

Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe : les enseignements de la recherche

Rapport compilé dans l'optique de la Conférence de consensus par

Volker Busch-Geertsema

William Edgar

Eoin O'Sullivan

Nicholas Pleace



FEANTSA



Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme

9-10 décembre 2010



**Absence de chez-soi et
politiques en la matière en Europe :
les enseignements de la recherche**

AUTEURS

Volker Busch-Geertsema est sociologue et agrégé supérieur de recherche de la *GISS (Gesellschaft für Innovative Sozialforschung und Sozialplanung*, « Association pour la planification et la recherche sociales ») de Brême. Il coordonne l'Observatoire européen sur le sans-abrisme et co-rédige la *European Journal of Homelessness* (Revue européenne sur le sans-abrisme). Il a collaboré à plusieurs projets financés par l'Union européenne, dont *MPHASIS – Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems* (Progrès mutuels sur l'exclusion liée au logement en améliorant et renforçant les systèmes d'information).

William Edgar est directeur de *European Housing Research Ltd* et chercheur honoraire attaché aux universités de Dundee et St Andrews. Entre 1998 et 2009, il a coordonné les recherches de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme et a, dans ce cadre, élaboré *ETHOS* – une typologie européenne de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement. Il a coordonné plusieurs projets financés par l'Union européenne, dont *MPHASIS – Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems* (Progrès mutuels sur l'exclusion liée au logement en améliorant et renforçant les systèmes d'information).

Eoin O'Sullivan est maître de conférences en politique sociale de la *School of Social Work and Social Policy* (« Département du travail social et des politiques sociales ») de Trinity College à Dublin et chargé de cours à Trinity College. Il est membre de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme et rédacteur en chef de la *European Journal of Homelessness* (Revue européenne sur le sans-abrisme).

Nicholas Pleace est chercheur supérieur attaché au *Centre for Housing Policy* (« Centre sur la politique du logement ») de l'université de York. Ses travaux et ses intérêts politiques sont centrés sur l'exclusion du logement et l'absence de chez-soi et leurs liens avec l'exclusion sociale et le chômage de longue durée. Il a écrit de nombreux articles sur les besoins, les caractéristiques et les expériences des publics de personnes sans chez-soi isolées et à la rue. Il est co-rédacteur de la *European Journal of Homelessness* (Revue européenne sur le sans-abrisme).

REMERCIEMENTS

Nous remercions Simon Brooke, Lars Benjaminsen, Joe Doherty, Christine Lambert, Ruth Owen, Caroline O'Nolan, Deborah Quilgars, Freek Spinnewijn, Nora Teller ainsi que les membres du Comité préparatoire de la Conférence de consensus pour leur précieuse contribution à l'élaboration de ce rapport.

SYNTHÈSE

Ce panorama des recherches sur l'absence de chez-soi dans l'Union européenne, complété de sources secondaires, s'inspire principalement des travaux de l'Observatoire depuis sa création en 1991. Si l'on dispose d'un corpus de données important sur l'absence de chez-soi en Europe, notre connaissance de ce phénomène reste très déséquilibrée et caractérisée par des lacunes sur le plan de sa caractérisation et de sa compréhension. Plus important encore, les données de recherche en provenance d'Europe méridionale et des Etats membres d'Europe centrale et orientale (PECO) sont relativement peu nombreuses. A l'échelon communautaire, les différences définitionnelles – que la Typologie ETHOS devrait prochainement permettre d'aborder – ont fait obstacle à l'émergence d'un éclairage et d'une prise en compte plus larges de cette problématique sociale au niveau supranational. Les synthèses ci-dessous résument les constats clés du panorama.

Caractériser l'absence de chez-soi

- On peut ranger les explications les plus communes de l'absence de chez-soi en deux grandes catégories : structurelles et individuelles. Si elles oscillent plus ou moins fortement entre les unes et les autres selon les pays et les moments, il se profile une « nouvelle orthodoxie », fondée sur des données de recherche de plus en plus solides, qui décrit l'absence de chez-soi comme le résultat d'une interaction dynamique entre actions et traits individuels et changement structurel.
- L'absence de chez-soi est de mieux en mieux appréhendée en tant que dynamique différenciée caractérisée par des voies d'entrée et de sortie, c'est-à-dire des parcours, différents selon les publics subsidiaires concernés. Sur base du constat, issu d'études longitudinales, que l'absence de chez-soi est plus souvent provisoire que permanente, on s'attarde davantage depuis quelques années sur les voies ou les parcours qui sortent de l'absence de chez-soi plutôt que de se concentrer presque exclusivement sur celles qui y mènent. L'extraordinaire diversité des publics considérés comme sans chez-soi garantit également la catégorisation, tant des voies qui mènent à la perte du logement que de celles qui en sortent, selon des critères d'âge, de sexe, d'origine ethnique, de géographie, etc.

Définir et mesurer l'absence de chez-soi

- La Typologie ETHOS fournit une définition conceptuelle robuste de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement permettant l'adoption de définitions opérationnelles spécifiques afin de refléter des situations et besoins politiques nationaux. L'absence de chez-soi est définie comme l'exclusion de plusieurs des sphères qui définissent le chez-soi, voire de toutes : la sphère sociale, la sphère juridique et la sphère physique.
- Pour être appropriée, la collecte des données sur l'absence de chez-soi doit exploiter et distinguer différents types de données (effectif, flux et prévalence) et divers types d'indicateurs (relatifs à l'entrée, à la sortie et à la présence dans le « circuit » de l'absence de chez-soi en tant que tel) pertinents à des fins politiques diverses.

Aide sociale et absence de chez-soi

- Les instruments d'inclusion sociale qui font l'Etat-providence – de même que l'ampleur et la couverture des prestations – ne sont pas uniformes à travers l'Union européenne. Face au constat de cette diversité, les observateurs ont regroupé les régimes de protection sociale en « famille de nations ».
- Il semblerait que les régimes de protection sociale plus généreux – grâce à leur éventail de services visant formellement à promouvoir l'inclusion sociale – sont peut-être mieux à même de protéger leurs citoyens contre la perte du chez-soi. Ils sont aussi moins enclins à recourir au système de justice criminelle, et en particulier à l'incarcération, pour gérer les ménages socialement et économiquement marginalisés. Sortir de prison reste un déclencheur clé de l'absence de chez-soi (avec l'expulsion et la rupture familiale ; de fait, un séjour en prison peut être annonciateur d'expulsion ou de rupture affective).

Dispositifs et structures de prise en charge de l'absence de chez-soi

- Si les missions respectives des associations et des pouvoirs publics en ce qui concerne la prise en charge des personnes sans chez-soi en Europe sont variables, le modèle dominant confie principalement aux collectivités locales le rôle de catalyseur et de pilote des dispositifs tandis que les associations en sont les principaux prestataires, subventionnées dans une large mesure par les municipalités.
- Les dispositifs actuels de prise en charge des personnes sans chez-soi en Europe ciblent toujours dans une large mesure les besoins de base les plus urgents de leurs usagers. Par contre, les stratégies et dispositifs modernes de prise en charge de l'absence de chez-soi visent à minimiser le recours à l'hébergement temporaire et à maximiser les efforts de prévention et de relogement accéléré des personnes concernées.
- Il est de plus en plus largement reconnu que la meilleure manière de prendre en charge l'immense majorité des personnes sans chez-soi présentant des difficultés sociales et sanitaires et nécessitant par conséquent un accompagnement spécialisé consiste à leur dispenser un accompagnement flexible dans le logement ordinaire. Ceci dit, cette approche dépend largement de la disponibilité de logements adéquats et abordables, de l'existence d'un filet de sécurité sociale général fonctionnel, d'une intervention de crise suffisante et de services d'accompagnement souples.

Voies de perte du chez-soi

- La perte du chez-soi résulte souvent d'interactions complexes entre facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. Il semble, à la lecture des déclencheurs directs de l'absence de chez-soi, que l'expulsion (principalement en raison d'arriérés de loyer) et les ruptures (affectives ou familiales) constituent, dans la plupart des pays de l'Union européenne, les deux événements causant la perte du logement.
- A l'entrée du phénomène et durant celui-ci, « l'absence de chez-soi cachée » (et particulièrement les séjours chez des amis ou des proches) est fréquente, non seulement pour les jeunes et les femmes, mais aussi chez les hommes qui, ayant perdu leur logement pérenne, cherchent un hébergement provisoire informel avant de solliciter un accompagnement « officiel ».
- Le profil des personnes sans chez-soi a évolué ces dernières années dans la plupart des pays d'Europe. Si l'utilisateur type des structures de prise en charge des personnes sans chez-soi

reste un homme seul d'âge intermédiaire, on rencontre aussi de plus en plus de femmes, de jeunes et de familles avec enfants et – surtout en Europe occidentale – d'immigrés d'Europe centrale et orientale, voire originaires d'Etats non membres de l'Union européenne.

Les effets de l'absence de chez-soi

- Les parcours des personnes sans chez-soi sont divers, ce qui signifie que l'absence de chez-soi peut affecter très différemment les personnes et les ménages qui y sont confrontés. Les personnes qui perdent leur chez-soi peuvent présenter un profil socioéconomique et des besoins en terme d'accompagnement antérieurs à leur situation ou aggravés – voire provoqués – par celle-ci.
- L'incidence des maladies mentales graves et de la consommation problématique d'alcool et de drogues chez les personnes sans-abri est largement documentée – encore que l'on ne sache pas clairement dans quelle mesure ces difficultés existaient avant la perte du chez-soi. Il est établi que le bien-être des personnes qui vivent dans la rue est gravement hypothéqué par l'absence d'abri décent et par des difficultés d'accès à une prise en charge médicale cohérente et performante, que leur accompagnement social est très rudimentaire et qu'elles subissent l'opprobre de la population voire des prestataires de services.
- Pour une bonne part, les personnes qui connaissent l'absence de chez-soi n'en font l'expérience qu'assez brièvement et pour des motifs tels que la perte d'un emploi, une expulsion ou une rupture affective. La grande exclusion est peu répandue au sein de ce public qui connaît généralement le surpeuplement inhérent au partage d'un logement avec des proches ou des amis ou de longues périodes de logement inadéquat ou indigne ; autant de situations susceptibles d'influer négativement sur la santé mentale ou physique des adultes et sur le bien-être et le développement des enfants.

Voies de sortie de l'absence de chez-soi

- L'absence de chez-soi est aussi polymorphe que les personnes qui en font l'expérience ; par conséquent, il n'existe pas de voie de sortie durable unique de l'absence de chez-soi. Si toutes les personnes concernées par le phénomène ont besoin d'un logement adéquat, durable et abordable, leurs autres besoins éventuels en termes d'accompagnement sont très variables.
- Maximiser l'accès au logement stable est vital dans la lutte contre l'absence de chez-soi, tout comme, le cas échéant, la disponibilité de subsides rendant le logement abordable. Les contraintes qui pèsent sur les ressources constituent une problématique majeure à travers l'Union européenne, rendant d'autant plus indispensable une efficacité maximale dans l'exploitation de l'immobilier abordable existant. Il faut en outre constater qu'une frange importante de la population de plusieurs Etats membres vit dans des conditions constitutives d'une exclusion du logement.
- Certains éléments donnent à penser que les méthodes de recherche utilisées dans nombre d'Etats membres surévaluent l'ampleur des besoins des personnes sans chez-soi en termes de prise en charge et d'accompagnement. Des travaux sont toujours en cours mais il semble bien que les performances des modèles de type « escalier » de la prise en charge, gourmands en moyens, soient limitées et que des dispositifs plus légers et moins coûteux, de type « logement d'abord », qui recourent à des services d'accompagnement ambulatoire et mettent l'accent sur le libre-arbitre des usagers, soient mieux à même d'offrir des voies de sortie pérennes de l'absence de chez-soi.

TABLE DES MATIÈRES

1. CARACTÉRISER L'ABSENCE DE CHEZ-SOI	11
Introduction.....	11
Explications de l'absence de chez-soi.....	12
Premières recherches : l'accent sur les explications individuelles	12
Virage vers des explications structurelles.....	13
Les « nouvelles personnes sans chez-soi » et la « nouvelle orthodoxie »	14
Mesurer l'absence de chez-soi	16
Aide sociale, logement et services aux personnes sans chez-soi.....	17
Recherche sur l'absence de chez-soi	17
Les limites des recherches par échantillonnage.....	18
Usage inapproprié d'instruments de diagnostic psychiatrique.....	19
L'absence de cadre de contextualisation.....	19
Voies d'entrée et de sortie de l'absence de chez-soi.....	20
Conclusion	21
2. DÉFINIR ET MESURER L'ABSENCE DE CHEZ-SOI	22
Introduction.....	22
Définitions conceptuelles et opérationnelles de l'absence de chez-soi	22
Difficultés pratiques du dénombrement de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement.....	25
Définition d'indicateurs relatifs à l'absence de chez-soi.....	26
Dénombrer les personnes sans chez-soi et exclues du logement	28
Collecte des données et définition des politiques	28
Approches de collecte des données sur l'absence de chez-soi	28
Conclusion	32
3. AIDE SOCIALE ET ABSENCE DE CHEZ-SOI	33
Introduction.....	33
Les régimes de protection sociale en Europe	33
Stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi.....	35
Stratégies inclusives, régimes de protection sociale et logement	36
Politiques porteuses d'exclusion et absence de chez-soi	38
Prise en charge de substitution.....	39
Régimes de protection sociale et prise en charge des personnes sans chez-soi	40
Conclusion	41
4. DISPOSITIFS ET PRISE EN CHARGE DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI	42
Introduction.....	42
Le rôle de l'état dans la mise à disposition et le financement de la prise en charge des personnes sans chez-soi.....	42
Réglementation	42
Gouvernance centrale, régionale et locale	43
Le rôle des structures, associatives et autres, de prise en charge	44
Financement de la prise en charge et du personnel	45
Dispositifs et structures de prise en charge des personnes sans chez-soi	47
Evolution et tendances dans la prise en charge des personnes sans chez-soi	48
Conclusion	50

5. DE L'EXISTENCE À L'ABSENCE D'UN CHEZ-SOI	51
Introduction.....	51
Les facteurs de risque et les éléments déclencheurs	52
Les facteurs structurels	52
Les facteurs institutionnels	53
Les facteurs relationnels	53
Les facteurs personnels	54
Les éléments déclencheurs immédiats de l'absence de chez-soi	55
L'hétérogénéité et les parcours vers l'absence de chez-soi	55
Le changement démographique comme moteur du changement de profil des personnes sans chez-soi (âge et migration).....	56
Les jeunes	57
Les personnes plus âgées.....	57
Les immigrants, l'ethnicité	57
« La défamilialisation » comme moteur du profil changeant des personnes sans chez-soi (statut familial et genre)	58
Conclusion	59
6. LES EFFETS DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI	60
Introduction.....	60
Diverses expériences d'absence de chez-soi	60
Mesurer les effets de l'absence de chez-soi	61
Les effets de l'absence de logement : dormir dans la rue et dans un hébergement d'urgence ...	62
L'absence de refuge	63
La santé et les besoins d'accompagnement	63
Vivre dans la rue, une « culture »?.....	64
La stigmatisation des personnes qui vivent dans la rue	64
Les effets de l'absence de chez-soi: les personnes sans logement	67
Hébergements temporaires inadéquats.....	68
Partager l'espace	68
La stigmatisation des personnes sans logement	68
La localisation des hébergements temporaires.....	69
Les séjours prolongés dans les hébergements temporaires	69
Conclusion	70
7. SORTIR DE LA SITUATION D'ABSENCE DE CHEZ-SOI	71
Introduction.....	71
Différents besoins et différentes manières d'en sortir	71
Accès à un logement adéquat établi.....	73
Maximiser l'accès.....	73
L'offre de logement à prix modéré	73
Adéquation et choix	74
Garantir la capacité à assurer le coût de la vie et le coût du logement	75
Répondre aux besoins sociaux et de santé.....	76
Le rôle des systèmes de protection sociale	76
Les services « par palier »	76
Les approches du Logement d'abord	77
La disponibilité des services	79
S'attaquer à l'exclusion économique et sociale plus large	77
Genre, ethnicité et culture	81
Tour d'horizon.....	81
Conclusion	83
8. CONCLUSION	84
RÉFÉRENCES	87

1. CARACTÉRISER L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

INTRODUCTION

Ce premier chapitre commence par un descriptif de l'émergence d'explications contrastées de l'absence de chez-soi qui ont progressivement débouché sur une « nouvelle orthodoxie ». Celle-ci, assez consensuelle parmi les chercheurs, considère l'absence de chez-soi comme le résultat d'interactions complexes entre difficultés personnelles et structurelles. Nous aborderons ensuite quelques-unes des difficultés que pose la mesure de l'absence de chez-soi et les démarches méthodologiques qui peuvent nourrir la recherche en la matière. Enfin, nous traiterons de la récente « approche des parcours » pour caractériser l'absence de chez-soi.

Depuis le début des années 90, les recherches se multiplient dans la plupart des pays d'Europe occidentale et scandinaves sur toutes les dimensions de l'absence de chez-soi – les apports d'Europe méridionale, centrale et orientale étant plus limités (Avramov, 1995a & 1995b). Cette activité traduit en partie l'augmentation de l'absence de chez-soi visible à travers l'Europe et d'autres pays capitalistes avancés (Adams, 1986) et la composition de plus en plus hétérogène de la population sans chez-soi. Sans surprise, ces recherches portaient principalement sur le dénombrement de la population sans chez-soi et sur des propositions de solutions politiques visant à améliorer leur marginalisation visiblement extrême.

Ces premiers travaux comparatifs sur l'absence de chez-soi ont fourni des études de cas nationales détaillées (par exemple : Avramov, 1998 ; Helvie & Kunstmann, 1999 ; Polakow & Guilleau, 2001) qui, bien qu'offrant des informations précieuses sur le niveau national, restaient néanmoins limitées en termes d'hypothèses explicatives transnationales. Étant donné que les définitions de ce qui constitue l'absence de chez-soi étaient contestées, de même que ses causes (Daly, 1992, 1993), des recherches comparatives rigoureuses étaient difficilement concevables et sont d'ailleurs restées difficiles à trouver. Par exemple, les estimations très variables du nombre de sans chez-soi reposant sur des interprétations différentes des personnes à considérer comme telles compliquaient toute comparaison transnationale. Si les débats sur le dénombrement et les causes restent ouverts, un consensus européen semble bien émerger de plus en plus concernant la définition, le recensement et la caractérisation, que nous abordons plus en détail au Chapitre 2 de ce rapport.

En 1985, lors de l'un des premiers séminaires consacrés à l'absence de chez-soi en Communauté européenne¹, le constat a été posé qu'en préalable à l'élaboration de plans pour améliorer la situation des personnes sans chez-soi, il fallait s'informer sur (Harvey, 1986) :

- L'ampleur et la nature de l'absence de chez-soi dans les Etats membres ;
- Le nombre de personnes sans chez-soi détaillé par âge et sexe ;
- Le statut juridique précis des personnes sans chez-soi dans les Etats membres ;
- Les modalités détaillées des dispositifs d'aide aux personnes sans chez-soi et en particulier des projets novateurs lancés par les secteurs public, caritatif ou privé ;
- La teneur des études existantes sur la problématique de l'absence de chez-soi ;
- Les causes de l'absence de chez-soi.

11

Ce séminaire a mené à la fondation de la FEANTSA et de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme. Ce dernier s'efforce d'apporter les données présentées comme nécessaires lors du séminaire pour éclairer l'élaboration de politiques publiques aux échelons national et communautaire.

Ce panorama des recherches sur l'absence de chez-soi dans l'Union européenne, complété de sources secondaires, s'inspire principalement des travaux de l'Observatoire depuis sa création en 1991.

¹ Ce séminaire, organisé par plusieurs associations, s'est tenu en République d'Irlande du 13 au 15 septembre 1985.

