que la répartition des ressources ou les normes et les pratiques sont oppressives, injustes ou dommageables »³⁸

En d'autres termes, l'élaboration des politiques doit être une des premières préoccupations des travailleurs sociaux. Et l'autonomisation de leurs clients en ce sens doit être une de leurs priorités. Le travail social ne doit pas être un bien commercialisable. Il doit résulter de l'effort collectif de tous ses protagonistes (travailleurs sociaux et clients) dans une organisation et une gestion simultanées des circonstances qui rendent plus probable le succès des efforts entrepris. Le travail social comme partie intégrante de la politique sociale doit se comprendre comme étant plus qu'une entreprise destinée à réparer et combattre des situations sociales et économiques dommageables.

2.2. Perceptions des personnes sans chez-soi

D'autres raisons du scepticisme sont les préjugés envers les personnes sans chez-soi et les clichés auxquels ils sont confrontés, qui sont dénués de fondement empirique. Le scepticisme relève de l'étude anthropologique de la condition de l'absence de chez-soi.

³⁸ IFSW (2004): Ethics in social work, URL: www.sozialarbeit.at (7.1.2007)

Les personnes sans chez-soi sont souvent considérées comme des humains « déficitaires » et des citoyens de seconde classe. On les perçoit comme des criminels, des profiteurs, des toxicomanes, des gens sales, des gens faibles abusant du système social. On les voit comme des mendiants plutôt que comme des citoyens ayant des droits. S'ils sont sans chez-soi, c'est de leur faute. Ils ne sont donc pas les bienvenus dans le monde consumériste et touristique. La pauvreté devrait être invisible. Leur expulsion hors des centres-villes est justifiée par des politiques de tolérance zéro. Ce qui revient à dire que les personnes sans chez-soi sont exclues de toutes les formes de participation, y compris dans sa forme la plus basique, celle d'être membre de la société, au point de se voir interdire un droit de séjour dans l'espace public. Dans la logique des économistes néolibéraux, suivant la formule consacrée du *labore ergo sum* (je travaille donc je suis), seuls les sujets économiques – les consommateurs – ont des droits. En d'autres termes, les personnes sans chez-soi ne sont pas des sujets économiques puissants ; elles sont des gens dans le besoin, des mendiants et des profiteurs. Ce qui, in fine, se traduit par la perte du droit de vivre dans des conditions humaines. Cachons la pauvreté ! Les personnes sans chez-soi sont un mauvais présage pour les touristes et les clients : ils les dérangent.

Dans le contexte de ce que l'on appelle l'économisation du travail social et le modèle consumériste de la participation, les personnes sans chez-soi s'appellent des « clients ». De la coopération symbolique selon moi. Les personnes sans chez-soi sont dans une position vulnérable et loin d'être des consommateurs autonomes ayant la possibilité effective de choisir entre plusieurs services. Un consommateur a le choix entre plusieurs services ; un consommateur est actif ; il/elle va faire ses courses ; il n'est pas « pensionnaire d'une institution » ; il peut retourner un produit défectueux moyennant un certain délai et récupérer son argent. Les personnes sans chez-soi sont dans le besoin. Elles vivent dans la pauvreté, peuvent avoir des problèmes psychosociaux et des handicaps. Ce qu'elles n'ont pas choisi comme on choisit des produits au supermarché.

La logique de l'économie de marché veut le maintien et la création de besoins artificiels pour le consommateur : plus de clients, c'est plus de profit. Dans le travail social, l'objectif est, au contraire, d'aider des personnes sans chez-soi à s'aider elles-mêmes, d'essayer de « perdre des clients », en faisant en sorte qu'elles surmontent leur situation d'absence de chez-soi. L'accent est mis sur la prévention des problèmes sociaux. L'économie de marché et le travail social n'ont pas les mêmes ambitions : d'un côté, nous avons « la satisfaction immédiate des besoins et la création des besoins artificiels », et de l'autre, la mise en place d'une « approche durable des problèmes sociaux ».

Malgré la devise applicable en affaires selon laquelle « le client a toujours raison », l'orientation du client constitue le moyen d'arriver à ses fins. Le cheval de bataille est le profit ; le consommateur est considéré comme une fonction, pas comme une personne. Le travail social mise, lui, sur l'attention accordée au client, que l'on traite avec acceptation, empathie et authenticité. De nombreux exemples concrets proviennent des approches consuméristes. Ce sont, par exemple, des sondages auprès des utilisateurs, enquêtes de satisfaction, procédures de plainte (cahiers de doléances et boîtes à suggestion). Les commentaires formulés par les utilisateurs ainsi que les plaintes et doléances sont réputées intéressantes et sont un instrument de contrôle. Elles n'influenceront cependant les décisions qu'indirectement et n'auront aucun pouvoir coercitif. Par ailleurs, des questionnaires de satisfaction ressortent en général un très haut niveau de satisfaction et une tendance qui reflète les priorités des fournisseurs de services. La logique consumériste néglige les causes structurelles et semble ne satisfaire que les besoins immédiats. Les termes qui renvoient à l'idée de « client » et la logique consumériste créent une image des personnes sans chez-soi qui ne correspond pas à la réalité que nous leur connaissons, décrite supra.

Il ne faut pas laisser au marché la possibilité de décider si quelqu'un aura les moyens nécessaires pour mener une existence digne. Les personnes sans chez-soi sont des citoyens avec des droits inaliénables et ne doivent pas être transformés en citoyens dont les droits sont dictés uniquement par leur pouvoir d'achat. Le service fourni n'est pas une marchandise, mais le résultat des efforts communs de tous les protagonistes et de la gestion simultanée des circonstances qui augmentent les chances de réussite.

3. L'instrumentalisation de la participation des personnes sans chez-soi

La participation peut être instrumentalisée de plusieurs façons. L'une d'elle est ce que j'appelle la mésinterprétation néolibérale de l'autonomisation. A en croire l'adage « chaque homme est maître de son propre destin », la personne sans chez-soi a mérité son sort. Dans ce cas, aucune cause structurelle de l'absence de chez-soi n'est prise en considération.

Considérant les néologismes néolibéraux tels que « l'offre et la demande », « aider ceux qui en ont réellement besoin », « encourager les gens à s'aider et à faire preuve d'initiative », « mettre un terme à la mentalité de l'état providence », selon le canon du darwinisme social, le chômage et la pauvreté sont devenus les problèmes de l'individu, un problème de faiblesse de caractère et un manque de préparation pour entrer dans la vie active.

Dans ce contexte, « l'activation et l'autonomisation » équivalent en fin de compte à un retrait des droits sociaux par la force : l'assistance à l'emploi se transforme en menace de travail forcé. Comprenons, partant, que l'état de bien-être social devient l'état du bien-atteindre des objectifs par le travail en se focalisant sur les fonctions de répression et d'exclusion sociale.³⁹ La pauvreté est considérée comme une crise de la construction de l'individu et devient pénalité de la non-performance. Le chômage est réinterprété comme une problématique de personne, découlant d'une faiblesse de caractère et d'un manque de volonté à travailler. Les acquis sociaux prévus par la loi dans l'état de bien-être pour garantir une existence digne à chaque citoyen doivent s'acquérir par l'argent. Alors qu'ils jouissaient de droits inaliénables précédemment, les citoyens ne jouissent plus, en fin de compte, que des droits qu'ils peuvent s'offrir.

Dans une conjoncture marquée par le chômage où l'emploi fait défaut, pas les gens qui veulent travailler, la pression exercée par la nécessité de travailler est renforcée par référence aux slogans allant dans ce sens sans aucune tentative d'améliorer les chances des personnes socialement défavorisées.

La société est divisée en un marché de l'état de bien-être d'une part et un état de bienfaisance de l'autre. Les citoyens qui peuvent s'offrir une sécurité sociale se la paient. Par contraste, l'état du bien-travailler n'offre qu'un minimum de services de protection aux citoyens contre la faim et le froid. En cas de coup dur, ces citoyens sont livrés à des organisations de bienfaisance privées. Sous le couvert de « responsabilité individuelle », on cherche à faire peser davantage de poids sur les épaules de ceux qui travaillent et ont les pensions les plus faibles.

On peut voir la participation comme un moyen d'abuser de la responsabilité individuelle des gens en reportant sur eux la faute de la situation dans laquelle ils se trouvent. Elle peut accabler les personnes sans chez-soi. En dépit du principe d'« aider à s'aider », il est parfois nécessaire que les fournisseurs de service prennent fait et cause pour leurs clients ou leur défense. Les personnes sans chez-soi sont souvent traitées comme des citoyens de seconde classe. Elles ne sont pas entendues, ni valorisées ni informées de leurs droits, et se voient refuser des aides. Elles n'ont pas accès aux mass-médias, pas de groupe de pression, etc. Ces personnes peuvent parfois éprouver de la honte et être trop fières pour accepter de se voir traitées comme des pauvres vivant de l'aumône dans les agences pour l'emploi ou dans les bureaux de la sécurité sociale. Elles ne veulent pas nécessairement descendre dans la rue pour manifester, craignant d'être identifiées comme ayant des problèmes spécifiques sujets à clichés ; elles peuvent être photographiées et leur photo peut apparaître dans la presse ce qui peut compromettre un emploi futur.

On peut également voir la participation comme un moyen de réduire des coûts et de personnel, en reportant intégralement la responsabilité sur les utilisateurs de services. Le processus participatif doit pourtant concourir à l'autonomisation et la formation des personnes sans chez-soi. Même si des experts connaissent leur situation, les personnes sans chez-soi ne peuvent pas faire le travail des travailleurs sociaux professionnels. Certaines activités de participation peuvent arriver trop tôt, et échouer. Quand elles ont peu fait l'expérience d'une implication dans des processus décisionnels, les personnes sans chez-soi ont besoin d'assistance pour participer efficacement. Elles peuvent ignorer les options à leur disposition par manque de confiance. La question est de savoir quels objectifs la participation est destinée à servir. Légitimer les décisions des organismes ou ouvrir le processus décisionnel à ceux qu'il affecte ? Opérer un réel changement dans la qualité de vie des gens ?

La participation n'exclut pas le besoin d'assistance ! Elle traite de la manière dont l'assistance est fournie et vise à accroître l'autonomie des personnes sans chez-soi. C'est l'une des valeurs fondamentales de la participation.

Par « effet d'écramage » vis-à-vis des groupes marginaux, un des risques est de voir les clients les plus faibles évincés au profit de clients qui seront pris en charge plus facilement ; avec des résultats positifs à la clé. En conséquence, une préférence pourrait être donnée aux clients qui « n'ont pas cherché leur situation par négligence grave » et qui pourraient être réinsérées à peu de frais pour le bailleur de fonds. Rapporté à la question de la participation, ceci comporte des implications pour la représentation de la voix de la plupart des clients vulnérables – dans un contexte de participation formalisée à l'élaboration des politiques pourrait apparaître une tendance à sélectionner les personnes sans chez-soi les mieux équipées pour ce type de situation.

On peut également voir et utiliser les utilisateurs de service comme une main-d'œuvre bon marché : des services pauvres pour les pauvres et des pauvres pour des services pauvres. Considérant « l'effet d'écramage » décrit ci-dessus, les utilisateurs les plus faibles sont négligés en faveur d'utilisateurs de services plus facilement pris en charge, avec des résultats positifs à la clé. Les personnes sans chez-soi, et plus particulièrement les sans chez-soi à long terme, ont de multiples problèmes et il se fait que, souvent, seuls leurs besoins immédiats sont satisfaits sans tenir compte des problèmes réels et des causes sous-jacentes, auxquelles on ne s'attaque pas. On maîtrise la

³⁹ cf. Dimmel (2006): URL: www.sozialarbeit.at (7.1.2007)

pauvreté, mais il n'y a pas d'intégration réelle ni de logement indépendant ni de travail. Ce genre de services peut servir d'alibi pour la politique, suggérer que le système est au point puisque personne ne meurt de faim ou de froid, sans que ça n'aille plus loin. Ce qui revient à placer le seuil des exigences très bas. Les personnes sans chez-soi sont donc maintenues dans la pauvreté. Des services de ce niveau-là n'impliquent que très peu de professionnels, car ils sont mis en œuvre par des bénévoles non formés et des utilisateurs de services dont le travail se résume à servir des repas ; blanchir du linge ; nettoyer des locaux et simplement s'assurer qu'il n'y ait pas de violence et de trouble dans les services. Et c'est cela qu'on appelle « participation » ! Des personnes sans chez-soi amenées à remplacer des professionnels et remplir toutes les mêmes fonctions. Certaines sont mêmes susceptibles d'obtenir des privilèges, avec pour résultats, l'apparition de jalousies et une destruction de la solidarité parmi les utilisateurs de services.

De plus, les fournisseurs de service pourraient se servir des clients pour obtenir plus de fonds en satisfaisant à des critères de qualité. Dans ce genre de situation, les critères de qualité seront respectés sur le papier – mais pas dans la réalité. Les fournisseurs de services pourront diriger, contrôler et manipuler les sondages réalisés auprès de l'utilisateur de services. Par crainte de représailles, les personnes sans chez-soi donneront les réponses qu'on attend d'elles. En choisissant des clients-modèles et en leur allouant des avantages, l'audit sera également manipulable car on le sait : « on parle au nom de celui qui nous nourrit ». On organise des réunions de résidents, de représentants internes sans aucun pouvoir décisionnel réel, et il n'existe aucun contrôle réel ni évaluation de la manière dont les normes sont respectées.

4. **La contradiction entre institutionnaliser la participation et aider les personnes sans chez-soi à sortir de cette situation**

Une étude plus approfondie de cette question requiert la prise en considération du degré de participation et la forme de service ainsi que la durée de l'absence de chez-soi.

La contradiction n'est, à mon avis, qu'une contradiction à première vue. Les personnes sans chez-soi devraient être impliquées dès le premier contact avec l'assistant social jusqu'au terme du processus de soin et de réintégration. La première des étapes consiste à autonomiser les personnes pour qu'elles prennent des décisions concernant leur propre existence, et la seconde, pour autant qu'elles le veuillent également, à les faire participer formellement au développement des politiques relatives à l'absence de chez-soi.

L'intéressé doit être mis en situation d'autonomisation dès le départ, et celle-ci doit s'accompagner de mesures d'aide concrètes. Plus la participation sera importante, moins l'intéressé mettra de temps à surmonter sa situation d'absence de chez-soi. Plus l'absence de chez-soi a été longue, plus il est difficile d'en sortir. Le rôle essentiel des fournisseurs de service est d'aider les gens à s'aider eux-mêmes, de les motiver et de leur donner des perspectives, et de les impliquer dans le « processus d'assistance » dès le premier contact ainsi que dans toutes les formes de participation dans lesquelles ils veulent être impliqués.

La participation doit être durable et les activités de participation devraient être conçues comme des initiatives à long terme. Sortir d'une situation d'absence de chez-soi n'est pas un processus rapide et l'assistance doit être durable.

Lorsque des personnes sans chez-soi vont vraiment de l'avant, elles peuvent devenir des expertes du vécu, au titre d'anciens clients, et continuer à façonner la politique comme citoyens ordinaires à un autre niveau. L'utilisateur de services sans chez-soi perd cette qualité dès qu'il se loge en toute indépendance et ne bénéficie plus d'aucune assistance de la part de quelque fournisseur de services que ce soit. Il ne faut pas nécessairement qu'il ait un travail, mais dans sa recherche de travail, cette personne doit être indépendante et ne plus bénéficier d'aucune assistance de la part d'un fournisseur de services. Cela n'implique pas d'interdire les contacts avec les services, dès lors qu'il s'agit de rencontrer de vieux amis dans les centres de jour, etc. Une question de biographie et de choix personnel, au demeurant, et dépendant des stratégies et mécanismes d'adaptation propres à l'individu. Les questions-clés sont : faut-il que quelqu'un se tienne à distance pour pouvoir réintégrer durablement la société ? Rester en contact avec « la scène » comporte-t-il un risque susceptible de déclencher une rechute, en particulier dans le cas de quelqu'un précédemment en proie à des problèmes d'alcoolisme, par exemple ? Les réponses à ces questions dépendront des propensions individuelles à exprimer et vouloir parler sans honte de sa situation passée. Notons que le parcours d'« expert en absence de chez-soi » ne peut constituer une voie de croissance durable et peut déboucher sur un statu quo. Il peut être intéressant d'aller à des conférences, de participer à des réunions et des commissions, mais être expert de l'absence de chez-soi ne paie pas bien et ne peut donc pas déboucher sur une autonomie matérielle. L'intéressé court également le danger de se voir présenté ou abusé par des organismes et fournisseurs de services comme « miraculé » ou « attraction de foire » – dans le but d'atteindre un objectif particulier. Être un « expert de l'absence de chez-soi » ne doit pas devenir une voie sans issue. Cette activité doit s'accompagner d'un suivi et d'une formation tels que ceux offerts aux professionnels, sans quoi la situation pourrait avoir des effets contreproductifs.

5. La valeur ajoutée de la participation des personnes sans chez-soi au développement de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi - Pourquoi il importe que les personnes sans chez-soi participent au développement des politiques relatives à l'absence de chez-soi

La participation n'aura de valeur que si elle a un impact sur le processus décisionnel et y ajoute de la valeur. Elle doit amener quelque chose dans la fourniture de services et le développement des politiques.

103

Les personnes sans chez-soi sont expertes concernant leur situation. Elles ont une expérience de première main. Elles savent mieux que quiconque ce dont elles ont réellement besoin de la part des services et des politiques. Des connaissances extrêmement précieuses pour le développement de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi efficaces.

Les utilisateurs de services doivent être les principaux acteurs de leur situation et de la solution, mais les problèmes des personnes sans chez-soi ont aussi des causes structurelles, que les fournisseurs et utilisateurs de services ne peuvent résoudre à eux seuls. Il faut des politiques et des lois efficaces pour ce qui est des financements, des moyens de travail, et cætera. Il pourrait y avoir, par exemple, des obligations légales pour le montant des prestations, le revenu minimum vital, le droit au logement et la mise en œuvre de la participation des fournisseurs de services.

Le rassemblement des décideurs politiques, des praticiens et des personnes sans chez-soi doit procéder d'un engagement concret, apporter la preuve de la puissance des approches plus participatives pour la démocratie. Il concourt à la mise en place d'une relation plus complexe et de confiance entre ces protagonistes.

La pauvreté est souvent cachée. Les personnes sans chez-soi sont victimes d'une politique d'expulsion. En parlant de leur situation dans la politique et des publications telles que magazines, tracts d'organisations et également dans la presse quotidienne, le phénomène de l'absence de chez-soi sera mieux connu de l'opinion publique et plus visible. Une opportunité de surmonter les préjugés dont la valeur ajoutée pourrait être une déstigmatisation. Mais ce n'est bien sûr pas suffisant. Les décideurs politiques doivent véritablement s'engager, en mettant à disposition des ressources adéquates et par des plans d'action concrets, à lutter contre le problème.

De plus, les personnes sans chez-soi peuvent acquérir de nouvelles compétences et connaissances, et développer leur confiance en soi en exprimant leur propre opinion ; cela favorise la conscience de soi et l'estime de soi. La participation favorise l'objectif d'indépendance en facilitant l'intégration et en encourageant le développement des compétences vitales ainsi que l'estime de soi. La participation permet aux utilisateurs d'avoir directement voix au chapitre dans les services et les collectivités ; de développer leur capacité à mener une vie autonome. Ils développent des compétences transférables à d'autres domaines telles que la confiance et la capacité à contester les pratiques discriminatoires, de même que leur propre méthode à assurer leur quotidien ordinaire.

Encourager un niveau de participation accru peut conduire à un accroissement des formes positives de capital social et cohésion sociale accrue. La participation des utilisateurs de services, des fournisseurs de services et du gouvernement comporte plusieurs avantages. Pour résumer, la participation pourrait donner la valeur ajoutée suivante :

De la valeur ajoutée pour les personnes en situation d'absence de sans chez-soi :

- acquisition des compétences et des connaissances pratiques
- davantage de droits, de responsabilités et de ressources
- développement de capacités d'auto-assistance accrue
- développement d'un sens de la responsabilité à l'égard des projets et d'un sentiment de contribution aux projets
- mise en place de services qui répondent à leurs besoins
- confiance accrue, aptitudes à résoudre des problèmes, aptitudes à la négociation
- connaissance du processus d'élaboration des décisions politiques, des organisations et des méthodes de financement
- développement personnel, développement de compétences, accès à des réseaux sociaux communautaires plus étendus

De la valeur ajoutée du développement de politiques de lutte contre l'absence de chez-soi efficaces :

- qualité de planification, de développement et de prestation des services accrue

- accord sur les normes de qualité et codes de conduite applicables au travail avec les personnes sans chez-soi
- un budget consacré à la participation et au lobbying
- un sentiment de contribution accru de la part de tous les protagonistes
- engagement accru vis-à-vis des objectifs et des résultats
- durabilité sociale à plus long terme
- institutions et partenariats plus robustes et plus démocratiques

6. Les moyens d'assurer une participation significative ou efficace – méthodes et principes appropriés

Les conditions préalables à la participation sont des processus d'autonomisation : les processus par lesquels les individus et les groupes renforcent leur capacité à s'informer, à faire des choix et transformer ces choix en actions et résultats désirés. L'approche d'autonomisation met l'accent sur les droits et l'autonomie des gens. L'approche d'autonomisation encourage les personnes sans chez-soi à prendre le contrôle de leurs propres vies plutôt que l'on décide ou fasse des choses à leur place.

La première étape vers une participation significative est d'examiner comment les personnes sans chez-soi veulent être impliquées. Nous devons rappeler que la participation est volontaire et un processus lent, qui doit s'amorcer à partir des points que les gens seraient intéressés de changer. Rendre la participation significative doit commencer par une compréhension des besoins, capacités, intérêts et préoccupations immédiats des personnes sans chez-soi. La participation effective est inclusive et antidiscriminatoire. Elle permet aux gens d'être impliqués activement dans la mesure et à un niveau avec lesquels ils se sentent à l'aise.

Partant, les formes et les types d'initiatives participatives devraient offrir un large éventail d'activités pour permettre à des gens ayant divers intérêts, capacités et expériences de participer à un rythme et dans une mesure adaptés à leur situation. Tout modèle en vigueur à un moment et dans un contexte donné n'est pas nécessairement susceptible de convenir dans d'autres contextes. Les formes d'implication doivent rester flexibles.

Comprendre l'existence de relations de pouvoir inégales est un autre prérequis. Les personnes sans chez-soi ont moins de ressources et d'informations que les parties qu'elles cherchent à influencer. La participation est une question de pouvoir et le transfert du pouvoir est la mesure de la participation. Qui a le pouvoir et qui ne l'a pas ? Comment obtient-on du pouvoir et quelle forme prend-il ? Le défi consiste à comprendre comment les cartes du pouvoir sont distribuées et si l'on est – en tant que politicien, directeur, fournisseur de services ou travailleur social – enclin à céder de son pouvoir.

L'adoption d'approches participatives implique de bouleverser les habitudes et les attitudes de travail conventionnelles. La participation ne deviendra un élément-clé du processus d'élaboration des politiques que lorsqu'elle aura été intégrée dans la culture organisationnelle de l'utilisateur et du fournisseur de services.

Afin d'assurer une participation significative, je mets l'accent sur les points et étapes décrites dans le « Participation Toolkit » de la FEANTSA⁴⁰:

Information et compréhension de l'idée de participation :

La population de personnes sans chez-soi est très hétérogène : elle inclut des jeunes vulnérables, des personnes âgées, des personnes fragiles, des personnes sans chez-soi isolées, des gens issus de groupes ethniques minoritaires. Tous ne se perçoivent pas comme les membres d'un groupe avec lequel ils partagent un intérêt commun. Certaines personnes, par exemple, des personnes infectées par le VIH et des femmes qui fuient la violence pourraient craindre d'être cataloguées comme des personnes ayant des problèmes spécifiques et réticentes à l'idée de prendre part à des activités susceptibles de permettre leur identification. Le processus devrait commencer par dégager des intérêts communs, et ensuite, offrir des opportunités aux gens de se réunir et créer un sentiment d'identité et de soutien mutuel. Il est important d'encourager les gens à s'auto-persuader de leur valeur et de l'importance de la contribution qu'ils ont à fournir, et de ce que leur participation fait réellement une différence. Nous devons leur permettre de soulever des questions d'intérêt jusqu'à ce qu'ils soient capables de concevoir des modèles d'organisations capables d'assurer la défense de leurs intérêts.

⁴⁰ Cf. FEANTSA (2007): Participation Toolkit, pp. 5-10.

La participation est une manière de rassembler des gens dans le but d'atteindre des objectifs mutuellement souhaitables. Il est important de sensibiliser l'ensemble des parties prenantes à propos de ce que la participation va signifier pour tout le monde. Une compréhension partagée des valeurs de la participation est nécessaire. Tous les protagonistes devraient avoir la possibilité de mettre leurs craintes, réserves, et cætera sur la table et il devrait également être possible de remettre en cause les consensus faciles sur les valeurs et principes ou habitudes et attitudes de travail inexprimées qui ne peuvent pas être partagées.

Elaborer un plan d'action et prendre des décisions pratiques

Les points abordés supra constituent la base pour l'élaboration d'un plan d'action destiné aux organisations et pouvoirs publics, fondé sur les besoins, les attentes et le soutien de toutes les parties impliquées. L'idée de la participation doit être intégrée dans la structure organisationnelle des fournisseurs de services et des organismes publics, et leur planification stratégique.

Le plan d'action des utilisateurs et fournisseurs de services dépend de l'attitude des autorités publiques à l'égard de la participation. Sont-ils ouverts ? Existe-t-il déjà des obligations juridiques ? Y résistent-ils, en particulier lorsqu'il faut plus d'argent ? Ou, dans le pire des cas, agissent-ils contre la participation ? Le problème est que la participation n'est pas ancrée dans la culture des gouvernements et n'a aucun statut formel dans la plupart des systèmes démocratiques. Ceci permet aux officiels d'éconduire les activistes s'opposant à leurs points de vue comme des trouble-fêtes à ignorer plutôt que des voix à engager. Il n'existe pas de vision gouvernementale globale pour la participation. Il existe, au lieu de cela, certains principes politiques qui définissent le rôle de la participation par rapport à des agendas politiques spécifiques. L'hypothèse institutionnelle suppose la participation inutile. Dans la plupart des conseils, la participation est considérée comme une option. Comme s'il n'était pas nécessaire que l'on implique réellement quelqu'un d'autre au-delà de la consultation. De solides barrières culturelles empêchent les fonctionnaires et les personnes sans chez-soi de recourir à la participation dans le cadre de leur vie de tous les jours. Les autorités locales peuvent voir la participation comme défiant leur autorité et leur rôle de dirigeants de la société. Leur attitude est celle du « je le sais mieux que vous ». La culture de travail des services publics suppose que l'avis du professionnel est toujours supérieur à celui du non-professionnel. Les tensions peuvent être particulièrement vives dans les conseils dominés par un seul parti politique. Dans ce cas, lobbying et plaidoyer sont indispensables pour convaincre les autorités publiques de l'importance de la participation aux niveaux local et national.

Lobbying et résistance :

Les personnes sans chez-soi voulant être impliquées pourraient avoir à faire face à de réelles difficultés si le système n'est pas prêt à accepter les voir défier son autorité. A ce sujet, les fournisseurs de services et les sans chez-soi (organisations d'utilisateurs de services) devraient être bien conscients qu'ils ne sont pas simplement à la merci de la hiérarchie du pouvoir et qu'une résistance à la politique est possible moyennant une adaptation circonstanciée à la situation.

Cela signifie que le travail social devrait, dans le cadre de l'analyse des problèmes sociaux, s'intéresser principalement aux causes d'origines structurelles, s'intéresser aux facteurs structurels et sociaux, les publier, les inscrire dans les débats sociopolitiques actuels, s'immiscer dans les débats sociopolitiques actuels, et ce faisant, édifier un domaine public critique et alternatif.

Une meilleure intégration du réseau de travailleurs sociaux, des institutions sociales et des organisations d'utilisateurs de services pourrait exercer une pression sur les politiciens responsables pour que leurs intérêts soient pris en compte et au sérieux. Un objectif central du travail social doit être la capacité à résister à toute nouvelle détérioration des acquis sociaux de base induite par des coupes sombres dans les services sociaux.⁴¹

Assurer les financements :

La participation et la formation à la participation nécessitent des moyens financiers. Les ressources nécessaires doivent être budgétées. Ce qui serait la manifestation de la reconnaissance de l'importance de la participation par les pouvoirs publics. Tout un défi en soi, bien sûr. Le financement de base devrait porter sur le maintien des services fournis et d'un niveau de subsistance minimal. Les fournisseurs de services sont souvent amenés à attribuer des priorités ; qu'ils motivent par un repositionnement sur leur « cœur de métier ». Mais sans moyens financiers, la participation ne fonctionnera pas.

⁴¹ cf. Butterwegge (2006): URL: www.sozialarbeit.at/butterwegge_wandelsozialarbeit.pdf, p.15.

Les fournisseurs de services doivent couvrir les frais induits par la participation et le lobbying. Le financement est essentiel et doit être libre de l'influence des autorités locales. Les militants et les représentants doivent avoir la possibilité d'exprimer des opinions en sachant que le faire ne compromettra pas l'obtention des financements. Le noyau de financement doit être protégé des pressions visant à faire peser des positions politiques particulières dans les processus et les débats de participation. La participation intervient parfois après que les budgets ont été votés, ce qui limite le spectre de propositions envisageables. Les personnes sans chez-soi qui veulent être impliquées doivent aussi être rémunérées pour leur travail sans perdre leurs avantages et bénéficier des mêmes facilités que celles offertes au personnel, comme p. ex. supervision et formation. Le tout dépendra, bien sûr, de la méthode budgétaire retenue et de la volonté politique d'employer des fonds pour ces activités.

Formation :

Une formation à la participation est nécessaire et doit être rendue accessible au personnel, aux utilisateurs de services et aux représentants de la politique.

Agir ensemble – travailler en partenariat avec tous les protagonistes

Adopter des approches participatives et mettre la participation en pratique est un processus difficile : il requiert des changements dans la culture et les habitudes de travail au sein des organisations et des cabinets. Les décideurs de haut niveau doivent pleinement revendiquer l'approche participative pour soutenir leur personnel et fournir des ressources pour les activités à venir. Ils doivent manifester la volonté de céder une partie de leur pouvoir aux « nouveaux » participants et les autoriser à influencer les résultats. Ils doivent être disposés à prendre des risques et essayer de nouvelles méthodes de participation réelle pour opérer une transition vers une culture de la participation intégrée dans tous ses départements et services.

Il convient d'annoncer solennellement que tous les citoyens, en particulier les membres de groupes marginaux, ont leur mot à dire dans les décisions qui affectent leur bien-être et le bien-être de leurs communautés. La politique doit soutenir les changements culturels qui feront de la participation une pratique normale.

Comme expliqué supra, des obstacles culturels solidement ancrés empêchent l'intégration de la participation dans le quotidien des fonctionnaires et des personnes sans chez-soi. Une grande partie de la méfiance entre les personnes sans chez-soi, les fournisseurs de service et les organismes statutaires provient d'hypothèses fausses concernant les comportements et compétences des uns et des autres. Le fait de « passer du temps ensemble » semble avoir le pouvoir d'infirmer ces hypothèses. En Autriche, le seul contact entre politiciens, fonctionnaires et personnes sans chez-soi intervient lors de l'inauguration ou à l'occasion de l'anniversaire de la création d'un fournisseur de services. C'est l'occasion de prononcer de beaux discours, de serrer des mains et de vanter les mérites du système social, mais rien de plus. La tâche principale est de développer une infrastructure qui facilitera une communication entre hommes politiques et personnes sans chez-soi et créera des opportunités de contact réelles pour combler ce grand fossé et venir à bout des préjugés de part et d'autre.

Dans le meilleur des cas, les utilisateurs et fournisseurs de services doivent œuvrer main dans la main avec les pouvoirs publics. Ils doivent être impliqués dans le processus décisionnel local et les processus politiques nationaux, et travailler directement avec les politiques locaux ou nationaux pour les aider à façonner et mettre en œuvre les politiques et les priorités sociales. Les organismes publics devraient permettre à leurs représentants d'aller faire un tour à l'extérieur sur le terrain pour se rendre compte des situations vécues par les personnes sans chez-soi, en acquérir une connaissance plus approfondie et établir des relations.

Le problème concernant la situation actuelle (en particulier en Autriche) est que personne ne se sent la responsabilité de mettre tous les ministères au défi de soutenir et mettre en œuvre des approches participatives.

Les personnes sans chez-soi devraient être davantage impliquées et avoir une véritable voix de représentation ; elles devraient être des représentants réels à part entière et être désignées par des personnes sans chez-soi. Elles devraient prendre part aux réunions importantes avec un réel pouvoir d'influence dans les décisions. Des réunions devraient être institutionnalisées, organisées en permanence, et les personnes sans chez-soi devraient avoir un siège permanent au sein des conseils chargés, d'une part, de contrôler que les normes de qualité sont réellement mises en œuvre, et d'autre part, de rendre des comptes au bailleur de fonds.

Il est important d'interdire les processus de dumping entre fournisseurs de services. Il faut éviter à tout prix que les fournisseurs les moins chers avec les normes les moins contraignantes se taillent la plus grosse part du budget. Des mécanismes de contrôle devraient être mis en place pour vérifier la mise en œuvre effective de ces normes dans un délai donné et les financements devraient dépendre du respect de la mise en œuvre des mesures de participation.

L'évaluation pourrait être le fait de chercheurs universitaires et de personnes sans chez-soi. Tous les protagonistes devraient travailler ensemble et avoir des représentants, c'est-à-dire, des personnes chargées de s'assurer que les choses continuent à évoluer.

Comme indiqué dans le rapport « Removing the barriers to Community participation » (Éliminer les obstacles à la participation sociétale) établi par le National Community Forum (Forum national des groupes sociétaux), un organe consultatif du Cabinet du vice-premier ministre britannique, un commissaire de participation devrait être nommé et disposer d'un petit secrétariat.⁴² Il/elle devrait conduire la création d'une charte nationale établissant les droits participatifs des citoyens, et plus particulièrement ceux des groupes marginaux. Ce commissaire devra s'engager à faire de la participation une réalité. Il/elle devra être autonome et mettre en œuvre un système national de récompense des bonnes pratiques. Il/elle devra analyser les informations concernant les bonnes pratiques et alimenter une base de données centrale autour des bonnes pratiques. Il/elle ne sera pas un médiateur, mais concourra à l'amélioration de la qualité des pratiques à travers le pays et à la réduction de la probabilité de survenance de problèmes apparemment insolubles. Il/elle devra faire valoir la valeur de la participation en tant que mode d'action démocratique permettant aux citoyens de prendre des décisions collectives sur un pied d'égalité et en tant que moyen d'amélioration de la prestation de services et d'édification du capital social. Des accords locaux devront être scellés concernant le mode d'exercice participatif.

Le processus des stratégies d'autonomisation de la société devrait être soutenu par des animateurs-formateurs en participation basés dans les ministères et chargés d'initier et faciliter la discussion au niveau local.

Je voudrais également recommander la nomination d'un « médiateur » comme il en existe en Autriche dans les domaines de l'enfance et de la jeunesse. C'est-à-dire une personne de référence pour les personnes sans chez-soi victimes de violence ou expulsées des rues par la police et autres milices de sécurité qui ignorent les droits des personnes sans chez-soi dans l'espace public. Le médiateur pourrait également prendre acte des plaintes concernant la non-participation et les méthodes patriarcales de prestation de services chez le fournisseur.

Des obstacles à la participation peuvent être rencontrés chez les fonctionnaires, le personnel des fournisseurs de services et les personnes sans chez-soi elles-mêmes. Une des façons de gérer ces obstacles est la formation à la participation. L'objectif de la formation est d'expliquer la signification de la participation et comment la mettre en marche. La formation devrait couvrir les définitions de la participation, ses avantages et valeurs ajoutées. Il faudrait utiliser l'échelle de participation pour identifier les différentes activités aux divers échelons. Soit une méthode pour élever le niveau de participation des projets et des activités planifiés. Il convient également de définir un plan d'action pour la mise en œuvre de nouvelles idées et faire progresser la participation.

Dans le cadre des politiques élaborées « en partant du bas », les utilisateurs de services devront organiser leurs propres réseaux et renforcer les organisations d'utilisateurs de services. Les fournisseurs de services devront leur prêter main-forte. Un contact entre les différents services, responsables de terrain et politiques est aussi indispensable pour révéler les disparités existantes et illustrer les meilleures pratiques.

7. La question de la représentativité

La « personne sans chez-soi » n'existe pas en tant que telle. Les personnes sans chez-soi ne sont pas une sous-culture. Les personnes sans chez-soi diffèrent les unes des autres. En termes d'âge, de genre, d'ethnicité. Elles peuvent être sans chez-soi jeunes, toxicomanes ou immigrées, et avoir des problèmes et des besoins de services spécifiques. Les causes de leur absence de chez-soi sont différentes.

Les sans chez-soi n'ont pas toutes les mêmes convictions, aspirations et préférences politiques. La seule chose qu'elles ont en commun est l'absence de chez-soi.

La représentativité n'est pas toujours garantie. Certaines « personnes représentatives » seront tellement préoccupées par leurs problèmes personnels urgents qu'elles ne se rendront compte des besoins de leurs compagnons d'infortune. Le défaut de clarté ou de consensus peut rendre les personnes sans chez-soi vulnérables face à l'adversité à un point tel qu'elles manqueront de représentativité et de légitimité. Trouver des représentants nécessite des règles. Les représentants devraient être désignés par vote secret et présidés par un président élu parmi les utilisateurs de services. Il devrait y avoir des agendas formels et des minutes, et aussi un administrateur et

⁴² Cf. National Community Forum (2006): Removing the barriers to community participation, p.30.

des représentants salariés. Mais cette transparence ne sera pas toujours de mise lorsqu'il s'agira de la sélection des représentants qui porteront la parole des personnes en situation d'absence de chez-soi.

8. **Les risques associés à la participation de personnes sans chez-soi dans le développement de politiques relatives à l'absence de chez-soi**

108

Les fournisseurs de services et les décideurs politiques devraient veiller à ne pas induire trop de stress et de pression sur les usagers, sans quoi ils risquent de les accabler. Trop d'implication peut conduire les usagers de service au burn-out. Faire peser trop de poids sur les épaules de certains représentants peut créer des « sans chez-soi professionnels ». Les intéressés peuvent rechuter – retomber dans des schémas destructeurs. Le système de soutien offert aux représentants doit être similaire à celui garanti au personnel (p. ex. supervision) des structures de services pour sans chez-soi.

A mesure que leur niveau de participation augmente et les voyant impliquées dans un spectre de plus en plus large de problématiques, les fournisseurs de service pourraient en oublier que les personnes sans chez-soi sont bénévoles pour la plupart et ont d'autres engagements. Le niveau de participation doit augmenter à un rythme convenant aux personnes sans chez-soi et celles-ci doivent pouvoir se sentir suffisamment en confiance pour dire si ce n'est pas le cas.

Il faut éviter d'impliquer exagérément les participants et de se fier à leur participation à toutes les activités.

Suffisamment de temps doit être prévu dans le processus décisionnel pour permettre aux participants de sentir qu'ils peuvent se partager la charge de travail et se consulter mutuellement.

Il est également important de ne pas susciter d'attentes irréalistes, et au contraire, de faire preuve d'honnêteté et de clarté d'entrée de jeu, de définir ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. Faire de promesses qui ne peuvent être tenues peut être très destructeur ; il faut donc éviter absolument.

On constate une réticence, compréhensible, à retenter la participation là où elle semble avoir échoué ou causé des retards. En cas d'échec, la personne sans chez-soi pourrait se voir coller l'étiquette de personne non représentative ou inutile. Une part de participation destructrice, dans laquelle des comportements négatifs à l'égard de l'implication dans l'élaboration des politiques conduisent à des pratiques d'engagement pauvres, peut induire une hostilité accrue, restreindre la confiance et appauvrir l'expérience. Les personnes sans chez-soi peuvent craindre d'être cataloguées et être réticentes à l'idée de prendre part à des activités qui les identifieraient comme ayant des problèmes spécifiques.

Les personnes sans chez-soi ne doivent pas être piégées dans un carcan bureaucratique. Il est important de reconnaître que tout le monde ne veut pas participer à tous les niveaux et ce qui peut apparaître aux yeux des fournisseurs de service et des décideurs politiques comme de l'apathie peut, en fait, être de l'anxiété quant à l'idée de se voir impliqué dans une nouvelle activité ou un manque de confiance en soi.

L'information devrait être simple et directe. Les réunions devraient être les plus informelles possibles. Les modalités de participation devraient être diversifiées, prendre la forme de groupes de discussion, de journées portes-ouvertes ou de réunions-débat de résidents. Les procédures devraient être décrites clairement. Les réunions devraient être organisées dans des lieux auxquels tous les participants ont facilement accès, et tenues à des heures décentes. Les réunions devraient rester ouvertes à tous de sorte que chacun puisse spontanément soulever des questions importantes à son sens.

Les groupes marginaux peuvent devenir trop dominants. La prédominance d'un utilisateur ou d'un petit nombre d'utilisateurs ne doit pas conduire à l'exclusion des autres. Certains groupes sont traditionnellement moins enclins à participer que d'autres pour des raisons culturelles ou ethniques. Des initiatives spécifiques devraient être élaborées pour inclure ces groupes dans les processus décisionnels en développant des pratiques consultatives et des structures de participation spécifiques. L'information doit être accessible et intelligible, et contribuer à améliorer la compréhension de ces groupes et de leurs besoins. L'implication d'un petit nombre de personnes sans chez-soi pourrait constituer un obstacle à l'implication d'autres personnes. Des groupes d'utilisateurs apparemment apathiques pourraient se constituer pour marquer une opposition vis-à-vis des utilisateurs activement impliqués. Cette perception de l'apathie provient souvent de l'expérience de tentative d'impliquer des personnes dans des approches conventionnelles.

En faisant clairement passer le message d'entrée de jeu, ce genre de « fracture » parmi les utilisateurs peut être évité. Se posera également la question de savoir comment gérer la « compétition » inhérente au nombre relativement faible d'opportunités de participation à titre formel telles que, p. ex. des conférences, etc.

S'il semble envisagé dans la continuité des principes qui ont présidé à leur marginalisation, le processus d'élaboration des politiques pourrait renforcer les attitudes et comportements négatifs parmi les personnes sans chez-soi. Tout dépend de si la participation personnes sans chez-soi constitue uniquement un alibi ou pas. Les inviter à la discussion et les consulter pour ne pas, finalement, les prendre au sérieux dès lors qu'il s'agit de prendre des décisions relèvera de l'alibi. Les politiciens pourraient prendre des décisions en faisant valoir que des personnes sans chez-soi ont pris part au processus. Le cas échéant, les participants pourront se sentir trahis, puisqu'ils seront réputés avoir approuvé, en apparence, les principes dont découle leur situation de vulnérabilité. La peur et la défiance peuvent conduire les gens à se concentrer uniquement sur des besoins immédiats et consensuels, et une crainte pourrait s'instaurer parmi les utilisateurs que critiquer les services comporte un risque. Même si ce n'est pas vrai, cette crainte pourrait être profondément enracinée.

9. Conclusion:

Les personnes sans chez-soi sont des citoyens à part entière, égaux à tous les autres. Il existe des politiciens professionnels et il incombe à ces politiciens de garantir une existence digne à tous les citoyens et de promouvoir la démocratie. C'est à eux de faire le premier pas, par le biais d'une politique en partant du sommet (top-down). En cas d'échec, les gens doivent être autonomisés (bottom-up). C'est-à-dire que la participation des personnes sans chez-soi ne doit pas avoir lieu dans le vide et s'inscrire dans le cadre de débats plus larges sur la démocratie participative. Les personnes sans chez-soi sont exclues de la société. Elles sont marginalisées et ressentent l'isolement comme la conséquence d'une absence de chez-soi et/ou d'un manque de compétences. La stigmatisation de leur condition contribue à leur exclusion sociale par négligence ou volontairement. Ce phénomène peut être exacerbé par l'ethnicité, la culture ou le genre. Les personnes sans chez-soi sont écartées et tenues en retrait de la société dans laquelle elles vivent. Les fournisseurs de service doivent se focaliser sur la garantie d'intégration des personnes sans chez-soi dans la société. Les personnes sans chez-soi ne doivent pas uniquement se sentir comme des utilisateurs de services, elles doivent d'abord devenir des citoyens à part entière. La réinsertion des personnes sans chez-soi dans la vie de tous les jours et dans les communautés locales doit être le but explicitement poursuivi par les fournisseurs de services. Ils doivent sensibiliser l'opinion publique et contribuer à réduire le degré d'exclusion sociale auquel sont exposés les sans chez-soi. La participation doit englober des approches et méthodes qui permettent aux sans chez-soi de réintégrer plus facilement la société.

Les personnes sans chez-soi devraient être les principaux acteurs de leur situation et de la solution. En ce qui concerne les clichés entourant les personnes sans chez-soi, un changement de mentalité s'impose : il faut, au lieu de les considérer comme des bénéficiaires de services, les considérer comme des parties prenantes. En ce qui concerne les fournisseurs de services, le débat concernant le « processus d'assistance » est devenu un sujet de fond dans la plupart des organisations, mais celui du pouvoir de décision réel en matière d'élaboration de politiques, etc. reste souvent son parent pauvre.

Les personnes sans chez-soi savent mieux que quiconque ce que les services et les politiques doivent leur apporter. Ces connaissances peuvent avoir un impact positif sur le développement de politiques efficaces. La participation doit être volontaire et ne pas exclure le besoin d'assistance ; elle doit impliquer un changement dans la manière de fournir l'assistance. La participation doit concourir à l'autonomisation des utilisateurs de services.

La participation est une question de pouvoir et le transfert du pouvoir est la mesure de la participation. Si la participation intervient en marge du processus décisionnel, elle demeurera le produit d'un groupe de discussion et une contribution symbolique.

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

Sorcha McKenna, Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord

L'exemple de l'Irlande du Nord

La Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord est un organe statutaire indépendant fondé en 1999. Son rôle vise à sensibiliser à l'importance des droits de l'homme en Irlande du Nord, à évaluer la législation et les pratiques existantes et à conseiller le Gouvernement sur les mesures législatives ou autres devant être prises afin de protéger les droits de l'homme en Irlande du Nord. La Commission assume notamment son rôle en enquêtant sur les questions systématiquement liées aux droits de l'homme. Elle a des pouvoirs d'investigation dans le cadre de la loi de 2007 sur la justice et la sécurité, incluant le pouvoir de pénétrer dans des lieux de détention et de contraindre des individus ou des agences à témoigner oralement ou à produire des documents. Dans le contexte des préoccupations croissantes concernant le potentiel d'indigence parmi les non-ressortissants du Royaume-Uni, la Commission a décidé, en 2007, d'enquêter sur l'absence de chez-soi et sur les personnes n'ayant aucun ou peu d'accès aux fonds publics. Elle entendait déterminer les répercussions pratiques de la législation en matière d'immigration qui limitait l'accès aux fonds publics aux non-ressortissants du Royaume-Uni vivant en Irlande du Nord. Une préoccupation spécifique était de savoir si la législation et l'interprétation quotidienne de la législation menaient à l'indigence parmi les non-ressortissants du Royaume-Uni.

En septembre 2009, la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord a publié le rapport d'investigation intitulé *No Home from Home - Homelessness and People with No or Limited Access to Public Funds* (On n'y est pas comme chez soi - ne pas avoir de domicile fixe lorsque l'on a peu ou pas d'accès aux fonds publics). Le rapport indiquait que, tout comme les Anglais et les Irlandais avaient voyagé à travers le monde, des gens venaient en Irlande du Nord pour de nombreuses raisons : trouver du travail, rejoindre sa famille, demander l'asile, étudier ou trouver une vie meilleure pour eux-mêmes et pour leur famille. Déménager dans un nouveau pays entraîne de nombreux défis sociaux, culturels et financiers, et quelques personnes se retrouvent inéluctablement dans des situations précaires. Les enquêteurs de la Commission, Roisin Devlin et Sorcha McKenna, ont examiné les droits légaux de toutes les catégories de non-ressortissants du Royaume-Uni en Irlande du Nord, incluant les personnes de l'Union européenne, les nouveaux États membres, les demandeurs d'asile, les mineurs non accompagnés et d'autres personnes ne provenant pas de l'Espace économique européen. Le rapport s'est également attardé sur la vulnérabilité accrue à l'indigence pour les victimes de violence domestique, d'exploitation ou d'intimidation raciale, ainsi que sur la corrélation entre problèmes de santé, invalidité et indigence. Les enquêteurs ont également considéré les problèmes spécifiques auxquels les demandeurs d'asile et les réfugiés peuvent être confrontés. L'enquête a mis en œuvre toute une série de méthodologie, incluant une étude de la littérature, une analyse politique et juridique, des études de dossiers ainsi que des entretiens avec des collaborateurs d'institutions gouvernementales, des représentants d'organismes non gouvernementaux et des personnes ayant une expérience présente ou passée avec l'absence de chez-soi et l'indigence. Ce document se basera sur les découvertes d'On n'y est pas comme chez soi pour répondre à la principale problématique relative à la législation, à la politique et aux pratiques adéquates en Irlande du Nord. La Commission espère que l'exemple de l'Irlande du Nord aidera le jury à trouver un consensus sur la question : « Dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez-soi indépendamment de leur statut légal et de leur citoyenneté ? ». La Commission estime qu'indépendamment de la nationalité ou du statut en matière d'immigration, les États membres devraient s'assurer que toute personne sur leur territoire a accès à un niveau de vie suffisant pour cette personne et les personnes à sa charge, et que personne ne tombe dans la misère.

Quel est le cadre légal d'accès aux services destinés aux personnes sans chez-soi pour les différentes catégories d'immigrés avec un statut juridique précaire ?

Il existe de nombreux instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme pouvant s'appliquer aux personnes sans chez-soi et exposées au risque d'indigence. Ces droits s'appliquent généralement indépendamment de la nationalité ou de la citoyenneté, et constituent des normes minimales par rapport auxquelles la Commission examine le traitement de non-ressortissants du Royaume-Uni sans chez-soi et qui ne peuvent accéder aux fonds publics. Le présent document ne peut rendre compte de manière exhaustive des normes en matière des droits de l'homme. Toutefois, les instruments adéquats sont notamment la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR). On n'y est pas comme chez soi a considéré plusieurs traités signés par le Royaume-Uni ayant force de loi, mais le présent document se concentrera sur les instruments européens.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé le CEDH, et les nouveaux membres doivent ratifier au plus vite la convention. Le CEDH est le seul instrument pour les droits de l'homme au Royaume-Uni qui est directement intégré dans la législation (dans la Loi sur les droits de l'homme 1998) et est, par conséquent, le seul immédiatement juridiquement exécutoire. La Loi sur les droits de l'homme 1998 transpose la plupart des dispositions du CEDH dans

le droit national. Elle stipule que les organismes publics doivent agir conformément aux droits du CEDH tels qu'interprétés dans l'élaboration de la jurisprudence de la Cour européenne. En outre, lorsque le droit primaire est pris en compte, la Justice doit l'interpréter autant que possible afin de garantir la compatibilité avec le CEDH. Si ce n'est pas possible, les tribunaux sont habilités à établir une « déclaration d'incompatibilité » dans le sens où une disposition législative particulière enfreint un ou plusieurs droits repris dans le CEDH. En cas de disposition contraire dans le droit dérivé, les tribunaux sont compétents pour l'annuler, pour autant que cela n'enfreigne pas le bon fonctionnement du droit primaire concerné.

Outre les dispositions internationales relatives aux droits de l'homme, en particulier celles du CEDH, signées par le Royaume-Uni, il convient de préciser qu'il existe une législation de l'Union européenne relative à l'immigration et à l'asile, en lien direct et indirect avec les questions d'accès aux fonds publics et au logement. Ces dernières sont notamment la Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, qui stipule que les États membres doivent garantir « certaines conditions d'accueil matérielles, notamment le logement, la nourriture et l'habillement, qui seront fournis en nature ou sous forme d'allocations financières. Les allocations seront suffisantes pour empêcher que le demandeur tombe dans une situation d'indigence »⁴³. En outre, dans la proposition de refonte de la directive susmentionnée, les États membres sont tenus de garantir des conditions matérielles d'accueil qui offrent un niveau de vie adéquat aux demandeurs d'asile⁴⁴. Pour ce qui concerne les politiques d'immigration, la Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial⁴⁵ ainsi que la Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, qui ont résidé légalement sur le territoire d'un État membre pendant cinq ans, établissent des dispositions concernant l'accès et le droit aux services pour les non-ressortissants de l'Union européenne⁴⁶. Le présent document ne couvre pas ces dispositions étant donné que le Royaume-Uni, de concert avec l'Irlande et le Danemark, s'est retiré du titre IV du TUE servant de base de développement aux politiques européennes communes en matière d'immigration et d'asile. Toutefois, ces instruments juridiques de l'Union européenne s'appliquent aux autres États membres et devraient être pris en compte lors de l'analyse du droit d'accès aux services destinés aux personnes sans chez-soi pour les non-ressortissants.

Il est légitime que les États cherchent à réguler l'immigration et à limiter l'entrée à ceux qui n'ont pas un droit de séjour. Toutefois, les normes internationales relatives aux droits de l'homme précisent que tout mécanisme servant à réguler l'immigration, ainsi que les conséquences d'un tel mécanisme, doivent être clairement énoncés dans la loi, être proportionnels et nécessaires dans une société démocratique, et viser un but légitime. En outre, lorsqu'un individu obtient un droit d'entrée dans un État, il a droit à une protection totale par cet État de ces droits de l'homme qui ne peuvent être limités ou contrecarrés. Les règles en matière d'immigration, en particulier, celles portant atteinte aux droits « absolus », à savoir le droit de vivre (Article 2 du CEDH) ou le droit de ne pas subir de torture ou des traitements cruels, inhumains ou dégradants (Article 3 du CEDH), ne devraient jamais être justifiées par le besoin de l'État de réguler l'immigration. Les normes en matière des droits de l'homme devraient former la base sur laquelle les lois d'immigration d'un État sont évaluées. Ainsi, une législation appliquant une interdiction totale d'accéder à des fonds publics dans des circonstances où l'individu est démuné ou exposé à un risque d'indigence, sont difficilement justifiables pour des raisons de droits de l'homme. Le CEDH n'inclut pas un droit à un logement ou à une alimentation convenable, ou le droit à une sécurité sociale ; ces derniers existent dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) non justifiables. Néanmoins, l'existence de ces droits a été interprétée sur la base d'autres dispositions de ce Pacte. L'applicabilité du CEDH aux non-ressortissants du Royaume-Uni sans chez-soi, exclus de l'aide et de l'assistance destinés aux personnes sans chez-soi, est expliquée ci-dessous.

Article 2 : le droit de vivre

Un manque d'accès à des fonds publics peut avoir de graves conséquences sur le bien-être et la survie des personnes démunies et sans chez-soi. Alors qu'un droit général à un logement, à la nourriture ou à une subsistance financière n'existe pas dans le sens de l'Article 2 du CEDH, il est possible que l'État ait des obligations positives d'aider des personnes démunies et de leur offrir une assistance afin d'éviter la violation du droit de vivre. Dans *Osman vs GB*, la Cour européenne a déclaré que, dans certaines circonstances, le droit de vivre oblige les États à respecter des obligations positives. L'État n'est pas responsable de tous les risques pour la vie. Toutefois, il peut

⁴³ Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO L 31, 6/2/2003, p. 18–25

⁴⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres (Refonte) {SEC(2008) 2944} {SEC(2008) 2945}, /* COM/2008/0815 final - COD 2008/0244 *

⁴⁵ Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, JO L 251, 3.10.2003, p. 12–18

⁴⁶ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16, 23.1.2004, p. 44–53

devenir responsable s'il existe un risque réel et imminent pour la vie dans des circonstances où il connaît ou devrait connaître le risque. Par conséquent, il n'est pas inconcevable que, lorsqu'un non-ressortissant du Royaume-Uni sans chez-soi se présente dans des organismes publics, dans des circonstances où l'indigence représente un risque grave pour sa vie ou celle de sa famille, des exclusions législatives empêchant l'assistance de base puissent potentiellement impliquer le droit de vivre.