Des données relativement détaillées sur les thématiques mises en lumière ci-dessus sont disponibles pour beaucoup d'Etats membres mais des lacunes importantes subsistent, particulièrement pour les Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) (voir également Philippot et al., 2007, pour une analyse comparable). Le présent rapport, élaboré sous un format accessible, vise à fournir une solide base de réflexion pour les scénarios politiques de lutte contre l'absence de chez-soi à la lumière des données disponibles sur les politiques visant à prévenir ce phénomène et à en minimiser, pour les personnes qui en sont finalement victimes, la durée et les conséquences potentielles.

EXPLICATIONS DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

On peut ranger les explications les plus communes de l'absence de chez-soi en deux grandes catégories : structurelles et individuelles (Neale, 1997). Les premières attribuent les causes de l'absence de chez-soi à des schémas socioéconomiques et citent le plus souvent les principaux facteurs suivants : pauvreté, forces négatives agissant sur le marché du travail, couverture insuffisante des services sociaux, réductions et restrictions affectant les prestations sociales et pénurie de logement abordables et accessibles. Les explications individuelles s'attardent sur les traits personnels et comportementaux des personnes sans chez-soi et suggèrent que le phénomène qui les touche résulte de difficultés personnelles telles que la maladie mentale ou des assuétudes.

Si les chercheurs défendent rarement une position excluant les facteurs structurels ou individuels, leurs travaux font généralement peser l'accent davantage sur les uns ou sur les autres. Toutefois, si les explications de l'absence de chez-soi oscillent plus ou moins fortement entre les uns et les autres selon les pays et les moments, il se profile une « nouvelle orthodoxie » reposant sur des données de recherche de plus en plus solides qui décrit l'absence de chez-soi comme le résultat d'une interaction dynamique entre actions et traits individuels et changement structurel (Pleace, 2000).

■ PREMIÈRES RECHERCHES : L'ACCENT SUR LES EXPLICATIONS INDIVIDUELLES

Les travaux en sciences sociales consacrés à l'absence de chez-soi avant les années 70², assez peu nombreux, viennent surtout d'Amérique du Nord (par exemple : Anderson, 1923 ; Wallace, 1965 ; Wiseman, 1970 ; Spradley, 1970) et, dans une moindre mesure, de Grande-Bretagne (par exemple : O'Connor, 1963 ; Cook, 1975 ; Digby, 1976). Ils se concentrent sur le profil des habitants de la « Cour des miracles », c'est-à-dire du quartier où s'entassaient les hommes sans abri³. Ces études présentaient principalement l'absence de chez-soi comme un processus de désaffiliation⁴ sociale dû aux traits individuels des personnes elles-mêmes. Autrement dit, ce seraient les besoins et traits personnels des personnes qui en font des « sans chez-soi ». Des éclairages alternatifs étaient toutefois aussi

2 Ces recherches sur l'absence de chez-soi ou sur le « vagabondage » étaient largement le fait de chercheurs en médecine étudiant la santé des personnes sans chez-soi (par exemple : Edwards *et al.*, 1966), d'experts juridiques se penchant sur les conséquences et le caractère constitutionnel de la réglementation en matière de vagabondage (par exemple : Lacey, 1953) ou de journalistes narrant l'expérience vécue de personnes sans chez-soi (Sandford, 1971).

3 L'absence de chez-soi est généralement considérée comme un phénomène principalement masculin. Historiquement – et aujourd'hui encore –, que ce soit en termes de politique ou dans la littérature consacrée à l'absence de chez-soi, c'est l'homme sans chez-soi qui est l'objet des préoccupations. Cela ne signifie pas que la femme sans chez-soi n'existe pas mais plutôt qu'elle n'est pas considérée comme telle. Il a fallu attendre les deux dernières décennies pour qu'elle soit reconnue comme « sans chez-soi » et non plus comme la victime de violences conjugales, ayant besoin d'un accompagnement ou présentant un comportement déviant. Deux phénomènes peuvent permettre d'expliquer cette situation. Premièrement, comme indiqué ci-dessus, la femme sans chez-soi était auparavant considérée comme déviante, aussi bien sur le plan statistique que du point de vue des causes de sa situation. Par conséquent, une série d'institutions spécialisées ont vu le jour pour contrôler ces femmes « rebelles » et donc reclassées dans une autre catégorie que celle des « sans chez-soi ». Deuxièmement, d'un point de vue à la fois idéologique et pratique, la place de la femme était « au foyer », dans le « chez-soi », et les options de celle qui souhaitait s'en échapper étaient très limitées ; celle qui enfreignait les règles s'exposait à l'opprobre. Ces deux facteurs se renforçaient mutuellement et, par conséquent, les premières études consacrées à l'absence de chez-soi sont parties du principe qu'il s'agissait essentiellement d'un phénomène masculin et que, si des femmes y étaient confrontées, il devait s'agir de cas d'errance et de profonde désocialisation.

4 Les chefs de file de cette école étaient Howard M. Bahr et ses partisans. Ils donnaient la définition formelle suivante de la désaffiliation : « l'absence de chez-soi est un état de détachement vis-à-vis de la société caractérisé par l'absence ou l'atténuation des liens affiliatifs qui unissent les personnes stables à un réseau de structures sociales interconnectées » (1973, p. 17).

avancés, mettant en exergue les relations entre personnes sans chez-soi et intervenants officiels – tels que les structures de prise en charge des personnes sans chez-soi ou les services de police – et comment ces relations déséquilibrées conditionnent l'existence des personnes concernées (par exemple : Archard, 1979a). Dans son bilan critique de la littérature scientifique consacrée au vagabondage, Archard (1979b, p. 19) conclut que :

« La stratégie contemporaine de recherche consiste à étudier, non pas le vagabondage, mais les vagabonds. La loupe du chercheur s'attarde sur l'individu plutôt que sur les dimensions sociopolitiques du problème. L'étude sociologique de la réglementation et de la politique, aux niveaux tant idéologique qu'institutionnel, a été oubliée. Plus important encore, les recherches contemporaines passent sous silence le lien entre le vagabondage, la réaction qu'il suscite au sein de la société et le tissu socioéconomique du capitalisme moderne. »

Avec l'augmentation du nombre de personnes sans chez-soi durant les années 80, les thèses individualistes, faisant la part belle aux traits pathologiques des personnes concernées, se sont avérées de plus en plus difficiles à soutenir. De nouvelles explications ont acquis droit de cité, mettant en avant, comme moteurs de la recrudescence apparente de l'absence de chez-soi – outre le retrait de l'Etat-providence –, l'impact des mutations des marchés du travail et du logement, c'est-à-dire autant d'explications « structurelles ». Ces évolutions profondes dans la représentation de l'absence de chez-soi se sont assez souvent produites à l'échelon international suite à des débats entre groupes de chercheurs relativement peu nombreux. Quant à la vision de l'absence de chez-soi dans les Etats membres, elle était et demeure très variable⁵.

La conceptualisation de l'absence de chez-soi parmi les Etats membres dépend en partie du domaine de recherche qui motive les travaux, du point de vue idéologique du secteur associatif et des services publics chargés de financer ou d'assurer la prise en charge des personnes sans chez-soi. Par exemple, Fitzpatrick & Christian (2006) se penchent sur les différences entre les recherches sur l'absence de chez-soi aux Etats-Unis et au Royaume-Uni et soulignent l'influence des diverses disciplines académiques sur la caractérisation de l'absence de chez-soi.

Un second séminaire communautaire s'est tenu en septembre 1986 à Vierset-Barse (Belgique) pour se pencher sur les structures de prise en charge des personnes sans chez-soi à travers l'Europe et identifiait deux catégories de personnes sans chez-soi (Rencontre Européenne Humaine, 1986, pp. 23-24) :

1. Celles qui se trouvaient dans cette situation à cause d'un « dénuement matériel, généralement dû à un décalage entre l'offre et la demande de logements » (c'est-à-dire les personnes sans chez-soi pour raisons structurelles) ;
2. Celles « psychosocialement inaptes à occuper un logement indépendant parce que, même à supposer qu'elles y accèdent matériellement, elles seraient incapables de s'y stabiliser de manière indépendante et/ou pérenne du fait de diverses difficultés psychosociales » (c'est-à-dire les personnes sans chez-soi principalement du fait de leurs besoins ou de leurs traits individuels).

13

■ VIRAGE VERS DES EXPLICATIONS STRUCTURELLES

Un rapport destiné à la Commission des affaires sociales et de l'emploi du Parlement européen sur le thème de l'hébergement des sans chez-soi mettait en exergue les causes structurelles de l'absence de chez-soi :

« L'absence de chez-soi est avant tout le résultat de la perte du logement et [que] les sans-abri [sic !] sont principalement des ménages qui, majoritairement, se situent en dessous – ou légèrement au-dessus – du seuil d'accès aux prestations sociales de base, le seuil de pauvreté tel que le définissent les institutions, ... L'origine de l'absence de chez-soi, et plus encore sa durée, tiennent d'une part à la pauvreté et d'autre part à des efforts insuffisants, voire inexistant, pour y remédier » (Parlement européen, 1987, p. 11).

⁵ Par exemple, des bilans détaillés de l'histoire de la recherche sur l'absence de chez-soi au Royaume-Uni (Pleace & Quilgars, 2003) et en Irlande (O'Sullivan, 2008b) suggèrent que les explications structuralistes de l'absence de chez-soi sont apparues plus précocement dans ces pays que ne le laisse entrevoir le tableau brossé ci-dessus.

Quelques années plus tard, dans un panorama de l'absence de chez-soi, le Conseil de l'Europe faisait sienne cette interprétation générale en affirmant que « l'absence de chez-soi constitue une forme extrême de pauvreté et de marginalisation » (Groupe d'étude sur le sans-abrisme, 1993, p. 44). Dans un panorama détaillé des recherches sur l'absence de chez-soi dans l'Union européenne basé sur les rapports compilés par l'Observatoire européen sur le sans-abrisme durant la première moitié des années 90, Avramov proposait une interprétation succincte de l'absence de chez-soi qui allait dominer la réflexion sur ce phénomène à l'échelon communautaire pendant les quinze années qui ont suivi. Elle affirmait que les parcours menant à l'absence de chez-soi sont « associés à des revenus insuffisants et à l'inaccessibilité d'un logement abordable, le déclencheur de cette situation étant généralement la survenance d'un ou plusieurs événements traumatisant dans la vie des personnes » (1995a, p. 80).

L'interprétation d'Avramov n'était pas unanimement partagée, comme l'observait Fitzpatrick dans son bilan de 1998 des rapports nationaux sur l'absence de chez-soi rédigés par plusieurs membres de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme. Fitzpatrick montrait que les avis concernant la part relative des explications structurelles et individuelles de l'absence de chez-soi variaient entre membres de l'Observatoire⁶.

Toutefois, malgré la poursuite du débat sur le rôle prédominant de facteurs structurels, ou au contraire, individuels en tant que causes de l'absence de chez-soi, les premiers ont petit à petit pris le pas sur les seconds. L'interprétation que proposait Avramov des causes de l'absence de chez-soi gagnait ainsi progressivement en crédit.

LES « NOUVELLES PERSONNES SANS CHEZ-SOI » ET LA « NOUVELLE ORTHODOXIE »

Il est également apparu que la nature et l'ampleur de l'absence de chez-soi varient selon les Etats membres de l'Union européenne (Daly, 1993). Si les sources de données sur l'absence de chez-soi étaient – et restent – problématiques (voir Harvey, 1999 pour un panorama des difficultés à définir et mesurer l'absence de chez-soi à travers l'Union européenne dans les années 90), on disposait toutefois d'assez d'informations pour observer que l'absence de chez-soi n'était pas une problématique identique dans toute l'Union européenne.

Marsh & Kennett (1999) affirmaient que les changements intervenus dans l'organisation des Etats-providence aggravait l'exposition d'un nombre croissant de personnes à l'absence de chez-soi. Ils ont inventé l'expression « nouveau sans-abri » qui a petit à petit donné naissance à une importante école de pensée en matière d'absence de chez-soi. Les « nouveaux sans-abri » étaient les victimes de « la fin du plein emploi, de l'usure du filet de sécurité tendu par l'aide sociale et de la mercantilisation et de la résidualisation de l'Etat-providence » (1999, p. 1). S'ils décrivaient ainsi principalement la situation au Royaume-Uni, Marsh & Kennett affirmaient également que l'on croise aussi ces « nouveaux sans-abri » ailleurs en Europe. Bien que reconnaissant que la mutation de l'Etat-providence n'était pas uniforme à travers l'Europe, ils affirmaient qu'à la baisse généralisée des dépenses sociales était associée une augmentation de l'absence de chez-soi. Or, s'il était possible de caractériser le phénomène à partir de ces grandes mutations structurelles et s'il existait une corrélation entre son évolution et la restructuration des systèmes de protection sociale, cela tendait à suggérer que les gouvernements peuvent, à travers leur action politique, influencer les schémas caractérisant l'absence de chez-soi en minimisant son apparition et sa durée.

Malgré des éclairages très différents sur les causes soit structurelles soit individuelles de l'absence de chez-soi selon les Etats membres, un consensus assez large s'est progressivement fait jour parmi les chercheurs et les décideurs politiques pour considérer que l'explication purement structurelle n'était pas suffisante. Si des faits structurels devaient nécessairement modérer les explications fondées sur des pathologies individuelles, elles échouaient à leur tour à expliquer suffisamment pourquoi quelques-uns seulement des ménages exposés au chômage, à la pauvreté et à la démission des services d'aide sociale perdaient leur chez-eux.

⁶ Ces pondérations différentes traduisent non seulement l'éclairage personnel de chaque chercheur mais aussi en partie la théorie prédominante pour caractériser l'absence de chez-soi dans les Etats membres.

La polarisation des avis concernant les causes de l'absence de chez-soi – bien souvent exacerbée par des polémistes – a petit à petit fait place au point de vue que des difficultés de vie des personnes, concomitamment à certains facteurs structurels, étaient susceptibles de causer la perte du chez-soi. En d'autres termes, ce serait la convergence d'un faisceau de difficultés personnelles et d'événements structurels délétères qui créerait un véritable risque de perte du chez-soi. A elles seules, ces difficultés personnelles n'expliquent pas nécessairement l'absence de chez-soi, pas plus que des événements structurels – par exemple l'évolution du marché immobilier – ne provoquent isolément la perte du chez-soi.

Bien que consacrant l'ascendant des causes structurelles de l'absence de chez-soi, cette « nouvelle orthodoxie » (Pleace, 2000) reconnaît l'importance de facteurs personnels et s'efforce de les intégrer dans un cadre structurel⁷. Dès le début du 21^e siècle, le clivage entre explications structurelles et individuelles de l'absence de chez-soi qui avait dominé les débats depuis le début des années 80 s'est estompé pour être progressivement remplacé par une nouvelle interprétation, une « nouvelle orthodoxie » des causes de l'absence de chez-soi, affirmant que :

« les facteurs structurels créent les conditions dans lesquelles la perte du chez-soi va se produire ; et les personnes connaissant des difficultés personnelles sont plus exposées que les autres à ces évolutions socioéconomiques délétères ; la forte proportion de personnes en difficulté personnelle parmi la population sans chez-soi s'explique par leur vulnérabilité face aux forces macro-structurelles sans qu'il faille recourir à une explication individuelle de leur situation » (Fitzpatrick, 2005, p. 4 ; voir également Fitzpatrick et al., 2009).

Ceci dit, Fitzpatrick (2005, p. 5) affirme que la « nouvelle orthodoxie » n'épuise pas complètement le débat sur les causes de l'absence de chez-soi et pose la question de savoir « [ce] qui, dans ces 'facteurs' structurels et individuels, provoque la perte du chez-soi ». Elle soutient que les mécanismes causaux susceptibles de provoquer la perte du chez-soi se manifestent dans quatre domaines – qu'elle ne hiérarchise pas, ce qui est révélateur : les structures immobilières, économiques et interpersonnelles et les attributs personnels (2005, p. 13).

Recourant à une approche biographique qualitative pour explorer la « nouvelle orthodoxie », McNaughton (2008, pp. 168-9) affirme dans son étude que les personnes sans chez-soi interrogées

« évoquent toutes, pour expliquer la perte de leur chez-soi, des événements personnels tels que la consommation d'alcool ou de drogue, une rupture ou une maladie mentale... Le fait que ces situations aient débouché sur la perte du chez-soi tient aussi, sur le plan structurel, à un manque de ressources personnelles chez les personnes interrogées. Or, si les ressources humaines, sociales, matérielles et financières qui amortissent les effets négatifs de difficultés personnelles sont (in)disponibles, c'est en fonction de mécanismes structurels ».

D'aucuns suggèrent qu'il faut davantage tenir compte du rôle de l'action des individus dans le débat sur les causes de l'absence de chez-soi. Par exemple, Cloke et al. (2010, p. 18) affirment qu'il faut éviter de présenter les « personnes sans chez-soi comme les victimes impuissantes de forces qui échappent à leur contrôle » et « donner voix aux émotions, expériences, représentations et actions complexes et souvent contradictoires que véhiculent les gens et la vie des personnes sans chez-soi ». Dans la même veine, McNaughton Nicholls (2009) affirme que, sans sous-estimer le rôle des structures sociales dans les causes de l'absence de chez-soi et tout en évitant d'en « pathologiser » les victimes, il faut compter avec d'autres facteurs, dont en particulier l'action des individus.

Si les deux dernières décennies ont vu un consensus plus large s'imposer parmi les chercheurs sur les causes de l'absence de chez-soi, ce consensus est de nature plus idéologique qu'empirique. En d'autres termes, parmi les dernières hypothèses en date sur la nature des causes de l'absence de chez-soi, certaines sont difficiles à démontrer véritablement étant donné le manque persistant de données solides concernant les personnes sans chez-soi. Il demeure ainsi très difficile de

⁷ Dans un panorama de la littérature sur l'absence de chez-soi aux Etats-Unis, Lee et al. (2010, p. 509) formulent, eux aussi, cette opinion lorsqu'ils affirment que ces vingt dernières années, « [l]es arguments disciplinaires et idéologiques sur les causes de l'absence de chez-soi marquent le pas » et que « dans l'ensemble, [l]es chercheurs sont désormais prêts à s'accorder sur un modèle conceptuel intégrant des antécédents d'échelle à la fois macro et micro ».

démontrer empiriquement comment la concomitance de difficultés individuelles et structurelles peut « déclencher » la perte du chez-soi et comment diverses variables – des régimes de protection sociale à la politique policière et de traitement des assuétudes en passant par la politique de logement – intervient dans la caractérisation de l’absence de chez-soi à travers l’Union européenne.

Ces approches théoriques et méthodologiques changeantes et variées ont débouché sur des caractérisations divergentes de l’absence de chez-soi. Par exemple, certaines explications de ce phénomène aux Etats-Unis – surtout chez les familles avec enfants mais aussi dans le cas d’adultes isolés – affirment la prépondérance de facteurs structurels, et plus spécifiquement du rôle du marché immobilier et de la pénurie de locations abordables, sur les difficultés individuelles. En Europe, on observe au contraire que l’accent porte de plus en plus souvent sur les besoins individuels des personnes sans chez-soi en termes d’appui à la fourniture d’un hébergement individuel de qualité (Stephens et al., 2010).

MESURER L’ABSENCE DE CHEZ-SOI

L’hétérogénéité de la population sans chez-soi a contribué aux difficultés méthodologiques associées à l’estimation de la prévalence du phénomène (que nous abordons plus en détail au Chapitre 2). L’une des difficultés que revêt la mesure de l’absence de chez-soi tient à la difficulté de s’accorder sur ce qui la définit. O’Connell (2003) signale par exemple que malgré les innombrables travaux consacrés à l’absence de chez-soi tant aux Etats-Unis qu’au Royaume-Uni, il demeure difficile de la quantifier.