Article 3 : le droit de ne pas subir de traitement inhumain ou dégradant

La Cour européenne des droits de l'homme fixe un seuil élevé pour établir une violation de l'obligation des États à éviter tout traitement inhumain ou dégradant. Dans l'affaire de *Pretty vs GB*, la Cour a déclaré : « un traitement est inhumain ou dégradant si, dans une mesure gravement néfaste, il dénie les besoins plus basiques de l'être humain ». ⁴⁷ Dans le contexte de l'absence de chez-soi et de l'indigence, la Chambre des Lords a décidé que, dans certaines circonstances, une incapacité de fournir un accès à des services d'assistance pour demandeurs d'asile démunis constitue une violation de l'Article 3 :

Comme dans tous les cas de l'Article 3, le traitement à proscrire doit atteindre un degré minimum de gravité, et je conviendrais que dans un contexte tel que celui-ci, n'impliquant pas l'infliction délibérée de douleur ou de souffrance, le seuil est élevé. Un devoir public général de loger les personnes sans chez-soi ou de subvenir aux besoins des démunis ne peut être formulé sur la base de l'article 3. Mais je n'ai aucun doute que le seuil puisse être franchi si l'État refuse délibérément un abri, de la nourriture ou des besoins vitaux de base à un demandeur tardif, sans moyen ou sources d'assistance alternatives, incapable de subvenir à ses besoins. ⁴⁸

Bien que faisant référence au refus d'assistance pour les demandeurs d'asile sous la Section 55 de la loi de 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile, l'extension logique du jugement de Lord Bingham est que, dans certaines circonstances, indépendamment de la loi interdisant l'accès à des fonds publics, l'État peut être tenu d'intervenir afin d'éviter une violation des droits de l'Article 3. Toutefois, tel que soumis par O'Cinneide, la responsabilité de l'État doit être engagée afin d'éviter ceci. ⁴⁹ La jurisprudence de la Cour de justice a établi qu'il doit y avoir des éléments de responsabilité de la part de l'État pour appliquer l'Article 3. En d'autres termes, dans ce type d'affaires, l'État doit assumer la responsabilité de l'indigence de l'individu. Ainsi, l'affaire *Limbuela* démontre que l'indigence causée par l'État peut constituer un traitement inhumain et dégradant. ⁵⁰ De ce point de vue, l'indigence plus l'exclusion de l'assistance imposée par l'État peuvent former un risque de violation de l'Article 3. En outre, le risque de violation peut être prononcé lorsque l'indigence est associée à d'autres vulnérabilités telles que des problèmes de santé ou un handicap physique et/ou mental.

Article 8 : vie privée et familiale

Le droit à une vie privée et familiale (Article 8, CEDH) englobe le droit au respect de la vie familiale, de la vie privée et de la maison. Bien qu'il ne donne pas aux individus le droit à un logement ⁵¹, le refus d'accéder aux services destinés aux personnes sans chez-soi a le potentiel d'appliquer l'Article 8, s'il est prouvé qu'il constitue une interférence illégitime et disproportionnée avec la vie privée ou familiale du demandeur. L'application de l'Article 8 en cas d'absence de chez-soi et/ou de destitution dépendra d'un élément de responsabilité de l'État. Un lien direct entre les circonstances présumées et le droit de profiter d'une vie privée, familiale ou d'un domicile dans le sens du Pacte est nécessaire pour établir une interférence avec l'Article 8. ⁵² L'affaire de *Connors vs GB* démontre que l'impact négatif associé à l'absence de chez-soi peut, dans certains cas, relever du droit au respect du domicile, de la vie privée et familiale ⁵³. Dans le contexte particulier d'un handicap, les tribunaux nationaux ont décidé que le manque de

⁴⁷ (2002) 35 EHRR 1, para 52.

⁴⁸ *La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur* (Appelant) ex parte Adam ; *La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur* (Appelant) ex parte Limbuela ; *La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur* (Appelant) ex parte Tesema (Recours groupés) [2005] UKHL 66 (Bingham LJ, para 7). Dans *Limbuela*, la Chambre des Lords a déclaré que le seuil prévu dans l'Article 3 du CEDH peut être franchi « si l'État refuse délibérément à un candidat tardif, sans moyen ou sources d'assistance alternatives, incapable de subvenir à ses besoins, un abris, de la nourriture ou des besoins vitaux de base ».

⁴⁹ Voir : O'Cinneide C (2008) ci-dessus.

⁵⁰ *La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur* (Appelant) ex parte Adam ; *La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur* (Appelant) ex parte Limbuela ; *La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur* (Appelant) ex parte Tesema (Recours groupés) [2005] UKHL 66 (Bingham LJ, para 7).

⁵¹ *Chapman vs GB* (2001) 18 janvier 2001.

⁵² *La Couronne (sur l'application de Bernard) vs Enfield LBC* [2002] EWHC 2282 (Admin) ; pour un examen approfondi de cette jurisprudence, voir O'Cinneide, ci-dessus.

⁵³ *Connors vs GB* (2004) (Demande N° 66746/01), 27 mai 2004.

réaction d'une autorité locale à l'évaluation des besoins de logement d'un demandeur doit équivaloir à une violation de l'Article 8⁵⁴. Bien qu'elle ait stipulé que l'Article 8 n'oblige pas l'État à fournir un logement à tout le monde, la Cour a confirmé que l'État peut être tenu de prendre des mesures positives afin de garantir le respect de la vie privée et familiale dans le contexte du logement, particulièrement pour les personnes vulnérables, telles que celles souffrant d'un handicap. Enfin, s'il est démontré que les circonstances entourant l'absence de chez-soi d'un individu ou son traitement par des organismes publics lorsqu'il s'est présenté comme sans chez-soi ont représenté une ingérence des droits repris sous l'Article 8, l'État doit montrer que ceci est « conforme à la législation et nécessaire dans une société démocratique. » Il serait difficile de comprendre comment, dans une société démocratique, des mesures refusant l'accès à une subsistance de base peuvent être considérées comme nécessaires dans le sens de la Convention.

Article 14 : interdiction de la discrimination

Les dispositions légales excluant certaines catégories de non-ressortissants du Royaume-Uni des fonds publics pourraient potentiellement former la base d'une condamnation pour discrimination sur la base de l'origine nationale ou un « autre statut » conjointement avec un autre droit du CEDH. Il faut constater que, dans l'affaire de La Couronne (RJM) vs le Secrétaire d'État de l'emploi et des pensions, la Chambre des Lords a déclaré que l'absence de chez-soi est une caractéristique personnelle dans le sens de l'« autre statut » mentionné dans l'Article 14 du Pacte (protection contre la discrimination).⁵⁵ En outre, dans l'affaire La Couronne (Morris) vs le conseil municipal de Westminster, les caractéristiques ont été considérées comme relevant de l'« autre statut » : la nationalité, le contrôle de l'immigration, la résidence et l'assistance sociale.⁵⁶ Ainsi, des mesures excluant l'accès à une assistance destinée aux personnes sans chez-soi ou à des revenus de remplacement peuvent être jugées discriminatoires, conjointement à un ou plusieurs droits du CEDH déjà discutés, en conséquence d'un traitement différentiel sur la base de l'absence de chez-soi ou du statut d'immigration.

Quels sont les obstacles pour les immigrés avec un statut juridique précaire d'accéder à des services destinés aux personnes sans chez-soi ?

Le tableau ci-dessous établit les critères actuels utilisés par les organismes gouvernementaux pour déterminer la mesure dans laquelle les différentes catégories de non-ressortissants du Royaume-Uni peuvent recevoir une assistance pour personnes sans chez-soi en Irlande du Nord.

	Éligibilité à une assistance pour personnes sans chez-soi
Ressortissants des États A8⁵⁷	Les Règles d'attribution de logement et d'absence de chez-soi (Éligibilité) 2006 (NI) et les Règles d'accession (Immigration et inscription des travailleurs) 2004, telles que modifiées, stipulent que les ressortissants des États A8 sont exclus de l'assistance au logement selon le NIHE, sauf s'ils satisfont à des critères additionnels. Dans les faits, cela implique qu'à partir de la date d'entrée en vigueur des Règlements, les ressortissants des nouveaux États A8 ne peuvent accéder à une assistance pour personne sans chez-soi s'ils sont sans emploi ou s'ils ont un travail qui n'est pas enregistré, et s'ils n'ont pas complété 12 mois d'emploi continu sous le système d'inscription du travailleur. Des exceptions sont faites, par exemple, pour des étudiants ou des indépendants.
Ressortissants des États A2	En général, les ressortissants des États A2 (la Roumanie et la Bulgarie) arrivés au Royaume-Uni après le 1 ^{er} mai 2006, ont droit à une assistance pour personnes sans chez-soi, uniquement s'ils satisfont aux exigences du système d'inscription du travailleur (voir les Règles d'attribution de logement et d'absence de chez-soi (Éligibilité) 2006 (NI) et les Règles d'accession (Immigration et inscription des travailleurs) 2006). Des exceptions sont faites, par

⁵⁴ *La Couronne* (sur l'application de Bernard) vs Londres, District de Enfield [2002] EWHC 2282 Admin.

⁵⁵ Ci-dessus.

⁵⁶ [2005] EWCA Civ 1184.

⁵⁷ L'acronyme « A8 » désigne les pays entrés dans l'Union européenne en 2004 : Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovaquie. « A2 » fait référence à la Bulgarie et à la Roumanie, membres depuis 2007. Ensemble, ces dix pays sont appelés « A10 ».

	exemple, pour des étudiants ou des indépendants.
Ressortissants de l'UE-15	Les Règles d'attribution du logement (Éligibilité) 2006 (NI), telles que modifiées, stipulent que les ressortissants de l'UE-15 n'ont généralement pas droit à une assistance au logement s'ils ont une résidence habituelle au Royaume-Uni ou si le droit de résider provient uniquement de leur statut en tant que demandeur d'emploi. Dans la pratique, cela implique que les ressortissants de l'UE-15 (et les ressortissants britanniques revenant) doivent réussir le test de résidence habituel. ⁵⁸ Les ressortissants de l'UE-15 devront également démontrer qu'ils sont plus que demandeurs d'emploi, à savoir qu'ils sont ou ont été des « travailleurs » au Royaume-Uni. À nouveau, des exceptions sont faites, par exemple, pour les indépendants.
Hors EEE (Soumis au contrôle de l'immigration)	La section 119 de la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile stipule que les individus soumis au contrôle de l'immigration n'ont pas droit à une assistance au titre des dispositions en matière d'absence de chez-soi. Cela implique les individus ayant une autorisation limitée pour rester au Royaume-Uni, par exemple, ceux étant entrés au Royaume-Uni avec un visa conjugal ou d'étudiant. Toutefois, ces individus soumis à un contrôle de l'immigration peuvent, dans certaines circonstances, avoir droit à une assistance, s'ils font partie d'un groupe spécifié par le Secrétaire d'État.
Demandeurs d'asile	La loi de 2002 sur la nationalité, l'immigration et l'asile stipule que l'accès à une assistance au logement et à une subsistance financière peut être refusée si un demandeur d'asile ne dépose pas une demande d'asile dès que raisonnablement possible après son arrivée au Royaume-Uni.
Demandeurs d'asile refusés	Si une demande d'asile est refusée, l'individu n'a pas droit à une assistance au logement, sauf s'il répond aux conditions pour une assistance pour « affaire difficile » conformément à la Section 4 de la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile.
Membres de la famille non-ressortissants du Royaume-Uni	Le droit à une assistance au logement pour les non-ressortissants du Royaume-Uni résidant au Royaume-Uni en tant que membre de la famille d'un ressortissant britannique ou d'un non-ressortissant britannique peut dépendre de leur relation avec le conjoint ou le partenaire. Toutefois, en cas de rupture relationnelle, le membre de la famille peut, selon le statut d'immigration, avoir droit à une assistance pour personne sans chez-soi de son plein droit. Par exemple, s'il provient d'un État A8 et s'il a complété le système d'inscription du travailleur, le membre de la famille peut avoir droit à une assistance pour personnes sans chez-soi.

Comment faire respecter la dignité et les droits humains et sociaux des immigrés avec un statut juridique précaire ?

La Commission recommande différentes manières de protéger et de faire respecter les droits des immigrés en empêchant dès que possible et proactivement l'indigence et en réagissant de manière adéquate lorsque les personnes sont en situation de misère.

Exploitation par le travail et traite

Le chapitre 6 de On n'y est pas comme chez soi présente les préoccupations relatives aux règles d'immigration britanniques et aux possibilités que ces règles exacerbent les conséquences de l'exploitation. En conséquence de ces règles d'immigration restrictives, les victimes d'exploitation en sont d'autant plus fragilisées, car elles ne peuvent accéder à une assistance pour personnes sans chez-soi et aux revenus de remplacement. Des problématiques particulières sont soulevées par rapport au système d'inscription du travailleur et s'appliquent à la majorité des ressortissants des États A8 qui viennent travailler au Royaume-Uni. L'enquête a dévoilé des exemples d'exploitation, y compris des exemples d'individus ayant travaillé au Royaume-Uni pendant plusieurs mois et n'ayant pas droit à des allocations, car ils n'étaient pas inscrits au Système d'inscription du travailleur. Plusieurs amendements législatifs ont été recommandés à cet égard, y compris la fin des réglementations transitoires des États A8 et A2. La recommandation suivante a été émise concernant les victimes du trafic d'êtres humains :

⁵⁸ Voir : Glossaire pour la définition de « résidence habituelle ». Voir également : Chapitre 5 : Découvertes concernant le test de résidence habituelle.

Une assistance pour personnes sans chez-soi et des revenus de remplacement devraient être accordés pour les non-ressortissants du Royaume-Uni ayant été amenés au Royaume-Uni suite au trafic d'êtres humains. Le Gouvernement devrait étudier comment les assister, même si les victimes ne souhaitent pas faire un compte-rendu de leurs expériences à l'« autorité compétente ». En outre, la Commission conseille vivement au Gouvernement de considérer ses engagements dans le cadre de la Convention européenne sur les droits de l'homme comme des obligations minimales et d'augmenter l'assistance qu'il accorde aux victimes. Le Gouvernement devrait s'assurer, en particulier, que le délai de réflexion pour les victimes du trafic d'êtres humains, qui est actuellement de 45 jours, soit étendu conformément aux meilleures pratiques internationales.

Demandeurs d'asile

Les circonstances des réfugiés et des demandeurs d'asile sont abordées dans le Chapitre 7 de On n'y est pas comme chez soi. Alors que les demandeurs d'asile bénéficient généralement d'une assistance – le NASS (service national de soutien aux demandeurs d'asile), des restrictions législatives stipulent que le niveau d'assistance même basique peut être retiré dans certaines circonstances. Toutefois, comme l'a découvert la Chambre des Lords dans Limbuela, cela ne peut être réalisé lorsqu'il est probable que le retrait de l'assistance résultera en l'indigence dans une mesure visée par l'Article 3 de la Convention européenne sur les droits de l'homme (droit de ne pas subir de traitement inhumain ou dégradant)⁵⁹. Le Chapitre expose les inquiétudes pour les demandeurs d'asile déboutés, en particulier les personnes isolées, qui seront moins susceptibles d'accéder à une assistance pour indigence. Cette situation peut être améliorée si les individus sont autorisés à travailler tout en attendant l'organisation de leur départ du Royaume-Uni.

Le chapitre 7 aborde également la réponse actuelle en Irlande du Nord à l'égard des enfants demandeurs d'asile non accompagnés. Il est démontré que les fondations de protection sanitaire et sociale offrent une assistance de ces cas, et il existe des exemples de bonne pratique de la part du personnel à cet égard. Toutefois, les conseils et les formations sont insuffisants pour cette problématique. En outre, en cas de situations d'urgence, les fondations ont réagi en plaçant ces enfants dans des foyers d'accueil du type « bed and breakfast » provisoires, et cela suscite des inquiétudes particulières dans le secteur de la protection de l'enfance. Des conseils détaillés à l'attention du personnel des fondations garantiraient une meilleure protection des droits des enfants demandeurs d'asile.

Violence domestique

L'enquête a démontré comment des victimes de violence domestique peuvent être financièrement dépendantes de leur partenaire en raison des règles d'immigration, qui limitent l'accès des victimes non-ressortissantes britanniques aux fonds publics. L'enquête décrit la Domestic Violence Rule (Loi pour violence domestique), qui est une concession faite à l'égard de certains ressortissants afin de garantir que la victime a droit à une assistance pour personnes sans chez-soi et à des revenus de remplacement s'il est démontré que la rupture relationnelle provient de violence domestique. Malgré les avantages et le développement de cette loi, des lacunes existent toujours. L'enquête a dévoilé un manque de coopération entre agences gouvernementales concernant les non-ressortissants du Royaume-Uni victimes de violence domestique. À des fins d'amélioration, les agences devraient collaborer afin de s'assurer que les non-ressortissants britanniques « irrecevables » sont renvoyés aux fondations, afin qu'elles puissent examiner l'octroi d'assistance. Alors qu'il existe des exemples d'assistance provenant de fonds, les conseils sur les réactions des travailleurs sociaux à l'égard de cette problématique sont à nouveau insuffisants.

Problèmes de santé et handicap

L'enquête a découvert que la législation interdisant l'accès aux fonds publics présente des difficultés particulières pour les personnes ayant des problèmes de santé ou un handicap. Le rapport démontre comment un problème de santé peut mener à un arrêt dans l'inscription du travailleur et par la suite à une incapacité d'accéder aux fonds publics. Le fait de dormir dans la rue après un manque d'assistance résulte dans des problèmes de santé d'une mesure telle qu'elle justifie des périodes significatives dans un service hospitalier. Cela est exacerbé par l'absence de logement et de revenus de remplacement lors du renvoi, ce qui empêche une assistance adéquate. Malgré les exemples de bonne pratique de la part de travailleurs sociaux, des conseils sont nécessaires pour ce qui concerne les non-ressortissants du Royaume-Uni démunis présentant des problèmes de santé ou un handicap. En outre, alors que les fondations offrent une assistance lors du retour dans leur pays d'origine aux non-ressortissants du Royaume-Uni souffrant d'un problème de santé ou d'un handicap, des conseils sont nécessaires pour garantir une prise de décision transparente et cohérente dans le cadre de ce processus.

⁵⁹ La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur (Appelant) ex parte Adam ; La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur (Appelant) ex parte Limbuela ; La Couronne vs Secrétaire d'État pour le Ministère de l'Intérieur (Appelant) ex parte Tesema (Recours groupés) [2005] UKHL 66 (Bingham LJ, para 7).

Intimidation raciale

116

Premièrement, la situation de non-ressortissants du Royaume-Uni ayant été victimes d'intimidation raciale, mais n'ayant pas droit à une assistance pour personnes sans chez-soi a été examinée. Le rapport étudie si la législation concernant des non-ressortissants du Royaume-Uni irrecevable est compatible avec les normes internationales en matière des droits de l'homme et en particulier adéquate afin de préserver du risque inhérent pour la vie. Le chapitre inclut des études de cas de victimes d'intimidation raciale à qui l'assistance pour personnes sans chez-soi a été refusée en raison de la règle de « non recours à des fonds publics ». Deuxièmement, l'approche du NIHE à l'égard de l'intimidation raciale a été examinée. Se basant sur des informations provenant de dossiers et d'entretiens avec le personnel du NIHE, des recommandations ont été établies de telle sorte à améliorer l'approche concernant les demandes pour absence de chez-soi découlant d'intimidation raciale dans tous les bureaux de district. Lors de la finalisation du rapport, l'Irlande du Nord a été le centre d'attention des médias internationaux, suite aux attaques racistes contre les membres de la communauté rom. Toutefois, suite à ces attaques racistes, la législation a décidé que la centaine de Roumains, bien que sans chez-soi, n'avaient pas droit à des revenus de remplacement ou à une assistance pour absence de chez-soi. La Commission est consciente que l'exécutif chargé du logement en Irlande du Nord et la fondation de protection sanitaire et sociale ont collaboré avec les organismes bénévoles en vue d'offrir un soutien et une assistance. Ceci est un exemple de coopération entre agences que les enquêteurs ont espéré trouver durant cette enquête. À cette occasion, l'exécutif chargé du logement a pris en charge une partie de la législation lui permettant d'offrir un logement temporaire aux familles et de les assister financièrement pour leur retour en Roumanie. Toutefois, cet épisode a illustré durement le besoin urgent d'un changement de la législation et de conseils clairs quant aux responsabilités d'organes statutaires pour les non-ressortissants du Royaume-Uni n'ayant pas de chez-soi.

Devrait-il y avoir une législation européenne garantissant l'accès à un abri aux immigrés avec un statut juridique précaire ?

Oui, la Commission est entièrement en faveur d'une législation européenne de ce type. Actuellement, la législation britannique régulant l'accès aux services destinés aux personnes sans chez-soi pour les non-ressortissants du Royaume-Uni est excessivement restrictive. Les découvertes de cette enquête confirment qu'une attention disproportionnée est accordée aux objectifs du Gouvernement de réguler l'immigration, en négligeant les conséquences pour les droits individuels. Par conséquent, la législation exclut les personnes sans chez-soi et potentiellement démunies d'assistance et de revenus de remplacement, et autorise un soutien légal dans des circonstances très limitées, et uniquement pour éviter une violation des droits du CEDH. Cela est une approche négative des droits de l'homme, n'y prêtant attention que lorsque les droits de base risqueraient d'être ou ont déjà été violés. À l'inverse, l'Union européenne devrait adopter une approche plus positive et conforme aux normes internationales en matière des droits de l'homme, encourageant les organismes publics à promouvoir les droits en garantissant l'accès à des services destinés aux personnes sans chez-soi, de telle sorte à éviter l'indigence. Par conséquent, la législation devrait être inscrite de telle sorte à refléter les engagements des États membres pris dans le cadre des instruments régionaux et internationaux en matière des droits de l'homme. Le jury pourrait souhaiter considérer les recommandations d'une réforme législative au niveau du Gouvernement britannique dans On n'y est pas comme chez soi:

1. Indépendamment de la nationalité ou du statut en matière d'immigration, le Gouvernement devrait s'assurer que toute personne sur le territoire britannique a accès à un niveau de vie suffisant pour cette personne et les personnes à sa charge. Les autorités publiques doivent prendre toutes les mesures nécessaires, y compris des mesures législatives, au maximum de leurs ressources disponibles, et viser à atteindre progressivement l'entière réalisation de ce droit. Personne ne devrait tomber dans la misère.

La Commission estime que tout le monde a le droit à un logement adéquat selon ses besoins. Elle émet, en particulier, les recommandations suivantes :

2. Le Gouvernement devrait s'assurer que toute personne a accès à un logement d'urgence adéquat.
3. Aux fins de garantir les Recommandations 1 et 2, le Gouvernement devrait mettre fin aux règlements transitoires portant sur les nouveaux États A8 et A2 (le système d'inscription du travailleur et le système d'autorisation du travailleur) (voir chapitre 6 de On n'y est pas comme chez soi).
4. À la lumière de ce rapport et des conclusions du Comité européen des droits sociaux, le Gouvernement devrait réexaminer le test actuel de résidence habituelle (voir Chapitre 5 de On n'y est pas comme chez soi).

5. Afin de garantir les Recommandations 1 et 2, le Gouvernement devrait amender la législation en matière d'absence de chez-soi de telle sorte que les personnes vivant dans la rue, sans autre moyen d'accéder à des revenus de remplacement ou à un logement, reçoivent un « besoin prioritaire » (dans le sens de l'ordonnance sur le logement de 1988 (Irlande du Nord) (voir chapitre 3).
6. Dans l'attente des Recommandations 1 et 2, le Gouvernement devrait permettre aux personnes soumises au contrôle de l'immigration d'avoir accès à l'assistance sociale s'il est probable qu'elles tombent dans la misère. Elles ne devraient pas prouver qu'elles sont « démunies plus » (tel qu'actuellement requis par la Section 121 de la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile) (voir chapitre 4).
7. Dans l'attente des Recommandations 1 et 2, le Gouvernement britannique devrait réexaminer la Section 4 de la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile, afin de s'assurer que les demandeurs d'asile déboutés reçoivent un plus grand accès au logement et à une assistance financière.
8. Dans l'attente des Recommandations 1 et 2, le Gouvernement devrait amender la législation en matière d'absence de chez-soi afin de s'assurer que les membres de la famille, qui sont actuellement des non-ressortissants du Royaume-Uni « irrecevables », peuvent faire une demande d'assistance pour absence de chez-soi dans leur nom propre plutôt que la pratique actuelle qui exige que la demande soit faite au nom du partenaire « recevable » (voir chapitre 3 de On n'y est pas comme chez soi).

Quelle devrait être la responsabilité du secteur bénévole dans la lutte contre l'absence de chez-soi dans l'accès à des services pour immigrés avec un statut juridique précaire ? Quelle est la responsabilité de l'État dans le financement de tels services ?

La Commission estime que la disposition relative à l'assistance et au soutien pour personnes sans chez-soi devrait rester une responsabilité statutaire. On n'y est pas comme chez soi a démontré l'incalculable source de soutien pratique, émotionnel et financier qu'offrent les organisations du secteur bénévole à l'égard des non-ressortissants du Royaume-Uni sans chez-soi, qui devrait être reconnue adéquatement et poursuivie. Toutefois, l'enquête a découvert une confiance excessive des agences bénévoles ainsi qu'un manque de compréhension des organes statutaires quant aux rôles et responsabilités d'organisations bénévoles. Cela a parfois mené les agences bénévoles à lutter financièrement pour satisfaire à la demande de leurs services. Ainsi, bien que les organismes gouvernementaux renvoient les victimes de violence domestique dans des organisations bénévoles, les difficultés de financement potentielles n'étaient pas suffisamment reconnues, alors que des groupes bénévoles ne sont souvent pas autorisés à financer le soutien de non-ressortissants britanniques.

La Commission a recommandé que :

En réponse aux non-ressortissants du Royaume-Uni sans chez-soi, les organismes gouvernementaux devraient entrer en contact avec le secteur bénévole. En cas de devoir légal d'assistance, les organismes gouvernementaux ne devraient pas renvoyer à des organisations bénévoles pour des services de logement sans s'assurer que ces dernières disposent du soutien financier adéquat.

En outre, le rapport a recommandé que le Gouvernement crée un fonds accessible aux organisations bénévoles concernées afin d'offrir un logement ou un soutien aux personnes qui n'ont aucun accès, ou un accès limité aux fonds publics.

Conclusions

On n'y est pas comme chez soi visait à sensibiliser aux problématiques complexes auxquelles font face certains non-ressortissants du Royaume-Uni et aux lacunes en termes d'assistance disponible pour les personnes perdant leur chez-soi ou exclues de l'assistance légale. Enfin, comme le démontre le rapport, les obstacles proviennent de la façon dont la législation britannique est actuellement conçue. Par conséquent, de nombreuses recommandations sont à l'attention du Gouvernement britannique et, si d'application, de l'Assemblée et de l'Exécutif d'Irlande du Nord. L'absence de chez-soi et l'indigence ne sont pas les seuls domaines des organismes statutaires examinés. Toutefois, chacun a un rôle à jouer afin de garantir que tous les moyens d'assistance possibles sont explorés. La Commission estime que toute politique européenne pour lutter contre l'absence de chez-soi devrait s'ancrer dans des normes internationales des droits de l'homme et nécessite une action positive des États afin de garantir l'accès aux services et éviter l'indigence. Enfin, pour ces pays ne s'étant pas opposés à la politique européenne commune en matière d'asile et à la politique européenne commune en matière d'immigration, l'accès aux services devrait être défini conformément au texte des directives européennes et aux normes internationales des droits de l'homme.

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

Preben Brandt, MD, Président, Conseil pour personnes socialement marginalisées de la ville de Copenhague et projet UDENFOR

Un point de vue danois

118

Introduction:

Le Danemark doit être considéré comme un pays « privilégié », tant en termes de nombre d'immigrés affluant vers le Danemark, mais incapables de subvenir à leurs besoins, qu'en termes d'expérience dans d'autres pays européens.

L'immigration visible au Danemark de personnes tellement pauvres qu'elles ne peuvent subvenir à leurs besoins et, en particulier, obtenir un logement de nuit dans des circonstances normales, a débuté plus tard que dans d'autres pays européens, notamment les pays d'Europe méridionale.

L'immigration de personnes que nous pouvons désigner comme des « immigrés sans papiers », se constituant de groupes et d'individus d'Europe de l'Est et d'Afrique, n'est devenue visible dans la rue danoise et un sujet de débat public et politique qu'après 2005. Les immigrés sans papiers se sont principalement dirigés vers Copenhague, et bien plus tard vers d'autres villes danoises.

La question de savoir si ces immigrés vivant dans la rue pouvaient être reçus dans les centres d'hébergement pour personnes sans chez-soi a rapidement fait l'objet de discussions animées. Toutefois, nombre de ces centres d'hébergement étaient prêts à considérer la possibilité d'accueillir ces individus, dans des infrastructures déjà pratiquement pleines.

Mais en 2007, la Ministre danoise des Affaires sociales, Karen Jespersen, a déclaré dans un entretien pour le journal danois Politiken :

« Les Européens de l'Est n'ont pas le droit de recevoir une assistance sociale ; cela veut donc dire que l'autorité locale ne doit pas les héberger. La conséquence ultime pour les lieux d'accueil s'ils devaient accueillir des non-ressortissants du Danemark serait le retrait de la subvention de l'État. »

Elle a ajouté qu'elle ne voulait pas que « le Danemark devienne un refuge européen aux dépens des Danois sans chez-soi. » (Politiken.dk, 22 déc. 2007)

La position de la Ministre a alimenté les discussions : était-ce une opinion personnelle ou avait-elle une base dans la législation danoise ? En conséquence, la Ministre a diffusé, le 19 mai 2008, le communiqué suivant concernant les obligations législatives des autorités locales, des régions, etc. à l'égard des citoyens socialement marginalisés :

« Le 7 juillet 2007, la Ministre des Affaires sociales et le Gouvernement local du Danemark ont envoyé une lettre commune aux autorités locales, aux régions, etc. contenant une description générale des principales règles gouvernant les centres d'accueil et de crise, etc. Cette lettre a donné suite à d'autres questions, concernant les centres d'accueil et de crise, mais également concernant d'autres domaines affectant la situation de citoyens socialement marginalisés. De par ce communiqué commun, le Gouvernement local du Danemark et la Ministre des Affaires sociales souhaitent clarifier certaines règles ayant soulevé des questions.

Le droit des citoyens de l'UE d'accéder aux services concernés par la loi sur les services sociaux danois :

les citoyens de l'UE ont le droit de rester dans un autre pays de l'UE pendant 3 mois en tant que touristes ou pendant 6 mois en tant que demandeurs d'emploi, sous réserve qu'ils puissent subvenir à leurs besoins et ne sont pas une charge pour le pays d'accueil. Le Danemark ne peut offrir une assistance à ce groupe que lors de leur rapatriement, cf. section 12a de la loi sur les politiques sociales actives.

Les personnes ne résidant pas légalement au Danemark auront le droit à cette assistance si elles ne peuvent attendre jusqu'à leur retour dans leur pays d'origine.

119

Les centres d'accueil, les abris, etc. (section 110, loi sur les services sociaux) :

selon la section 110 de la loi sur les services sociaux, l'hébergement dans un centre d'accueil ou un abri est un service temporaire. L'admission pour un tel hébergement repose sur le fait que la personne réside légalement au Danemark et est admissible conformément au groupe cible du service. Selon la section 110, le groupe cible des centres d'accueil, etc. se compose de « personnes ayant des problèmes sociaux spéciaux, qui n'ont pas ou ne peuvent rester dans un logement propre et qui nécessitent une aide au logement et l'activation d'assistance, de soins et de suivi. »

C'est le directeur de l'infrastructure d'accueil qui prend la décision relative à l'admission et qui doit donc déterminer si la personne réside légalement au Danemark et fait partie du groupe cible.

Il en est de même pour l'admission de visiteurs dans les cafés de nuit, etc. établis par extension d'une infrastructure d'accueil selon la section 110. De telles infrastructures étant ouvertes et ne nécessitant aucune évaluation officielle des besoins et d'inscription, il peut être plus compliqué, par exemple en raison de problèmes de langue, de déterminer si une personne réside légalement dans le pays et fait partie du groupe cible. Par conséquent, une enquête plus détaillée de l'histoire et de la situation de la personne est nécessaire et doit être complétée dans les 1 à 2 jours.

Les remboursements de l'État aux infrastructures d'accueil nécessitent que le service soit fourni conformément à la législation danoise. Si un service est octroyé sans aucune autorité juridique, l'autorité locale ne pourra exiger de remboursement à l'État. Dans l'éventualité où une autorité locale a reçu illégalement un remboursement de l'État, elle doit le rembourser. »

Quelques mois plus tard, Bjarne Lenan, le directeur d'une vaste organisation ecclésiastique, Kirkens Korshær, a réagi lors d'un entretien pour le quotidien Kristelig Dagblad (5 février 2009). Il a affirmé que :

« Les abris Kirkens Korshær, qui ont un accord de fonctionnement avec les autorités locales selon lequel elles doivent inscrire les résidents, seront tenus de renvoyer les immigrés sans papiers et de contacter la police qui les emmènera vers l'organisme qui les expulsera du Danemark. Mais les personnes de la rue peuvent venir directement dans les abris et cafés de nuit « privés » de Kirkens Korshær et recevoir de l'aide anonymement. On n'y demande rien concernant l'identité, l'ethnicité ou les conditions personnelles. Au contraire, on leur y offre une aide, généralement de la nourriture, des vêtements, de la compagnie et des conseils. Cette assistance est également offerte aux immigrés sans papiers. On ne leur demande pas si leur vie et leur identité peuvent être attestées. Leur présence devant notre porte et leur besoin d'assistance est une 'justification' suffisante. »

Il a conclu en déclarant que :

« Lorsque la Ministre des Affaires sociales a menacé, fin 2007, de retirer les subventions des organisations sociales bénévoles accueillant des immigrés sans papiers, Kirkens Korshær a affirmé qu'elle continuerait, dans son intérêt bénévole et personnel, de recevoir toute personne demandant de l'aide à l'organisation. Nous ne pouvons ni ne laisserons des personnes dormir dans la rue lorsque nous avons la possibilité de les accueillir dans nos abris. Si Kirkens Korshær veut se regarder dans le miroir, elle ne peut décemment renvoyer des personnes en détresse, ayant besoin d'une aide pour subsister. Dans une telle situation, il n'y a pas de frontière. » (Kristelig Dagblad, le 5 février 2009)

Depuis, une succession de Ministres des Affaires sociales ont affirmé que, conformément à la loi danoise sur les services sociaux, aucun service incluant un hébergement de nuit dans des abris pour personnes sans chez-soi, ne peut être offert aux personnes qui ne résident pas légalement au Danemark. Étant donné qu'au moins 95 % des abris pour personnes sans chez-soi au Danemark sont subventionnés par l'État, indépendamment qu'ils soient fondés par des organisations privées, cela laisse peu de possibilités d'offrir un abri aux immigrés démunis.

Les structures d'accueil pour les personnes sans chez-soi au Danemark :

La zone métropolitaine offre environ 1 000 places dans les centres d'hébergement pour personnes sans chez-soi. Environ 80 % de ces centres d'hébergement sont dirigés par des organisations privées, mais totalement financés par la ville de Copenhague. La plupart des autres places sont dans des centres d'hébergement des autorités locales. L'autorité locale est remboursée à 50 % pour ses dépenses dans les centres d'hébergement de l'État. En outre, l'utilisateur doit payer une participation d'environ 70 DKK par nuit. Cela provient sans doute du fait que tout le monde, y compris les personnes sans chez-soi, a droit à des allocations au même taux que d'autres, incapables de subvenir à leurs besoins.

Outre ces centres d'hébergement bien établis, plusieurs hébergements d'urgence, dirigés exclusivement sur des fonds privés, ont vu le jour au cours de la dernière décennie. Ces centres offrent des services limités et sont uniquement ouverts durant la nuit, et la place pour dormir n'est souvent qu'un matelas sur le sol ou une chaise. Ces centres visaient au départ les personnes sans chez-soi danoises qui ne voulaient pas ou étaient incapables de s'adapter aux exigences plus strictes d'abris ordinaires. Depuis 2007, de plus en plus d'abris de la sorte ont été créés, et les étrangers sans chez-soi tendent à utiliser cette forme d'hébergement. Mais des hébergements d'urgence ont également été constitués au cours des 3 dernières années, et offrent directement un hébergement pour toute personne, y compris les ressortissants étrangers.

Les immigrés sans papiers au Danemark :

Nous n'avons que des descriptions maigres et rares du nombre d'immigrés sans papiers, qui ils sont et ce que peuvent être leurs plans et espoirs.

L'abri d'urgence de l'Église de Samuel⁶⁰, ouverte au cours des trois mois d'hiver (janvier-mars) de 2009 et 2010, a conservé des statistiques des personnes ayant séjourné dans l'abri. Bien évidemment, on ignore si ces chiffres sont représentatifs de tous les immigrés sans papiers à Copenhague/au Danemark. Mais ils dressent le meilleur portrait de la situation à l'heure de la rédaction de ce document. Cet abri d'urgence pouvait accueillir jusqu'à 50 personnes. Deux autres abris privés, avec une capacité de 130 personnes, ont été ouverts au cours de la même période.

Un rapport interne (Maj Kastanje : Statistiques de l'abri de l'église de Samuel, du 2 janvier au 31 mars 2010) révèle que l'abri avait accueilli, une nuit de 2009, 24 personnes et une nuit de 2010, 38 personnes. Le nombre d'utilisateurs uniques sur la période de trois mois s'élevait à 365 personnes en 2009 et à 446 personnes en 2010, soit une augmentation de 81 personnes. 85 % des utilisateurs étaient âgés entre 21 et 50 ans.

La nationalité des utilisateurs se répartissait comme suit :

- Pays de l'Europe de l'Ouest et du Sud : Autriche, Danemark, France, Allemagne, Italie, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni
- Pays de l'Europe de l'Est : Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie,
- Reste de l'Europe : Bosnie, Moldavie, Norvège, Russie, Turquie, Ukraine
- Afrique : Gambie, Ghana, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Kenya, Libéria, Niger, Nigeria, Togo
- Asie : Afghanistan, Indonésie, Malaisie
- Moyen-Orient : Égypte, Irak, Israël
- Amérique : Mexique, USA, Venezuela
- Nombre de nationalités représentées : 43

La position du Conseil danois pour les personnes socialement marginalisées à l'égard des immigrés :

Le rapport annuel du Conseil danois pour les personnes socialement marginalisées (créé en 2002 par le Gouvernement danois en vue d'offrir des conseils sur la marginalisation sociale et pour défendre les personnes marginalisées) a abordé la question des droits des immigrés démunis, y compris le droit au logement.

⁶⁰ Cet abri d'urgence est organisé par NATNØD, une association de 8 organisations sociales et humanitaires danoises.

Le rapport annuel déclare que :

« Les membres du Conseil pour les personnes socialement marginalisées ont constaté la présence croissante de citoyens provenant d'autres États membres de l'UE et d'États tiers de l'UE dans les centres d'accueil, les abris de nuit, etc. Ces citoyens n'ont aucun droit à des services sociaux, même très limités. Ceci est un problème majeur et complexe auquel aucune solution ne peut être aisément et directement apportée. »

121

Le rapport a également souligné que :

« Depuis l'ouverture des frontières au sein de l'UE, l'immigration est en augmentation. Ceci est constaté tous les jours au Danemark, où les centres d'accueil et les centres d'urgence pour personnes socialement marginalisées sont recherchés par de nombreux citoyens d'autres États membres de l'UE et de pays tiers de l'UE. Certains sont démunis, car ils perdent leur emploi ou ne peuvent trouver d'emploi au Danemark. D'autres tentent peut-être d'échapper aux conditions sociales misérables de leur pays d'origine. Les problèmes soulignent l'importance de la stratégie 2020 de la Commission européenne et la proposition d'objectifs de réduction de la pauvreté spécifiques à chaque État membre, tel que remarqué par le Conseil danois pour les personnes socialement marginalisées dans une lettre au Gouvernement danois en date du 18 mai 2010. »

Le Conseil poursuit en affirmant que :

« Alors que chaque État membre de l'UE est tenu de présenter des politiques visant à réduire la pauvreté, et de la sorte à mettre fin à l'exode de personnes socialement défavorisées d'épouvantables conditions, nous constatons au Danemark des accidents mortels parmi les citoyens sans chez-soi de l'UE qui sont obligés de dormir dans la rue durant les mois d'hiver, parfois à des températures inférieures à zéro. D'autres souffrent de graves problèmes de santé et ont un besoin général d'assistance sociale. »

Le rapport annuel affirme que le Conseil, les organisations sociales bénévoles et la ville de Copenhague :

« avaient fait comprendre au Gouvernement la gravité du problème et décrit le dilemme auquel ce groupe était confronté : si le groupe cible, dans une tentative de se façonner une meilleure existence "commet des erreurs" et tente parfois d'utiliser le système de sécurité sociale et de soins de santé, il se "compromet" et est condamné à l'expulsion. Cela conduit certains citoyens touchés de ne plus chercher des services de sécurité sociale et de soins de santé essentiels. Le Conseil estime que cela viole la dignité humaine des personnes dans le besoin. Le Gouvernement et le Parlement danois doivent garantir à toutes les personnes séjournant au Danemark un traitement qui respecte leur dignité humaine. La réponse du Gouvernement jusqu'à ce jour a été sans équivoque : les ressortissants séjournant illégalement doivent quitter le pays d'une manière ou d'une autre. Les autorités locales ont la possibilité de payer leur voyage de retour. Bien que le Conseil ne puisse pas nier le besoin de rapatriement, nous ne pouvons fermer les yeux sur ce mépris de la nécessité de soutenir ce groupe par référence au besoin de le faire au niveau européen. Le rapatriement doit être réalisé dans le respect de la dignité humaine. Le Conseil remarque que, dans le cadre du programme d'emploi 2020 du Danemark, le Gouvernement lancera une enquête sur la manière la plus efficace de rapatrier les ressortissants étrangers sans chez-soi. En mars 2010, le Gouvernement a conclu un accord avec le Parti populaire danois concernant un "contrôle" des lois de l'immigration et de l'intégration danoises, qui examine également la question d'un rapatriement des ressortissants étrangers sans chez-soi plus efficace. La nature exacte de ce contrôle reste obscure. Le Conseil suivra de près ce travail. »

En mai 2010, le Conseil danois pour les personnes socialement marginalisées a envoyé une lettre au Gouvernement danois stipulant ce qui suit :

« Depuis l'ouverture des frontières dans l'Union européenne, il existe désormais une circulation beaucoup plus importante – voire libre – de la pauvreté et des problèmes sociaux au-delà des frontières nationales. Nous en voyons la preuve tous les jours au Danemark, où les centres d'accueil et les centres d'urgence pour personnes socialement marginalisées sont également recherchés par des citoyens d'autres pays de l'UE. Certains sont démunis, car ils perdent leur emploi ou ne peuvent trouver d'emploi au Danemark. D'autres tentent peut-être d'échapper aux conditions sociales misérables de leur pays d'origine. Les problèmes confirment à nouveau que des mesures doivent être prises, également au niveau européen, pour s'assurer que tous les États membres garantissent une protection sociale des citoyens démunis et une existence digne pour tout le monde, dans le respect des souhaits et des capacités de l'individu. Une stratégie européenne basée sur des objectifs spécifiques peut être une source d'appui politique importante pour des réformes de la politique sociale dans tous les pays, afin de réduire les problèmes de protection des droits des citoyens socialement marginalisés. »

La Ministre des Affaires sociales a répondu un mois plus tard, mais cette réponse ne contenait que des réflexions sur le programme de réduction de la pauvreté au niveau de l'UE, tout en négligeant totalement les conditions des immigrés sans papiers sans aucun moyen de subsistance :

« Comme vous le savez sans doute, le Gouvernement a adhéré à un objectif de l'UE de promouvoir l'inclusion sociale. Le Gouvernement danois soutient une politique explicite visant à réduire le groupe de personnes qui, pour des raisons variées, sont en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté. Dans cette mesure, nous avons le plaisir de constater qu'il est désormais reconnu au niveau de l'UE que le risque de pauvreté et d'exclusion sociale ne peut pas être uniquement mesuré à l'aide d'un seul indicateur basé sur des différences de revenu, mais que c'est un phénomène multidimensionnel nécessitant différents indicateurs. Nous sommes actuellement en train de traduire l'objectif de l'UE en une politique danoise, incluant les indicateurs que nous considérons pertinents pour le contexte danois de telle sorte à nous assurer que les personnes que nous identifions sont celles ayant le plus grand besoin d'assistance. Par conséquent, je vous promets que le Gouvernement danois soutient sans réserve, tant au niveau européen que national, les efforts réalisés pour réduire le risque de pauvreté et d'exclusion sociale, et que le Conseil fera bien évidemment partie de ces efforts. »

Les possibilités et les actions concernant les immigrés :

Tout comme dans d'autres pays européens, ce n'est pas uniquement le droit des immigrés démunis d'être admis dans des centres d'hébergement qui est en jeu. Le service d'immigration danois a, le 6 juillet 2010, expulsé 23 citoyens roumains (d'origine rom) du pays après que 12 d'entre eux aient passé la nuit dans des locaux désaffectés à Amager et que 11 aient installé un campement sur la réserve naturelle d'Amager Fælled. Les 23 ont été signifiés d'une interdiction d'entrée de 2 ans, pour violation de l'ordre public.

L'éviction par la police des Roms s'est déroulée peu après que le Ministre de la Justice ait promis de prendre des mesures contre les Roms criminels. Cela s'est passé après que le maire de Copenhague ait invité le Gouvernement danois à agir davantage afin d'expulser les Roms criminels. Le Centre européen pour les droits des Roms et Romano ont ensuite envoyé une lettre au Premier ministre danois :

« Re : arrestations et déportation massives de citoyens roms de l'UE à Copenhague

Honorable Premier Ministre Rasmussen,

Le Centre européen pour les droits des Roms¹ et Romano² expriment leur inquiétude concernant l'arrestation massive de 23 citoyens de l'UE, d'origine rom (Roms de l'UE), pour intrusion, occupation illégale d'une propriété privée et allégation de vol, à Copenhague le 6 juillet 2010 et leur déportation ultérieure par les Services d'immigration danois le 7 juillet 2010 pour avoir constitué une menace pour l'ordre public. En outre, le Centre européen pour les droits des Roms et Romano sont inquiets des discours anti-rom tenus par des représentants danois, incluant le maire de Copenhague Frank Jensen et le Ministre de la Justice Lars Barfoed.

Le 6 juillet 2010, le journal danois Politiken a signalé que l'arrestation de 23 Roms de l'UE a été suivie de déclarations racistes du maire Jensen, demandant des mesures afin de débarrasser Copenhague des "Roms criminels". Le Maire a prétendu que les Roms de l'UE seraient responsables d'une série de vols et a rappelé le devoir de la police d'expulser les Roms criminels, alors que la police danoise affirmait qu'elle ne pouvait expulser des citoyens de l'UE ayant des moyens de subsistance. Le Ministre de la Justice Barfoed aurait réagi en affirmant :

"Il est inacceptable que des personnes séjournent illégalement au Danemark en vue de commettre un crime. Il y aura toute une série d'actions policières et il ne sera fait preuve d'aucune indulgence. Si les Roms n'ont pas d'argent lorsqu'ils seront arrêtés, ils seront immédiatement expulsés."

Aucune information n'a été fournie concernant les inculpations ou les condamnations officielles contre les Roms pour les vols présumés ; de telles déclarations apparaissent donc sans fondement ou tendancieuses. En outre, la manière dont les autorités danoises ont décidé d'expulser les 23 Roms de l'UE soulève des inquiétudes concernant les engagements selon la Directive 2004/38/CE, dictant les critères de déportation des citoyens de l'UE : **uniquement s'ils ont été considérés individuellement et estimés avoir séjourné plus de 3 mois au Danemark et s'ils ne peuvent prouver disposer de moyens suffisants pour rester ou s'ils constituent une « menace réelle, actuelle et suffisamment grave [...] pour l'ordre public et la sécurité publique. »**³ De même, la décision d'expulser les 23 Roms de l'UE suscite des craintes dans le cadre de l'Article 4 du Protocole 4 de la Convention européenne sur les droits de l'homme, interdisant l'expulsion collective d'étrangers.

Honorable Premier Ministre Rasmussen, le Centre européen pour les droits des Roms invitent instamment votre cabinet à :

- Garantir qu'aucune autre arrestation de Roms ne se déroulera à Copenhague en l'absence de soupçon individuel d'implication dans un crime ;
- Mettre fin aux expulsions collectives des Roms de l'UE du Danemark ;
- Clarifier les raisons de déportation des 23 Roms de l'UE ;
- Garantir que chaque individu condamné à l'expulsion est informé des raisons de l'expulsion, dispose d'un minimum d'un mois pour quitter le territoire et a le droit de faire appel conformément à la Directive 2004/38/CE ;
- Et veiller à ce que des représentants de haut rang s'abstiennent de faire des déclarations racistes ou incendiaires contre les Roms au Danemark. »

Dans le journal danois Dagbladet Information (27 juillet 2010), Preben Brandt, le président du Conseil du projet UDENFOR ('projet DEHORS') a émis de vives critiques à l'égard du traitement des Roms au Danemark, dernièrement avec l'expulsion de 23 Roms ayant campé à Amager. Au Danemark, nous – aussi – excellons dans la marginalisation sociale des gens, dans la façon dont nous faisons référence aux personnes différentes. Il suffit simplement d'une bonne dose de préjugés, nappés de discrimination. Si vous ajoutez une pointe de racisme, camouflée en « différences culturelles », vous y êtes.

Un article du A4, le bulletin hebdomadaire publié par la Confédération danoise des syndicats (édition 15, 7 avril 2009), souligne le besoin d'action. Il avance :

« Bien que le Gouvernement, dans sa politique d'allers simple, souhaite le départ des Européens de l'Est sans chez-soi du Danemark, le maire de Copenhague des affaires sociales et la chercheuse de l'immigration à l'université d'Aalborg, Helle Stenum, qui a étudié de près les ressortissants de l'Europe de l'Est sans chez-soi, soutiennent que l'effet est négligeable :

"Rendre la vie des ressortissants étrangers sans chez-soi aussi misérable que possible ne les fera pas rentrer chez eux. Les exclure d'un lieu pour dormir ou de nourriture équivaut à une violation des droits universels de l'homme et n'a, en plus, même pas l'effet escompté, » affirme Helle Stenum."

La ville de Copenhague estime également que les résultats de la stratégie du Gouvernement brillent par leur absence :

"Le Ministre semble croire qu'il suffit simplement d'arriver à la gare centrale de Copenhague avec un aller simple pour la Pologne. Mais ça ne marche pas comme ça. Il faut remettre ces gens sur pied avant qu'ils ne puissent retourner chez eux. Sans mesure sociale sérieuse, on ne peut pas renvoyer ces gens chez eux, » souligne le maire de Copenhague des affaires sociales.

La description d'un projet dont les principaux objectifs sont de soulager les besoins immédiats des ressortissants étrangers sans chez-soi et de transmettre la compréhension et l'expérience cumulée aux opérateurs et intervenants aux niveaux tant national qu'international (le Projet Sans-abri étrangers, projet UDENFOR, 2010), déclare que :

« Le statut légal d'étrangers sans chez-soi varie énormément selon qu'ils sont des citoyens d'un pays nordique, des citoyens de l'UE ou des citoyens d'un pays tiers de l'UE. Toutefois, la législation actuelle est régie de telle sorte qu'aucun étranger non inscrit n'a accès à une assistance du système public. Cela implique qu'ils n'ont pas droit à des soins de santé (autre que des soins d'urgence), à rejoindre un programme de réhabilitation ou un traitement pour addiction. Ils n'ont pas non plus le droit de séjourner dans des abris et des cafés de nuit subventionnés par l'État. Ainsi, ils n'ont pas accès à plusieurs allocations proposées aux Danois sans chez-soi, y compris le soutien et l'assistance des travailleurs sociaux et de proximité de la ville. Parallèlement, ces étrangers sans chez-soi qui sont des citoyens de l'UE ne peuvent être déportés. La législation de l'UE les protège à cet égard. Ils échouent ainsi dans un vide juridique, où ils ne peuvent accéder à l'assistance dont ils ont besoin et ne peuvent être forcés de quitter le pays. Ils sont abandonnés sans aucune assistance, et certains sont ainsi les personnes les plus marginalisées et exclues socialement de Copenhague. Nombreux vivent dans la rue tout au long de l'année, ou dans l'un des rares abris privés. »

Remarques de conclusion :

Le présent document porte sur la situation des immigrés avec un statut légal précaire. Les immigrés avec un statut légal précaire peuvent être particulièrement vulnérables à l'absence de chez-soi. Il y a un manque de consensus concernant le rôle des services destinés aux personnes sans chez-soi à l'égard de ce groupe varié de personnes.

Certains estiment que l'accès à de tels services devrait être inconditionnel. Pour d'autres, il devrait être limité aux personnes résidant légalement dans le pays.

Il est difficile d'établir des politiques allant au-delà des abris d'urgence pour des personnes avec un statut légal précaire. Cela peut sembler saper les approches visant à mettre fin à l'absence de chez-soi et à découvrir des solutions à long terme.

124

Ce dilemme est clairement en lien avec le contexte européen de la législation sur la libre circulation. Il est démontré, dans de nombreux États membres, que les citoyens européens d'autres États membres constituent des larges groupes à croissance rapide d'utilisateurs de services pour personnes sans chez-soi. Ce problème touche principalement, mais non exclusivement, des citoyens européens des États membres ayant rejoint l'Union européenne en ou après 2004, et qui ont afflué vers l'un des 15 « anciens » États membres pour y travailler ou chercher du travail. Il est également établi qu'il existe différents obstacles empêchant un nombre significatif de citoyens européens d'accéder à des services pour personnes sans chez-soi en raison de leur statut légal précaire dans le cadre de la législation sur la libre circulation.

La situation légale des citoyens européens sans chez-soi est ambiguë : ils ont le droit d'entrer librement et de rester au Danemark en tant que demandeurs d'emploi pendant une période de 6 mois, sous réserve qu'ils subviennent à leurs besoins et ne deviennent pas une charge pour le système social. Selon la législation, seuls ceux qui travaillent ou ont travaillé au Danemark et sont des travailleurs officiellement reconnus gagnent le droit d'accéder aux services de sécurité sociale et de soins de santé. Toutefois, il n'y existe aucune justification légale d'expulser des citoyens européens qui ne subviennent pas à leurs besoins durant leur séjour au Danemark. Ainsi, ceux qui ne parviennent pas à obtenir un emploi sont dans un vide juridique : leur séjour est légal, mais ils n'ont pas accès à des services sociaux subventionnés par l'État ou des services de santé préventive. Selon la législation, ils ont uniquement droit à des soins médicaux d'urgence et à une assistance financière pour leur retour dans leur pays d'origine. Ils sont livrés à des institutions caritatives privées disposant de ressources limitées.

Dans le contexte danois, le concept de « résidence légale » doit encore être clarifié. Le Gouvernement a clairement exprimé sa position, mais les ONG et les avocats impliqués dans les questions relatives aux droits de l'homme ont une conception différente de ce qu'est une résidence légale : ils affirment que l'interprétation officielle semble particulièrement restrictive – mais est-elle conforme à la législation de l'Union européenne ? Ces mêmes individus estiment également que la législation européenne stipule qu'une première utilisation des services sociaux publics par des demandeurs d'emploi ne peut donner suite à une expulsion. Elle souligne également que les demandeurs d'emploi ayant une réelle perspective d'emploi ne peuvent, sous aucun prétexte, être expulsés, et que les demandeurs d'emploi ne peuvent être expulsés que dans les intérêts de l'ordre public. Le comportement d'une personne doit constituer une menace réelle, immédiate et suffisamment grave pour l'intérêt fondamental de la société. Toute justification ne reposant pas sur ce cas précis ou qui est de nature préventive ne peut être avancée.