Les personnes sans chez-soi forment un public varié, caractérisé par des parcours et des expériences personnelles divers et les chercheurs ont ainsi eu recours à tout un éventail de définitions en fonction du périmètre, de la nature et de la finalité de leurs travaux. En outre, le caractère changeant de la population sans chez-soi complique encore le double défi que pose l’élaboration d’une définition unique, exhaustive de cette population insaisissable et sa mesure. Les personnes sans logement pérenne changent constamment de lieu, de statut et de solution d’hébergement, les rendant difficiles à cerner dans l’inconstance de leurs situations diverses.

La définition la plus évidente de l’absence de chez-soi – et qui domine dans l’opinion publique – renvoie à l’« exclusion extrême du logement », à la « grande exclusion » ou encore au « sans-abrisme », c’est-à-dire à des expressions utilisées pour désigner les personnes qui ne disposent d’aucun abri d’aucune sorte. Cette réalité renvoie également à la définition la plus restrictive de l’absence de chez-soi qui ne s’applique qu’aux SDF, aux primo-arrivants, aux victimes d’incendies ou d’inondations ou aux personnes confrontées à la perspective de devoir vivre dans la rue, voire qui en font l’amère expérience. Pourtant, il est largement reconnu que la grande exclusion, le sans-abrisme, ne concerne qu’une minorité de personnes sans chez-soi et est associée à des publics et des lieux spécifiques, c’est-à-dire généralement à des hommes vivant dans l’espace public. En outre, l’amalgame dans l’opinion entre sans-abrisme et absence de chez-soi risque de perpétuer la caricature de l’absence de chez-soi en tant que manifestation d’une déviance individuelle (Pleace, 2000).

A l’autre extrême – et selon une perspective plus large –, on trouve une définition qui tient compte de toutes les personnes en « logement inadéquat » ou « risquant de perdre leur chez-soi ». Entre ces deux extrêmes – absence de chez-soi particulièrement visible ou, au contraire, assez « discrète » ou « cachée » –, on trouve des personnes en hébergement d’urgence ou temporaire tels que foyers ou refuges ainsi que les personnes en logement précaire ou transitoire (par exemple : hébergées chez des amis ou des proches ou qui squattent). Il convient dès lors de considérer l’absence de chez-soi comme recouvrant les situations allant du risque de perdre son chez-soi à la grande exclusion, c’est-à-dire au sans-abrisme de longue durée, en passant par l’absence temporaire ou épisodique de logement pérenne (ou l’hébergement temporaire).

Pour tenter de tenir compte de ces difficultés de mesure et de définition, l’Observatoire européen sur le sans-abrisme et la FEANTSA ont mis au point une typologie conceptuelle – c’est-à-dire une définition – de l’absence de chez-soi baptisée ETHOS qui tient compte de quatre situations différentes sur le plan du logement : sans-abrisme, sans-logisme, logement précaire et logement inadéquat (voir

le Chapitre 2 pour un examen détaillé de la typologie ETHOS). L'idée d'un continuum de l'absence de chez-soi se reflète dans la quadruple définition pratique d'ETHOS. Pour en préciser encore chaque catégorie et éviter les chevauchements ou les ambiguïtés entre elles, des définitions opérationnelles sont fournies pour chacun des quatre statuts résidentiels. L'utilisation de ces définitions opérationnelles est censée permettre la mesure de différentes dimensions de l'absence de chez-soi dans n'importe quel pays d'Europe.

AIDE SOCIALE, LOGEMENT ET SERVICES AUX PERSONNES SANS CHEZ-SOI

Les instruments d'inclusion sociale qui composent l'Etat-providence et l'ampleur et la couverture de l'aide sociale ne sont pas uniformes à travers l'Union européenne. Partant du constat de différences manifestes en son sein, les observateurs ont identifié des groupes/régimes d'aide sociale qui sont abordés plus en détail au Chapitre 3.

Les chercheurs débattent depuis longtemps de la relation entre logement et Etat-providence (voir Malpass, 2008 et Stephens et al., 2010, pour un bilan de ces débats). Malpass (2008) affirme que le système du logement possède sa propre dynamique, ancrée dans des mécanismes de marché, et qu'il faut essentiellement considérer la politique de logement comme un appui au marché. Malpass prétend, au contraire, que « le logement a facilité une dynamique de restructuration de l'aide sociale mais n'en a pas été le moteur » (2008, p.16).

Bengtsson et al. (2006) adoptent un point de vue similaire dans leur étude détaillée de l'éventail des systèmes de logement des cinq régimes nordiques d'aide sociale. Les systèmes de logement des pays nordiques se répartissent entre les pays où domine la propriété d'occupation (Finlande, Norvège et Islande) et ceux caractérisés par des secteurs locatifs publics et privés importants (Danemark et Suède). Ces systèmes de logement ont évolué selon des schémas différents qui ont donné naissance à des paysages immobiliers très contrastés pour des pays dont les régimes de protection sociale sont pourtant relativement proches.

Les déficiences qui caractérisent les estimations de l'ampleur de l'absence de chez-soi sur tout le territoire de l'Union européenne interdisent toute vérification rigoureuse du lien entre régimes de protection sociale, politiques de logement et quantification de l'absence de chez-soi dans tous les Etats membres. Toutefois, des travaux récents reposant sur une série d'études de cas nationales ont conclu que :

« Les régimes d'aide sociale sont manifestement pertinents en ce qui concerne la situation des personnes sans chez-soi – le niveau le plus élevé de protection générale des personnes risquant de perdre leur chez-soi est assuré par les régimes socio-démocrates / hybrides que nous avons étudiés (Suède et Pays-Bas) tandis que les régimes méditerranéens (Portugal) et, plus encore, en transition (Hongrie) ont révélé les niveaux les plus bas » (Stephens et al., 2010, p. 257).

17

Des schémas aussi généraux à l'échelle macro peuvent cacher d'importantes variations locales en termes d'ampleur du phénomène et les dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi sont également susceptibles de varier non seulement d'un pays, mais d'une région, voire d'une ville à l'autre (voir le Chapitre 4).

RECHERCHE SUR L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

Nous l'avons dit, l'absence de chez-soi est de mieux en mieux appréhendée en tant que dynamique différenciée caractérisée par des voies d'entrée et de sortie, c'est-à-dire des parcours, différents selon les publics subsidiaires concernés. L'image populiste d'une population sans chez-soi composée d'hommes d'âge moyen atteints de toutes sortes d'assuétudes et de maladies ne correspond, en réalité, généralement qu'à une petite minorité des personnes sans chez-soi. Si cette image de

l'absence de chez-soi est si tenace, c'est qu'elle tient principalement aux méthodologies qui sous-tendent les recherches consacrées à ce phénomène à travers l'Europe.

La méthodologie de recherche la plus répandue sur l'absence de chez-soi en Europe est l'enquête par échantillonnage (c'est-à-dire l'approche instantanée). Les recherches par échantillon, reposant principalement sur des entretiens structurés en binôme, fournissent des informations détaillées concernant le profil – la « démographie » et l'« incapacité » (Snow et al., 1994, p. 462) – des personnes sans chez-soi, au risque de déformer notre image du phénomène en échouant à saisir son dynamisme. Ces distorsions peuvent résulter d'un certain nombre de tendances méthodologiques et interprétatives dans les recherches, dont:

- les limites des recherches par échantillonnage ;
- l'utilisation inappropriée d'instruments de diagnostic psychiatrique et à la médicalisation de la problématique ;
- l'absence de cadre de contextualisation.

■ LES LIMITES DES RECHERCHES PAR ÉCHANTILLONNAGE

Les études par échantillonnages ou instantanées surestiment l'« incapacité » des personnes sans chez-soi car, à tout moment donné, les personnes sans chez-soi depuis longtemps sont inévitablement surreprésentées dans ces travaux. Ces recherches ne rendent pas compte du flux des personnes qui, au fil du temps, perdent et retrouvent un chez-soi. Seules des recherches longitudinales permettent de saisir la nature dynamique du phénomène.

Dans leur bilan d'études quantitatives sur l'absence de chez-soi, Benjaminsen et al. (2005, p. 13) affirment que « malgré leur coût et la difficulté qu'elles posent, les études longitudinales sont indispensables parce qu'elles fournissent des données essentielles sur les voies de sortie de l'absence de chez-soi et les rechutes ainsi que sur la situation personnelle des personnes concernées ». Toutefois, les études longitudinales solides sont relativement rares dans les Etats membres de l'Union européenne et traduisent en partie des traditions différentes en termes de méthodologie de recherche sur l'absence de chez-soi.

Par exemple, Fitzpatrick & Christian (2006) notent que les chercheurs spécialisés au Royaume-Uni ont souvent une formation universitaire en sociologie ou en logement tandis qu'aux Etats-Unis, ce sont les formations universitaires en psychologie, au travail social et en médecine qui dominent la recherche sur l'absence de chez-soi. Sur le plan méthodologique, cette situation a eu tendance à faire prédominer les démarches quantitatives dans la recherche étasunienne (plus généralement, les sciences sociales aux Etats-Unis sont plus largement dominées par les approches quantitatives que dans les Etats membres de l'Union européenne) tandis que les approches qualitatives sont le plus représentées dans les études britanniques⁸. Ceci traduit également des modalités de financement différentes étant donné que les recherches quantitatives, surtout longitudinales, sont gourmandes en moyens.

Les recherches longitudinales menées aux Etats-Unis ont clairement mis en lumière la nature dynamique de l'absence de chez-soi : la majorité des personnes y entrent et en sortent assez rapidement. De manière générale, ces études ont permis d'identifier trois publics subsidiaires de personnes sans chez-soi :

- les personnes provisoirement sans chez-soi qui ont rapidement retrouvé un chez-soi et ne l'ont plus perdu ;
- les personnes connaissant des périodes sans chez soi brèves mais répétées ;
- les personnes chroniquement sans chez-soi fréquentant régulièrement les structures d'accueil d'urgence ou vivant dans la rue.

⁸ De manière générale, ce constat s'applique également à d'autres Etats membres de l'Union européenne où prédominent, dans la recherche sur l'absence de chez-soi, d'une part, les approches qualitatives et, d'autre part, les démarches quantitatives par échantillonnage. Toutefois, un projet d'étude quantitative longitudinale d'ampleur nationale a récemment été lancé au Danemark et la troisième levée de données d'une étude qualitative longitudinale sur les jeunes sans chez-soi de Dublin (Irlande) vient de se terminer (Mayock et al., 2010).

Quelque 80 % des personnes sans chez-soi appartiennent à la catégorie des personnes « transitoirement » sans chez-soi. Ces constats de recherche, qui s'appliquent grosso modo aussi bien aux personnes seules qu'aux familles, montrent que la majorité des personnes et des ménages sont capables de se sortir définitivement de cette situation et y parviennent. C'est ainsi que la caractérisation des conditions d'une sortie réussie à long terme de l'absence de chez-soi est devenue une préoccupation de premier plan pour les chercheurs, voire les politiques (Culhane & Metraux, 2008). Nous discuterons de cette analyse de manière plus profonde au chapitre 7.

Ceci dit, il est difficile de comparer précisément la situation des Etats-Unis à celle de la majorité des Etats membres de l'Union européenne – où l'absence de chez-soi est moins « vaste » en termes de public touché (particulièrement en Europe septentrionale et occidentale mais peut-être aussi dans le sud de l'Europe et dans les PECO) qu'aux Etats-Unis. En outre, le manque de précision quant à la définition d'une bonne stratégie de sortie de l'absence de chez-soi est source de difficultés pour les études comparatives (voir Mayock *et al.*, 2010, pour un bilan des diverses approches de mesure des voies de sorties de l'absence de chez-soi). Quoi qu'il en soit, Geerdsen *et al.* (2005, p. 13) ont étudié les voies de sortie des adultes sans chez-soi au Danemark – où l'on entend par « sortie » toute personne ayant un « logement ordinaire », c'est-à-dire « un bail en bonne et due forme » sept ans après avoir été comptabilisée pour la première fois comme étant hébergée en « refuge, centre d'accueil ou institution familiale » – et a constaté que la majorité avaient évolué vers un logement stable, même si c'était plus souvent le cas des femmes que des hommes.

■ USAGE INAPPROPRIÉ D'INSTRUMENTS DE DIAGNOSTIC PSYCHIATRIQUE

L'absence de chez-soi a longtemps été associée, dans l'imaginaire collectif, aux troubles de la santé mentale et aux assuétudes. Or, ce lien n'est peut-être pas aussi étroit qu'on a pu le penser. Dans un bilan des études de prévalence des troubles de la santé mentale chez les personnes sans chez-soi menée entre 1966 et 2007, Fazel *et al.* (2008) n'ont pu identifier, en Europe et aux Etats-Unis, que 29 études définissant clairement à la fois troubles de la santé mentale et absence de chez-soi. Et même ces études méthodologiquement plus solides présentent des taux de prévalence extrêmement variables. Ceux de l'alcoolodépendance varient par exemple de 8,5 % à 58,1 % tandis que ceux de la toxicodépendance vont de 4,7 % à 54,2 % et ceux des troubles psychotiques de 2,8 % à 42,3 %.

La plus grande prudence s'impose donc clairement pour évaluer l'incidence des troubles mentaux parmi les personnes sans chez-soi. Or, bien que les recherches dans ce domaine ne puissent pour la plupart aucunement prétendre aborder un éventuel lien de cause à effet, certaines ne sont pas exemptes d'inférences inappropriées. S'il existe un consensus pour affirmer, généralement sur la foi de recherches par échantillonnage, que les taux de troubles mentaux sont plus élevés chez les personnes sans chez-soi que dans le reste de la population (voir Beijer & Andréasson, 2010 pour une étude récente le démontrant), il est difficile de se prononcer clairement sur la question de savoir s'il s'agit d'un facteur de prédisposition à la perte du chez soi ou d'une conséquence de celle-ci.

■ L'ABSENCE DE CADRE DE CONTEXTUALISATION

La recherche sur les personnes sans chez-soi doit reconnaître l'importance du contexte ou, comme l'a fait remarquer fort à propos un groupe de chercheurs au sujet de la mesure de l'incidence des maladies mentales chez les personnes sans chez-soi, les chercheurs doivent être attentifs à la « Fragilité de la mesure de la folie dans des situations folles » (Snow *et al.*, 1988). Divers travaux montrent par exemple avec une belle constance que les personnes sans chez-soi sont surreprésentées dans les taux d'arrestations et les populations carcérales (Seymour & Costello, 2005 ; Dyb, 2009), ce que l'on pourrait interpréter comme une confirmation que les personnes sans chez-soi sont plus criminogènes que le reste de la population. Vues sous cet angle, elles pourraient être considérées comme intrinsèquement déviantes et ce serait alors leur déviance qui entraînerait leur arrestation voire, dans certains cas, leur incarcération. Or, plutôt que de considérer l'incarcération des personnes sans chez-soi comme un signe de leur nature criminelle, on est en droit d'affirmer que c'est la criminalisation de certains actes associés à l'absence de chez-soi qui entraîne des taux particulièrement élevés d'arrestation et d'incarcération chez ce public.

Récemment encore, dans certains Etats membres de l'Union européenne, l'absence de chez-soi – parfois mieux connue sous le terme de « vagabondage » – était en soi un délit éventuellement passible d'incarcération. Il s'agissait, en d'autres termes, d'un délit d'état plus que d'un acte criminel. Ces dernières années, Etats et villes tendent à légiférer pour réglementer, voire interdire, certaines activités sur la voie publique telles que mendier, vivre dans la rue ou consommer de l'alcool (voir Doherty et al., 2008). Il convient donc de contextualiser les taux d'arrestation et d'incarcération et de les comprendre comme le fruit d'évolutions réglementaires. On ne peut interpréter les taux d'arrestation et d'incarcération des personnes sans chez-soi comme le signe d'une prédisposition criminelle qui serait la cause de leur situation. Au contraire, c'est leur situation objective de sans chez-soi elle-même que l'action du législateur définit comme criminogène. Outre la criminalisation du statut de sans chez-soi par la réglementation nationale, la situation des personnes concernées peut les amener à adopter des « stratégies de survie » souvent illégales et débouchant donc sur des taux d'arrestation plus élevés parmi ce public.

Les réflexions ci-dessus, d'une part sur la conceptualisation changeante de l'absence de chez-soi et d'autre part sur les outils méthodologiques, sont liées. D'un côté, la réflexion sur les causes de l'absence de chez-soi à travers les Etats membres de l'Union européenne est entravée par les méthodologies de recherche utilisées, contribuant à une caractérisation biaisée de la nature et de l'ampleur du phénomène et donc de ses causes. Toutefois, on constate une diversification accrue et une sophistication croissante des méthodologies de recherche récentes sur l'absence de chez-soi en Europe (par exemple : Morrison, 2009 ; Dibben et al., 2009 ; Mayock et al., 2010).

VOIES D'ENTRÉE ET DE SORTIE DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

A côté d'explications théoriques plus nuancées concernant les causes et le contexte de l'absence de chez-soi sont apparues ces dernières années des caractérisations plus complexes et plus riches des chemins qui mènent à l'absence de chez-soi et en sortent, sous-tendues par le concept de « parcours » du sans chez-soi (Clapham, 2003). La notion de parcours rompt avec le portrait de l'absence de chez-soi comme un état statique (Minnery & Greenhalgh, 2007, p. 644). La notion de « parcours » a vu le jour à mesure de la sophistication croissante des méthodologies de recherche, évoluant des enquêtes instantanées ou par échantillonnage vers des démarches longitudinales. Chemin faisant, les chercheurs ont progressivement pris conscience que les ménages entrent et sortent de l'absence de chez-soi beaucoup plus fréquemment que les études par échantillonnage ne le laissent supposer.

Sur base du constat, issu d'études longitudinales, que l'absence de chez-soi est plus souvent provisoire que permanente, on s'attarde davantage depuis quelques années sur les voies ou les parcours qui sortent de l'absence de chez-soi plutôt que de se concentrer presque exclusivement sur celles qui y mènent. L'extraordinaire diversité des publics considérés comme sans chez-soi garantit également la catégorisation, tant des voies qui mènent à la perte du logement que de celles qui en sortent, selon des critères d'âge, de sexe, d'origine ethnique, de géographie, etc. Outre la caractérisation des parcours d'absence de chez-soi dans toute leur diversité, Pleace (2005, p. 5) suggère que pour être utile, toute conception du phénomène doit être décomposée en « publics signifiants et vérifiables de personnes partageant les mêmes voies d'entrée et d'expérience de l'absence de chez-soi ». Selon cette approche, il faut s'efforcer d'identifier des publics subsidiaires distincts au sein de la population sans chez-soi plutôt que d'étudier l'absence de chez-soi comme une catégorie étanche ou indécomposable. Cet éclairage s'appuie également sur la conviction qu'il est impossible de déduire directement les causes de l'absence de chez-soi des traits individuels des personnes concernées. En d'autres termes, pour chaque personne sans chez-soi présentant des facteurs de risque – tels que séjours en institution, rupture familiale, abus physiques ou sexuels, comportements répréhensibles, absence de réseaux d'accompagnement social, etc. – il existe un groupe, impossible à quantifier mais néanmoins nombreux, de personnes présentant au moins plusieurs de ces caractéristiques mais qui ne sont pas sans chez-soi.

Les parcours sont abordés plus en détail dans les Chapitres 5 & 7, le Chapitre 6 étant consacré à une analyse des effets de l'absence de chez-soi.

CONCLUSION

La recherche sur l'absence de chez-soi à travers l'Union européenne souffre toujours de diverses faiblesses et reste trop souvent descriptive et polémique plutôt qu'empirique et évaluative. Par exemple, dans un récent bilan d'études empiriques sur les interventions performantes auprès de la jeunesse sans chez-soi, Altena et al. (2010) n'en a trouvé aucune dans l'Union européenne – contre une très large majorité aux Etats-Unis. Dans leur analyse des recherches psychologiques sur l'absence de chez-soi en Europe entre 1970 et 2001, Philippot et al. (2007, p. 497) concluent sans ambages que ces travaux souffrent de deux faiblesses : « les méthodes utilisées sont souvent très faibles et les études sont principalement descriptives et athéoriques ».

Au Chapitre 2, nous présentons des informations plus détaillées sur la façon de mesurer l'absence de chez-soi dans la recherche et en particulier sur la Typologie ETHOS de l'exclusion liée au logement. Nous abordons ensuite au Chapitre 3 les diverses approches politiques en matière d'absence de chez-soi à travers l'Union européenne et, au Chapitre 4, les types de dispositifs de prise en charge disponibles pour les personnes sans chez-soi. Les Chapitres 5, 6 & 7 sont pour leur part respectivement consacrés à ce que l'on sait des parcours qui mènent à la perte du chez-soi, à l'expérience de l'absence de chez-soi et aux voies qui en sortent.

2. DÉFINIR ET MESURER L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

INTRODUCTION

Dans ce chapitre, nous passons en revue les difficultés que soulève l'élaboration d'une définition consensuelle de l'absence de chez-soi (et de l'exclusion liée au logement) à travers l'Union européenne et des facteurs qu'il faut prendre en compte pour améliorer la collecte et l'analyse des données. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques performantes de prévention de l'absence de chez-soi et de lutte contre ce phénomène concerne divers ministères et pouvoirs territoriaux ainsi que les associations qui prennent en charge les personnes concernées. Il est donc essentiel d'avoir une compréhension commune de la nature de l'absence de chez-soi et une approche commune de la collecte des données dans l'Union européenne.

Nous commencerons ce chapitre par une description de la définition conceptuelle de l'absence de chez-soi proposée par la FEANTSA et connue sous l'acronyme ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, « Typologie européenne de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement »). Nous abordons ensuite succinctement quelques-unes des problématiques opérationnelles à aborder pour veiller à ce que les données collectées soient précises et fiables. Dans un troisième temps, nous nous penchons sur l'élaboration d'indicateurs d'absence de chez-soi et nous terminons par un examen des indicateurs d'absence de chez-soi et d'exclusion liée au logement récemment adoptés par le Comité de protection sociale. Nous abordons ensuite les questions de gouvernance que pose la collecte des données et décrivons diverses approches adoptées en Europe. Nous concluons ce chapitre par quelques réflexions sur l'approche indispensable pour garantir la qualité de la collecte et de l'analyse des données afin de mieux caractériser l'absence de chez-soi et sa prévention, d'améliorer l'évaluation de divers instruments politiques et de promouvoir l'apprentissage par les pairs et les recherches comparatives.

DÉFINITIONS CONCEPTUELLES ET OPÉRATIONNELLES DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

Au Chapitre 1, nous abordons l'évolution de la caractérisation de l'absence de chez-soi. Pour la quantifier, il faut adopter des définitions à la fois conceptuelles et opérationnelles afin de caractériser sans ambiguïté le public concerné et les situations personnelles dans lesquelles il est susceptible de dénombrement. La FEANTSA a abordé ce défi en cadrant une démarche conceptuelle identifiant trois sphères qui, ensemble, composent le chez-soi et dont l'inexistence peut être considérée comme définissant son absence. Avoir un chez-soi peut être compris comme :

- disposer d'une habitation (ou d'un espace) décente et suffisante en regard de ses besoins et de ceux de sa famille (*sphère physique*) ;
- y disposer d'une certaine intimité et pouvoir y entretenir des relations sociales (*sphère sociale*) ;
- en avoir la jouissance exclusive, pérenne et attitrée (*sphère juridique*).

Ce modèle conceptuel a servi à identifier sept domaines théoriques de l'absence de chez-soi et d'exclusion liée au logement (voir le Schéma 2.1). Sur base de ce modèle, la FEANTSA a adopté une définition conceptuelle de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement présentée au Tableau 2. Elle l'a ensuite déclinée en une définition opérationnelle qui sert de socle à la Typologie ETHOS de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement (voir le Tableau 2.2).

Schéma 2.1. : Les domaines de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement

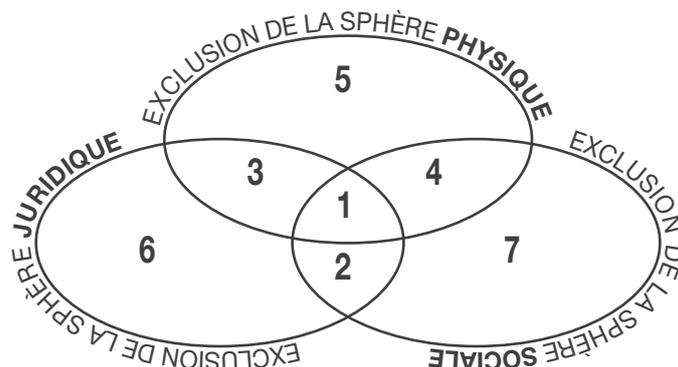


Tableau 2.1: Les sept domaines théoriques de l'absence de chez-soi

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 (Edgar, 2009, p. 73) issue de cette démarche conceptuelle vise à fournir une définition opérationnelle de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement qui peut être adaptée en fonction d'éclairages nationaux et locaux. Elle permet également de préciser et de rapprocher différentes nomenclatures de prise en charge et divers modèles de politique.

Tableau 2.2 : ETHOS – Typologie européenne de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement

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

DIFFICULTÉS PRATIQUES DU DÉNOMBREMENT DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI ET DE L'EXCLUSION LIÉE AU LOGEMENT

La typologie ETHOS de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement a été mise au point pour rendre compte des divers parcours débouchant sur la perte du chez-soi et mettre en évidence la nature dynamique de ce processus. Ce constat souligne que l'une des difficultés clés de la mesure de l'absence de chez-soi concerne sa dimension temporelle.

La nature épisodique de l'absence de chez-soi et les différences de durée qui la caractérisent font que le moment choisi pour collecter les données peut être décisif pour en saisir la nature et l'ampleur. Dans les méthodologies de collecte de données des enquêtes par échantillonnage – assimilables à des études instantanées –, divers facteurs saisonniers ainsi que la durée de la période de collecte (le plus souvent une nuit ou une semaine) peuvent affecter les résultats des constats. Dans les systèmes basés sur registres, c'est-à-dire qui exploitent les informations des dispositifs de prise en charge et les dossiers administratifs, la consignation des informations en continu peut fournir des données à divers points de la filière (entrée et sortie) mais l'analyse des données doit alors fixer la période idoine d'enregistrement. Les approches de collecte des données sont abordées de manière plus détaillées ci-dessous.

Pour recenser l'absence de chez-soi, il est important de préciser si on en mesure l'effectif, le flux ou la prévalence. Il est en effet essentiel de savoir quel type de données est utilisé, surtout pour comparer des données provenant de sources différentes. Fitzpatrick et al. (2000) décrivent précisément cette dimension de la mesure statistique. Ils donnent les définitions suivantes de ces trois termes :

- L'**Effectif** de l'absence de chez-soi signifie le nombre de personnes ou de ménages sans chez-soi à un moment donné. Les données d'enquête (de recensement des sans-abri, par exemple) sont des données instantanées ou d'effectif ; de même, établir la capacité d'accueil en nombre de lits disponibles fournit un effectif ;
- Le **Flux** de l'absence de chez-soi renvoie au nombre de personnes ayant rejoint ou quitté les rangs des personnes sans chez-soi sur une période donnée. Le nombre de personnes qui entrent dans un dispositif d'hébergement des personnes sans chez-soi et en sortent au fil du temps est un exemple de données de flux ;
- La **Prévalence** de l'absence de chez-soi concerne le nombre de personnes ayant été sans chez-soi au cours d'une période donnée (une période de leur vie, voire sa totalité). La période de référence tiendra compte tant de l'instrument de collecte des données que de la finalité politique de celle-ci. Ainsi, par exemple, un module consacré à l'absence de chez-soi dans les EU-SILC (Statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie) pourrait interroger les gens sur la question de savoir s'ils ont été sans chez-soi à un moment quelconque ces dix dernières années. Il est également possible de déduire des données de prévalence des registres des dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi ou de dossiers administratifs (par exemple : le nombre de détenus libérés sans solution de logement pérenne au cours d'une période donnée).

On peut aussi caractériser l'absence de chez-soi en fonction de sa durée. Ainsi, par exemple, l'Office national néozélandais de la statistique (Statistics New Zealand, 2009) parle de sans chez-soi chroniques (personnes vivant en marge et restant sans chez-soi pendant de longues périodes), cycliques (personnes qui perdent leur chez-soi durant une phase de transition dans l'existence) et temporaires (personnes sans hébergement pendant une période assez brève).

Culhane (2008) se base sur les dossiers administratifs des dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi aux Etats-Unis pour distinguer l'absence provisoire de chez-soi (personnes sans chez-soi pendant une période assez brève durant une phase de transition sur le plan de leur statut résidentiel) de son absence épisodique (personnes connaissant plusieurs périodes d'absence de chez-soi) et chronique (hébergement au long cours en dispositif de prise en charge des personnes sans chez-soi). La collecte des données doit donc encore résoudre la question pratique de la définition politique de l'absence répétée et chronique de chez-soi.

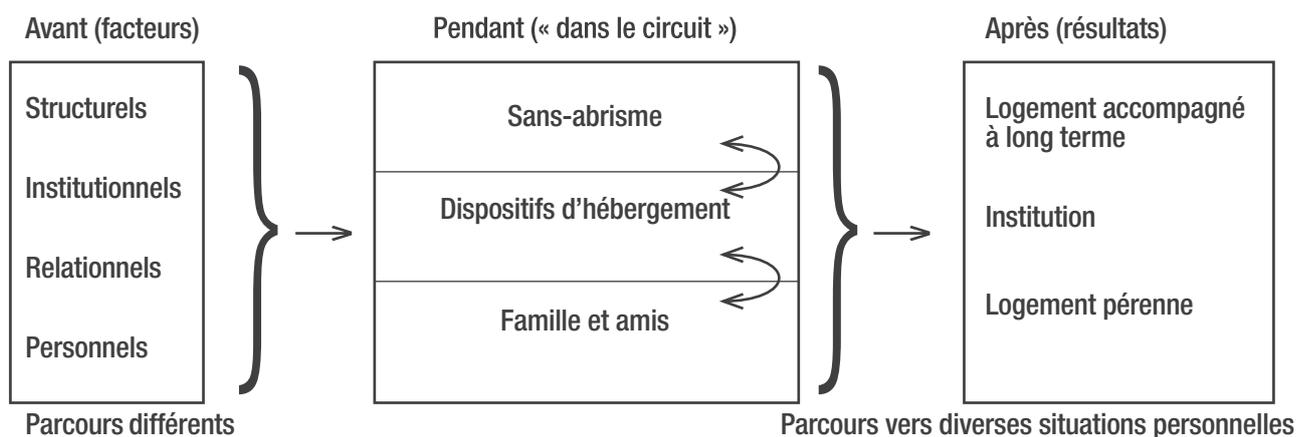
Un bilan des politiques de prévention de l'absence de chez-soi démontre toute la pertinence de cette problématique. La stratégie irlandaise, par exemple, vise à garantir que les personnes sont relogées dans les six mois tandis que la stratégie finlandaise a pour objectif d'éradiquer l'absence de chez-soi de longue durée d'ici 2015. Du point de vue de la collecte des données, la dimension temporelle exige de pouvoir déterminer les unités de données relatives à l'entrée et la sortie des dispositifs afin de calculer la durée de l'absence de chez-soi pour leurs différents usagers.

La nature dynamique de l'absence de chez-soi soulève une autre problématique opérationnelle importante concernant la collecte des données : quelle que soit la méthode de collecte des données utilisée, il faut éviter les doubles recensements, ce qui implique un système d'identifiant unique permettant de distinguer chaque individu. Dans le même temps, la réglementation sur la protection des données exige que cet identifiant préserve l'anonymat de la personne. Ce dilemme – exiger des recensements exempts de doublons à des fins politiques et administratives tout en préservant l'anonymat des personnes – constitue une difficulté opérationnelle de taille pour quantifier et profiler l'absence de chez-soi en Europe. Cette question est abordée et prise en compte dans certains pays tandis qu'ailleurs, elle reste un obstacle à la collecte performante de données sur ce public fragilisé.

DÉFINITION D'INDICATEURS RELATIFS À L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

Sous ce point, nous traiterons de l'approche d'identification d'indicateurs de suivi de l'évolution de l'absence de chez-soi (effectif ou composition du public concerné) et de la performance des politiques appliquées en la matière. Edgar et al. (2007) décrivent la nécessité de disposer d'indicateurs « à l'entrée », « dans le circuit » et « à la sortie » de l'absence de chez-soi (voir le Schéma 2.2). Ils décrivent la nature de la chaîne à traiter au regard des parcours qui mènent à la perte du chez-soi (exprimées sous forme d'indicateurs de prévention), des dispositifs de prise en charge – c'est-à-dire d'hébergement et d'accompagnement – des personnes sans chez-soi (indicateurs systémiques) et des voies de sortie de l'absence de chez-soi (mesure des sorties et des résultats) – voir le Schéma 2.2.

Schéma 2.2. : La chaîne de l'absence de chez-soi



Il est possible, à partir de cette approche, d'identifier des indicateurs à l'entrée, « dans le circuit » et en sortie d'absence de chez-soi, comme par exemple :

- Indicateurs à l'entrée :
 - Nombre de personnes menacées d'expulsion ;
 - Nombre de personnes en sortie d'institution ;
 - Nombre d'enfants en sortie de home ;
- Indicateurs « dans le circuit » :
 - Nombre de personnes prise en charge par divers dispositifs ;
 - Temps passé « dans le circuit » ;
 - Flux de personnes « dans le circuit » ;
- Indicateurs en sortie :
 - Personnes relogées (avec ou sans accompagnement).

Un bilan de stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi en Europe suggère que la plupart identifient des cibles spécifiques liées à leurs objectifs dont les résultats peuvent être monitorés à l'aide d'indicateurs spécifiques (par exemple : nombre d'expulsions ou de personnes dont l'hébergement temporaire dépasse une durée de référence) (voir Edgar, 2009 pour une réflexion plus approfondie sur ce sujet).

S'inspirant de variables issues des EU-SILC, le Sous-groupe « indicateurs » (SGI) du Comité de protection sociale a adopté des indicateurs de qualité et de privation du logement renvoyant à quelques-unes des catégories de la Typologie ETHOS (concernant le surpeuplement et le logement inadéquat) – voir le Tableau 2.3.

Tableau 2.3. : Indicateurs secondaires de surpeuplement et de privation de logement

<p>Taux de surpeuplement</p> <p>Pourcentage de personnes occupant un logement surpeuplé</p> <ul style="list-style-type: none"> - tous les ménages* - à l'exclusion des sans chez-soi isolés 	<p>Sexe ; âge (0-17 ; 18-64 ; 65+) ; quintiles de revenus, pauvres / non pauvres ; statut résidentiel (quatre catégories : pleine propriété ; propriété d'occupation hypothéquée ; location au prix du marché ; location subsidiée ou gratuite) ; niveau d'urbanisation ; type de ménage</p>	<p>La personne est considérée comme appartenant à un ménage occupant un logement surpeuplé si celui-ci ne dispose pas au moins :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une pièce pour le ménage - d'une pièce pour chaque couple - d'une pièce pour chaque personne seule de plus de 18 ans - d'une pièce pour deux personnes seules de même sexe âgées de 12 à 17 ans - d'une pièce par personne seule de sexe différent âgée de 12 à 17 ans - d'une pièce pour deux personnes de moins de 12 ans
<p>Privation de logement par facteur</p> <p>Pourcentage de la population privée de logement par facteur de privation du logement et en nombre de facteurs</p>	<p>Sexe ; âge (0-17 ; 18-64 ; 65+) ; quintiles de revenus, pauvres / non pauvres ; statut résidentiel (quatre catégories : pleine propriété ; propriété d'occupation hypothéquée ; location au prix du marché ; location subsidiée ou gratuite) ; niveau d'urbanisation ; type de ménage</p>	<p>Les facteurs suivants de privation du logement sont pris en compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - toit qui fuit, murs/parois/fondations humides ou moisissure dans les châssis de fenêtre ou les sols - absence de baignoire ou de douche dans le logement - absence de toilette équipée d'une chasse d'eau réservée à l'usage exclusif du ménage - logement trop sombre

* Le calcul tient compte des ménages unipersonnels et les considère comme en difficulté s'ils occupent un studio dont la chambre n'est pas séparée de la salle de séjour. Ce calcul, rapporté à l'ensemble des ménages, devrait être systématiquement utilisé lorsque les critères de surpeuplement sont analysés en même temps que d'autres critères de qualité du logement

DÉNUMBRER LES PERSONNES SANS CHEZ-SOI ET EXCLUES DU LOGEMENT

Cette partie est consacrée à l'utilité parfois limitée des données en raison des motivations politiques ou scientifiques ayant présidé à leur collecte, susceptibles de restreindre le choix de méthodes employées ou la nature des données collectées. Nous examinerons également les facteurs qui remettent en cause la fiabilité des informations et des approches de collecte des données sur l'absence de chez-soi.

■ COLLECTE DES DONNÉES ET DÉFINITION DES POLITIQUES

Une simple typologie politique des dispositifs d'accueil d'urgence et d'intégration et des services de prévention renseigne sur les besoins en termes d'information du processus d'élaboration des politiques :

- Les comptages simples des personnes sans chez-soi sont utiles pour caractériser les besoins en termes de dispositifs d'accueil d'urgence ;
- Les données de profil démographique sont aussi utiles étant donné que les familles, les adultes isolés et les jeunes présentent des besoins différents ;
- Des informations plus complexes sont nécessaires pour élaborer des politiques réceptives de logement d'insertion conçues pour aider les personnes sans chez-soi à sortir de leur situation ;
- Les estimations de la prévalence annuelle (c'est-à-dire du nombre de cas de personnes sans chez-soi par an après élimination des doublons) peuvent aider à déterminer le nombre de personnes et de familles ayant besoin de services de réinsertion dans le logement sur une période donnée ;
- Les besoins des services de prévention en termes d'informations sont plus complexes. Celle-ci requiert une connaissance des caractéristiques et des besoins des populations risquant de perdre leur chez-soi et qui, à tout moment donné, par définition, sont logées ou hébergées en institution.

Culhane (2008) suggère que les études menées aux Etats-Unis ont été importantes pour montrer que les adultes isolés sans chez-soi présentent des taux élevés d'antécédents de prise en charge par les services de l'enfance et de démêlés avec la justice et le système carcéral. Il affirme cependant que, comme la plupart de ces études ne comparent ce public à aucun groupe témoin de personnes logées, il est ardu de décider jusqu'à quel point ces besoins des personnes sans chez-soi et leurs taux de prise en charge diffèrent de ceux d'autres publics pauvres mais logés.

La disponibilité de données administratives – en particulier de suivi de l'usage des programmes pour personnes sans chez-soi – a aidé à surmonter ces écueils aux Etats-Unis. Selon Culhane (2008), les « systèmes de gestion de l'information » (SGI) ont en pratique permis de constituer des données d'archive sur tous les usagers du système de centres d'accueil publics. Ces données administratives fournissent des comptages exempts de doublons de tous les usagers des refuges de chaque circonscription, livrant ainsi le premier recensement de « prévalence périodique » de fréquentation des foyers d'accueil pour personnes sans chez-soi aux Etats-Unis. La mise à disposition des données du SGI a permis de générer des décomptes annuels et pluriannuels des personnes sans chez-soi ainsi que des taux de fréquentation des refuges corrigés des fluctuations de population (Culhane & Metraux, 2008). Il est également important de noter que ces données administratives ont permis aux chercheurs d'identifier des schémas révélateurs en matière de fréquentation des refuges. Culhane (2008) affirme que ces données administratives se sont encore révélées utiles par la suite, surtout pour évaluer les stratégies de prévention.