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

Xavier Vandromme, Emmaüs, France

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du jury.

125

Je suis très honoré d'aborder le sujet devant vous aujourd'hui : « dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez-soi indépendamment de leur statut légal et de leur citoyenneté ? ».

Aujourd'hui les personnes concernées sont:

- migrants économiques
- réfugiés politiques
- réfugiés ayant commis des actes criminels
- réfugiés victimes de discrimination raciale ou religieuse
- citoyens ayant perdu leur chez-eux
- environ trois millions de personnes sans chez eux en Europe. Et dix millions de mal- logés susceptibles de venir rejoindre les sans chez -soi. La situation concerne donc plus de 10% de la population européenne.

Au préalable à toute considération, il est important de rappeler les principes de la Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1948 « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns et les autres dans un esprit de fraternité. » De même, l'article 13 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme affirme que « toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat »

En Europe, le droit d'asile figure dans la Charte Européenne des droits de l'Homme. L'article 18 stipule que « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 Juillet 1951 et du protocole du 31 Janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté Européenne ». Il est donc du devoir de chacun, citoyens, élus et fonctionnaires européens de lutter pour la reconnaissance de ses droits et ainsi respecter l'article 1 de notre Charte Européenne des droits fondamentaux qui précise que « la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée »

De plus, selon l'OCDE dans son rapport de 2009, les gouvernements malgré la crise doivent renforcer très rapidement leur programme d'intégration et redoubler d'efforts pour lutter contre les discriminations. Faute de quoi, d'autres continents seront aux rendez-vous de la reprise économique mondiale grâce à une population active métissée au service d'une population hétérogène.

Il faut donc relativiser l'efficacité des lois répressives, et promotionner le désir de vivre dans la maison Europe avec des portes et des fenêtres dans un jardin. Et il faut refuser un château médiéval européen avec des fossés et des remparts dans un champ de bataille.

Aujourd'hui comme hier, de puissants intérêts mettent en avant des peurs et des attitudes xénophobes mettant en danger la paix de l'Union

L'enjeu d'aujourd'hui est de promotionner l'intelligence et la bienveillance par l'information positive et l'éducation. Il est important de souligner dans le contexte mondial actuel que les grands enjeux de société concernent aujourd'hui l'organisation de la richesse des régions et pays dans des continents.

Deux exemples nationaux de non-respect de la charte des Droits Fondamentaux.

Au Royaume Uni. les demandeurs d'asile qui ont été déboutés de leur demande ne peuvent bénéficier d'allocation sociale, ni travailler.

Les demandeurs d'asile déchus peuvent bénéficier d'aides financières en échange de la signature d'une acceptation de rejet dans leur Etat d'origine. Peu de personnes sans papier demandent cette aide financière car elles craignent d'être renvoyées chez elles.

En Italie, il est obligatoire de signaler la présence d'une personne sans papier. Les lieux d'accueil communautaires accueillant des sans papier risquent la fermeture si leur responsable ne respectent pas cette obligation. La délation est un principe inscrit dans la loi.

Comme nous l'avons constaté précédemment, 10 % de la population rencontre des problèmes d'absence de chez

soi et de mauvaises conditions de logement. Il y a donc une cohérence citoyenne et continentale à mettre en œuvre rapidement, un filet de protection permettant à tous de ne pas être exclus de la « maison commune ».

Les ONG démocratiques représentent le plus petit dénominateur d'influence économique mais la plus influente autorité morale. Elles demandent un cadre juridique européen pour prévenir l'indigence, garantir l'accès à un hébergement et un accompagnement adapté.

126

Effectivement, 10 ans après le lancement de la stratégie de Lisbonne qui soulignait « la nécessité de prendre des mesures décisives afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », le taux de pauvreté qui renvoie au nombre de personnes vivant avec moins de 60% du revenu médian de leur pays, est resté stable autour de 16%, soit 80 millions de personnes concernées.

Aujourd'hui en 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté. Une nouvelle stratégie se construit pour 2020.

A ce jour, aucun objectif chiffré n'est réalisé.

Le réel bénéfice de ces dernières années est la politique favorisant les bonnes pratiques qui ouvrent des champs d'intervention sociale nouveaux. Les concepts universitaires associés aux méthodes de recherche-action sont systématiquement des réussites. Preuve qu'un autre modèle de lutte contre l'absence de chez soi et d'accueil des migrants est possible.

Les sociétés européennes vieillissantes se sentent aujourd'hui dans l'insécurité. Les élus locaux qui bénéficient de mandats électoraux courts (en moyenne 5 ans) favorisent le débat sur l'insécurité et donc sur la délinquance. Mettre en avant l'insécurité qui serait générée par les migrants ou les personnes sans chez soi permet de masquer l'absence d'initiative économique et de masquer le manque de courage politique. Pourtant à l'horizon 2015, il faudra entreprendre des régularisations massives de personnes sans papier, si nous voulons rester dans la compétitivité mondiale et assurer les transferts de compétences et de productivité entre les générations.

En tant qu'expert, je me dois d'évaluer la valeur des choses, évaluer les dégâts, émettre des recommandations.

La réactivité à « rebondir » malgré les aléas de l'histoire est importante.

Chaque crise grave fait apparaître rapidement de nouvelles formes de bien commun, et de valeurs universelles qu'elles soient économiques, scientifiques, sociales, politiques.

Incontestablement, nous avons du mal à prendre le virage de la construction d'une politique de solidarité envers les plus faibles. Sur ce sujet, l'absence de politique commune et l'extrême disparité des situations rencontrées sur les territoires des états membres rendent les décisions d'harmonisation des politiques publiques particulièrement difficiles. Pour mettre en œuvre nos valeurs que nous manque-t-il ? Un chef, un dogme, une idée, une volonté ? Sommes-nous si intelligents que nous le souhaitons, nos certitudes sont-elles toujours d'actualité, notre courage est-il toujours aussi vif ?

Le repli sur soi des électeurs européens conduit à l'élection de représentants locaux et régionaux craintifs. Or, le populisme, la xénophobie, conduisent les sociétés à une agressivité et un rejet de l'autre en totale contradiction avec nos textes fondateurs établis au lendemain d'une guerre mondiale.

Les traumatismes d'hier et d'aujourd'hui doivent conduire au partage d'une résilience européenne. Comme l'affirme E. WIESSEL « de même qu'il existe des crimes contre l'humanité, il existe des crimes contre la mémoire. » Au regard de l'élaboration des lois sécuritaires anti-pauvres et anti-migrants en projet dans chaque pays et région, ce risque est réel.

Aujourd'hui la France élabore des textes législatifs discriminatoires contraires au respect des droits de l'Homme. Par exemple la suppression du droit de séjour pour les étrangers malades, ou l'obligation de payer 30 € de droit d'entrée pour toute personne bénéficiant de l'aide médicale État ou l'obligation de quitter le territoire si les personnes ne peuvent justifier d'une identité reconnue, ou l'amendement de la Loi d'Orientations et de Programmation pour la Performance et la Sécurité Intérieure LOPPSI 2 (article 32 ter A visant à permettre d'expulser, sous 48h et sans passer par le juge, toutes personnes en situation de détresse dans des bidonvilles, squats, habitation de fortune etc.). Alors que le président de la République avait déclaré en 2007 être favorable à l'accueil inconditionnel. Le 17 février 2009 une perquisition avait lieu dans une communauté Emmaüs de Marseille à l'encontre de personnes qui n'avaient pas de papiers.

L'ensemble de ces textes ne permettent pas la réconciliation dans l'espace interpersonnel. En effet, face aux conflits violents entre des états et des personnes, la réconciliation fondée sur la justice et la vérité est une urgence,

non seulement comme savoir-faire social ou politique mais aussi dans le cadre du bon usage de la mémoire.

Sans sécurité il ne peut y avoir de développement, et sans développement il ne peut y avoir de sécurité. Sans droit humain il ne peut y avoir ni sécurité ni développement. Seule la conciliation permet le développement. Il nous appartient d'inventer très rapidement des espaces de convergences dégageant des lignes de forces permettant la prise en compte des témoignages et revendications des sans chez soi et migrants.

127

Aujourd'hui les directives procédure et accueil sont bloqués. Les pays du nord de l'Europe renvois la responsabilité de l'accueil ou du non accueil des migrants au pays du sud de l'Europe. Le danger est donc réel d'une crispation violente de l'accueil des étrangers, avec des dégâts dans le pacte social de chaque pays et de l'Union

Mes recommandations.

- 1) Au regard, des expérimentations des bonnes pratiques initiées depuis 15 ans, les mutualiser et pérenniser leurs moyens.
- 2) Inclure le principe de « l'inconditionnalité de l'accueil » dans tous les textes. Il n'y a rien d'héroïque à protéger des êtres humains en danger !
- 3) Créer des cursus universitaires intégrant l'ingénierie des luttes contre la pauvreté et les discriminations.
- 4) Délivrance après trois mois de présence d'un passeport européen permettant la libre circulation
- 5) Continuer à développer les échanges avec un programme axé sur les diversités des personnes.
- 6) Régulariser systématiquement les personnes présentes sur les territoires depuis plus de 10 ans.
- 7) Renforcer le soutien financier aux pays tiers.
- 8) Abroger la refonte de la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres. Cette directive est contraire à la convention de Genève.
- 9) Abroger le règlement dit Dublin II contraire au principe de libre circulation
- 10) Construire un cadre juridique européen pour prévenir l'indigence.
- 11) Construire un cadre juridique permettant la libre circulation des personnes présentes sur le territoire européen.

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

L'Union européenne pourrait et devrait assumer un rôle plus actif dans la lutte contre l'absence de chez-soi. Dans cet article, je décrirai le contexte européen actuel, favorable à une implication plus importante de l'UE, et j'expliquerai ce que pourrait être une stratégie de l'UE pour traiter le problème de l'absence de chez soi.

1. Contexte

Depuis le lancement de la MOC Inclusion en 2000, l'absence de chez-soi est devenue une préoccupation majeure à l'ordre du jour de l'UE. Cela se constate clairement dans les références à l'absence de chez-soi dans le Rapport conjoint sur l'inclusion et les Rapports conjoints sur la protection sociale et l'inclusion sociale. L'absence de chez-soi et l'exclusion du logement ont tout d'abord été désignées comme des questions politiques urgentes pour certains États membres (1^e Rapport conjoint sur l'inclusion 2001), ensuite pour la majorité des États membres (2^e Rapport conjoint sur l'inclusion 2003), et puis pour tous les États membres (Rapport sur les PAN/incl des nouveaux États membres 2005). Finalement, l'absence de chez-soi est l'une des 7 priorités des politiques de lutte contre la pauvreté de l'UE pour les 25 États membres (1^e Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2005). En mars 2005, le **Conseil EPSCO** a reconnu que le « traitement du phénomène de l'exclusion liée au logement » était l'une des priorités futures dans le domaine de l'inclusion sociale. En 2007, le Conseil EPSCO a confirmé que l'absence de chez-soi était une question prioritaire en l'énumérant comme l'un des trois défis principaux dans le domaine de « l'inclusion active », une nouvelle approche politique intégrant l'accès aux services, à l'emploi et au revenu (Rapport conjoint sur la protection sociale & l'inclusion sociale 2007). En 2009, le Conseil EPSCO a plus que défini les priorités et a appelé à « un travail soutenu ... pour traiter le sans-abrisme en tant que forme d'exclusion extrêmement grave... » (Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2009). En 2010, le Conseil EPSCO a appelé tous les États membres à dresser des stratégies pour lutter contre l'absence de chez-soi, selon des directives de base (voir ci-dessous). Le Rapport conjoint 2010 affirme que « les stratégies intégrées pour traiter l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme ont un rôle important à jouer dans les politiques ultérieures à la crise, en vue de construire des sociétés cohésives et durables d'un point de vue environnemental » (Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2010). Cet appel à des stratégies intégrées pour lutter contre l'absence de chez-soi a fait suite à une année « légère » sur l'absence de chez-soi en 2009, lors de laquelle tous les États membres ont produit des rapports nationaux sur l'absence de chez-soi.

Entre-temps, d'autres organismes de l'UE ont également réclamé une plus grande attention de l'UE sur la question de l'absence de chez-soi. Le **Parlement européen** a adopté une Déclaration écrite sur les sans-abri en 2008. Il a invité le Conseil à s'engager à mettre fin au sans-abrisme de rue d'ici 2015, mais il a également appelé la Commission à développer un plan d'action européen sur l'absence de chez-soi, dans lequel la collecte de statistiques et le contrôle des progrès des États membres dans la lutte contre l'absence de chez-soi devraient être les deux principaux objectifs. Suite à l'adoption de la Déclaration, le Parlement européen a régulièrement fait référence au besoin de se concentrer sur l'absence de chez-soi comme un problème urgent dans d'importants rapports tels que le Rapport sur la promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté (y compris la pauvreté infantile) au sein de l'UE (2008/2034(INI)). En septembre 2010, des membres du Parlement européen de 5 groupes politiques différents ont établi une nouvelle Déclaration écrite tenant compte des derniers développements au niveau du Conseil et invitant la Commission européenne à « mettre en place une stratégie ambitieuse en faveur des personnes sans-abri dans l'Union et à aider les États membres à élaborer des stratégies nationales efficaces suivant les orientations du rapport conjoint adopté en mars 2010 sur la protection efficace suivant les orientations du rapport conjoint adopté en mars 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale et dans le cadre de la stratégie Europe 2020. » Nous avons bon espoir que cette Déclaration écrite recevra le nombre de signatures nécessaires pour avoir l'appui officiel du Parlement européen (échéance en décembre 2010).

Le **Comité des Régions** a adopté un rapport d'initiative sur l'absence de chez-soi en octobre 2010. Tout comme le Parlement européen, le Comité invite également l'UE à assumer un rôle plus ambitieux dans la lutte contre l'absence de chez-soi, tout en soulignant le rôle des autorités locales et régionales. Le Comité propose également la création d'un Centre européen de lutte contre l'absence de chez soi comme solution d'une stratégie européenne dont la « principale tâche serait la coordination, mais il devrait aussi contribuer à l'amélioration des connaissances sur le sujet et à l'élaboration de stratégies communes ... [et]... chargé de dresser le bilan de la situation des sans-abri dans les États membres... [et]... de coordonner et de soutenir les réformes dans les États membres, notamment par le biais de l'échange de bonnes pratiques ».

Il est également important de mentionner que le **Commissaire Laszlo Andor**, responsable de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Égalité des Chances, a publiquement soutenu l'attention toute particulière accordée à l'absence de chez-soi dans les futures politiques de lutte contre la pauvreté – notamment lors d'un événement au Parlement européen sur l'absence de chez soi en avril 2010 et lors d'une conférence de la Commission européenne sur

l'inclusion active et l'absence de chez-soi en mai 2010. Les conclusions de cette dernière conférence comprenaient une demande d'une stratégie européenne pour lutter contre l'absence de chez-soi, articulée autour du suivi des progrès, de la recherche et de l'apprentissage mutuel.

Le **Réseau d'experts indépendants en inclusion sociale**, qui apporte son soutien à la Commission européenne et le Comité de Protection sociale comme organes directeurs de la MOC Inclusion, a également conclu au besoin d'une stratégie européenne sur l'absence de chez-soi. Le Réseau a analysé les rapports produits par les États membres dans le cadre de l'année thématique « légère » sur l'absence de chez-soi en 2009 et a déclaré qu'« il est essentiel que le sans-abrisme soit considéré comme partie intégrante de la MOC sociale et soit consolidé et poursuivi après 2010. » Le Réseau propose une stratégie européenne basée sur des stratégies nationales intégrées, des collectes de données et un apprentissage mutuel, ainsi que sur le suivi et l'évaluation des progrès. Les conclusions du Réseau sont étayées par l'énoncé d'incidences du **Projet MPHASIS subventionné par l'UE** sur la collecte des données relatives à l'absence de chez-soi (2009), qui demande une stratégie européenne sur l'absence de chez-soi.

L'**Année européenne contre la Pauvreté** a également suscité une plus grande dynamique politique à l'égard de l'absence de chez-soi. De nombreuses activités au niveau de l'UE et des États membres ont porté sur cette problématique. Et il est plus que probable que l'absence de chez-soi sera reprise comme l'une des priorités des politiques européennes futures dans la Déclaration finale de l'année européenne.

La **Réunion informelle des ministres du logement de l'Union européenne** a également demandé que l'UE soit plus ambitieuse en ce qui concerne l'absence de chez-soi. Sous la Présidence française en octobre 2008, les ministres ont demandé que « les problématiques liées à l'exclusion par le logement et le sans-abrisme soient pleinement prises en compte dans le cadre de la stratégie de l'Union européenne pour la protection sociale et l'inclusion sociale pour déboucher sur des progrès significatifs sur ces sujets. » Afin de garantir de tels progrès au niveau de l'UE, les ministres ont demandé qu'« une conférence de consensus sur le sans-abrisme soit organisée à l'échelle de l'Union européenne pour dégager une compréhension partagée et un diagnostic commun de la situation. » Sous la Présidence espagnole en 2010, les Ministres ont demandé et encouragé la Commission européenne à « intégrer les résultats de la prochaine conférence de consensus sur le sans-abrisme dans la stratégie de l'Union européenne pour l'inclusion sociale. » La Ministre française du Logement Christine Boutin a publié en 2009 un rapport sur l'absence de chez-soi dans l'Union européenne (Julien Damon, Les Politiques de prise en charge des sans-abri dans l'Union Européenne. Rapport au Ministre du Logement) qui a été le résultat de travaux transnationaux sur l'absence de chez-soi durant la **Présidence française de l'UE**. Ce rapport demande la création d'une agence européenne sur l'absence de chez-soi qui serait responsable de la direction d'une stratégie de l'Union européenne.

La **Présidence belge de l'UE** actuelle a fait de l'absence-de chez soi l'une de ses trois priorités dans le domaine de l'inclusion sociale. Le Ministre responsable Philippe Courard a demandé à plusieurs reprises que l'absence de chez-soi soit mieux prise en compte dans les futures politiques d'inclusion sociale européennes. Un rapport (Hugh Frazier, Eric Marlier, Ides Nicaise, A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020 (Feuille de route sur l'inclusion sociale pour l'Europe 2020)) publié par le Ministère de l'intégration sociale dans le cadre de la Présidence belge de l'Union européenne et en tant que contribution au débat sur les futures politiques d'inclusion sociale en Europe 2020, souligne la demande qu'une attention thématique toute particulière soit portée sur l'absence de chez-soi au niveau de l'Union européenne. La Belgique organise également la Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme.

Un aspect non négligeable est qu'il existe également une forte demande des **intervenants nationaux, régionaux et locaux** des différents pays pour une plus grande implication de l'Union européenne à l'égard du problème de l'absence de chez-soi. Cette demande n'est pas une création artificielle au sein d'un cercle fermé impliqué dans la MOC Inclusion, mais provient de différentes organisations et personnes jouant un rôle essentiel dans la lutte contre l'absence de chez-soi dans leur pays. La demande émane également d'administrations publiques, du secteur des ONG, du monde de la recherche et des personnes sans chez-soi de la plupart des États membres de l'Union européenne. Le nombre important d'**évaluations par les pairs dans le cadre de la MOC Inclusion** (6) illustre clairement ce désir d'une plus grande coopération. Un autre exemple est l'extension continue de la FEANTSA en tant que réseau/platforme européenne d'échanges transnationaux qui regroupe des ONG, mais également des autorités nationales, régionales et locales, des chercheurs, des professionnels de la santé, de l'emploi et des secteurs du logement, et des personnes sans chez-soi. La plupart de ces organisations et personnes s'engagent dans une coopération européenne sur l'absence de chez-soi sur une base totalement bénévole. Une dernière illustration est l'accord récent – en septembre 2010 – entre les églises chrétiennes d'Europe, demandant que l'absence de chez-soi soit prise en compte comme étant l'une des 12 priorités d'une politique sociale future.

Sur la base des illustrations ci-dessus, il est évident que le contexte est favorable à une intervention plus ambitieuse de l'Union européenne à l'égard de la question de l'absence de chez-soi/une stratégie de l'Union européenne sur

l'absence de chez-soi. Un mandat démocratique trouve sa source dans la demande pressante pour plus d'ambition à l'égard de l'absence de chez-soi de la part du Parlement européen. Un mandat politique provient du Conseil, notamment des différents Rapports conjoints et en particulier du Rapport 2010 qui est appuyé par le dernier avis du Comité des Régions. Un mandat scientifique découle du Réseau d'experts indépendants et de l'Année européenne contre la Pauvreté ; la mobilisation générale à l'égard de l'absence de chez-soi au sein de et hors de la FEANTSA ajoute un mandat du secteur de l'absence de chez-soi et du public général. Les rapports nationaux de l'année « légère » peuvent servir d'importante référence/base pour une stratégie de l'Union européenne sur l'absence de chez-soi.

La Commission européenne doit désormais développer une telle stratégie dans le cadre de la Plateforme européenne contre la pauvreté, une des initiatives phares de l'agenda EU2020. Une question importante est : sur quelle base une telle stratégie peut-elle être développée ? Nous estimons qu'elle peut reposer sur certains documents clés cités précédemment, mais particulièrement sur les **directives pour des stratégies intégrées sur l'absence de chez-soi du Rapport conjoint 2010**. Le Rapport conjoint fait référence aux éléments suivants comme ingrédients essentiels d'une stratégie intégrée contre l'absence de chez-soi :

- Une gouvernance adéquate dans laquelle tous les intervenants concernés collaborent
- Des objectifs concrets et mesurables – en particulier concernant le sans-abrisme de rue, la qualité des services destinés aux personnes sans chez-soi, le temps passé dans de tels services, la prévention, et l'accès au logement.
- Une collecte, un suivi et une évaluation efficaces des données afin d'étayer l'élaboration des politiques.
- Une approche multidimensionnelle, mais avec l'accent sur l'accès au logement
- Une stratégie flexible pour traiter le profil changeant des personnes sans-chez soi et relever les nouveaux défis.

Une autre base majeure de la stratégie de l'Union européenne pour lutter contre l'absence de chez-soi sera l'aboutissement de la **Conférence de consensus**. Il est évident qu'une intervention de l'UE n'aura aucun effet, ou un effet limité, si aucun consensus n'est atteint sur certaines questions clés parmi les intervenants impliqués dans la stratégie – par exemple : qu'est-ce que l'absence de chez-soi ou quel est l'objectif d'une intervention politique publique ? Nous avons bon espoir que la Conférence de consensus apportera des réponses à ces questions, ainsi qu'à d'autres questions clés.

Outre les différents mandats cités ci-dessus, il est clairement démontré qu'une coordination et un soutien européens dans le domaine de l'absence de chez-soi peut apporter une réelle valeur ajoutée à l'élaboration politique dans les États membres. La nouvelle stratégie nationale au Portugal sur l'absence de chez-soi doit ainsi beaucoup à la coordination transnationale et à l'apprentissage mutuel réalisé dans le domaine de l'absence de chez-soi sous la MOC Sociale. Aucune mesure ou politique spécifique ne traitait de la pauvreté au Portugal jusqu'au début des années 1990. L'élaboration de politiques sur l'absence de chez-soi suscitait peu d'intérêt jusqu'à ce que l'UE demande aux États membres de faire de ce problème une priorité et d'inclure des mesures spécifiques dans leur Plan d'action national. Dans un contexte d'absence de chez-soi croissante dans des villes telles que Porto et Lisbonne, le Ministre du travail et de la solidarité sociale a profité de cette opportunité pour prendre des mesures plus stratégiques à l'égard de l'absence de chez-soi : le lancement d'un processus qui est, par la suite, devenu un large partenariat impliquant tous les intervenants et la création d'une stratégie nationale pour 2009-2015.

Une stratégie de l'Union européenne encouragerait davantage d'échanges et d'apprentissage mutuel transnationaux et aiderait par conséquent au développement de politiques plus efficaces sur l'absence de chez-soi aux niveaux national, régional et local. Elle permettrait en outre de collecter des données comparables sur l'absence de chez-soi dans le cadre d'une définition commune et d'outils de contrôle. Une stratégie de l'UE pour lutter contre l'absence de chez-soi améliorerait la qualité des services pour les personnes sans chez-soi, par exemple en résorbant les manques de qualification dans ces services, en encourageant la formation du personnel (voir ci-dessous sous Actions).

En outre, une stratégie de lutte contre l'absence de chez-soi au niveau européen pourrait jouer un rôle essentiel pour atteindre l'Objectif européen en matière de lutte contre la pauvreté adopté par le Conseil européen en juin 2010. Cet objectif est défini comme « visant à promouvoir l'inclusion sociale, en particulier via la réduction de la pauvreté, en visant à sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion. » Les États membres de l'Union européenne traduisent cet objectif en objectifs concrets et réalisables au niveau national sur des questions d'inclusion sociale. Les États membres ont convenu que pour atteindre l'objectif, ils devront « définir et mettre en

œuvre des mesures pour aborder les circonstances spécifiques des groupes particulièrement à risque telles que les personnes sans-abri »

Une autre raison soulignant la nécessité d'une stratégie de l'UE contre l'absence de chez-soi est un problème transfrontalier croissant lié aux domaines de la législation de l'UE. Il concerne des citoyens européens concernés par la libre circulation, mais également les demandeurs d'asile (voir un cas récent de la Commission européenne demandant au Royaume-Uni d'annuler des mesures discriminatoires à l'égard de citoyens des huit nouveaux États membres concernant l'accès à des fonds publics).

131

2. Une stratégie de l'UE pour combattre l'absence de chez-soi

Sur la base des conseils fournis par les différentes institutions de l'Union européenne (voir ci-dessus), la demande et les besoins populaires d'une commission européenne sur l'absence de chez-soi, et le résultat/l'impact de la MOC Inclusion sur l'absence de chez-soi jusqu'à nos jours, nous proposons la stratégie/le plan d'action suivant(e) pour lutter contre l'absence de chez-soi.

2.1. Une structure gouvernementale

Une stratégie/un plan d'action européen contre l'absence de chez-soi ne peut livrer de résultats que s'il/elle est soutenu(e) par une structure gouvernementale solide (voir également les conseils du Rapport conjoint 2010). La structure gouvernementale devrait permettre l'implication de tous les intervenants concernés et assurer un leadership suffisant. Les blocs constitutifs d'une structure gouvernementale efficace devraient être les suivants :

- **Un réseau de fonctionnaires nationaux/régionaux**

Il est essentiel que les fonctionnaires responsables de l'absence de chez-soi dans les différents États membres de l'UE se rencontrent sur une base annuelle afin de discuter des inquiétudes partagées et d'évaluer les progrès réalisés dans la lutte contre l'absence de chez-soi. Les pays où la responsabilité de l'absence de chez-soi est fortement décentralisée (l'Espagne, la Belgique, l'Autriche et le Royaume-Uni) vers les régions devraient développer un système de représentation viable. La FEANTSA organise depuis plusieurs années des réunions informelles pour les fonctionnaires nationaux/régionaux. Les contacts et la dynamique accumulés pourraient être utilisés pour établir aisément une structure plus formelle. La Commission européenne et/ou la FEANTSA pourrait assurer le secrétariat de ces réunions.

Il est primordial de se concentrer distinctement sur les fonctionnaires nationaux/régionaux, car c'est à leurs niveaux que les politiques/stratégies générales sont développées. La mise en œuvre des politiques est plutôt une inquiétude pour les autorités locales. La demande d'une coopération transnationale/européenne de la part des fonctionnaires nationaux/régionaux s'accroît et devient de plus en plus explicite. Il n'est plus rare de voir des références au besoin d'une coopération européenne dans les stratégies/politiques nationales/régionales pour lutter contre l'absence de chez-soi. Les approches stratégiques visant à réduire/mettre fin au problème sont relativement neuves dans la majorité des États membres (ces 10-15 dernières années), et la soif de connaissances et d'expériences – également de l'étranger – est, par conséquent, toujours très élevée.