■ APPROCHES DE COLLECTE DES DONNÉES SUR L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

La base réglementaire de la collecte des données sur l'absence de chez-soi et sa gouvernance restent très peu développées dans la plupart des Etats membres de l'Union européenne. Par conséquent, la responsabilité de la collecte des données sur l'absence de chez-soi est souvent peu précisément définie ou coordonnée. Rares sont les pays de l'Union européenne qui possèdent une stratégie

nationale de lutte contre l'absence de chez-soi précisant les responsabilités en termes de suivi et de mise en œuvre (voir Edgar, 2009 pour un descriptif détaillé). Un grand nombre de pays, dont la plupart des pays dits EU10, ne disposent d'aucune source officielle ou coordonnée de collecte des données sur l'absence de chez-soi. Les Etats fédéraux (Autriche, Belgique, Allemagne et Espagne) n'ont pas d'approche nationale de collecte des données, même si certaines de leurs entités fédérées possèdent des systèmes relativement développés.

Sous ce point, nous présentons un panorama des approches de collecte des données sur l'absence de chez-soi. Globalement, on peut dénombrer trois approches principales et autant de sources majeures d'informations : le dénombrement des personnes sans chez-soi basé sur des méthodes d'enquête, les démarches basées sur l'enregistrement – exploitant les données disponibles auprès des structures d'accueil et dans les dossiers administratifs – et l'extrapolation des données des recensements généraux de population et des enquêtes officielles y associées, comme par exemple les études de marché immobilier et les panels des ménages (voir le Tableau 2.4). Chacune de ces approches se concentre sur des segments différents de la population sans chez-soi telle que définie dans la Typologie ETHOS. Chacune présente aussi des atouts et des faiblesses en termes de type de données obtenues (prévalence ou effectif instantané) et de fréquence et de coût de leur réalisation.

Tableau 2.4 Synthèse des principales grandes approches de collecte des données sur l'absence de chez-soi et l'exclusion liée au logement

Approche	Méthode	Ciblage
Enquêtes (comptages)	Comptages nationaux	Catégories 1,2(3) d'ETHOS
	Comptages dans la capitale	Personnes sans chez-soi
	Enquêtes des collectivités territoriales (nationales/régionales)	Instantanés (effectifs)
Registres	Municipaux (usagers)	Dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi
	Dispositifs de prise en charge	Services sociaux
	Associations (usagers)	Données de profils Prévalence, flux (effectifs)
Recensements (Etudes de marché)	Recensement 2001 / 2011	Toutes les catégories d'ETHOS
	Etude de marché immobilier	Instantanées (effectifs)
	Bilan des besoins en termes de logement	Rares
	Enquête auprès des personnes sans chez-soi	

Enquêtes, dénombrements nationaux et comptages en rue

Il existe deux types d'enquêtes, menées d'une part auprès des personnes sans chez-soi et d'autre part auprès des pouvoirs publics locaux et des dispositifs de prise en charge. Le plus souvent, les enquêtes auprès des personnes sans chez-soi visent à obtenir une estimation instantanée du nombre de personnes dormant dans un lieu public ou un centre d'hébergement d'urgence. Il convient de distinguer les enquêtes qui reposent sur des méthodes statistiques pour évaluer la taille de la population sans chez-soi à partir d'une enquête par échantillonnage de celles qui visent à dénombrer, sur une nuit donnée, toutes les personnes qui dorment dans l'espace public (ou dans un centre d'hébergement temporaire pour personnes sans chez-soi). Diverses approches peuvent être identifiées à travers l'Europe (voir le Tableau 2.5).

Tableau 2.5: Méthodes de collecte des données reposant sur des enquêtes

Enquêtes	Exemples	Agence
Dénombrements nationaux des personnes à la rue ou accueillies en centres d'hébergement d'urgence	Italie (2000) France (2001) Espagne (2004) Portugal (2005)	Commission sur l'exclusion sociale INSEE INED Institut de la sécurité sociale
Dénombrement des gens à la rue ou accueillis en centres d'hébergement d'urgence dans la capitale ou à l'échelon municipal*	Dublin (Irlande) Angleterre Pays-Bas Portugal (Lisbonne; 2004)	<i>Homeless Agency</i> DCLG <i>Homeless Monitor</i> Ville de Lisbonne
Dénombrements nationaux exploitant une enquête des collectivités locales	Finlande Irlande Suède Danemark	Fonds national du logement Ministère de l'environnement Conseil national de la santé et du bien-être Centre national danois pour la recherche sociale
Dénombrements régionaux exploitant une enquête des collectivités locales	Rhénanie du Nord-Westphalie (Allemagne)	Office de la statistique

* mené dans le cadre de la collecte officielle des données

Les études peuvent également servir à quantifier divers aspects de l'absence de chez-soi, dont par exemple le nombre de personnes hébergées provisoirement chez des proches ou des amis. Ces méthodes sont moins répandues et ne sont généralement pas utilisées dans le cadre des approches de collecte des données visant à estimer régulièrement l'ampleur de l'absence de chez-soi. On observe toutefois de nombreux exemples d'enquêtes ponctuelles basées sur des recherches locales et portant sur des dimensions spécifiques de la population sans chez-soi.

Registres et dossiers administratifs

Dans certains pays, on exploite les registres ou les dossiers administratifs pour compiler des statistiques sur le nombre et le profil des personnes sans chez-soi. Ces registres et dossiers existent sous divers formats. Leur origine est souvent récente et on observe des évolutions dans les systèmes utilisés afin de tirer parti des progrès de la technologie des bases de données. Nous avons identifié trois approches principales et sélectionné quelques exemples pour les illustrer (voir le Tableau 2.6).

Tableau 2.6: Méthodes de collecte des données basées sur les registres

Méthode d'enregistrement	Exemples	Responsabilité
Réponses nationales officielles des pouvoirs locaux et/ou des dispositifs de prise en charge (des usagers)	Danemark (depuis 1999) Angleterre	Conseil de recours social DCLG
Registres officiels de prise en charge	République tchèque Hongrie	MOSLA Office central de la statistique
Systèmes d'enregistrement des usagers des associations	Pays-Bas Allemagne – AG STADO République tchèque Portugal	SAD, Federatie Opvang BAG W SAD, Nadeje AMI

Recensements, études de marché immobilier et registres de population

Les recensements et panels des ménages nationaux peuvent servir de source de données pour certaines catégories de personnes sans chez-soi et renseigner sur les franges de la population qui séjournent en institution, logent provisoirement chez des amis ou des proches, occupent un logement prévu pour les personnes sans chez-soi ou vivent dans des logements surpeuplés, indignes ou non conventionnels.

D'après la version actuelle du Règlement communautaire sur le recensement, les Etats membres peuvent fonder leurs statistiques sur des sources de données différentes. Trois approches principales et deux approches subsidiaires peuvent être identifiées, comme le montre le Tableau 2.7.

Tableau 2.7: Approches de collecte des données du recensement de 2011

Approche du recensement 2011	Countries
Recensement traditionnel	Bulgarie, Estonie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni
Recensement basé sur l'enregistrement	Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Norvège, Suède
Recensement mixte alliant recensement sur enregistrement et recensement traditionnel	Espagne, Lettonie, Luxembourg, Slovénie
Recensement mixte alliant recensement sur enregistrement et enquête par échantillonnage	Belgique, Pays-Bas
Recensement tournant	France

Les pays repris à la première ligne du Tableau 2.7 ont opté pour le recensement traditionnel, ne s'appuyant que subsidiairement sur les données administratives et les registres pour organiser le travail de terrain et collecter les données. Ils n'envisagent pas sérieusement de remplacer le modèle traditionnel par un autre. Les pays du second groupe ont opté pour un recensement basé essentiellement, voire totalement, sur les registres. Les pays du troisième groupe de pays ont choisi une approche mixte alliant recensement traditionnel et registres. Les Pays-Bas, la Belgique et la France ont adopté des méthodes alternatives de dénombrement en vue du recensement. Les Pays-Bas ont mis au point une approche originale : leur recensement mêlera les sources administratives et les résultats d'enquêtes par échantillonnage et les données ainsi réunies serviront à compiler, par imputation, des micro-fichiers couvrant toute la population. La France a opté pour un recensement continu tournant combinant un comptage complet tous les cinq ans pour la plus grande partie de la population et des estimations pour en combler les lacunes.

Cette diversité de méthodes de collecte des données de recensement affectera inévitablement la nature des stratégies ciblées de dénombrement des personnes sans chez-soi la nuit du recensement. Nous abordons sous les points suivants les problèmes que soulèvent les méthodes de recensement – tant traditionnelles que fondées peu ou prou sur les données d'enregistrement – et les dispositions envisagées. Notre argumentaire s'inspire principalement de deux sources : d'une part, une consultation des offices nationaux de la statistique sur le dénombrement des personnes sans chez-soi la nuit du recensement suite à la publication du Règlement communautaire sur le recensement (FEANTSA, 2008) et, d'autre part, le projet MPHASIS⁹, dont les recherches portaient entre autres sur les problèmes inhérents à la collecte de données sur les personnes sans chez-soi dans les pays utilisant des approches de recensement fondées sur les registres, en prenant l'Allemagne et la Slovénie comme cas d'étude.

9 MPHASIS (*Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems*, « Progrès mutuels sur l'absence de chez-soi en améliorant et renforçant les systèmes d'information ») vise à renforcer la capacité de collecte de données des Etats membres sur l'absence de chez-soi.

L'enquête menée par la FEANTSA (2008) tend à identifier trois grandes catégories d'approches : les pays qui ont recours à des approches traditionnelles de dénombrement en s'appuyant sur la collaboration des dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi, ceux qui prévoient d'exploiter les données de leurs registres et ceux qui utiliseront leurs registres en s'appuyant également sur les dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi (voir le Tableau 2.8).

Tableau 2.8: Approches de recensement des personnes sans chez-soi en 2011

Dénombrement des personnes sans chez-soi par des méthodes traditionnelles et grâce à la collaboration des dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi	Dénombrement des personnes sans chez-soi enregistrées	Dénombrement des personnes sans chez-soi à travers les registres et les dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi
Angleterre	Autriche	Allemagne
France	Belgique	Estonie
Hongrie	Danemark	Espagne
Irlande	Finlande	Lettonie
Italie	Pays-Bas	Slovénie
Lituanie	Suède	
Luxembourg		
Pologne		
Portugal		
République tchèque		

CONCLUSION

La Typologie ETHOS fournit une définition conceptuelle robuste de l'absence de chez-soi et de l'exclusion liée au logement permettant l'adoption de définitions opérationnelles spécifiques afin de refléter des situations et besoins politiques nationaux. Le besoin de disposer de divers types de données (effectifs, flux et prévalence) emporte un impact sur les méthodes opérationnelles utilisées pour collecter les données. Ainsi, par exemple, les systèmes d'information des dispositifs de prise en charge doivent consigner des données à l'entrée et à la sortie afin d'autoriser diverses mesures et d'assurer le suivi des objectifs politiques (par exemple : réduire la durée du séjour en hébergement provisoire). Pour surveiller la réalisation des objectifs politiques stratégiques visant à éliminer l'absence de chez-soi de longue durée, il est nécessaire d'adopter une définition opérationnelle consensuelle de l'absence de chez-soi chronique et répétée.

32

Les bilans de stratégies nationales de lutte contre l'absence de chez-soi montrent que certains pays utilisent avec succès des indicateurs cibles spécifiques dans le cadre du suivi de la mise en œuvre et des résultats des politiques (par exemple : taux de prévalence des expulsions, nombre de personnes séjournant plus longtemps que prévu en hébergement provisoire). L'adoption par le Comité de protection sociale d'indicateurs subsidiaires sur le surpeuplement et la privation de logement fournit la matière à une analyse plus comparative de certaines catégories d'ETHOS sur base des EU-SILC et du recensement de 2011. Nous avons décrit ici succinctement les diverses approches de collecte des données à travers l'Europe.

Ce bilan – et les constatations du projet MPHASIS – révèlent plusieurs problématiques clés. Premièrement, il est indispensable de combiner les sources d'enquête et administratives pour collecter les données nécessaires à l'argumentaire indispensable à des fins politiques. Deuxièmement, la plupart des pays doivent encore garantir la bonne gouvernance de la collecte des données sur l'absence de chez-soi et l'exclusion liée au logement en formalisant leur stratégie pour sa réalisation et son financement dans le cadre d'une stratégie générale de lutte contre l'absence de chez-soi. Le recensement de 2011 constitue, pour tous les pays d'Europe, une occasion d'apporter un socle de données au sujet de la plupart des catégories de la Typologie ETHOS.

3. AIDE SOCIALE ET ABSENCE DE CHEZ-SOI

INTRODUCTION

Ce chapitre propose un panorama des structures et politiques qui semblent moduler l'ampleur et la nature de l'absence de chez-soi à travers l'Union européenne. Nous nous concentrerons sur l'ensemble de politiques et de pratiques conçues pour préserver les ménages de la perte du chez-soi et fournir dès que possible aux personnes qui en font l'expérience un hébergement approprié et adapté.

L'intervention primaire de l'Etat en protection des personnes contre les aléas de l'existence inhérents aux vicissitudes du marché et de la famille consiste en la mise à disposition, directe ou indirecte, d'un éventail de prises en charge et services sociaux, y compris généralement et en parallèle de politiques actives sur le marché du travail, la fourniture de compléments de revenus, de soins de santé et de services de prise en charge et de protection de l'enfance et de logement. Toutefois, la mesure dans laquelle l'Etat assure lui-même la prestation de ces services (que ce soit à l'échelon national, régional ou local), voire favorise d'autres prestataires intermédiaires (familles et prestataires associatifs, privés ou marchands), varie considérablement, de même que l'accent ou la priorité accordés à certains services.

Les instruments d'inclusion sociale qui font l'Etat-providence – de même que la générosité des prestations et leur périmètre – ne sont pas uniformes à travers l'Union européenne. Face au constat de la structure et des contours divers et variés de l'aide sociale à travers l'Union européenne, les observateurs ont regroupé les régimes de protection sociale en « familles de nations ». Nous évaluerons les données susceptibles de révéler l'impact de ces divers montages d'aide sociale sur la nature de l'absence de chez-soi et nous tenterons de déterminer lesquels paraissent le mieux préserver les ménages de l'absence de chez-soi.

Si les systèmes d'aide sociale sont conçus pour favoriser l'inclusion sociale, les systèmes de justice criminelle peuvent avoir des effets exclusifs à long terme sur les citoyens punis par l'Etat. Les effets des instruments formels d'exclusion sociale des individus vont de l'éviction de certains lieux et espaces à l'interdiction de l'intégration au sein de la société à travers l'incarcération dans une institution pénale. Bien souvent, les institutions de « l'Etat social » et de « l'Etat punitif » sont traitées comme des univers séparés, caractérisés par des populations très différentes, mais en ce qui concerne l'absence de chez-soi, nous nous pencherons sur les faits à la recherche de preuves de l'existence d'un « circuit institutionnel » qui maintient les personnes dans une chaîne allant des centres d'hébergement d'urgence aux établissements carcéraux.

D'autres services, tels que la protection de l'enfance, sont conçus pour avoir un effet positif mais peuvent à long terme s'avérer négatifs car, si confier des enfants aux bons soins de l'Etat les protège dans l'adversité, ils risquent d'être particulièrement exposés à l'absence de chez-soi en cas de préparation insuffisante de la sortie d'institution.

LES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE EN EUROPE

Quel que soit le pays, l'Etat-providence ne se résume pas à l'addition de ses politiques sociales : il est le fruit des relations historiques entre Etat, religion, classes sociales et économie. Il prend ainsi des formes très diverses et doit ces différences à des variations culturelles, historiques et politiques entre pays. Se penchant sur les variations des droits sociaux, la stratification de l'Etat-providence et les différents montages de répartition des services entre les trois prestataires possibles d'aide sociale que sont l'Etat, le marché et la famille, Esping-Andersen (1990, 1999) a regroupé les Etats en trois groupes de capitalisme social selon leur degré de désinstrumentalisation et de stratification¹⁰.

¹⁰ Esping-Andersen a remédié à l'impasse faite sur la famille en tant que source d'appui social dans son ouvrage *Three Worlds of Social Capitalism* (« Trois univers du capitalisme social », 1990) dans ses travaux ultérieurs consacrés aux « Fondements sociaux des économies postindustrielles » (*Social Foundations of Post-Industrial Economies*, 1999).

Esping-Andersen (1990) affirme que les Etats-providence se regroupent autour de trois idéaux/ types différents : libéral, social-démocrate et corporatiste. Depuis la publication des Trois univers du capitalisme social en 1990, les érudits débattent de l'existence de régimes de protection sociale supplémentaires. Ces débats ont d'abord porté sur la place de certains pays dans la typologie d'Esping-Andersen et ensuite sur l'intégration des PECO ayant récemment adhéré à l'Union européenne (voir Arts & Gilissen, 2010, pour un bilan récent sur ces débats). Pour les besoins du présent rapport, nous pensons pouvoir identifier six régimes de protection sociale au sein de l'Union européenne (en nous inspirant de Whelan & Maitre, 2010, p. 93 ; voir également Draxler & Van Vliet, 2010 pour un assortiment assez semblable) :

- Le **régime social-démocrate** confie à l'Etat-providence une importante mission de redistribution. A une grande souplesse dans l'emploi correspond une sécurité élevée sous la forme d'une aide sociale et d'allocations de chômage généreuses visant à garantir des ressources économiques suffisantes en toute indépendance par rapport au marché ou à la famille. Exemples : Suède, Finlande, Norvège, Danemark.
- Le **régime corporatiste** met moins l'accent sur la redistribution et considère d'abord et avant tout l'aide sociale comme porteuse d'entraide et de mutualisation du risque au sein du groupe, la condition des droits et avantages sociaux étant l'intégration préalable sur le marché du travail. Exemples : Allemagne, Autriche, France.
- Le **régime libéral** consacre la primauté du marché et confine l'Etat à un rôle d'appui résiduel, l'aide sociale étant habituellement soumise à condition de revenu et ciblée sur les personnes non intégrées au marché. Exemples : Royaume-Uni, Irlande.
- Le **régime méridional ou méditerranéen** se caractérise par le rôle crucial des réseaux d'appui familial. Les politiques du marché du travail y sont faiblement développées et sélectives. Le système de prestations est par nature déséquilibré et minimaliste et vide de tout revenu minimum garanti. Exemples : Espagne, Portugal, Grèce, Italie.
- Le **régime conservateur postsocialiste** regroupe les pays d'Europe centrale qui se contentent principalement, pour réguler le marché du travail, de transferts sociaux et de protéger quelque peu l'emploi. Exemples : République tchèque, Slovaquie, Hongrie.
- Le **régime libéral postsocialiste** réunit les Etats baltes, caractérisés par un marché du travail plus souple et des employeurs peu enclins à respecter l'encadrement juridique du marché – surtout dans le secteur privé. Exemples : Lettonie, Estonie, Lituanie.

Le Tableau 3.1 résume les données relatives à quelques indicateurs pour ces régimes. Les dépenses sociales publiques brutes¹¹ sont un bon indicateur de l'effort d'aide sociale ou de la générosité des régimes de protection sociale. Toutefois, elles ne rendent pas compte de l'impact des régimes fiscaux sur les dépenses publiques et privées de protection sociale et le chiffre net permet donc de jauger plus précisément l'effort d'aide sociale (voir Obinger & Wagschal, 2010, pour un état complet des dépenses sociales des pays de l'OCDE). Etant donné que son effet général peut être considérable et très variable entre pays, il module les comparaisons transnationales des dépenses sociales et tend à réduire le fossé qui sépare les pays. Les données ci-dessous valident les regroupements de pays proposés ci-dessus : les régimes sociaux-démocrates et corporatistes affichent l'aide sociale la plus généreuse et – avec les régimes conservateurs postsocialistes – les plus faibles taux de risque de pauvreté.

11 Les dépenses sociales, telles que mesurées par l'OCDE, tiennent compte des neuf catégories de dépenses suivantes : âge – retraites, préretraites, aide à domicile et soins résidentiels aux seniors ; survie – retraites et funérailles ; allocations de maladie-invalidité – services de soins, allocations de handicap ou perçues suite à un accident du travail ou en application de la réglementation sur les accidents, allocations-maladie des travailleurs salariés ; santé – remboursement des soins de santé hospitaliers et ambulatoires, équipements et matériels médicaux, prévention ; famille – allocations et crédits familiaux, prise en charge partielle de frais de garde d'enfant, complément de revenu durant le congé parental, allocation au soutien de famille monoparentale ; politiques actives du marché du travail – services d'emploi, formation, incitants à l'emploi, intégration de la personne handicapée, création directe d'emploi, incitants à la création d'entreprise ; chômage – allocations de chômage, préretraite motivée par la situation sur le marché du travail ; logement – allocation de logement et supplément au loyer – et autres domaines de politique sociale, allocations non catégorielles en espèces pour les ménages à bas revenus et autres services sociaux.

Tableau 3.1: Dimensions des Régimes de protection sociale

	Dépenses sociales publiques brutes en 2005 (€ million)	Dépenses sociales publiques nettes en 2005 (€ million)	Population carcérale pour 100 000 habitants en 2008	Taux d'entrée en institution pénale pour 100 000 habitants en 2007	Pourcentage de la population à risque de pauvreté après transferts sociaux en 2008	Pourcentage de la population en location subsidiée ou gratuite	Pourcentage du quintile inférieur de revenus en location subventionnée ou gratuite
Liberal	23	27	119	419	18	16	35
Social-démocrate	30	25	69	243	12	14	12
Conservateur	29	28	105	188	13	8	14
Méditerranéen	23	18	119	138	18	12	19
Postsocialiste conservateur	22	19	157	169	12	16	14
Postsocialiste libéral	13	n/a	263	172	22	9	17

Sources : Adema & Ladaique (2009) ; Aebi & Degrande (2010) ; Eurostat (2010) ; Ozdemir & Ward (2009).

STRATÉGIES DE LUTTE CONTRE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

Une étape clé dans l'évolution des politiques en matière d'absence de chez-soi ces dernières années concerne l'adoption par plusieurs pays d'approches coordonnées et détaillées de prise en charge des personnes concernées et de prévention de la perte du chez-soi sous la forme de stratégies nationales. Elles établissent généralement l'ampleur du phénomène et énoncent une série d'objectifs visant le plus souvent à éliminer l'absence de chez-soi et en particulier à veiller à ce que plus personne ne soit obligé de dormir en rue et à minimiser le séjour en hébergement d'urgence.

Les pays qui composent les régimes libéral et social-démocrate de protection sociale ont tous édicté des stratégies nationales de lutte contre l'absence de chez-soi, en quoi ils sont accompagnés par un représentant du régime méridional, le Portugal, et un autre du régime corporatiste, la France, qui ont eux aussi publié des stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi (Anderson, 2007 ; Benjaminsen et al., 2009 ; Baptista, 2009 ; Edgar, 2009 ; République Française, 2010). En outre, un certain nombre de métropoles et de régions à travers l'Union européenne ont adopté des stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi. Ce ne se sont pas simplement des manifestations de l'éthique dominante en matière d'aide sociale dans les divers pays : elles traduisent bel et bien des configurations différentes aux niveaux de la fourniture de logements, des systèmes de justice criminelle, des politiques en matière d'assuétudes et des relations entre le cœur des villes et leur périphérie. Dans leur bilan des stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi dans les régimes de protection sociale libéraux et sociaux-démocrates, Benjaminsen et al. (2009, pp. 45-56) concluent :

« Si les stratégies des régimes libéraux semblent faire la part belle aux politiques générales de logement et à l'approche fondée sur les droits en ce qui concerne la définition officielle de l'absence de chez-soi et des interventions y afférentes, celles des régimes sociaux-démocrates se caractérisent surtout par des services sociaux et une intervention ciblés sur les publics les plus marginalisés. On trouve toutefois d'évidents points de convergence à mesure de l'émergence, d'une part, d'une approche dominée par le concept du logement d'abord dans les différents types d'Etat-providence et, d'autre part, de la prévention et d'interventions ciblées, individuelles et personnalisées, érigées en objectifs clés de l'élaboration des stratégies nationales de lutte contre l'absence de chez-soi. »

Plusieurs pays – Allemagne, Angleterre et Pays de Galles, Ecosse, Irlande, Autriche, Pays-Bas et Finlande (Busch-Geertsema & Fitzpatrick, 2008 ; Anderson, 2007 ; O’Sullivan, 2008b ; Tainion & Fredriksson, 2009) – font état d’un recul de l’absence de chez-soi ces dernières années. Les explications de ce déclin apparent varient mais Busch-Geertsema & Fitzpatrick (2008, p. 90) tirent la conclusion frappante qui suit de leur analyse des cas allemand et anglais :

« ...il semble que des résultats positifs puissent être obtenus, même face à des évolutions structurelles peu favorables (détérioration de l’abordabilité du logement en Angleterre ; augmentation du chômage et de la pauvreté en Allemagne). Pour réussir, les politiques préventives (aux niveaux secondaire et tertiaire) doivent cibler précisément les « déclencheurs » de l’absence de chez-soi, susceptibles de varier d’un pays à l’autre, encore que ruptures affectives et expulsions figurent souvent parmi les plus fréquents. »

D’aucuns ont suggéré que le droit légal et opposable au logement devrait servir de socle politique à la prise en charge des personnes sans chez-soi (Kenna, 2005 ; voir Fitzpatrick & Watts, 2010 pour une critique de l’approche fondée sur le droit au logement). Frazer & Marlier (2009, p. 4) affirment toutefois que ce droit n’est pas une condition sine qua non d’une action performante contre l’absence de chez-soi et l’exclusion liée au logement. En effet, dans bien des pays où ont été élaborées des stratégies de lutte contre l’absence de chez-soi et où un recul du public concerné a été constaté, ce droit n’existe pas (Benjaminsen et al., 2009). Dans l’Union européenne, seules la France et les nations du Royaume-Uni consacrent un droit réglementaire au logement et encore ces dispositions n’ont-elles été prises en France qu’en réaction à une crise perçue dans le domaine de l’absence de chez-soi (Loison-Leruste & Quilgars, 2009). Si des conditions structurelles défavorables peuvent entraîner une augmentation du nombre de ménages effectivement sans chez-soi ou risquant de le perdre, des politiques spécifiques ciblées sont susceptibles de mitiger ce risque, voire de faire baisser le nombre de personnes actuellement sans chez-soi.

STRATÉGIES INCLUSIVES, RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE ET LOGEMENT

Selon Stephens & Fitzpatrick (2007a), l’impact des différences entre modèles d’aide sociale sur l’absence de chez-soi – même s’ils reconnaissent que les données concernant ce phénomène ne sont pas directement comparables entre régimes de protection sociale différents – procède de ce que :

« Tant la nature de l’absence de chez-soi que son ampleur tiennent aussi probablement aux régimes de protection sociale et à leur interaction (subordonnée) avec les filières de logement. Non seulement ces régimes engendrent une pauvreté, des inégalités et une absence de chez-soi importantes mais le public résultant se compose surtout de ménages davantage caractérisés par des difficultés d’accès et d’abordabilité que par des besoins personnels particuliers liés à une dépendance à l’alcool ou à la drogue ou à une maladie mentale. A l’opposé, la population sans chez-soi des pays dont les régimes de protection sociale sont peu porteurs de pauvreté et d’inégalités est généralement moins nombreuse mais plus largement composée de personnes nécessitant un accompagnement personnalisé lié par exemple à des assuétudes ou à une maladie mentale » (Stephens & Fitzpatrick, 2007, pp. 209-210).

Stephens & Fitzpatrick (2007, p. 208) affirment en outre que « les systèmes de logement peuvent [générer des influences] puissamment désinstrumentalisantes »¹² éventuellement capables de contrecarrer l’influence du régime de protection sociale. La mise en place de subventions au logement ciblant les ménages à bas revenus, à l’instar de l’allocation de logement, et l’existence d’un secteur du logement social réduisent également l’incidence de l’absence de chez-soi.¹³

12 Ce concept, tel qu’élaboré par Esping-Andersen (1990, p. 37) dans ses travaux comparatifs sur les régimes de protection sociale, renvoie à « l’aptitude relative des personnes ou des familles à maintenir un niveau de vie socialement acceptable indépendamment de leur intégration au marché ».

13 Le coût du logement est très difficile à évaluer à travers l’Union européenne. Comme Ozdemir & Ward (2009, p. 20) le soulignent : « le coût du logement absorbe une part importante du revenu disponible de nombreux ménages à

De ce point de vue, et comme le suggèrent Stephens & Fitzpatrick, c'est le ciblage de la politique du logement qui paraît constituer un facteur important davantage que le parc de logement sociaux. Comme le montre le Tableau 3.1, dans les régimes libéraux de protection sociale, 35 % des ménages appartenant au quintile inférieur de revenus occupent un logement subventionné ou gratuit contre 16 % de l'ensemble de la population tandis que les pourcentages correspondants dans les régimes sociaux-démocrates de protection sociale sont de 12 % contre 14 %. Autrement dit, l'existence d'un parc de logements de ce type ne signifie pas toujours que ce sont les personnes les plus défavorisées qui en bénéficient.

S'il n'est pas possible, eu égard au manque de données comparables sur l'absence de chez-soi, de vérifier rigoureusement la relation entre régimes de protection sociale, politiques de logement¹⁴ et ampleur du phénomène à travers tous les Etats membres de l'Union européenne (voir le Chapitre 2), des recherches récentes basées sur l'étude de plusieurs cas nationaux (Stephens et al., 2010, p. 257) ont conclu que :

« les régimes de protection sociale sont manifestement pertinents en ce qui concerne le devenir des personnes sans chez-soi – la protection généraliste la plus solide des personnes risquant de perdre leur chez-soi étant assurée par les régimes social-démocrate / hybride que nous avons étudiés (Suède et Pays-Bas), et la moins solide par le régime méditerranéen (Portugal) voire par le régime en transition (Hongrie). »

Toutefois, ces tendances lourdes majeures peuvent cacher de grandes variations à l'échelle locale. Benjaminsen & Busch-Geertsema (2009) montrent par exemple l'impact potentiel de la réforme du marché du travail au Danemark et en Allemagne sur l'aggravation de l'absence de chez-soi et Hansen Löffstrand (2010) observe qu'outre la structure générale d'un régime de protection sociale, un éventail d'influences locales est susceptible de façonner les politiques à l'égard des personnes sans chez-soi.

Ainsi, outre le besoin de données plus solides permettant d'étudier les macro-relations entre régimes de protection sociale et absence de chez-soi, il est nécessaire de consacrer des analyses nuancées à la manière de prendre en charge les publics spécifiques aux échelons auxquels elle échoit. Par exemple, si la Suède est souvent présentée en exemple de prestataire public universaliste d'aide sociale, on constate que les dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi – et singulièrement les structures d'accueil d'urgence – sont administrés par des associations caritatives chrétiennes traditionnelles et des agences privées à but lucratif (Olsson & Nordfeldt, 2008 ; Hansen Löffstrand, 2010).

Si les exemples évoqués ci-dessus n'invalident pas nécessairement les hypothèses plus générales concernant la relation entre régimes de protection sociale, logement et absence de chez-soi, ils nous rappellent à la prudence lorsqu'il s'agit de démontrer comment les politiques d'aide sociale à plus grande échelle sont opérationnalisées, filtrées et interprétées par les « bureaucraties du pavé ».

On peut donc affirmer que si notre connaissance de la relation entre régimes de protection sociale et absence de chez-soi – sous l'angle de la promotion de politiques porteuses d'inclusion sociale – reste relativement limitée, le peu d'éléments dont nous disposons confirme dans une large mesure que les régimes de protection sociale plus inclusifs prévoient un manteau plus couvrant de protection des personnes risquant de perdre leur chez-soi ou sans chez-soi que ceux dont le filet de protection est plus lâche.

Toutefois, en l'absence de données comparatives solides à travers l'Union européenne, les études de cas nationales restent le meilleur mode d'analyse car cette lacune limite notre capacité à vérifier

travers l'Union européenne, et plus particulièrement des ménages à bas revenus. Le montant concerné, toutefois, varie considérablement entre Etats membres et n'est que très indirectement proportionnel au statut résidentiel ou, plus précisément, à la part relative de la propriété d'occupation. Ceci tient en partie au fait que le coût du logement se compose non pas seulement du loyer ou des échéances de crédit hypothécaire mais aussi, et pour une part importante, de divers éléments tels que le chauffage, l'entretien, les réparations et les charges d'un type ou d'un autre ».

14 *En ce qui concerne la politique de logement, Fahey & Norris (2010, p. 480) affirment de manière convaincante que « le rôle de l'Etat en matière de logement est si divers et varié que ni son ampleur ni son efficacité redistributrice ne se prêtent à la moindre quantification nous permettant d'en affirmer avec certitude la portée à un moment ou en un lieu donné ni l'augmentation ou la diminution dans le temps. »*

une série d'hypothèses sur la relation entre régimes de protection sociale et absence de chez-soi. En outre, comme dans beaucoup d'Etats membres, la prise en charge des personnes sans chez-soi proprement dite incombe aux pouvoirs territoriaux, il est important de comprendre comment les dispositifs qui l'assument s'acquittent de leur mission et dans quelle mesure ils confirment ce que laisse supposer l'économie générale du régime de protection sociale sous-jacent.

POLITIQUES PORTEUSES D'EXCLUSION ET ABSENCE DE CHEZ-SOI

Outre divers mécanismes d'inclusion sociale dont les politiques sociales présentées ci-dessus, les Etats membres déploient également des instruments d'exclusion sociale (Rose, 2000). S'il est une institution porteuse d'exclusion longtemps associée au contrôle des personnes sans chez-soi (Beier & Ocobock, 2008), et plus généralement à la « maîtrise de la marginalité sociale » (Beckett & Western, 2001), c'est bien la prison. Le taux d'incarcération pour 100 000 habitants varie beaucoup d'un régime de protection sociale à l'autre, les régimes sociaux-démocrates présentant le plus faible et les régimes postsocialistes – en particulier libéral – les plus élevés (Lacey, 2008 ; Walmsley, 2009).

Ceci dit, les régimes libéraux et sociaux-démocrates se caractérisent par le flux – à défaut de l'effectif – le plus élevé de détenus, ce qui tend à indiquer qu'un grand nombre de personnes sont condamnées à des peines assez courtes. Or, selon sa durée, l'incarcération tend à avoir des effets particuliers et différents : de par leur impact perturbateur sur le logement et l'emploi, les courtes peines sont davantage porteuses d'absence de chez-soi, d'autant qu'elles sont rarement assorties de politiques de réinsertion adéquates. Dans une analyse comparative de la relation entre dépenses sociales et taux d'incarcération, Downes & Hansen (2006) prétendent que les pays qui consacrent des moyens plus importants en pourcentage du PIB à l'aide sociale présentent des taux d'incarcération plus faibles et que cette relation s'est renforcée ces deux dernières décennies. De même, Lappi-Seppälä (2009) affirme que l'un des indices les plus puissants de modération des politiques et pratiques pénales est un Etat-providence fort. Dans l'une des rares études communautaires détaillées consacrées au lien entre absence de chez-soi et incarcération, Dyb (2009) décrit l'incarcération comme l'une des principales causes de perte du chez-soi. Dans son étude sur la population carcérale en Norvège, elle souligne que si un tiers des détenus interrogés étaient sans chez-soi à leur entrée en prison, les deux-tiers l'étaient à leur sortie, démontrant ainsi que « le taux d'absence de chez-soi augmente en cours de peine » (2009, p. 821).

Ces dernières années ont vu le jour à travers l'Union européenne, au niveau national ou local, des tentatives de régulation des comportements dans l'espace public et plus particulièrement le fait de mendier, de vivre en rue et de consommer de l'alcool (voir Belina, 2007 ; Eick, 2003 ; FEANTSA, 2007a ; Meert et al., 2006 ; O'Neill, 2010).¹⁵ Ces initiatives ont suscité des débats importants, que ce chapitre n'a pas vocation à analyser en détail (voir Huey, 2009 ; Johnsen & Fitzpatrick, 2010 et DeVerteuil et al., 2009 pour des panoramas récents). Il s'agit ici de comprendre comment elles ont été présentées.

Le point de vue selon lequel réglementer l'espace public par voie d'ordonnances restreignant certains comportements ou excluant certaines personnes de certains quartiers des villes constitue une « attaque » contre les personnes sans chez-soi est principalement né aux Etats-Unis (Mitchell, 2003). En Europe, le débat porte non seulement sur les usagers sans-abri d'espaces publics et semi-publics tels que centres commerciaux et gares (Bonnet, 2009 ; Doherty et al., 2008) mais aussi sur les migrants, et plus encore sur les Roms (Adriaensses & Hendrickx, 2010 ; Tosi, 2007). L'un des fils de ce débat suggère que réguler l'espace public punit, exclut ou criminalise les personnes sans chez-soi (Doherty et al., 2008) tandis qu'un autre prétend que ces règles les protègent (Huey, 2010). Ces débats remettent en cause les frontières de l'aide sociale dans le domaine de l'absence de chez-soi.

¹⁵ *La réglementation de la mendicité n'a rien de très neuf : on observe des cycles réglementaires fondés sur des raisonnements évoluant selon les époques. Plus récemment, le débat sur l'encadrement de la mendicité excipe du maintien de l'ordre public et de la prévention des comportements antisociaux (voir Baker, 2009, pour un panorama détaillé des motifs invoqués pour réglementer la mendicité).*

Réglementer l'espace public et y restreindre l'exercice de certaines activités telles que mendier, vivre dans la rue et y consommer de l'alcool ou de la drogue, de même l'œil inquisiteur des caméras de surveillance, a été interprété et présenté comme une forme de « prise en charge coercitive » des personnes sans chez-soi, même si l'on reconnaît qu'il peut s'agir de « stratégies à haut risque » (sur la situation au Royaume-Uni, voir Johnsen & Fitzpatrick, 2008 et, concernant Rotterdam, Barendregt & van de Mheen, 2009). On pourrait dès lors considérer ces initiatives comme des exemples de circuits porteurs d'inclusion autant que d'exclusion.

L'exclusion de certains migrants de la prise en charge de base qui caractérise les régimes de protection sociale nous ramène, elle aussi, au débat sur les limites de l'aide sociale. Elle doit également être appréhendée dans le contexte de la restructuration des milieux urbains exposant terrains ou propriétés auparavant peu recherchés à la gentrification, c'est-à-dire à la modernisation pour attirer les vagues de participants aux conférences et conventions que les grandes villes courtisent de plus en plus. Dans l'absolu, l'absence de chez-soi et les personnes sans chez-soi ne sont pas perçues comme des menaces à l'ordre public : la plupart du temps, leur mention évoque une réaction compatissante. Comme l'affirme Wardhaugh (1996, p. 706) :

« L'absence de chez-soi (n')est considérée comme dangereuse (que) lorsqu'elle est visible dans l'espace public. C'est cette visibilité qui constitue une menace pour la sécurité des citoyens stables et leur sentiment d'appartenance à un lieu. Ainsi, ce n'est pas la marginalité en soi qui est dangereuse, mais bien la présence visible de personnes marginales dans l'espace de choix qui constitue une menace pour le sens de l'ordre public et de l'ordre des choses. »

Outre ces interdictions explicites, il en est de plus implicites qui restreignent l'accès au logement des personnes sans chez-soi, des anciens détenus et des migrants au prétexte que leur situation socioéconomique leur interdit certaines activités. En outre, dans certains cas, leurs besoins en termes d'accompagnement et leur comportement pourraient être considérés comme des menaces pour la collectivité aux yeux des pouvoirs locaux ou faire l'objet d'un barrage plus informel sous la pression des préoccupations de la classe moyenne.