- **Réseau d'agents de la fonction publique**

L'absence de chez-soi est une problématique essentiellement locale qui doit être traitée au niveau local. L'intérêt d'une coopération européenne parmi les autorités locales est élevé, car un grand nombre recherchent des manières plus efficaces/rentables de traiter l'absence de chez-soi. Le lien avec le niveau local serait important pour maximiser l'impact des activités dans la stratégie de l'UE tel que l'apprentissage mutuel transnational et la recherche (voir ci-dessous) au niveau de l'implémentation politique. N'oublions par ailleurs pas que le Comité des Régions a fortement encouragé l'implication des acteurs locaux dans une stratégie européenne. La FEANTSA a déjà fondé un petit réseau de collectivités locales, HABITACT (www.habitact.eu), qui pourrait servir de base pour un prochain réseau plus important et plus varié de collectivités locales. L'une des forces de HABITACT est qu'il parvient à rassembler une large variété d'acteurs locaux (ONG, chercheurs, associations immobilières, ...) autour d'activités telles que des évaluations par les pairs, une conférence annuelle, etc. Une autre raison de tirer profit de HABITACT est qu'il a dernièrement reçu l'appui politique formel du Comité des Régions. Au vu du travail déjà réalisé pour rassembler les collectivités locales autour de l'absence de chez-soi (il convient également de mentionner le travail des Eurocities), la création d'un réseau dynamique et représentatif de collectivités locales (et d'autres intervenants) nécessiterait peu de ressources (humaines et financières).

- **Secteur de la recherche**

Un élément clé de la stratégie de l'UE pour lutter contre l'absence de chez-soi devrait être l'amélioration des connaissances à cet égard. La FEANTSA a créé, il y a 20 ans, l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, qui a

entre-temps subi plusieurs changements structurels. Il se compose aujourd'hui d'une petite équipe de chercheurs responsables de la publication d'un *European Journal of Homelessness*, de certaines recherches thématiques, de l'organisation annuelle d'une conférence européenne de la recherche, et de la coordination de projets de recherche externes. À ces fins, la petite équipe de chercheurs collabore avec un réseau de plus en plus important d'académiques spécialisés dans l'absence de chez-soi, l'exclusion liée au logement et les problématiques connexes. Sans entrer dans plus de détails, nous estimons que l'Observatoire et son réseau de recherche pourraient jouer un rôle majeur dans l'implémentation de la partie recherche de la stratégie de l'UE sur l'absence de chez-soi. Le nombre d'académiques/chercheurs ayant l'absence de chez soi comme principal centre d'intérêt est relativement faible (une centaine), et la plupart sont déjà impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans le travail de l'Observatoire. À nouveau, il nécessiterait un minimum de ressources supplémentaires pour déployer un organe de recherche solide pour mener les recherches de la stratégie de l'UE sur l'absence de chez-soi.

- **Secteur des ONG/bénévoles luttant contre l'absence de chez-soi**

La FEANTSA rassemble la majorité des organisations du secteur bénévole dans la plupart des États membres de l'UE. Nos membres nous offrent un accès relativement aisé aux services de base pour les personnes sans chez-soi, tels que les foyers, les centres de désintoxication et d'autres services de santé, les services de l'emploi, les logements-passerelles, etc. La FEANTSA est l'un des principaux acteurs dans la MOC Inclusion et devrait jouer, de concert avec la Commission européenne, un rôle majeur en tant que facilitateur/coordonateur de la stratégie de l'UE pour lutter contre l'absence de chez-soi. Le rôle de la FEANTSA serait logique et justifié de par la forte implication du secteur bénévole dans la lutte contre l'absence de chez-soi dans la majorité des États membres de l'UE (d'autant plus après l'élargissement de l'Union européenne). Aucune ressource supplémentaire n'est donc nécessaire pour organiser le secteur bénévole.

- **Réseau d'experts en droits de l'homme**

L'Union européenne encourage, depuis de nombreuses années, une approche des droits de l'homme pour réduire/mettre fin à la pauvreté. Ceci a été confirmé par la création d'une Agence des droits fondamentaux de l'UE il y a quelques années. En outre, le contentieux des droits de l'homme est de plus en plus utilisé pour traiter le problème de l'absence de chez-soi dans plusieurs États membres et au niveau européen (voir par exemple la loi relative à la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale révisée), et différents intervenants se montrent également prêts à exploiter davantage le potentiel du contentieux des droits de l'homme. Par conséquent, il serait utile d'avoir, au sein de la stratégie de l'UE sur l'absence de chez-soi, un réseau d'avocats des droits de l'homme en vue de soutenir/promouvoir l'approche des droits de l'homme pour lutter contre l'absence de chez-soi. La FEANTSA a fondé il y a quelques années le Housing Rights Watch (veille sur le droit au logement), un réseau d'experts en droits du logement, qui pourrait être développé plus avant en un réseau d'experts en droits de l'homme comme élément de la stratégie de l'UE. À nouveau, seules des ressources limitées seraient nécessaires pour développer un réseau d'experts en droits de l'homme.

- **Secteurs voisins**

L'absence de chez-soi ne peut être traitée efficacement sans l'implication des secteurs voisins. La problématique ne peut être réduite/résolue par le secteur de l'absence de chez-soi seul. Une relation avec les services de base est essentielle dans le processus de réintégration de la personne sans chez-soi. Les principaux secteurs (de base) luttant contre l'absence de chez soi sont les secteurs de la santé, de l'emploi et du logement. Dans le cadre de la stratégie de l'UE, il serait important de créer des opportunités de rencontre/d'échange régulières pour ces secteurs. La FEANTSA a déjà développé des réseaux virtuels avec plusieurs centaines de professionnels de la santé, de l'emploi et du logement qui pourraient être développés et activés davantage. Une mobilisation des individus et des organisations, et le développement d'une coopération avec des organisations européennes (par exemple Cecodhas dans le domaine du logement) dans les domaines politiques susmentionnés seront nécessaires et prendront du temps. Nous sommes convaincus qu'avec des ressources relativement limitées, les secteurs voisins peuvent être organisés de telle sorte à contribuer positivement à la stratégie de l'UE pour lutter contre l'absence de chez-soi.

- **(Anciennes) Personnes sans chez-soi**

La participation des personnes en situation de pauvreté dans les politiques de l'UE les concernant a toujours été une question importante dans la MOC Inclusion. Ainsi, il serait tout à fait normal de permettre également aux personnes sans chez-soi d'être impliquées dans une stratégie de l'UE sur l'absence de chez-soi. La difficulté est que les personnes sans chez-soi, dans la majorité des pays, ne sont pas très bien organisées dans des structures représentatives. La FEANTSA a aidé à l'établissement d'un réseau virtuel de personnes sans chez-soi appelé HOPE impliquant tant des structures représentatives que des individus sans chez-soi. Il pourrait être utile d'examiner comment développer plus avant ce réseau comme acteur potentiellement important dans la stratégie de l'UE. Il devrait tout du moins être possible pour les personnes sans chez-soi impliquées dans HOPE (et sans doute d'autres) de se rencontrer chaque année. Afin d'économiser des ressources, il pourrait être intéressant d'envisager la possibilité de faciliter une telle rencontre dans le cadre de la réunion annuelle européenne des personnes en

situation de pauvreté au printemps, réunion qui restera probablement un événement important de la Plateforme européenne contre la Pauvreté.

Cette structure gouvernementale devrait être adéquatement dirigée par une sorte de **Comité directeur**. Il pourrait être utile de rassembler des représentants de chaque structure mentionnée ci-dessus, en plus d'un représentant des institutions de l'UE concernées – la Commission européenne, le Parlement européen, le Conseil des Ministres/le CPS, le Comité des Régions, et le Comité économique et social – et des membres de la FEANTSA. Ces derniers devraient se rencontrer plusieurs fois par an afin de diriger la stratégie de l'UE sur l'absence de chez-soi. La FEANTSA et/ou la Commission européenne pourrait être responsable de la coordination/du secrétariat du Comité directeur et de la structure gouvernementale plus large.

Afin de maintenir la dynamique politique au niveau de l'Union européenne et d'assurer une propriété politique de la stratégie européenne, il pourrait être utile d'avoir une **réunion des Ministres responsables de l'absence de chez-soi** à intervalles réguliers (par exemple tous les trois ans). Cela est impossible dans les formations actuelles du Conseil, car la responsabilité de l'absence de chez-soi est trop répartie entre les Ministres de la santé, du logement, des affaires sociales et parfois même des affaires régionales.

2.2. Actions

- **Suivi des progrès**

Les États membres ont convenu qu'il serait nécessaire de développer des **stratégies pour lutter contre l'absence de chez-soi** conformément aux directives établies dans le Rapport conjoint 2010. Les progrès réalisés par rapport à cet engagement devraient être surveillés, ainsi que les progrès accomplis dans la lutte contre l'absence de chez-soi en général. Un cadre de suivi européen pratique et direct devra être développé. Les résultats de la Conférence de consensus pourraient s'avérer utiles à cet égard. Un **rapport d'avancement annuel ou semestriel** devrait être publié. L'Observatoire européen pourrait rédiger/participer à la rédaction d'un tel rapport. La FEANTSA pourrait être en charge de la rédaction d'un « rapport parallèle » représentant les vues du secteur des ONG.

Outre un suivi qualitatif, un suivi quantitatif est nécessaire au niveau européen. Cela prendra énormément de temps avant qu'une mesure des niveaux actuels de l'absence de chez-soi soit possible au niveau de l'UE. Des **mesures des expériences passées d'absence de chez-soi** par le biais d'études européennes telles que l'EU-SILC (Eurostat) devraient être possibles et seraient les plus représentatives pour nombre de personnes européennes sans chez-soi. Une définition européenne de l'absence de chez soi devrait donc être adoptée. La typologie ETHOS développée par la FEANTSA pourrait servir de base à une telle définition.

Un ou des **objectif(s)** doit/-vent être fixé(s) – tant au niveau national qu'europpéen – pour qu'un processus de suivi fasse sens. Le Parlement européen a demandé au Conseil de l'Union européenne de mettre fin à la situation de dormir dans la rue pour 2015. Cela pourrait être un premier objectif dans une tentative plus large de mettre fin à/de résoudre l'absence de chez-soi selon les objectifs proposés par le Parlement européen dans sa Déclaration écrite 116 (aucune personne ne vivant dans la rue, aucune personne ne restant en hébergement d'urgence plus longtemps que leur situation ne reste une urgence, aucune personne dans un hébergement transitoire plus longtemps que nécessaire pour le processus d'intégration, aucune personne sans chez-soi après un départ d'une institution, aucun jeune ne devenant sans chez-soi durant la transition vers la vie indépendante/adulte). Le Groupe directeur de la stratégie européenne devrait convenir rapidement de la traduction des objectifs proposés dans les conseils sur les stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi dans le Rapport conjoint en des objectifs européens et/ou des conseils pour des objectifs nationaux/régionaux.

- **Développement des connaissances**

Les connaissances sur l'absence de chez-soi ont été fortement développées au niveau de l'UE au cours des 20 dernières années. Mais des lacunes importantes persistent et devraient être traitées dans la stratégie de l'UE sur l'absence de chez-soi. Des thématiques possibles pourraient/devraient être l'impact des politiques de l'immigration sur l'absence de chez-soi, la portée et la nature de l'absence de chez-soi en Europe de l'Est, la prévention, l'évaluation de « nouvelles » approches, l'aspect temporel et les dimensions locales de l'absence de chez-soi, etc. Il pourrait être profitable de concevoir un **plan d'action de recherche pour les 10 prochaines années** et tenter de coopérer avec d'autres DG subventionnant la recherche sociale (telle que la DG Recherche) et, si possible, des organismes de financement de la recherche externes/privés (telles que les Fondations). L'Observatoire de la FEANTSA et la structure de recherche plus large pourraient être utilisés pour mener et/ou coordonner le plan d'action de recherche.

Le European Journal on Homelessness semestriel de la FEANTSA et la conférence de recherche annuelle deviendraient des outils essentiels pour publier des recherches récentes/en cours, favoriser les débats dans les cercles académiques et promouvoir le réseautage avec et parmi les chercheurs.

- **Innovation**

Les possibilités d'innovation dans la lutte contre l'absence de chez-soi sont importantes. L'absence de chez-soi est, dans plusieurs pays, gérée plutôt que réduite/résolue, et ces pays qui tentent de réduire/résoudre l'absence de chez-soi recherchent des stratégies plus efficaces. L'**approche du « Logement d'abord »** pour lutter contre l'absence de chez-soi semble susciter l'intérêt parmi les autorités publiques et autres intervenants en Europe et pourrait être un accent intéressant pour la stratégie européenne et pour l'agenda d'innovation sociale de la Plateforme européenne contre la Pauvreté (particulièrement maintenant qu'il y a un dispositif de financement dans le Fonds européen pour le Développement régional (FEDER) pour subventionner des interventions en termes de logement pour des communautés marginalisées, y compris des personnes sans chez-soi). L'intérêt et l'infrastructure pour une expérience sociale du Logement d'abord est présente dans suffisamment d'États membres et au niveau de l'UE pour lancer un programme d'innovation sociale ambitieux dans ce domaine avec des liens forts avec le FEDER et le Fonds social européen (par exemple concernant le besoin d'une nouvelle approche d'aide sociale dans l'approche Logement d'abord).

- **Échanges transnationaux et apprentissage mutuel**

La demande et les perspectives d'échanges transnationaux sont importantes tant au niveau politique que pratique. L'impact des échanges transnationaux dans le domaine de l'absence de chez-soi est souvent immédiat, car les politiques et les pratiques sont utiles, et car les politiques de lutte contre l'absence de chez-soi sont généralement suffisamment souples pour intégrer de nouvelles idées/prendre en compte de nouvelles connaissances. Pour ce qui concerne la recherche, nous devrions développer **une approche stratégique d'apprentissage mutuel et d'échanges transnationaux pour les 10 prochaines années**. Nous devrions identifier les domaines/les problèmes sur lesquels l'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux auront le plus d'effet et pour lesquels la mobilisation d'une diversité d'intervenants est la plus aisée. Nous devrions sans doute nous concentrer davantage sur des questions relatives au développement et à l'implémentation politique concrets et à la gestion pratique des services pour les personnes sans chez-soi plutôt que de se focaliser plus généralement sur la portée et la nature changeante de l'absence de chez-soi. Nous devrions également utiliser stratégiquement les différents outils disponibles pour l'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux, tels que les évaluations par les pairs, les conférences et les séminaires, les réunions d'experts, les formations, etc.

- **Initiatives juridiques**

Certains domaines liés à l'absence de chez-soi offrent sans doute la possibilité d'accueillir une nouvelle législation au niveau européen. Les États membres sont naturellement las d'initiatives législatives dans le domaine des politiques sociales, mais l'absence de chez-soi est sans doute un problème suffisamment petit qui est suffisamment déconnecté des problèmes politiques sociaux plus importants/plus prioritaires pour lesquels les États membres seraient plus enclins à invoquer le principe de subsidiarité pour entraver l'action européenne. L'absence de chez-soi pourrait sans doute être utilisée pour explorer le potentiel de/l'expérience avec la législation européenne dans le domaine social. En cas de réussite, la Plateforme européenne contre la Pauvreté en serait renforcée. J'estime qu'il serait utile d'explorer des opportunités de légiférer au niveau européen dans le cadre de la stratégie de l'UE pour lutter contre l'absence de chez-soi.

Une zone d'inquiétude pour laquelle une législation européenne pourrait être une valeur ajoutée, est le niveau élevé d'absence de chez-soi parmi les citoyens européens vivant dans un autre État membre (généralement des personnes provenant de « nouveaux » États membres qui sont arrivés dans d' « anciens » États membres pour des raisons professionnelles). Dans certains pays, ces citoyens européens sans chez-soi n'ont aucun accès aux services pour personnes sans chez-soi dans le pays hôte, et cela semble correspondre à la législation européenne de libre circulation. Il serait sans doute nécessaire d'explorer la possibilité d'une initiative juridique de l'UE de sécuriser l'accès pour tous les citoyens européens à des services d'urgence sociale tels que des abris (de nuit). Un autre domaine où une législation européenne pourrait être considérée est celui des normes de qualité pour les services sociaux. Certains types de services pour les personnes sans chez soi – particulièrement ceux destinés aux personnes avec un statut juridique précaire tels que les demandeurs d'asile pour qui il y a déjà un cadre juridique européen – pourraient bénéficier d'une norme de qualité européenne.

- **Financement**

Le FSE est utilisé dans de nombreux États membres pour subventionner les services destinés aux personnes sans chez-soi. Un dispositif de financement a dernièrement été créé au sein du FEDER afin de subventionner des interventions en termes de logement pour des communautés marginalisées, telles que des personnes sans chez-soi. Le financement est souvent utilisé afin de compenser un manque de politique intégrée de lutte contre l'absence de chez-soi dans les États membres. Dans le cadre d'une stratégie européenne de lutte contre l'absence de chez-soi, il serait nécessaire de promouvoir des interventions stratégiques avec le recours du FSE ou du FEDER. Un courant de financement pour lutter contre l'absence de chez-soi, pour lequel la Commission européenne offrirait des conseils concrets, pourrait être envisagé dans le FSE ou le FEDER.

- **Compétences et formation**

Le développement des compétences est une question majeure dans la Stratégie 2020. Le secteur de lutte contre l'absence de chez-soi a également besoin de développer les compétences des professionnels et des bénévoles travaillant avec les personnes sans chez-soi (en particulier, mais pas uniquement, dans les nouveaux États membres). Le Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) a identifié l'absence de chez-soi comme l'un des problèmes sociaux pour lequel le manque de qualification dans les services sociaux est le plus urgent. Dans le cadre d'une stratégie européenne sur l'absence de chez-soi, un programme de formation pourrait être développé pour professionnaliser l'interaction des travailleurs de services de base et spécialisés avec les personnes sans chez-soi.

3. Conclusion

J'ai conscience que le développement d'une stratégie de l'Union européenne – tant en termes de gouvernance que d'activités effectives – nécessitera du temps. Mais nous ne partons pas de rien. L'absence de chez-soi est l'une des quelques priorités de la MOC Inclusion, pour laquelle la plupart des éléments sont en place pour lancer une stratégie/un plan d'action européen efficace. La FEANTSA est prête à collaborer avec la Commission européenne afin de développer et d'implémenter une telle stratégie ; cela ne représenterait donc pas un coût énorme sur les ressources financières et humaines limitées de la Commission européenne. Mais surtout, le contexte européen actuel est idéal pour lancer une stratégie ambitieuse de lutte contre l'absence de chez-soi, pouvant offrir des résultats visibles sur une période relativement courte. Et cela serait très bénéfique pour montrer que la Plateforme européenne contre la Pauvreté marche.

Question clé 6: Quels devraient être les éléments d'une stratégie de l'UE sur le sans-abrisme ?

Hugh Frazer⁶¹, Département des Etudes sociales appliquées pour l'Université nationale d'Irlande, Maynooth et Réseau européen des Experts indépendants en Inclusion sociale

1. Contexte

Toute étude portant sur les éléments-clés d'une stratégie européenne sur le sans-abrisme doit tenir compte de deux choses. Tout d'abord, il est important de tirer des leçons des efforts réalisés au cours de la dernière décennie pour faire progresser la question en tant qu'élément de la Méthode Ouverte de Coordination sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale (MOC sociale). Ensuite, il est essentiel de tenir compte des nouvelles possibilités émergeant dans le contexte du Traité de Lisbonne et de la nouvelle Stratégie Europe 2020.

1.1 Progrès réalisés dans le cadre de la MOC sociale

Le sans-abrisme a été une question de plus en plus importante pour la MOC sociale ces dix dernières années et elle a été de plus en plus reconnue comme étant un élément-clé de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sein de l'UE.⁶²

Le sans-abrisme a été très présent dans les principaux volets de la MOC sociale. Il a par exemple été mis en exergue dans les Plans d'action nationaux sur l'Inclusion sociale (PAN/inclusion) de nombreux Etats membres depuis 2001. Il a aussi été de plus en plus présent en tant que question importante dans les Rapports conjoints annuels sur la protection sociale et l'inclusion sociale.⁶³ Dans le Rapport conjoint de 2010, qui a été adopté par la Commission européenne et le Conseil des Ministres en mars, un des messages clés a été que « les stratégies intégrées pour traiter l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme ont un rôle important à jouer dans les politiques ultérieures à la crise, en vue de construire des sociétés cohésives et durables d'un point de vue environnemental. »

La FEANTSA a toujours été l'un des réseaux clés du groupe de base des réseaux européens travaillant sur les questions de la pauvreté et de l'exclusion sociale financé par la Commission européenne dans le cadre de la MOC sociale. Cela a entre autres débouché sur le travail très important de la FEANTSA pour développer la typologie ETHOS sur l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme ainsi que la promotion de la recherche sur la question. Le sans-abrisme a donc été très présent dans les recherches liées à la politique entreprises dans le cadre de la MOC.⁶⁴ Il s'agit aussi d'une question qui a été reconnue (bien qu'elle ne soit pas résolue) dans le travail sur les indicateurs d'inclusion sociale par le sous-groupe Indicateurs des Comités sur la Protection sociale (CPS).

Le sans-abrisme apparaît dans bon nombre d'opportunités d'échange et d'apprentissage mutuels promues dans le cadre de la MOC sociale. Par exemple, un certain nombre de projets d'échanges transnationaux axés sur ce point ont été soutenus durant le processus, comme le projet « COOP », qui a étudié la façon dont les différents pays et villes traitaient avec succès la question du sans-abrisme. Il y a eu 6 Examens par les Pairs organisés sur le sans-abrisme au niveau de l'UE.⁶⁵ Le sans-abrisme est aussi largement repris dans les événements européens annuels sur la pauvreté et l'exclusion sociale organisés par la Commission européenne et les Présidences européennes, comme les Tables rondes européennes sur la Pauvreté et l'Exclusion sociale ou encore les Réunions européennes des Personnes en situation de pauvreté. En 2009, le sans-abrisme est devenu une priorité majeure des activités de la MOC sociale tout au long de l'année 2009 (c'était seulement la seconde question traitée de cette manière, la première étant la pauvreté infantile en 2007) et cela a entraîné un travail considérable de la part de nombreux

⁶¹ Hugh Frazer est Professeur adjoint pour le Département des Etudes sociales appliquées à l'Université nationale d'Irlande, Maynooth et est coordinateur du Réseau européen des Experts indépendants en Inclusion sociale.

⁶² Un chapitre est consacré aux leçons sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement pouvant être tirées de la MOC sociale dans un livre demandé par la Présidence belge de l'UE, *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020* (Frazer, Marlier et Nicaise, 2010). Ce document se base sur cette étude.

⁶³ *Le premier Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale publié en 2002 reconnaissait que l'assurance d'un bon logement pour tous était l'un des huit défis majeurs à relever et que dans ce cadre, « développer des réponses intégrées appropriées à la fois pour prévenir et traiter le sans-abrisme est un autre défi essentiel pour certains pays ».* Le Rapport conjoint de 2005 mentionnait le sans-abrisme pour la première fois en tant que question prioritaire. Dans le Rapport conjoint de 2007, le sans-abrisme était l'une des quelques priorités clés du nouvel objectif « d'inclusion active ». En 2009, le Rapport conjoint indiquait « qu'un travail soutenu était nécessaire pour traiter le sans-abrisme en tant que forme d'exclusion extrêmement sérieuse ».

⁶⁴ Cf. par exemple le travail sur la mesure du sans-abrisme (Edgar et al 2007) et le projet européen sur les Progrès mutuels sur le sans-abrisme grâce au développement et au renforcement des systèmes d'information (MPHASIS, 2007-2009)

⁶⁵ Pour plus d'informations, rendez-vous sur le site Web de la Révision par les Pairs en matière de Protection sociale et d'Inclusion sociale sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/key-themes/homelessness-and-housing-exclusion-1>

acteurs sur cette question, en ce compris la soumission par les Etats membres de rapports nationaux sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Par exemple, le Réseau européen des Experts indépendants sur l'Inclusion sociale a rédigé un rapport sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement (Frazer et Marlier, 2009). Ensuite, en 2010, les besoins des sans-abris ont été reconnus comme un domaine politique prioritaire pour l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le sans-abrisme a été l'une des questions prioritaires pour la présidence belge de l'UE. Cela a débouché sur cette conférence de consensus sur le sans-abrisme.

137

Toute cette activité et tous ces efforts ont contribué à la réalisation de progrès considérables et le processus d'inclusion sociale européen (c'est-à-dire la MOC sociale) s'est amélioré et a ajouté de la valeur au niveau national pour traiter le sans-abrisme. Elle a aidé à situer ces efforts dans le cadre plus large des stratégies nationales pour prévenir et traiter la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle a permis d'accroître la prise de conscience et la compréhension du sans-abrisme en tant qu'élément clé pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale d'une manière plus générale. Elle a fait avancer le débat sur les définitions. Elle a permis un échange considérable de connaissances et de bonnes pratiques par rapport à différents aspects du sans-abrisme. Elle a engendré une augmentation de la collecte de données comparables, ce qui a optimisé l'analyse et le suivi. Elle a favorisé un certain nombre d'études comparatives importantes sur la question du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement que les États membres peuvent utiliser pour élaborer de meilleures politiques. Le processus a encouragé les États membres à associer un vaste éventail d'acteurs, dont les personnes ayant été confrontées au sans-abrisme, à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques. Elle a sensibilisé de nombreux États membres (particulièrement par le biais des PAN/inclusion) à la nécessité d'une approche plus stratégique basée sur des politiques plus globales et plus intégrées. Elle a contribué à souligner la nécessité de mettre l'accent sur la prévention, ainsi que sur l'atténuation des problèmes.

Bien entendu, le processus européen a aussi eu ses faiblesses. De nombreux pays manquent toujours d'une approche suffisamment globale pour les questions de pauvreté et d'exclusion sociale de manière générale et du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement en particulier. L'engagement politique demeure parfois faible. Dans de nombreux Etats membres, les PAN/inclusion ont souvent été des rapports plutôt bureaucratiques que des documents de planification stratégiques menant à une réelle action sur le terrain. Bien que des progrès aient été réalisés par rapport à la définition, à la mesure et à l'évaluation, il reste également beaucoup à faire si l'on veut maximiser les avantages potentiels des comparaisons transnationales et de l'apprentissage. L'échange d'apprentissage et de bonnes pratiques a souvent été assez décousu et fragmenté. Les travaux européens sur le sans-abrisme (et sur la pauvreté et l'exclusion sociale de manière plus générale) doivent donc passer à un nouveau niveau d'efficacité permettant d'obtenir des résultats plus concrets. Il est nécessaire de le planifier d'une manière plus systématique et intégrée. Le suivi et le compte rendu des progrès accomplis ont également grand besoin d'être améliorés.⁶⁶

L'expérience de ces dix dernières années est importante pour ce qu'il se passera dans le futur et cela prouve pourquoi il faut une implication continue au niveau européen dans le traitement du sans-abrisme. Cela indique également que nous n'avons pas besoin de construire quelque chose à partir de zéro. Nous pouvons travailler à partir de nombreux apprentissages. Des méthodes de travail ont été développées au niveau européen qui, bien qu'elles soient loin d'être parfaites, peuvent être très utiles pour progresser. En ce qui concerne l'avenir, le défi consistera à poursuivre les réussites tout en traitant certaines limites et certains points faibles de la MOC sociale de manière à atteindre de meilleurs résultats dans le cadre et le calendrier de la Stratégie Europe 2020.

1.2 Meilleures possibilités dans le cadre du Traité de Lisbonne et de l'Europe 2020

Deux choses en particulier permettent d'imaginer un processus européen plus fort sur le sans-abrisme au cours de la période à venir et de plaider pour un processus européen plus fort pour traiter le sans-abrisme. Il s'agit tout d'abord du Traité de Lisbonne et ensuite du nouveau statut accordé au traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le cadre de la Stratégie Europe 2020.