PRISE EN CHARGE DE SUBSTITUTION

Un constat régulièrement posé au gré des recherches en ce qui concerne les enfants en sortie d'accueil institutionnel tient à leur risque plus élevé de se trouver sans chez-soi que les enfants élevés dans leur famille d'origine. Les premiers doivent tenter beaucoup plus jeunes le pari de l'indépendance que la plupart des seconds qui tendent à ne pas quitter le foyer familial avant un âge plus avancé. Ces problèmes se compliquent d'un niveau d'instruction plus faible et d'horizons professionnels beaucoup plus limités. Comme l'observe Stein (2006, p. 273) dans un bilan des recherches dans ce domaine, les enfants qui séjournent en institution :

« [s]ont plus souvent peu qualifiés que ceux qui n'en ont jamais fréquenté, ont moins suivi une scolarité secondaire supérieure, sont plus fréquemment jeunes parents ou sans chez-soi et présentent des taux plus élevés de chômage, de comportements répréhensibles et de troubles de la santé mentale. »

Si Stein argue que cette affirmation est vraie de manière générale, il est possible de classer les jeunes en sortie d'institution en sous-catégories : ceux qui ont « tourné la page » de leur placement en institution ; les « survivants » du système qui les a pris en charge et les « victimes ». Les deux derniers publics ont plus souvent vécu des parcours de placement perturbés et un historique d'instabilité en milieu institutionnel qui les expose plus encore à l'absence de chez-soi en sortie d'institution. Plus spécifiquement, les « victimes » sont ceux qui ont connu, « avant leur placement, les situations familiales les plus préjudiciables que la prise en charge ne permet généralement pas de compenser ni même d'aider à surmonter », avec pour corollaire que « après leur sortie d'institution, ils sont souvent sans emploi ni chez-soi et éprouvent les pires difficultés à pérenniser leur hébergement » (Stein, 2006, p. 277).

Ceci dit, les autorités ne collectent pas toutes des données concernant les pourcentages d'enfants confiés à l'assistance publique et celles qui le font révèlent une grande variabilité. Eurochild (2010) estime qu'en 2009, 1 % environ des enfants ont été placés à l'assistance mais ce chiffre varie entre 2,2 % en Lettonie et 0,6 % en Suède. Les données françaises montrent que 23 % des personnes sans chez-soi interrogées avaient séjourné en institution contre 2 % de l'ensemble de la population (Firdion, 2009).

RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE ET PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS CHEZ-SOI

Il est manifeste que les régimes de protection sociale ne sont pas des indicateurs fiables du modèle prédominant de prise en charge des personnes sans chez-soi (Daly, 1999). Par exemple, l'approche dite « logement d'abord » (Atherton & McNaughton Nicholls, 2008 ; voir le Chapitre 7 pour un examen plus détaillé) semble petit à petit s'imposer comme modèle dominant dans les régimes de protection sociale libéraux et sociaux-démocrates (Benjaminsen et al., 2009), en tout cas tel que l'articulent les stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi des pays concernés. Autre exemple : le droit juridique au logement, en ce qu'on le rencontre exclusivement dans les régimes de protection sociale libéraux et corporatistes.

A l'échelle macro, les Etats-providence présentent peut-être des traits grossièrement identifiables permettant de les qualifier d'enveloppant ou de restrictif, d'universaliste ou de sélectif ou encore de porteur d'inclusion ou d'exclusion. Toutefois, la générosité relative des transferts monétaires ou l'échelle de la prise en charge internes à chaque pays ne sont pas nécessairement très révélateurs de la substance idéologique de telle ou telle intervention.

Sur la consommation d'alcool et le traitement des assuétudes, par exemple, il existe des différences significatives entre pays concernant l'adoption de politiques basées sur l'abstinence ou la tempérance ou, au contraire, orientées sur la réduction des préjudices, particulièrement dans les cas d'usage problématique, et il n'est pas aisé de déduire les approches préférentielles de leurs régimes généraux de protection sociale (Peele, 2010 ; Marlatt & Witkiewitz, 2010). Le meilleur exemple en est fourni par le modèle suédois de l'escalier de la réinsertion dans le logement qui impose le traitement des abus de diverses substances telles que l'alcool avant tout accès à un logement en autonomie (voir Blid & Gerdner, 2006 ; Blid, 2008 ; Sahlin, 2005). Bien que les décideurs politiques adhèrent de plus en plus aux modèles s'inspirant du principe du « logement d'abord » qui n'exigent pas l'abstinence (voir le Chapitre 7), certaines croyances culturelles profondément ancrées sur les assuétudes risquent de limiter leur capacité à mettre sur pied des programmes performants fondés sur les faits. En outre, les régimes de protection sociale généreux reposent sur l'hypothèse fiscale et éthique que le citoyen travaille et qu'un éventail de politiques d'activation est en place pour celui qui ne travaille pas.

40

Si l'absence de chez-soi paraît être le fait d'une petite minorité dans les régimes sociaux-démocrates de protection sociale, pour les personnes concernées, les politiques et les pratiques sont restrictives et, dans le cas de la Suède, relèguent à un marché immobilier secondaire et inférieur ceux qui ne rencontrent pas les objectifs d'abstinence et de respect des autres normes sociales, surtout en matière d'emploi. Les Etats-providence moins généreux tendent à présenter des taux plus élevés d'absence de chez-soi, même si les personnes qui le perdent en retrouvent un assez rapidement.

Pour mieux caractériser la relation entre régimes de protection sociale et parcours d'absence de chez-soi, il faudrait maîtriser plus précisément une série de variables intermédiaires. Outre la structure de l'offre de logements (et en particulier l'accessibilité du marché locatif) et les marchés du travail, nous avons besoin de détails concernant par exemple l'idéologie des services de traitement des assuétudes (réduction des préjudices ou abstinence), leur caractère plus ou moins répressif, les critères d'accès des migrants à une prise en charge ou les structures de prise en charge des personnes sans chez-soi. Ce chapitre affirme l'impossibilité de distinguer ou de

déduire ces niveaux intermédiaires d'intervention du type de régime de protection sociale d'un pays.

CONCLUSION

Malgré des avancées considérables ces dernières années, les données sur l'ampleur et la nature de l'absence de chez-soi en Europe restent fragmentaires, inégales et locales. Si les données qualitatives issues des études de cas nationales suggèrent que les régimes de protection sociale portent en germe certains schémas d'absence de chez-soi, il restera problématique d'élucider formellement les mécanismes de ces régimes de protection sociale qui génèrent lesdits schémas en l'absence de données détaillées, solides et comparables sur ce phénomène à travers l'Union européenne. Toutefois, les études de cas nationales permettent petit à petit d'élaborer un édifice théorique décrivant la relation entre régimes de protection sociale et absence de chez-soi et il serait utile d'extrapoler la méthodologie mise au point par Stephens et al. (2010) pour y incorporer un éventail plus large de pays.

Il convient de noter le manque relatif d'informations sur l'impact que la dimension de genre peut avoir sur les régimes de protection sociale en termes d'apparition de tel ou tel schéma d'absence de chez-soi. Si la moyenne des dépenses sociales n'a pas baissé à travers l'Union européenne durant la décennie écoulée, les mécanismes limitant l'accès aux services d'aide sociale sont en augmentation, surtout pour les personnes qui ne jouissent pas de la citoyenneté pleine et entière. Se pose alors une double question clé sur le plan de la recherche : comment conceptualiser la frontière mouvante entre inclusion et exclusion pour les publics particulièrement marginalisés et comment cette frontière façonne-t-elle l'ampleur et la nature de l'absence de chez-soi ?

Quoi qu'il en soit, quelques généralisations sont possibles. Les régimes de protection sociale généreux sont mieux à même de protéger leurs citoyens contre la perte du chez-soi grâce à leur éventail de services visant formellement à promouvoir l'inclusion sociale. Ils sont aussi moins enclins à recourir au système de justice criminelle, et en particulier à l'incarcération, pour gérer les ménages marginalisés. Sortir de prison (outre l'expulsion et la rupture familiale) est un déclencheur clé de l'absence de chez-soi. De fait, un séjour en prison peut être annonciateur d'expulsion ou de rupture affective.

Si la fourniture de logements sociaux ou non marchands constitue en soi un bien social puissant, elle n'a pas d'impact direct automatique sur l'ampleur de l'absence de chez-soi. Des politiques ciblées peuvent être plus performantes en la matière, même si elles comportent à leur tour le risque d'une augmentation artificielle de l'absence de chez-soi afin d'avoir accès à ce qui, dans certains pays, est une denrée rare. Les stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi élaborées dans plusieurs pays ont démontré une relative efficacité en termes de réponse coordonnée à l'absence de chez-soi afin de surmonter cet écueil potentiel. L'une des caractéristiques essentielles de la plupart de ces stratégies consiste à garantir que les personnes résidant en institutions disposent à leur sortie d'une solution de logement appropriée. Garantir une transition souple de l'accueil en institution vers l'autonomie préserve de nombreux jeunes de l'absence de chez-soi mais, bien que nombre de pays aient mis en place des plans de suivi obligatoire en sortie d'institution, un petit nombre seulement d'autorités en appliquent les mesures.

4. DISPOSITIFS ET LA PRISE EN CHARGE DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

INTRODUCTION

Nous entamons ce chapitre par un bref panorama – dans les limites des données disponibles à l'échelon européen – des obligations réglementaires de l'Etat en matière de prise en charge publique des personnes sans chez-soi dans divers pays et de l'étendue de son engagement. Nous nous penchons ensuite sur le tissu associatif (les ONG ou organisations non gouvernementales) et son rôle très important dans la plupart des Etats membres en matière de prise en charge et de services aux personnes sans chez-soi. Après un débat sur les divers « acteurs » de la prise en charge, nous analyserons les types de services qui sont fournis. Nous concluons en abordant les grandes tendances qui caractérisent la prise en charge à travers l'Europe avant d'identifier les principaux défis qui l'attendent.

Les données concernant la prise en charge des personnes sans chez-soi en Europe sont fragmentaires et incomplètes. Toutefois, un groupe de travail de la FEANTSA se penche depuis quatre ans sur cette thématique dans sept pays d'Europe (Autriche, Danemark, Finlande, Grèce, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni ; voir Edgar et al., 2003, 2004a ; Anderson et al., 2005b)¹⁶. Fitzpatrick & Stephens (2007) nous offrent un aperçu complémentaire pour l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. On peut extraire des données sur d'autres pays d'Europe d'articles de presses et de rapports nationaux – dont ceux du projet MPHASIS (voir le Chapitre 2) financé par la Commission européenne.

Les tendances en matière de prise en charge des personnes sans chez-soi ont également été analysées dans le rapport transnational de 1999 de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme (Edgar et al., 1999). Bien que ce rapport n'ait pas eu pour finalité d'offrir un bilan des prises en charges mais bien d'étudier l'émergence de nouveaux dispositifs et programmes innovants, ses chapitres introductifs offrent une analyse générale de l'évolution de la prise en charge.

LE RÔLE DE L'ÉTAT DANS LA MISE À DISPOSITION ET LE FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS CHEZ-SOI

■ RÉGLEMENTATION

L'obligation, pour les pouvoirs publics, de procurer un logement décent à la population et à ceux qui sont incapables de se prendre en charge est énoncée dans la constitution ou la législation réglementant la politique du logement de nombreux pays.¹⁷ Le cadre réglementaire de la plupart des Etats membres de l'Union européenne ne consacre pas un droit individuel opposable au logement pérenne. De fait, seuls le prévoient le Royaume-Uni (depuis 1977) et la France (depuis 2007) (Loison-Leruste & Quilgars, 2009).¹⁸

Dans la majorité des pays de l'Union européenne, la charge, pour l'Etat, de financer ou d'assumer la prise en charge des personnes sans chez-soi est prévue par la législation sociale – pour autant que cette responsabilité existe. Dans quelques pays seulement, le cadre réglementaire s'inscrit dans la loi sur le logement ou l'absence de chez-soi (comme au Royaume-Uni dans la législation sur

¹⁶ *Le Danemark et la Finlande ne sont abordés que dans un rapport annuel et les Pays-Bas dans trois.*

¹⁷ *Au début du 21^e siècle, la constitution de sept des quinze pays de l'Union européenne de l'époque garantissait le droit au logement. Sept Etats membres consacraient l'existence juridique d'un droit au logement (Kenna, 2005, p. 86 à propos d'une étude de l'institut français BIPE en 2000 ; voir également Tosics & Erdösi, 2001).*

¹⁸ *Toutefois, des Etats membres plus nombreux ont coulé en droit l'obligation opposable, pour les collectivités locales, de fournir un hébergement d'urgence aux ménages sans abri. C'est entre autres le cas en Allemagne, en Hongrie, en Pologne et en Suède.*

l'absence de chez-soi et en Irlande au titre de la Loi de 1988 sur le logement). Et encore dans ces pays certains aspects des obligations de l'Etat sont-ils régis par des textes et programmes relevant de l'aide sociale. Dans plusieurs pays de l'Union européenne, la réglementation accorde aux personnes sans chez-soi un droit individuel opposable à l'accompagnement social (par exemple en Allemagne, où ces personnes peuvent solliciter un accompagnement pour « surmonter des difficultés sociales particulières ») ; ailleurs, les pouvoirs publics ont le devoir d'assurer des services de l'absence de chez-soi (voire d'élaborer des stratégies en la matière) ; ailleurs encore, la prise en charge des personnes sans chez-soi est assurée sur une base purement caritative. Bien sûr, un droit juridiquement établi constitue un socle important pour mettre sur pied une infrastructure de prise en charge adéquate et améliorer la situation des personnes présentant des besoins sur ce plan mais l'adéquation qualitative et quantitative de ces services dépend aussi dans une large mesure des moyens débloqués et d'une organisation des dispositifs rencontrant les besoins (souvent multiples) des personnes sans chez-soi.

■ GOUVERNANCE CENTRALE, RÉGIONALE ET LOCALE

Edgar et al. (2003, p. 7) pointent que « [l]a répartition des responsabilités de planification, de mise en œuvre et de prestation des services est très variable en Europe ». Si, dans la plupart des pays d'Europe, la responsabilité de l'organisation et du financement de la prise en charge des personnes sans chez-soi incombe au premier chef aux collectivités locales (souvent en étroite collaboration avec le tissu associatif en tant que prestataire important de ces services, comme par exemple en Autriche, en Finlande, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Pologne et dans bien d'autres pays encore), les pouvoirs publics nationaux sont dominants dans quelques autres (par exemple la Grèce – récemment encore, en tout cas – et la Slovaquie).

Au tournant du siècle est apparue, dans beaucoup de pays de l'Union européenne, une tendance généralisée au « désengagement de l'Etat ». Dans certains cas, ses compétences ont été décentralisées vers les collectivités locales, entraînant bien souvent, en corollaire, une autonomie accrue des municipalités. Cette tendance « s'est souvent accompagnée d'une évolution de la culture de la gouvernance que l'on peut décrire comme une transition vers un rôle de catalyseur, les municipalités devenant l'autorité de planification stratégique et de coordination à l'échelle de la collectivité locale » (Edgar et al., 1999, p. 50). Plutôt que d'assurer elles-mêmes la prestation des services (pour autant que ce fût le cas précédemment), les municipalités les achètent souvent à des associations dans un cadre contractuel¹⁹.

Toutefois, Fitzpatrick & Stephens (2007) ont identifié des programmes/flux financiers nationaux en matière d'absence de chez-soi dans sept des neuf Etats membres de l'Union européenne qu'ils ont étudiés²⁰. Or, si les collectivités locales y sont le plus souvent un catalyseur des services, diverses municipalités allemandes, suédoises, anglaises et hongroises sont aussi prestataires à part entière de services aux personnes sans chez-soi. Les seuls pays où la prise en charge directe n'est que très marginalement assurée par les collectivités locales sont les Pays-Bas et la France. En Espagne et en République tchèque, elles ne jouent aucun rôle majeur, que ce soit en tant que prestataires directs de services ou en tant que catalyseur²¹.

19 *Dans quelques pays – surtout ceux qui appliquent le principe de subsidiarité et qui disposent d'un tiers secteur fort –, la municipalité a toujours été plus catalyseur que prestataire de services aux personnes sans chez-soi (pour l'Allemagne, voir Busch-Geertsema, 2004). Il est établi pour plusieurs Etats membres (occidentaux) de l'Union européenne que l'effet du néolibéralisme – même s'il promeut la déréglementation, les privatisations et les partenariats privés-publics – n'a pas systématiquement été un recul de l'intervention de l'Etat. Dans certaines régions, il est même plus approprié de parler de « sortie » que de « retrait » de l'Etat (voir Peck & Tickell, 2002 pour une analyse plus générale ; Doherty, 2004 sur les politiques de logement et l'exclusion du logement ; O'Sullivan, 2004 sur l'Irlande ; De Decker, 2004 sur la Belgique ; Blanc, 2004 sur la France).*

20 *De tels programmes/flux de financement ont été identifiés en France, aux Pays-Bas, en Suède, en Angleterre et République tchèque, en Hongrie et en Pologne mais pas en Allemagne ni en Espagne, ces deux exceptions étant des Etats fortement fédéralisés.*

21 *En République tchèque, la plupart des subventions étaient encore versées aux associations par l'Etat central à l'époque de l'étude mais certaines prises en charge étaient financées directement par les municipalités. En Espagne, quelques municipalités prennent à leur compte certains services de base mais l'église catholique et les associations financent la plupart des prises en charge.*

Si la décentralisation des missions publiques joue un rôle important dans certains PECO (Pays d'Europe centrale et orientale) où la centralisation des pouvoirs était une caractéristique essentielle du socialisme d'Etat, le paysage reste assez varié parmi ces pays, comme le montre un comparatif récent entre la Hongrie (forte tendance à la décentralisation) et la Slovaquie (beaucoup de services restent l'apanage de l'Etat central) (Filipovič Hrast et al., 2009).

Les organes de tutelle financière/réglementaire des états fédérés peuvent, eux aussi, jouer un rôle important en tant qu'autorités de financement. Ce constat est surtout vrai des pays à composante fédérale forte (tels que l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique ou l'Espagne et, de plus en plus avec la décentralisation, les nations composant le Royaume-Uni). Si l'on affirme souvent que les municipalités sont le mieux à même d'organiser et de « piloter » les dispositifs de prise en charge et de favoriser le cas échéant la concertation entre prestataires, les pouvoirs régionaux et nationaux ont une mission importante à remplir en termes d'équilibrage géographique de la prise en charge et du respect (d'un minimum) de normes, de contrôle de qualité et de continuité de la prise en charge.

LE RÔLE DES STRUCTURES, ASSOCIATIVES ET AUTRES, DE PRISE EN CHARGE

Les associations ont une longue expérience de la prise en charge des personnes sans chez-soi et démunies et restent (voire sont de plus en plus) des prestataires de premier plan de ce type de services dans la plupart des pays de l'Union européenne. Les associations sont les premiers prestataires dans sept des neuf pays étudiés par Fitzpatrick & Stephens (2007). Dans quelques pays, associations et collectivités locales se partagent le premier rôle (et les publics cibles, comme au Royaume-Uni et en Allemagne). Seuls quelques Etats membres de l'Union européenne ont un tissu associatif moins développé dans ce domaine. C'est par exemple le cas des pays scandinaves (voir Olsson & Nordfeldt, 2008 sur la Suède ; Edgar et al., 2003 sur la Finlande) et de certains PECO (voir toutefois, par exemple, Hradecký, 2008 pour un compte rendu détaillé de l'émergence d'associations de prise en charge des personnes sans chez-soi en République tchèque).

Les associations confessionnelles comptent parmi les structures de prise en charge des personnes sans chez-soi les plus importantes. Certaines interviennent dans de nombreux pays de l'Union européenne, comme par exemple les organisations membres de Diaconia, Caritas, l'Ordre de Malte et les antennes locales de l'Armée du salut²². La prise en charge associative est aussi de plus en plus largement assurée par des organismes purement laïcs et dans certains pays où les organisations d'inspiration confessionnelle jouent encore un rôle important, leur appartenance et leur pratique confessionnelles se sont toutefois largement diluées au fil du temps et, que ce soit par la nature ou par la qualité de leurs prestations, elles sont désormais difficiles à distinguer des associations laïques (voir Johnsen & Fitzpatrick, 2009 sur le Royaume-Uni)²³. Ceci dit, il existe d'importantes disparités au sein des Etats membres de l'Union européenne et entre eux en ce qui concerne l'importance de la dimension « spirituelle » de la prise en charge.