Traité de Lisbonne et la Clause sociale horizontale

⁶⁶ Les points forts et les points faibles de la MOC sociale sont bien documentés dans les documents généraux pour la conférence de la présidence belge de l'UE Coordination européenne dans le domaine social dans le contexte d'Europe 2020: Regarder en arrière et construire l'avenir. Ils formeront la base pour un livre à publier prochainement. Les documents généraux sont disponibles sur : http://socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/14-15_09_10_BP_EU_coordination_social_field_en.pdf

Le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, fournit une base plus solide pour l'amélioration du statut politique de la coopération et de la coordination européennes dans le domaine social et en particulier pour le traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale, dont le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement. Le Traité stipule explicitement que l'Union « combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant ». L'article 9 est particulièrement important. Il stipule que « dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » (Union européenne, 2009). Cette nouvelle clause sociale horizontale renforce fortement les arguments pour l'intégration des objectifs d'inclusion sociale dans tous les domaines de la création de la politique européenne, et donc pour les évaluations de l'impact social de toutes les politiques européennes pertinentes. Une autre innovation importante du nouveau Traité est qu'il garantit les libertés et les principes définis dans la Charte des Droits fondamentaux (que le Traité introduit dans le droit primaire européen) et confère à ses clauses une force juridique contraignante ; cela concerne les droits civils, politiques, économiques, mais aussi sociaux. Avec le temps, ces importants développements pourraient aussi être pris en considération dans les décisions de la Cour européenne, ce qui renforcerait la dimension sociale de ses décisions.

Europe 2020

Le nouveau statut politique accordé à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans le Traité de Lisbonne se reflète dans l'adoption par les dirigeants européens de la nouvelle stratégie Europe 2020 remplaçant la Stratégie de Lisbonne, qui a été lancée par le Conseil européen en mars 2000 en tant que cadre pour la coordination de la politique socio-économique de l'UE. Cette nouvelle Stratégie vise à atteindre une « croissance intelligente, durable et inclusive » (Commission européenne, 2010 ; Conseil européen, 2010). Afin d'être à la hauteur de ces trois priorités, cinq objectifs européens principaux ont été convenus. Ils couvrent sans surprise l'emploi, le développement économique, l'environnement et l'éducation. Il est toutefois important de noter qu'ils couvrent aussi l'inclusion sociale. Il existe pour la première fois un objectif européen visant à promouvoir l'inclusion sociale, en particulier via la réduction de la pauvreté, en visant à sortir au moins 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion⁶⁷.

Parallèlement à l'établissement des priorités et des objectifs, le Conseil européen a convenu que, pour pouvoir atteindre ces objectifs, sept initiatives phares devaient être établies. Une de ces sept initiatives phares que la Commission européenne a proposées dans le cadre de la mise en œuvre d'Europe 2020 est la Plateforme européenne contre la Pauvreté (EPAP) [cf. Cadre 1].

Cadre 1 – Initiative Phare: « Plateforme européenne contre la Pauvreté »

L'objectif est d'assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, en s'appuyant sur l'année européenne en cours visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de manière à accroître la sensibilisation et à faire reconnaître les droits fondamentaux des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale, afin de leur permettre de vivre dans la dignité et de prendre une part active dans la société.

Au niveau européen, la Commission travaillera sur :

- La transformation de la méthode ouverte de coordination sur l'exclusion sociale et la protection sociale dans une plateforme de coopération, d'examen par les pairs et d'échange de bonnes pratiques et dans un instrument visant à encourager l'engagement par les acteurs publics et privés pour réduire l'exclusion sociale et prendre une action concrète, aussi via un soutien ciblé par les fonds structurels, notamment le FSE ;
- La conception et la mise en œuvre de programmes pour promouvoir l'innovation sociale pour les plus vulnérables, en particulier en fournissant une éducation innovante, une formation et des opportunités d'emploi aux communautés défavorisées pour lutter contre la discrimination (par exemple les personnes handicapées) et pour développer un nouvel agenda pour l'intégration des immigrés afin de leur permettre de profiter pleinement de leur potentiel ;

⁶⁷ Cet objectif est basé sur une combinaison de trois indicateurs : le nombre de personnes à risque de pauvreté, le nombre de personnes « en privation matérielle » et le nombre de personnes entre 0 et 59 ans qui vivent dans des ménages « sans emploi » (définis, aux fins de l'objectif européen, comme étant les ménages dans lesquels aucun des membres âgés d'entre 18 et 59 ne travaille ou dans lesquels les membres âgés d'entre 18 et 59 ans ont, en moyenne, un attachement au travail très limité). Donc, l'objectif consistera en la réduction d'un sixième du nombre de personnes au sein de l'UE (120 millions) qui sont à risque de pauvreté et/ou en situation de privation matérielle et/ou vivant dans un ménage sans emploi.

– La réalisation d'une évaluation de l'adéquation et de la durabilité des systèmes de protection sociale et de pension et l'identification des manières d'assurer un meilleur accès aux systèmes de soins de santé.

Au niveau national, les Etats membres auront besoin :

- De promouvoir la responsabilité individuelle et collective partagée de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- De définir et de mettre en œuvre des mesures traitant les circonstances spécifiques de groupes courant un risque particulier (comme les familles monoparentales, les femmes âgées, les minorités, les Roms, les personnes handicapées et les **sans-abris**) ;
- De déployer complètement leurs systèmes de pension et de sécurité sociale pour assurer un soutien aux revenus adéquat et un accès aux soins de santé.

Europe 2020: Une stratégie européenne pour la croissance intelligente, durable et inclusive

Au moment de la rédaction de ce document, nous ne savons toujours pas clairement quelle forme prendra cette plateforme ni comment elle sera reliée à la MOC sociale existante et la renforcera (ou peut-être subsumera). Plus particulièrement, nous ne savons pas clairement si les Rapports de Stratégie nationale sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale (dont, les PAN/inclusion) seront maintenus ou si ceux-ci seront subsumés dans les Programmes nationaux de Réforme des Etats membres pour appliquer les lignes directrices intégrées (cf. ci-dessous). Cela sera clarifié vers la fin 2010, lorsque la Commission devrait publier ses propositions sur l'EPAP. Cependant, l'EPAP crée de manière générale la possibilité de renforcer sensiblement la dimension sociale de l'UE et de l'ajouter aux mécanismes existants développés dans le cadre de la MOC sociale. La proposition pour l'EPAP, si elle n'aborde pas le sans-abrisme de manière préminente, comprend une référence spécifique au traitement des conditions spécifiques des groupes courant un risque particulier tel que le sans-abrisme dans le cadre de ce que les Etats membres devront faire (cf. Cadre 1).

La partie finale de la nouvelle architecture de gouvernance européenne à prendre en considération sont les dix lignes directrices intégrées pour la mise en œuvre de l'Europe 2020 qui ont été adoptées par le Conseil en octobre 2010 – six lignes directrices larges pour les politiques économiques des Etats membres et de l'UE et quatre lignes directrices pour les politiques d'emploi (et sociales) des Etats membres. La ligne directrice 10 sur la « Promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté » est particulièrement importante (cf. Cadre 2). Il est probable que le futur travail européen sur les questions d'inclusion sociale, et donc sur le sans-abrisme, soit dirigé, dans une très large mesure, par la mise en œuvre de ces lignes directrices dans le cadre des Programmes nationaux de Réforme des Etats membres.

Cadre 2 - ligne directrice 10: Promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté

L'extension des opportunités d'emploi est un aspect essentiel des stratégies intégrées des Etats membres pour prévenir et réduire la pauvreté et pour promouvoir une participation complète dans la société et l'économie. Une utilisation appropriée du Fonds social européen et d'autres fonds européens devrait être de mise à cette fin. Les efforts devraient se concentrer sur la garantie d'opportunités équivalentes, entre autres via l'accès pour tous à des services de qualité, abordables et durables, en particulier dans le domaine social. Les services publics (dont les services en ligne, conformément à la directive 4) jouent un rôle important à cet égard. Les Etats membres devraient mettre en place des mesures anti-discrimination efficaces. Rendre les gens plus forts et promouvoir la participation au marché du travail pour ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail tout en prévenant la pauvreté des travailleurs sont des mesures qui aideront à lutter contre l'exclusion sociale. Cela demandera une amélioration des systèmes de protection sociale, de l'apprentissage perpétuel et des politiques d'inclusion active pour créer des opportunités à différentes étapes de la vie des gens, tout en les protégeant contre le risque d'exclusion, avec une attention particulière pour les femmes. Les systèmes de protection sociale, dont les pensions et l'accès aux soins de santé, devraient être modernisés et entièrement déployés pour assurer des services et un soutien aux revenus adéquats (soit fournir une cohésion sociale) tout en restant financièrement durables et en encourageant la participation à la société et au marché du travail.

Risques et opportunités

140

Nous ne disposons pas de l'espace nécessaire pour aborder toutes les opportunités possibles et les risques associés à ces nouvelles dispositions. Il convient toutefois de parler de deux grands points. Le premier concerne le fait que les questions sociales occupent à présent une place beaucoup plus centrale et importante au sein du projet européen. Il est possible de créer une interaction beaucoup plus étroite avec d'autres domaines politiques, comme les politiques économiques et d'emploi, de manière à ce qu'elles se renforcent toutes mutuellement. Il est également possible d'avoir une bien meilleure coordination de tous les aspects du patchwork actuel que composent les politiques sociales européennes. Disposer d'un objectif de pauvreté et d'inclusion sociale au niveau européen augmente considérablement l'importance politique de cette dimension. Cela crée donc une bonne opportunité de développement d'une UE sociale plus forte.

Le second point est moins optimiste. Si, dans la pratique, tout l'accent est mis sur la réalisation du nouvel objectif européen de réduction de la pauvreté et si tout se passe via les lignes directrices intégrées et les Programmes nationaux de Réforme, il existe un risque que l'approche des problèmes liés à la pauvreté et à l'exclusion sociale soit trop limitée et que l'accent soit juste mis sur la réduction du nombre de personnes qui sont confrontées à la pauvreté des revenus et/ou à la privation matérielle et/ou qui vivent dans des ménages sans emploi (c'est-à-dire les 3 composants du nouvel objectif européen). Dans ces circonstances, l'accent sur des stratégies nationales plus globales peut être perdu et l'étude en profondeur des questions spécifiques, comme celle du sans-abrisme, peut être réduite.

Il sera donc essentiel de veiller à ce que les nouvelles dispositions qui sont actuellement développées se basent en fait sur les éléments positifs de la dernière décennie et incluent une approche globale du traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans cette approche globale, il devrait ensuite y avoir un travail thématique détaillé sur les questions clés, comme l'inclusion active, la pauvreté infantile, le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

2. Eléments clés pour la future action européenne sur le sans-abrisme

Etant donné les incertitudes qui existent toujours quant aux nouvelles dispositions de gouvernance, il est difficile à l'heure actuelle de dire exactement où et comment le sans-abrisme se situera dans ces nouvelles dispositions (ce point devrait toutefois être plus clair d'ici la Conférence de Consensus de décembre). Cependant, puisque le sans-abrisme en soi n'apparaît pas de manière proéminente dans les nouvelles dispositions, la meilleure possibilité consiste à veiller à ce qu'il soit intégré en tant que question clé dans les dispositions plus larges pour promouvoir l'inclusion sociale et traiter la pauvreté ainsi que l'exclusion sociale. Elles sont au moins clairement nommées et ont gagné un meilleur statut politique. En d'autres termes, il serait selon moi irréaliste dans le climat actuel d'attendre une stratégie européenne complètement séparée sur le sans-abrisme et l'exclusion sociale. La tendance au niveau européen se dirige vers de plus grandes intégration politique, consolidation et coordination et non pas vers davantage d'initiatives séparées. Même si de telles initiatives apparaissent, elles risqueront de devenir assez périphériques par rapport au débat politique européen dominant. Dans ces circonstances, la voie la plus réaliste et efficace consisterait à se baser sur les expériences passées dans le cadre de la MOC sociale et de faire pression pour une approche thématique bien développée dans un processus de protection sociale et d'inclusion sociale large et amélioré.

En tout cas, comme je l'ai indiqué dans un précédent article, cela pourrait être une erreur de chercher une stratégie complètement séparée sur le sans-abrisme puisque « ce serait une erreur de diviser la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale en une série de cadres séparés ». S'il y a une chose par-dessus tout que nous avons apprise depuis 2001 du processus de l'UE, c'est que la pauvreté et l'exclusion sociale sont des phénomènes multidimensionnels qui doivent être traités de manière intégrée et coordonnée. Les problèmes, tels que le sans-abrisme, l'inadéquation du revenu, la pauvreté infantile, le faible accès aux services, l'exclusion du marché du travail et la discrimination à l'égard des minorités, se chevauchent tous et sont souvent interconnectés. Si à certains moments, une action ciblée peut s'avérer nécessaire pour aider certains groupes particuliers, une telle action doit être intégrée dans le contexte plus vaste des politiques globales efficaces relatives à l'inclusion sociale. La séparation en une variété de différentes petites MOC ne traite pas le problème principal qui a miné la MOC sociale : le manque d'engagement politique pour prendre une réelle action pour construire des sociétés plus inclusives. Une série de MOC séparées ne serait pas très pratique ou efficace. Cela diluerait et affaiblirait la dimension générale de l'inclusion sociale par rapport aux volets de l'emploi et de la croissance de l'UE à un moment où il est possible d'envisager le renforcement de cette dimension par, premièrement, le développement de liens forts entre l'inclusion sociale et les questions de développement environnemental/durable et, ensuite, le fait de tirer profit du Traité de Lisbonne, qui, pour la première fois, inclut la lutte contre l'exclusion sociale et la discrimination dans les objectifs de

l'Union européenne, ainsi que la promotion de la protection et de la justice sociales. Le résultat général probable de l'approche limitée et étroite préconisée dans l'article serait en fait un affaiblissement du CPS et une réduction de son statut politique au sein des structures européennes. Cela sera finalement néfaste pour les personnes concernées par le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement ». (Frazer, 2009)

A la lumière des considérations susmentionnées, le premier et le principal défi consiste à veiller à ce que les dispositions futures pour la dimension sociale de la Stratégie Europe 2020 (par exemple l'EPAP, la MOC sociale, les PNR) offrent en fait une approche aussi forte, globale et rigoureuse que possible à la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cela signifiera garantir : une coordination politique plus efficace et une meilleure intégration des objectifs d'inclusion sociale à tous les niveaux de gouvernance (UE, national et sous-national) ; des plans nationaux et locaux plus stratégiques et efficaces ; de meilleurs contrôle et rapportage et une plus grande responsabilité pour les résultats ; de meilleures données et analyses ; et un échange plus systématique de l'apprentissage et des bonnes pratiques. Ensuite, dans un cadre d'inclusion sociale et de protection sociale aussi large, il devrait être possible de développer un accent thématique efficace sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement qui pourra, au fil du temps, devenir une stratégie européenne sur le sans-abrisme.

Le reste de ce chapitre se concentre sur ce que pourraient être les éléments clés d'une telle approche thématique sur le sans-abrisme.

2.1 Programme de travail pluriannuel⁶⁸

Si, comme nous l'avons déjà dit, des progrès ont été réalisés sur la question du sans-abrisme entre 2000 et 2010, cela s'est souvent fait sur une base assez décousue et ad hoc. Nous avons donc besoin pour l'avenir d'une approche plus systématique et plus structurée pour aborder le problème au niveau de l'UE afin d'obtenir des résultats plus tangibles. Il faudrait donc que les États membres et la Commission, dans le cadre du Comité de Protection sociale (CPS), élaborent un programme de travail pluriannuel sur le sans-abrisme en tant qu'élément clé de la future MOC sociale (et/ou de l'EPAP). Les éléments clés d'un tel programme de travail devraient refléter les éléments cités dans les sections suivantes.

2.2 Recommandation de la Commission

Le premier programme de travail, qui pourrait utilement être lancé en 2011 (en tant que partie intégrante de la coordination européenne d'après Lisbonne dans le domaine social) pourrait inclure une tâche consistant à travailler vers une Recommandation de la Commission sur le sans-abrisme d'ici 2012. Elle se baserait sur les précédents de la Recommandation pour l'inclusion active (Commission européenne, 2008) et l'engagement à préparer une Recommandation de la Commission sur la pauvreté et le bien-être des enfants en 2011. Ce serait aussi un moyen de tenir compte des résultats de la Conférence de consensus sur le sans-abrisme. Cela deviendrait en effet le cadre pour une stratégie européenne sur le sans-abrisme et pour un travail continu sur cette question.

2.3 CPS informel et/ou groupe de l'EPAP sur le sans-abrisme

Pour poursuivre et surveiller le travail thématique sur le sans-abrisme, il pourrait être utile de créer un groupe informel au sein du CPS (et/ou de l'EPAP). Il existe deux expériences de ce type ayant obtenu d'excellents résultats ces dernières années, à savoir le travail du Groupe de travail européen sur la Pauvreté et le Bien-être des enfants (Comité de protection sociale, 2008) et de la Task Force européenne sur la Stratégie de Lisbonne (Comité de Protection sociale, 2008).

2.4 Stratégies nationales

Dans le cadre du développement des futurs PAN/volets d'inclusion des Rapports de stratégie nationale sur la Protection sociale et l'Inclusion sociale (ou en tant que stratégies générales pour soutenir et étayer leurs PRN), les États membres qui n'ont pas encore agi de la sorte devraient être encouragés à développer des stratégies intégrées pour prévenir et réduire le sans-abrisme présentant des objectifs clairs et quantifiés. De telles stratégies doivent être globales et traiter des facteurs structurels (par exemple les problèmes sur le marché du logement, dont en particulier le manque de logements adéquats et le caractère inabordable des logements, l'impact du chômage et les effets de la pauvreté et de l'endettement), des facteurs institutionnels (par exemple les risques que rencontrent les personnes qui quittent des institutions), des problèmes familiaux et personnels (par exemple les ruptures familiales, les maladies mentales, l'abus de drogues) ainsi que de la discrimination et du manque de statut juridique (par exemple la situation des immigrés et des minorités ethniques telles que les Roms). De même, les États membres qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager de renforcer leurs accords de gouvernance par rapport au sans-abrisme de manière à ce qu'il y ait : une coordination efficace et une intégration des politiques liées au sans-abrisme ; des systèmes efficaces pour

⁶⁸ Ce point et les points suivants se basent en particulier sur les conclusions et les recommandations pour le renforcement de l'action européenne sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement du chapitre 4 de *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020* (Frazer, Marlier et Nicaise, 2010). Le Chapitre 4 a été rédigé avec une grande participation de Bill Edgar.

l'implication continue de toutes les parties prenantes pertinentes ; des liens efficaces entre les différents niveaux de gouvernance (national, régional et local) sur les questions liées au sans-abrisme ; et des partenariats au niveau local pour assurer la fourniture coordonnée et intégrée des politiques et des programmes sur le terrain de manière flexible et en fonction des besoins des individus. De tels plans doivent être soutenus avec une allocation de ressources claire (dont les Fonds structurels) afin de supporter la mise en œuvre des stratégies intégrées.

2.5 Définitions convenues

Il est évident que l'un des éléments clés pour progresser sur la question du sans-abrisme au niveau européen est d'atteindre une définition officiellement convenue. Il s'agit d'une question pour laquelle le CPS et son sous-groupe Indicateurs (SGI) peuvent jouer un rôle crucial pour promouvoir l'accord parmi les Etats membres en vue d'appliquer une définition officielle consistante du sans-abrisme. La définition ETHOS ou, initialement, une version « réduite » d'ETHOS, pourrait être un bon point de départ.

2.6 Un cadre de contrôle et de rapport convenu

La MOC sociale a démontré que l'une des clés pour progresser sur les questions était un contrôle et un rapport réguliers. Cela aide à accroître la responsabilité et la pression sur les Etats membres en vue d'atteindre des résultats, tandis que les comparaisons avec les autres Etats membres viennent ajouter un élément de pression par les pairs. Donc, dans le cadre d'une approche thématique, il serait très utile que la Commission européenne et les Etats membres puissent convenir, dans le contexte du CPS, d'un cadre commun et de directives communes pour la mesure, le suivi et le compte rendu du sans-abrisme. Cela pourrait ensuite offrir une base pour veiller à ce qu'il y ait un rapport européen régulier sur les stratégies des Etats membres pour lutter contre le sans-abrisme en tant que partie intégrante des dispositions de compte rendu qui sont (doivent encore être) convenues pour le contrôle de la dimension sociale de la stratégie Europe 2020. A court/moyen terme, l'impact de la crise économique et financière sur le sans-abrisme devrait aussi être un élément clé du rapport sur l'impact social de la crise au niveau européen.

2.7 Des meilleurs indicateurs et données

Afin de rendre efficacement des comptes, les Etats membres ont besoin de bonnes données. Les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient donc mettre en place un système pour régulièrement rassembler des données sur le sans-abrisme et, si nécessaire, collecter des données depuis les niveaux régional et local. Puisqu'une seule source de données ne suffira pas pour obtenir des chiffres exacts concernant le sans-abrisme, ni du reste pour en assurer le suivi, chaque pays sera tenu d'identifier un « paquet » national faisant correctement état de ses sources de données disponibles (p. ex., enquêtes, registres, données d'enregistrement de clients) et d'élaborer comme il convient sa capacité statistique.

Au niveau européen, le CPS devrait continuer via le SGI à travailler à l'amélioration des données et des indicateurs par rapport au sans-abrisme de manière à augmenter le potentiel pour le suivi des progrès et pour la promotion de l'apprentissage mutuel entre les Etats membres. Le SGI en particulier devrait élaborer ultérieurement les nouveaux indicateurs relatifs à la privation de logement (en particulier, dans le domaine des logements précaires) et œuvrer pour l'établissement d'indicateurs européens communs relatifs au sans-abrisme.

2.8 Promotion de normes de qualité

Une des leçons clés du processus de MOC sociale a été l'importance d'assurer un accès à des services publics de qualité pour prévenir et traiter la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce point est aussi vrai pour le sans-abrisme. La qualité des services mis en place pour aider les personnes à risque de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement est essentielle pour assurer leur efficacité. Donc, un accent clé du programme de travail multi-annuel sur le sans-abrisme devrait être la promotion de services de qualité. Par exemple, les bonnes pratiques liées au développement de normes de logement et de fourniture de service pour les sans-abris pourraient être identifiées et les Etats membres pourraient être encouragés à les adopter et à présenter des rapports sur ce qu'ils font pour promouvoir des normes de qualité dans leurs PAN/inclusion.

2.9 Echange et apprentissage groupés

Comme nous l'avons déjà souligné, il y a eu un échange et un apprentissage considérables sur le sans-abrisme dans le cadre de la MOC sociale et le soutien de l'échange ainsi que de l'apprentissage transnationaux via les révisions par les pairs, les études, les réseaux, les collectes de données améliorées et les conférences devraient rester une priorité clé dans les futures dispositions. L'apprentissage a cependant été assez désordonné et pas assez intégré. L'apprentissage pourrait donc être renforcé par un meilleur regroupement des parties prenantes, ainsi que par diverses activités relatives au sans-abrisme, conformément à ce qui a été réalisé dans le cadre du projet MPHASIS (Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems).

2.10 Intégration et évaluations de l'impact

Le sans-abrisme est une question concernant de nombreux domaines politiques. A ce niveau, il est encourageant que la nouvelle clause sociale horizontale de l'UE (cf. 1.2 ci-dessus) appuie l'argument pour l'intégration de la lutte

contre la pauvreté et l'exclusion sociale (et aussi la question d'une protection sociale adéquate et des droits des enfants) dans tous les programmes et domaines politiques européens pertinents (dont les Fonds structurels). Pour que ce potentiel soit effectif, il sera important de disposer d'une application plus systématique des évaluations de l'impact social requises (à la fois *ex ante* et *ex post*) en tant que partie du processus d'évaluation de l'impact intégré de la Commission.⁶⁹ Il sera important de veiller à ce que, dans le développement de la dimension de l'évaluation de l'impact social, la question du sans-abrisme soit entièrement prise en considération. L'EPAP devrait jouer un rôle central dans le suivi et le rapport sur la mise en œuvre du processus d'évaluation de l'impact social et sur la mesure dans laquelle les autres volets d'Europe 2020 contribuent à l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Sinon, il devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations sur la manière dont ils pourraient améliorer leur contribution.⁷⁰

23 octobre 2010

Sources et Références

Conseil (2010), Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (dont le document connexe rédigé par la Commission européenne), Bruxelles: Conseil des Ministres de l'UE et Commission européenne. Disponible sur : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.

Edgar, W., Harrison, M., Watson, P. et Busch-Geertsema, V. (2007), Measurement of Homelessness at European Union Level, Bruxelles: Commission européenne (DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des Chances).

Edgar, W. et Marlier, E. (2009), Outcome Statement from the Final MPHASIS Conference, Paris, septembre 2009, disponible sur : www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/.

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

Commission européenne (2002), Joint Report on Social Inclusion, Commission européenne, Bruxelles.

Commission européenne (2008a), A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the

Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion, Communication No. COM(2008) 418 final, Bruxelles: Commission européenne.

Commission européenne (2008), Commission Recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market, Bruxelles: Commission européenne. *Disponible sur:* <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:EN:PDF>

Commission européenne (2010), Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication COM(2010) 2020, Bruxelles: Commission européenne. Disponible sur : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

Union européenne (2009), Consolidated Version of the Treaty of Lisbon, Bruxelles: Union européenne. Disponible sur: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>.

Frazer, H. (2009), Response to 'How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness', The European Journal of Homelessness (3), pp. 317-327.

⁶⁹ Pour plus d'informations sur le processus d'évaluation de l'impact de la Commission européenne, rendez-vous sur http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/impact_en.htm.

⁷⁰ Il est important de développer systématiquement des évaluations d'impact de la pauvreté et de l'exclusion sociale (aussi bien *ex ante* qu'*ex post*), et ce, pour toutes les politiques pertinentes et pas seulement pour celles qui visent à accroître l'inclusion sociale, afin que toutes les propositions politiques tiennent compte de l'impact (positif ou négatif) potentiel qu'elles peuvent exercer sur la pauvreté et l'exclusion sociale, dont le sans-abrisme. Les politiques existantes devraient également être régulièrement réexaminées quant à leur impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale, dont le sans-abrisme. L'ultime objectif devrait être d'œuvrer systématiquement à l'identification des différentes manières possibles (liens/synergies) d'harmoniser les politiques en vue de renforcer leur contribution à la promotion de l'inclusion sociale, dans le domaine du logement compris. La Commission européenne, en coopération avec les Etats membres, devrait développer et promouvoir la méthodologie pour les évaluations de l'impact social, celles liées au sans-abrisme comprises, aux niveaux national et sous-national.

Frazer, H. (2010), Report on Belgian EU Presidency Conference: Who cares? Roadmap for a Recommendation to fight child poverty, Fondation Roi Baudouin et Service public de Programmation belge sur l'Intégration sociale, Bruxelles.

Frazer, H. et Marlier, E. (2009), "Homelessness and housing exclusion across EU

Member States", Analyse et recommandations du Réseau européen des Experts indépendants en inclusion sociale, disponible sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009>.

Frazer, H et Marlier, E (2010), Strengthening social inclusion in the Europe 2020 Strategy by learning from the past, (à paraître)

Comité de Protection sociale (2008), Child Poverty and Well-Being in the EU: Current

status and way forward, Luxembourg: office des publications officielles des Communautés européennes. Disponible su : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en&pubId=74&type=2&furtherPubs=ye>

Comité de protection sociale (2009), Growth, Jobs and Social Progress in the EU: A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy, Bruxelles : Commission européenne. Disponible sur : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3898&langId=en>.

Spinnewijn, F. (2009), How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness, The European Journal of Homelessness (3), pp. 301-316.

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

Julien Damon, Professeur associé à Sciences-Po (Master Urbanisme)⁷¹

Pour une agence européenne du sans-abrisme *

L'essentiel:

145

Cette contribution à la Conférence de consensus européenne sur le sans abrisme soutient l'idée d'une agence européenne en charge d'une coopération technique et opérationnelle en ce qui concerne les sans-abri. La lutte contre le vagabondage et la mendicité a été un moteur de l'avènement des politiques sociales et pénales. Historiquement, pour dépasser l'incapacité des collectivités locales à gérer collectivement la présence de sans-abri, plus ou moins inquiétants, il a fallu des interventions régionales, puis nationales permettant l'affirmation des Etats. Aujourd'hui, dans une Union européenne aux frontières ouvertes, la nouvelle échelle de la gestion de la question des sans-abri est indubitablement communautaire. Ce sont maintenant, à certains égards, plus les villes et l'Union que les régions et les Etats qui peuvent valablement agir. Progressivement les connaissances et les échanges se renforcent entre les Etats-membres. Il peut être suggéré de conforter cette dimension communautaire de l'intervention en faveur des sans-abri par la spécification de cette question au sein de la stratégie pour l'inclusion sociale, mais aussi par la création d'instruments particuliers, comme une agence européenne en charge du dossier.

Le modèle social européen, l'Europe sociale, ou bien encore la dimension sociale de la construction européenne sont la matière d'une littérature conséquente et importante⁷². En un mot, l'Europe sociale se cherche. Il s'agit, entre autres choses, de savoir si l'Union européenne est simplement un projet d'accomplissement du marché intérieur avec subordination des politiques sociales à cet objectif principal, ou bien s'il est possible de donner plus de consistance aux investissements sociaux, sans passer par l'unique voie de l'organisation du travail et du marché. En tout état des débats et controverses, l'Union européenne et ses membres sont bien concrètement confrontés à de nouvelles réalités sociales auxquelles les pays ont à faire face : nouvelles inégalités, diversité croissante des populations, changements familiaux, vieillissement, dépendance, mobilité accrue, exclusion sociale. La majorité de ces points relèvent de la responsabilité des Etats membres, mais concernent l'Union dans son ensemble.

Face aux nouvelles réalités sociales, autour desquelles la Commission a d'ailleurs lancé dès le printemps 2007 une consultation de grande ampleur⁷³, les sociétés européennes sont appelées à réagir et à adapter leurs priorités de politique sociale. Il est donc possible de proposer pour innover... On s'intéressera ici au cas des sans-abri pour souligner le caractère désormais foncièrement communautaire de la question. En réponse, peuvent être suggérés de nouveaux investissements de l'échelle communautaire, et, le cas échéant, une agence dédiée. Tout ceci s'entend, naturellement, dans le cadre de la nouvelle stratégie UE 2020 qui attache une attention particulière, et chiffrée, à la réduction de l'exclusion.

Les sans-abri sont depuis le milieu des années quatre-vingt très visibles dans les espaces publics des villes de l'Union européenne. Ce problème ancien a pris une dimension nouvelle, en particulier parce que les formes extrêmes de pauvreté sont considérées comme inacceptables dans des sociétés d'abondance. La situation et les conditions de vie des personnes sans-abri sont partout envisagées comme des atteintes aux droits de l'Homme.

Si ce phénomène se présente sous des formes variables dans les pays de l'Union, s'il suscite des réactions variées (hostiles ou hospitalières) et si le problème ne semble au premier abord nullement relever de la compétence communautaire, il n'en demeure pas moins que la présence de personnes sans-abri dans les villes est une des plus graves manifestations des phénomènes d'exclusion sociale, intéressant au premier chef les collectivités territoriales,

⁷¹ www.julien-damon.com

* Cette contribution reprend un article paru dans la Revue de droit sanitaire et social (n° 5, 2007, p. 887) et prolonge une note de veille du Centre d'analyse stratégique (n° 69, 2007) sur le traitement européen de la question des sans-abri (www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Note_de_veille_69.pdf).

⁷² Pour deux jalons récents sur la dimension sociale de la construction européenne, voir le rapport annuel 2006 de l'Inspection générale des affaires sociales, La dimension européenne des politiques sociales (La Documentation française, 2006) et le rapport du Centre d'analyse stratégique, Quelle dimension sociale pour le projet politique européen ? (La Documentation française, 2007). Voir aussi le rapport du Centre for European Policy Studies (CEPS) pour la Commission, Is Social Europe Fit for Globalisation (mai 2007), http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/simglobe_fin_rep.pdf

⁷³ Voir ce « document consultatif » sur « la réalité sociale de l'Europe », mis en ligne en mars 2007 : http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/docs/background_document_fr.pdf. Voir également pour ceux que le sujet intéresse – et il est vraiment souhaitable qu'ils soient nombreux – le rapport Eurobaromètre (n° 273, « réalité sociale européenne », février 2007) réalisé à l'occasion de cette consultation.

mais également les Etats⁷⁴. Cette problématique qui mêle insécurité, pauvreté, et mobilité concerne de plus en plus l'Union elle-même.

La question des sans-abri est incidemment abordée dans les débats communautaires au travers de la problématique du logement⁷⁵. Elle relève des avancées relatives à la dimension sociale de la construction européenne, et s'inscrit dans le cadre des initiatives et programmes européens en matière de lutte contre l'exclusion⁷⁶.

146

On montrera ici combien la question des sans-abri, appréciée à l'aune du traitement historique du vagabondage, est devenue une problématique à dimension éminemment européenne en raison d'une mobilité considérablement facilitée. Dans un espace ouvert sans frontières, les sans-abri d'origine communautaire et extracommunautaire peuvent se déplacer d'un pays à l'autre, d'une ville européenne à une autre. On présentera ensuite ce qu'il en est de la prise en compte progressive de cette question à l'échelle de l'Union, pour ce qui concerne d'abord l'harmonisation en cours des définitions et des statistiques. Au terme de cette rapide analyse on s'autorisera quelques suggestions de politique publique européenne, en soutenant que le principe d'une « agence européenne du sans-abrisme » mériterait d'être étudié avec le plus grand sérieux.

La coopération incertaine et instable des collectivités locales confrontées à l'indigence et à l'errance : une source historique d'affirmation des Etats

Face à la présence de sans-abri dans l'espace public, l'alternative est simple. Il faut accueillir (au moins seulement tolérer) ou exclure (c'est-à-dire enfermer ou bien repousser ailleurs). Un bref retour sur l'histoire des interventions publiques en direction des sans-abri permettra de souligner la dynamique d'affirmation des régions, puis des Etats, puis maintenant de l'Europe face à la fragilité de la coopération locale.

Vagabondage et mendicité font l'objet d'interventions publiques depuis très longtemps⁷⁷. A partir du milieu du XIV^{ème} siècle, le contrôle de la population errante devient la grande affaire d'ordre des Etats monarchiques européens. Avec le contrôle de ceux qui échappent aux communautés et aux solidarités locales, l'Etat expérimente lois et incriminations, s'affirmant de la sorte contre les pouvoirs municipaux. Depuis lors, les possibilités de communication et les vitesses de déplacement ont considérablement augmenté. C'est maintenant à l'échelle européenne que le problème se pose – ne serait-ce qu'en termes de migrations - et qu'il pourrait être appelé à être traité. Pour étayer un tel argument, on s'inspirera de la manière dont le sociologue néerlandais Abram de Swaan analyse l'évolution de la prise en charge des vagabonds et des mendiants, parallèlement à la montée en puissance des Etats centraux⁷⁸.

Au Moyen Age les communes n'avaient que deux possibilités : accueillir les pauvres qui se présentaient à leurs portes ou les renvoyer. Si une communauté, pour des raisons religieuses ou politiques, décidait d'accueillir, elle n'avait aucun moyen de savoir si les autres collectivités allaient faire de même ou si, au contraire, elles n'allaient pas profiter de cette offre d'accueil pour se décharger de leurs propres pauvres et renvoyer tous les errants. L'équilibre et la coordination du système de secours aux indigents et/ou de coercition des vagabonds, organisé au niveau local,

⁷⁴ Sur l'histoire et les formes de la prise en charge des sans-abri, on se permet de renvoyer à J. Damon, *La Question SDF*, PUF, 2002.

⁷⁵ La problématique du logement a également été la première porte d'entrée des expertises récentes sur le thème des sans-abri en Europe, cf. J. Doherty, B. Edgar, H. Meert, *Access to Housing. Homelessness and Vulnerability in Europe*, Policy Press, 2002.

⁷⁶ Sur ces différents points d'entrée européens pour la question des sans-abri, voir l'avis du Comité des régions de l'Union européenne sur « la question des sans-abri et du logement » (n° 376, 3 juin 1999). http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifiant=cdrc\commission4\dossiers\com4-018\cdr376-1998_fin_ac.doc&language=FR

⁷⁷ Voir l'ouvrage classique de B. Geremek, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*, Gallimard, 1978. Pour les amateurs, voir aussi E. Darnaud, *Vagabonds et mendiants*, Ernest Leroux, 1876, F. Chanteau, *Vagabondage et mendicité*, Pedone, 1899, C. Paultre, *De la répression du vagabondage en France sous l'Ancien Régime*, 1906, A. Vexliard, *Introduction à la sociologie du vagabondage*, Marcel Rivière, 1956.

⁷⁸ A. de Swaan, *Sous l'aile protectrice de l'Etat*, PUF, 1988, trad. 1995. Sur les suites de ces analyses « transnationales », voir A. de Swaan, *Social Policy beyond Borders. The social question in transnational perspective*, Amsterdam University Press, 2002. Voir également notre analyse sur les liens entre vagabondage et émergence de l'Etat central, J. Damon, *Vagabondage, interdépendances et ajustements du territoire*. A propos d'Abram de Swaan, « Sous l'aile protectrice de l'Etat », *Fondations*, n° 3, 1996, p. 57.

étaient recherchés au niveau régional. Mais rien ne pouvait contraindre une autorité locale à agir dans un sens ou un autre.

Avec le développement des villes et de leurs interdépendances, l'Etat, partout en Europe, est intervenu pour qu'un équilibre régional des secours s'ajoute aux systèmes charitables locaux devenus insuffisants. La première tentative d'un équilibre territorial plus large fut le « grand renfermement » du XVII^{ème} siècle⁷⁹. Des bâtiments, les hôpitaux généraux, étaient édifiés ou transformés pour y enfermer les pauvres afin de mettre fin au vagabondage. Au même moment naissait l'idée des ateliers de charité. Les pauvres n'étaient plus simplement enfermés pour être entretenus ou punis. Ils se voyaient proposer une tâche qui devait les convertir, les punir, les guérir ou les rééduquer. Le principe était d'employer les pauvres valides dans un système de secours autofinancé.

Cette idée de créer une certaine autarcie de l'assistance donna l'illusion d'une issue au dilemme entre accueil et renvoi qui accablait le système de collectivités autonomes. Mais les ateliers avaient peine à s'autofinancer et ils étaient critiqués par les entreprises voisines qui y voyaient une concurrence déloyale. Le pouvoir central joua alors un rôle décisif en soutenant les villes et en apportant financements et/ou commandes à des ateliers ou à des hôpitaux. La participation de l'Etat dans la lutte contre le vagabondage et dans l'aide aux pauvres n'a ainsi cessé de croître. L'autonomie communale s'est effacée devant l'émergence d'un Etat central de plus en plus puissant pour gouverner les communautés de son territoire.

L'histoire de la prise en charge du vagabondage éclaire les phénomènes actuels. La leçon de cette rapide reprise, c'est que des communautés autonomes se révèlent incapables d'action collective pour gérer le vagabondage sans autorité centrale régulatrice. Les interventions de l'Etat ont pour objet, dans ce cadre, d'organiser la surveillance des déplacements et la coopération entre les villes.

Passée du local paroissial au national étatique, la gestion de la question des sans-abri ne saurait que muter encore avec l'ouverture et l'élargissement progressifs des frontières européennes. Désormais les sans-abri peuvent, plus ou moins aisément, aller d'un pays à l'autre, en fonction de préférences personnelles, du niveau d'offre collective d'un territoire, de l'accent mis sur la répression ou l'accueil par les municipalités⁸⁰. C'est bien leur mobilité rendue plus aisée, davantage encore que leurs comportements jugés déviants, qui crée maintenant un problème d'action publique pouvant justifier une intervention plus dense de niveau communautaire.

De même qu'après la Renaissance il a semblé naturellement plus opportun et plus efficace de traiter le vagabondage à l'échelle nationale, il se pourrait qu'il apparaisse aujourd'hui plus judicieux d'aborder la question des sans-abri à l'échelle d'une Union qui voit se déplacer sur ses territoires des sans-abri issus de tous ses Etats-membres mais aussi du monde entier. Si l'on s'en tient aux seuls sans domicile francophones présents en France qui ont pu être enquêtés par l'INSEE en janvier 2001, la part des étrangers est de 29 %, soit une proportion quatre fois plus élevée que dans l'ensemble de la population française⁸¹. Le Samu Social de Paris accueille, pour sa part, des sans-abri étrangers pour moitié⁸². Dans les autres pays de l'Union les proportions avancées sont similaires, et parfois plus importantes. Ainsi, par exemple, il était estimé en 2002 que les deux tiers des sans-abri en Grèce étaient étrangers⁸³.

⁷⁹ Sur toute cette histoire, avec une perspective particulière, voir le classique M. Foucault, *Histoire de la folie à l'âge classique*, Gallimard, 1972. Et pour la critique de la perspective foucauldienne, A. Vexliard, « Le grand renfermement ». Une œuvre de charité et de piété laïque, in *Hommage à Alexandre Vexliard*, Publications de la faculté des lettres et sciences humaines de Nice, n° 47, 1983, p. 13.

⁸⁰ Pour une description fouillée des motivations et des formes de migrations de Roumains, pour aller jusqu'à devenir sans-abri dans de grandes villes européennes, voir D. Diminescu (dir.), *Visibles mais peu nombreux... Les circulations migratoires roumaines*, Editions de la MSH, 2003, R.-M. Lagrave, D. Diminescu, *Faire une saison. Pour une anthropologie des migrations roumaines en France. Le cas du Pays d'Oas*, Migrations Etudes, n° 91, 1999

⁸¹ C. Brousse, B. de la Rochère, *Hébergement et distribution de repas chauds. Qui sont les sans-domicile usagers de ces services ?*, Insee Première, n° 824, 2002.

⁸² Voir le rapport de la Cour Régionale des Comptes d'Ile-de-France, Groupement d'intérêt public SAMU social de Paris, 22 septembre 2006. <http://www.ccomptes.fr/CRC13/documents/ROD/IFR200632.pdf>

⁸³ Voir le dossier « Immigration et sans-abrisme », Sans-abri en Europe, Bulletin de la Feantsa, hiver 2002. http://www.feantsa.org/files/Month%20Publications/FR/immigration_newslet_02fr.pdf. Plus généralement, sur les liens entre « sans-abrisme » et immigration, cf. J. Doherty, B. Edgar, H. Meert, *Immigration And Homelessness In Europe*, Policy Press, 2005.

En tout état de cause, la question de la coordination européenne des politiques de prise en charge des sans-abri, parallèlement à celles d'asile et d'immigration, devient cruciale pour les villes, bien plus probablement que celle de la coordination régionale. Dit d'une autre manière, la question des sans-abri relèverait maintenant plus des échelles locale et européenne, que des échelles régionale et nationale⁸⁴.

Une approche européenne de la question des sans-abri qui passe d'abord par des expertises statistiques et des échanges de bonnes pratiques

La question des sans-abri apparaît, selon les pays, régulièrement ou ponctuellement, sur les agendas locaux et nationaux. Elle ne dispose pas encore d'une grande place sur l'agenda européen.

Depuis les années soixante-dix les institutions européennes se préoccupent de pauvreté et d'exclusion. Alors que la « nouvelle pauvreté » est repérée un peu partout comme une conséquence de la crise économique, la Commission lance à partir de 1975 un ambitieux programme international, soutenant des projets pilotes pour améliorer les connaissances et développer des méthodes nouvelles de lutte contre la pauvreté et la précarité⁸⁵. C'est encore d'abord et avant tout en termes de connaissance, de mise en commun des pratiques et de soutien aux innovations que l'Union intervient. Qu'il s'agisse du logement, du marché du travail, de la protection sociale, l'Union n'a ni compétence, ni volonté d'harmonisation. Toutefois, dans certains domaines tels que les aides de l'Etat, les marchés publics ou encore la lutte contre les discriminations, les actions de l'Union ont un impact de plus en plus net sur les politiques et les structures de lutte contre l'exclusion liée au logement. Par ailleurs, dans tout le domaine de l'inclusion sociale, le système d'expertise partagée prend de plus en plus d'importance pour ce qui relève du traitement national des sans-abri. Ces derniers, sans être évidemment au cœur de la stratégie de Lisbonne, sont bien tout de même l'incarnation exemplaire des problèmes de cohésion sociale que cherche, entre autres, à réduire cette stratégie.

Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a en effet invité les États membres et la Commission européenne à prendre des dispositions ayant un impact décisif sur l'élimination de la pauvreté à l'horizon 2010. Les États membres coordonnent leurs politiques visant à combattre la pauvreté et l'exclusion sociale sur la base d'un processus d'échanges et d'apprentissage mutuels connu sous le nom de « Méthode ouverte de coordination » (MOC). C'est dans ce cadre européen, en particulier dans tout son prolongement visant le soutien aux politiques d'inclusion sociale, que la question des sans-abri est abordée.

La stratégie européenne pour l'inclusion sociale mentionne les sans-abri sur les deux registres de la prévention de l'exclusion et de la nécessité de protéger les éléments les plus vulnérables au sein de nos sociétés. Depuis 2006 et l'affichage de l'ambition d'éradiquer la pauvreté et l'exclusion sociale, la question des sans-abri est de plus en plus souvent évoquée, sans être pour autant distinctement traitée. Les efforts communautaires vont depuis quelques années dans le sens d'une amélioration de la connaissance, préalable indispensable à toute évaluation de dispositifs et à tout soutien de bonnes pratiques.

Il existe en réalité peu de statistiques officielles dans le domaine des sans-abri et celles qui existent sont rarement comparables entre pays. Afin de qualifier et de quantifier le phénomène des sans-abri et de privation de logement dans le contexte européen, les instances d'expertise ont été sollicitées. C'est tout d'abord Eurostat qui a mis en

⁸⁴ En France il est tous les ans répété que c'est à l'échelle des départements, voire des régions que la question doit être abordée. Dans le cas parisien, il est régulièrement fait appel à l'échelle francilienne. Voir, par exemple, le rapport rendu à la Ministre de la cohésion sociale et de la parité dans les suites de la mobilisation des « enfants de Don Quichotte », par A. de Fleurieu et L. Chambaud, L'hébergement des personnes sans abri à Paris et en Ile de France, 2006. (http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgi-bin/brp/telestats.cgi?brp_ref=064000641&brp_file=0000.pdf). Ce défaut de coordination est encore décrit dans le rapport public thématique 2007 de la Cour des Comptes, Les personnes sans domicile, La Documentation française, 2007. (www.ccomptes.fr/CC/documents/RPT/RapportPersonnesSansDomicile.pdf). La Cour dresse un bilan des interventions publiques en faveur des personnes sans domicile. Elle souligne que l'État pilote de façon trop disparate les différentes actions relevant de sa propre compétence ; celui-ci ne dispose pas d'outils adaptés, notamment en matière de collecte d'informations et de formule de coopération, qui rendraient plus efficace sa collaboration avec les autres acteurs, notamment les collectivités territoriales. La perspective communautaire n'est cependant pas abordée...

⁸⁵ Voir J. Bennett, E. James, G. Room, P. Watson, Europe against Poverty. The European Poverty Program : 1975-1980, Bedford Square Press, 1982.

évidence les obstacles aux comparaisons européennes, en examinant la diversité des définitions des personnes sans-abri et en analysant les systèmes de collecte de données⁸⁶. Cet état des lieux établi par l'office statistique des communautés européennes a fait ressortir l'hétérogénéité des définitions des personnes « sans domicile » ou « sans-abri ». Plus récemment la direction générale Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances a commandé et diffusé une étude approfondie sur les modalités possibles de standardisation des définitions et des modalités d'enquête⁸⁷.

149

Tous ces progrès réalisés dans la perspective de l'harmonisation des informations ont été rendus possibles grâce à l'étroite collaboration entre les services de la Commission, les services nationaux producteurs de statistiques, et les institutions non-gouvernementales de prise en charge des sans-abri.

Ainsi, ces dernières années, les associations de soutien aux sans-abri et les experts, qui participent à la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)⁸⁸ ont développé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison⁸⁹. Parmi ces productions, on notera le souci de produire des cadres d'analyse partagés, notamment sur le plan des définitions et des statistiques. L'exercice est difficile dans un cadre national. Il l'est encore plus à l'échelle de l'Union⁹⁰. Une typologie européenne de l'exclusion du logement a pu néanmoins être récemment mise en débat et diffusée. Baptisée ETHOS (pour European Typology on Homelessness and housing exclusion), elle vise à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et l'élaboration de politiques de lutte contre l'exclusion liée au logement.

Cette typologie se veut un exercice ouvert, mettant de côté les définitions nationales dans les Etats membres. Elle permet de classer les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie :

- être sans abri (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ;
- être sans logement (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ;
- être en logement précaire (menacé d'exclusion en raison de baux précaires) ;
- être en logement inadéquat (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

Au-delà des définitions et des problèmes statistiques, il importe au final de souligner que la question des sans-abri est certes une problématique renouvelée de mobilité au sein d'une Europe ouverte mais qu'elle est surtout à la fois un concentré de tous les autres problèmes sociaux (chômage, transformations des inégalités et de la pauvreté, évolutions de la famille, problèmes de marché du logement) et un précipité des difficultés de l'action publique (tant pour ce qui concerne les politiques sociales que les politiques d'asile et d'immigration).

Une réalité sociale qui appelle des réponses communautaires et, pourquoi pas, une agence du sans-abrisme

Le phénomène des sans-abri constitue incontestablement une des réalités sociales de l'Union et dans l'Union qui appellent un renouveau des cadres d'analyse et des modes d'action. Les cadres d'analyse nationaux ne sont plus adaptés à une mobilité de la pauvreté qui n'est plus celle des siècles passés. Les modes d'action ne sauraient se limiter aux seules interventions locales ni aux insuffisantes capacités de coordination régionale et nationale. La question des sans-abri est aujourd'hui pleinement une question à la fois locale et européenne, ce qui invite à

⁸⁶ Eurostat, The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals, publié le 20 janvier 2005 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF

⁸⁷ Voir le rapport Measurement of Homelessness at European Union Level (janvier 2007), en ligne sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf

⁸⁸ Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la FEANTSA se compose d'une centaine d'organisations basées dans 30 pays européens, dont les 27 États Membres de l'Union. Elle organise en particulier depuis 1991 un « observatoire du sans-abrisme » et produit régulièrement des documents présentant les résultats d'échange transnationaux. Ses rapports sont disponibles sur le site : www.feantsa.org

⁸⁹ Signalons que tout au long des années 1990, des chiffres, diffusés par les associations nationales et la FEANTSA, circulaient sur l'ampleur de la population sans-abri. Pendant une dizaine d'années, il a été ainsi répété que chaque jour environ 1,1 million de citoyens de l'Union européenne (à 15) avaient recours aux services d'aide aux sans-abri. Sur une période d'un an ce chiffre montait à 1,8 million. Toujours selon les estimations de la FEANTSA, près de 18 millions de citoyens de l'Union européenne vivaient dans des logements de qualité très dégradée ou dans des logements « non conventionnels », c'est-à-dire dont la vocation n'est pas d'être habité.

⁹⁰ Voir, sur ces difficultés, l'article de C. Brousse, Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses, Genèses, 58, 2005, pp. 48-71.

analyser et réviser avec la plus grande rigueur et la plus grande ambition les dispositifs de prise en charge, qu'il s'agisse d'instruments génériques (comme les systèmes d'aide sociale) ou spécifiques (comme les centres d'hébergement d'urgence), qu'il s'agisse encore des législations relatives à la gestion des incivilités dans l'espace public ou à l'affirmation progressive du droit au logement.

Prendre acte de cette dimension européenne de la question sans-abri c'est ouvrir d'autres perspectives sur la manière dont se traitent ailleurs dans l'Union les questions d'occupation de l'espace public (par des groupes d'individus, des tentes, etc.), les problèmes de mendicité et d'incivilité, la perspective de renforcement et d'opposabilité du droit au logement⁹¹.

Concrètement, trois séries de propositions peuvent être suggérées.

- Tout d'abord, dans le prolongement de ce qui se développe actuellement, il serait peut-être opportun que la question des sans-abri devienne, en tant que telle, un des sujets précisément identifiés de la stratégie pour l'inclusion sociale. L'éradication du sans-abrisme, comme déclinaison de l'objectif d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion, pourrait être l'ambition de cette densification des échanges de bonnes pratiques.
- Avec une visée de renforcement des interventions et des coopérations actuelles, la réalisation d'un état des lieux des problèmes et des politiques menées dans l'Union, mettant en évidence et en débat les avantages et les inconvénients d'interventions communautaires, serait bienvenue. Une mission de haut niveau, établie pendant deux ans, pourrait réaliser un état des lieux de la problématique dans tous les pays de l'Union et à l'échelle de l'Union.
- Enfin, à terme, il pourrait être envisagé que des instruments spécifiques soient établis, par exemple une agence européenne qui aurait une triple fonction de suivi du phénomène des sans-abri sur tout le territoire de l'Union ; de soutien aux initiatives de prise en charge et de régulation ; et de conduite des coopérations entre Etats pour gérer les dossiers et situations des sans-abri présents sur le territoire d'un Etat dont ils ne sont pas ressortissants.

Cette idée d'une agence du sans-abrisme mériterait d'être fouillée. Relevons juste que le terme « sans-abrisme » employé en français dans les cénacles européens est la traduction de « rooflessness ». Elle a l'intérêt de se centrer sur les sans-abri entendus au sens des nomenclatures en cours d'adoption : il ne s'agit pas de tous les mal-logés, mais bien des personnes à la rue et/ou dans les centres d'hébergement d'urgence. Il s'agit des personnes pour lesquelles se pose la question de leur domiciliation et de leur domicile de secours. Il s'agit ensuite des personnes les plus immédiatement visibles et repérables comme sans-domicile. Enfin, il s'agit des personnes qui vivent, dans toute l'Europe, les problèmes personnels les plus difficiles en termes sociaux. Se centrer sur les « sans-abri » au sens des typologies en cours, c'est bien se centrer sur les personnes à la rue ou dans des abris de fortune qui, de plus en plus, peuvent vivre une mobilité européenne de la pauvreté.

Une agence européenne dédiée à la coopération communautaire et au traitement des droits des ressortissants communautaires se trouvant à la rue dans des pays membres de l'Union mais dont ils ne sont pas ressortissants pourrait, avec un cadrage précis de ses moyens d'investigation et d'incitation, considérablement moderniser et améliorer la prise en charge de ces situations. Cette agence travaillerait en lien étroit, et le cas échéant en totale symbiose, avec le réseau européen des migrations.

Pratiquement, cette agence pourrait avoir pour missions premières l'établissement et le suivi de critères de qualité pour l'offre d'accueil et de prise en charge des sans-abri. Ces standards existent en matière de droit d'asile. Pourquoi ne pas les adapter au cas du sans-abrisme, notamment en raison des recoupements évidents entre les deux problématiques ? Très prosaïquement, ces standards pourraient concerner les horaires d'ouverture, les taux d'encadrement en personnels spécialisés, les règlements de vie collective, le nombre de places par centres, etc

Un certain nombre d'agences spécialisées de l'Union européenne ont déjà été établies afin d'apporter leur soutien aux États membres et à leurs citoyens. Ces agences répondent à la nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre juridique, technique et/ou scientifique. La prise en charge des sans-abri, à tout le moins la coordination des systèmes nationaux de prise en charge, peut en relever.

⁹¹ Autour de cette question maintenant cruciale du droit au logement, voir le portail Europe du site de l'Union sociale pour l'habitat, www.union-hlm.org/europe, et notamment sa proposition, non retenue, de reconnaissance du droit au logement dans la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

Pour ce qui concerne les agences communautaires (des organismes de droit public européen, distincts des institutions communautaires et possédant une personnalité juridique propre), on en compte plus de vingt dans les domaines du contrôle des pêches, des médicaments, de l'environnement, de la santé au travail, de la sécurité maritime, du ferroviaire, ou encore de l'amélioration des conditions de vie et de travail. A la lecture de cette liste de sujets, dont certains sociaux, on voit que le sans-abrisme pourrait être un thème éligible à l'édification d'une telle agence.

151

Il va sans dire qu'il ne s'agit là que de suggestions d'orientations pour l'amélioration de l'action publique conduite en direction des sans-abri. Celle-ci, il faut y insister, ne saurait s'envisager isolée du reste du mouvement des politiques publiques car le problème des sans-abri n'est pas un sujet singulier que des dispositifs trop spécialisés peuvent régler, mais une question sociale – désormais européenne – à comprendre et donc à traiter comme un condensé de toutes les autres.