On peut supposer que la majorité des structures de prise en charge des personnes sans chez-soi sont des organisations (caritatives) sans but lucratif. Jusqu'ici, les prestataires marchands (à but lucratif) ne sont pas fortement implantés dans le secteur de la prise en charge de l'absence de chez-soi. Ceci dit, ils y jouent un rôle réel et leur part de marché se développe dans certains pays avec

22 Si l'Armée du salut est une organisation internationale basée à Londres et active dans le monde entier, Caritas Europe (étroitement liée à l'Eglise catholique) et Eurodiaconia (« ancrée dans la foi chrétienne dans les traditions de la Réforme ainsi que les traditions anglicane et orthodoxe », voir www.eurodiaconia.org/about-us) sont des fédérations d'associations, d'institutions et d'églises locales et nationales proposant des services sanitaires et sociaux dont la prise en charge des personnes sans chez-soi. Autre association, beaucoup plus modeste, de prise en charge des personnes sans chez-soi active dans plusieurs pays d'Europe : les Communautés d'Emmaüs. Emmaüs est une association caritative pour sans-abri fondée en 1949 en France par l'abbé Pierre. Il existe aujourd'hui, dans plusieurs pays d'Europe ainsi que dans d'autres régions du monde, des Communautés d'Emmaüs regroupant d'anciens sans-abri vivant bien souvent ensemble et qui collectent, trient et revendent des meubles et biens ménagers donnés. Ces communautés se définissent comme un « mouvement solidaire laïc » non confessionnel.

23 On peut en dire autant de l'Allemagne, où la grande majorité des structures de prise en charge des personnes sans chez-soi restent liées à l'Eglise catholique ou protestante (Caritas et Diaconia).

l'adoption de mécanismes du marché privé tels que des passations de « quasi-marchés », c'est-à-dire des procédures par lesquelles divers pouvoirs publics, tels que les collectivités locales, passent commande de services aux personnes sans chez-soi à des associations sans but lucratif et à des prestataires marchands. Le principal service dont la prestation est assurée à titre marchand concerne la location de divers lieux d'hébergement d'urgence des personnes sans chez-soi, dont des chambres d'hôtel.

FINANCEMENT DE LA PRISE EN CHARGE ET DU PERSONNEL

Il y a plus de dix ans, Edgar et al., (1999, p. 19) affirmaient que « [s]'il existe des services publics dans la plupart des pays, la prise en charge est principalement assurée par le secteur bénévole grâce à des subventions publiques ». Ceci dit, il existe de grands écarts en ce qui concerne non seulement la mission du tissu associatif, comme indiqué ci-dessus, mais aussi le montant des subventions accordées par les pouvoirs publics aux divers niveaux de l'Etat. Par exemple, dans certains pays du Sud, les associations, bien que prestataire principal de services, ne peuvent compter que sur des subventions limitées de la part des bailleurs de fonds publics, principalement municipaux (sur la Grèce, voir Edgar et al., 2003). En Allemagne ou en Scandinavie, par contre, plus de 90 % des coûts des dispositifs associatifs de prise en charge des personnes sans chez-soi sont assumés par les collectivités territoriales. Par conséquent, l'importance des dons privés, des œuvres caritatives et du bénévolat varie non seulement en termes d'intervention dans la prise en charge du public cible d'un point de vue très général d'un pays à l'autre mais aussi selon le type d'organisation et en fonction de la catégorie de services. En général, les structures d'accueil à bas seuil et les services de distribution de nourriture ou de vêtements dépendent plus largement de donateurs et de bénévoles que les services d'insertion spécialisés.

Depuis quelques années, la direction des pouvoirs publics a mis au point des approches comparables à celles du secteur privé, y compris la mise en concurrence pour l'attribution des marchés et le ciblage de ceux-ci. Si le recours à des méthodes d'inspiration commerciale dans ce secteur est susceptible d'améliorer le « rapport qualité-prix » en période d'austérité budgétaire, il peut aussi provoquer des problèmes, comme un « effet d'écroulement » ou une « caviardisation », c'est-à-dire la tendance à choisir des usagers moins exigeants, ou entraîner un défaut de continuité et de liens locaux entre prestataires de services externes. En termes d'impact potentiel de la passation de contrats de services avec les associations, on relèvera :

- un contrôle accru des pouvoirs publics territoriaux sur la prise en charge étant donné qu'ils peuvent alors opter pour des contrats à court et moyen terme susceptibles d'avenants ou d'annulation ;
- une tendance à l'innovation et à un renforcement de l'efficacité sur le plan des coûts résultant de la mise en concurrence des associations dans la course aux subsides publics ;
- une incertitude pour les associations affectant leur aptitude à se préparer pour l'avenir et à mettre au point, tester et piloter de nouveaux services. L'incertitude peut également avoir un impact sur la rétention du personnel²⁴ ;
- une astreinte à lever des fonds en permanence et à changer constamment de flux de subsides asservissant la continuité des services destinés à certains publics spécifiques qui risquent de perdre leur accès à une prise en charge ;
- un besoin accru, pour les adjudicateurs, de superviser les prestations associatives, de veiller à ce que les deniers publics soient correctement dépensés, d'éviter les abus, etc., alourdissant ainsi la charge administrative aussi bien pour l'autorité adjudicatrice que pour les associations ;
- un effort accru des associations pour commercialiser et promouvoir leurs services ;

24 « Pour les prestataires de services, cela signifie qu'aujourd'hui, la plupart des subventions sont accordées à court terme à l'issue d'une procédure de passation de marché. Les structures doivent jongler avec de multiples sources de financement de durée courte, voire annuelle, qui laissent planer le doute quant à leur stabilité à moyen et long terme » (Edgar et al., 2003, p. 19).

- une éventuelle remise en cause du travail concerté et du partage des connaissances performants provoquée par la culture contractuelle étant donné la mise en concurrence des prestataires de services ou par souci, de la part des associations, de ne pas offusquer l'autorité adjudicatrice ni remettre en cause ses politiques ;
- une tutelle contractuelle risquerait de brider les associations dans leur effort de lobbying pour attirer l'attention sur des problèmes politiques.

Dans un contexte de concurrence accrue entre prestataires de services et dans le souci d'assurer la comparabilité et une certaine qualité de prise en charge, les normes de mesure des performances et d'assurance-qualité ont gagné en importance (voir Wolf & Edgar, 2007). Toutefois, l'impact de l'Union européenne sur l'évolution de la qualité des prestations dans le domaine des services sociaux n'est pas encore clairement déterminé. Si la Directive relative aux services dans le marché intérieur (dite « Directive Bolkenstein ») visant à libéraliser le marché des services exclut les services sociaux d'intérêt non économique général, des initiatives ont vu le jour à l'échelon communautaire pour élaborer des critères et indicateurs de qualité des services sociaux. L'élaboration de mesures d'assurance-qualité pour les services aux personnes sans chez-soi doit impérativement intégrer la perspective des usagers – comme dans la plupart des autres services sociaux – et veiller à ce que l'élaboration de critères de qualité soit concomitante à celle de stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi et à la mise à disposition de moyens suffisants pour assurer des services de qualité supérieure.

Rares sont les travaux détaillés consacrés aux modalités de financement de la prise en charge des personnes sans chez-soi à travers l'Europe. Parmi ces modalités, on trouve : les subsides aux structures ou dispositifs (calculés sur base des coûts annuels de prestation), l'achat de divers types de paquets ou programmes d'accompagnement ou la rémunération forfaitaire d'heures de prise en charge par personne. Les associations peuvent aussi lever des fonds « purement caritatifs » selon leur aptitude à trouver des mécènes confessionnels, privés ou d'entreprise. La diversité des traditions nationales en matière de dons et, plus généralement, le rôle des organisations caritatives, déterminent dans une large mesure les perspectives d'exploitation des sources financières de ce type. Solliciter ces divers bailleurs et lever des fonds pour financer un dispositif peut évidemment être en soi chronophage et coûteux.

Comme l'Union européenne n'est pas compétente en matière de prise en charge des personnes sans chez-soi, il est rare que des subsides européens soient disponibles pour ce type de services, sauf dans les domaines où des projets novateurs spécifiques sont subventionnés. Il est toutefois établi que les Fonds structurels façonnent dans une large mesure la prise en charge de ces publics cibles, comme par exemple en Pologne à travers des programmes tels qu'EQUAL qui favorisent l'insertion professionnelle des personnes sans chez-soi (Wygnańska, 2008).

Les niveaux de formation et de qualification du personnel sont également variables, – encore que peu d'analyses comparatives spécifiques aient jusqu'ici été consacrées à cette thématique. Si, par exemple, le personnel qui conseille et accompagne les personnes sans chez-soi en Allemagne se compose pour une bonne part d'assistants sociaux qualifiés ayant souvent suivi des études universitaires, ce type de personnel qualifié est minoritaire au sein des organismes de prise en charge des personnes sans chez-soi dans plusieurs autres pays de l'Union européenne. Toutefois, Edgar et al. (2004a) constatent, à travers l'Europe, une tendance lourde à l'« augmentation [générale] du personnel professionnel qualifié et rémunéré (tout au moins dans les structures d'accueil basées sur l'hébergement) ». L'appui des pairs constitue également un élément important de la prise en charge dans certains pays²⁵ alors qu'elle est anecdotique dans d'autres.

²⁵ En Finlande, la Y-Foundation, association nationale de relogement pérenne des personnes sans chez-soi isolées, a obtenu des résultats positifs grâce à des projets pilotes d'accompagnement du relogement d'anciens sans-abri par des bénévoles qui les aident à faire face aux défis du logement autonome (Kärkkäinen, 1999). De même, le bilan de plusieurs dispositifs destinés aux personnes à la rue au Royaume-Uni a débouché sur la recommandation de « recourir aux bénévoles pour nouer des liens amicaux et assumer des besoins de base tels que l'entretien du logement » (Randall & Brown, 1996, p. 78) et 'l'accompagnement par les pairs' » (Dane, 1998, p. 85).

DISPOSITIFS ET STRUCTURES DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS CHEZ-SOI

S'il faut se garder de ramener la mission des structures de prise en charge des personnes sans chez-soi au soulagement des crises immédiates et à la fourniture d'un toit, d'un repas et d'une boisson aux personnes sans chez-soi et démunies, les dispositifs qui proposent ce type d'accompagnement de base constituent un élément important de la prise en charge dans tous les pays d'Europe et demeurent, dans certains lieux, le format d'intervention prédominant²⁶. Il est reconnu, dans la plupart des pays, que des dispositifs de prévention sont nécessaires pour éviter les situations d'urgence, et plus généralement les crises sur le plan du logement, et que les personnes sans chez-soi qui ne sont pas en mesure de se prendre en charge ont besoin d'un accompagnement personnalisé pour retrouver un logement et reprendre le chemin d'une situation plus ou moins normale sur ce plan. En outre, pour les personnes qui ont été menacées d'exclusion du logement ou l'ont connue et ont retrouvé un logement mais dont on sait qu'elles ont encore besoin d'un appui volontariste pour leur éviter de retomber dans l'absence de chez-soi, le principe d'un accompagnement dans le logement gagne en crédit depuis quelques années (voir Edgar et al., 2000). Des structures spécialisées d'éducation, de formation et d'emploi des personnes sans chez-soi ont vu le jour dans plusieurs pays d'Europe qui mettent de plus en plus l'accent sur les politiques d'activation sur le marché du travail – il s'agit-là d'une tendance générale en Europe. Les dispositifs de ce type gagnent en importance (voir FEANTSA, 2007b).

Le Tableau 4.1 offre une vue d'ensemble des dispositifs ciblant exclusivement les personnes sans chez-soi (et les personnes qui présentent un risque immédiat de le perdre) ou auxquels recourent divers publics, dont les personnes sans chez-soi.

Tableau 4.1: Typologie des dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi ou directement menacées de le perdre

Service	Exemple
Services de prévention pour ménages à risque immédiat de perte du chez-soi	Services de médiation des conflits domestiques, des arriérés de loyer, etc.
Hébergement d'urgence pour sans-abri	Centres d'hébergement d'urgence
Logement temporaire des personnes sans chez-soi	Foyers d'accueil temporaire, logement accompagné ou temporaire, refuges pour victimes de violences domestiques
Services ambulatoires d'accueil des personnes (anciennement) sans chez-soi	Maraudes, centres de jour, services de conseil, services de santé, service mobile de distribution alimentaire, accompagnement ambulatoire de personnes anciennement sans chez-soi relogées en habitat pérenne et services d'éducation, de formation et d'emploi
Solutions d'hébergement destinées à d'autres publics et susceptibles d'être fréquentées par les personnes sans chez-soi	Hôtels, chambre avec petit-déjeuner (type bed & breakfast), services d'accompagnement spécialisé et de prise en charge résidentielle des personnes alcoolodépendantes, toxicodépendantes ou présentant des troubles de la santé mentale
Services généralistes accessibles à l'ensemble de la population et susceptibles d'être fréquentés par les personnes sans chez-soi	Centres de guidance, services municipaux, services d'aide sanitaire et sociale, services de paiement des prestations sociales
Services d'accompagnement spécialisé destinés à d'autres publics et susceptibles d'être fréquentés par les personnes sans chez-soi	Services de guidance psychiatrique, centres de désintoxication, services pour anciens détenus, service d'aide à la jeunesse fragilisée

Source : tiré et adapté de Edgar (2009, p. 17).

²⁶ Même dans les pays dont le système de protection sociale est solide et où l'éventail de services est fortement différencié, les aides vraiment basiques – telles que l'hébergement hivernal et les banques alimentaires – sont réapparues ces dernières années (voire les articles du numéro de l'hiver 2005 du magazine de la FEANTSA, Sans-abri en Europe, sur le thème de « L'urgence sociale et l'intervention de crise dans les métropoles européennes »).

Les pays dotés d'un système de prise en charge plus développé possèdent un ensemble de services spécialisés, ciblant des publics spécifiques de personnes sans chez-soi (par exemple les femmes, les jeunes, les seniors fragilisés, les familles, les personnes présentant des assuétudes) ou des domaines d'accompagnement spécifiques (par exemple l'hébergement, la situation financière, l'emploi et la formation, la santé, la situation sociale et personnelle, l'entretien du logement).

Cette spécialisation et cette segmentation croissantes de la prise en charge sociale rendent d'autant plus importante la coordination des acteurs (Anderson *et al.*, 2005b). Il est clair que l'augmentation du nombre de services spécialisés entraîne une diminution des services directement accessibles au profit de prises en charge d'accès indirect, c'est-à-dire sur recommandation d'un autre service ou soumis à des critères d'éligibilité spécifiques. Ainsi, les personnes sans chez-soi qui ne rencontrent pas les conditions préalables d'une prise en charge spécialisée risquent fort d'être de plus en plus souvent confrontées à des obstacles liés à leur (in)éligibilité. Ceci dit, d'autres facteurs peuvent limiter l'accès à une prise en charge : les familles avec enfants sont souvent classées comme un public à besoins prioritaires (par exemple par la législation sur l'absence de chez-soi au Royaume-Uni), ce qui risque d'exclure les personnes seules « simplement » sans chez-soi – c'est-à-dire sans autre besoin complémentaire particulier en termes d'accompagnement – du bénéfice de certains services spécifiques, par exemple de relogement ou de prévention. De même, selon leur situation juridique, les migrants éprouvent souvent des difficultés pour accéder à une prise en charge pour personnes sans chez-soi en tant que telle.

La participation des usagers à la gestion des services aux personnes sans chez-soi reste insuffisamment développée dans beaucoup de pays de l'Union européenne. On trouve toutefois des indices de leur association croissante, par exemple au Danemark, en France, en Hongrie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (Latour, 2006 ; Bakos, 2006 ; Nederland & Davelaar, 2006 ; Jezek, 2009 ; Williams, 2009). Ceci dit, il convient également de noter que la capacité des usagers des structures de prise en charge des personnes sans chez-soi à défendre leurs intérêts est souvent entravée et limitée, outre un manque de moyen, de continuité et de stabilité, par la nature souvent transitoire de leur situation (voir Allen, 2009 ; Anker, 2009).

EVOLUTION ET TENDANCES DANS LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS CHEZ-SOI

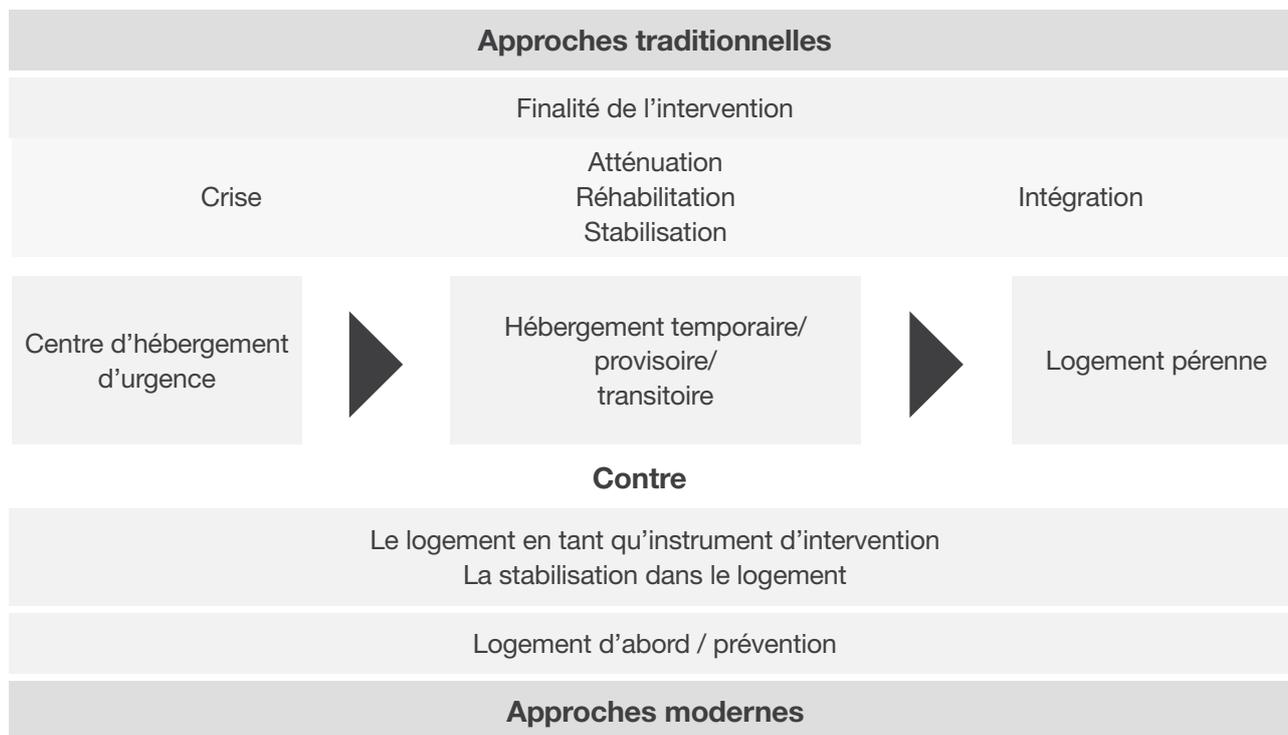
On observe, parmi les Etats membres de l'Union européenne, une tendance croissante à remplacer le modèle de « l'escalier », qui fait franchir aux personnes sans chez-soi toute une série d'étapes de prise en charge menant progressivement à une existence indépendante, par l'approche dite du « logement d'abord » (*housing first* en anglais) ou « basée sur le logement » (*housing-led* en anglais) qui consiste essentiellement à aider les personnes à retrouver un logement pérenne le plus rapidement possible et à l'assortir d'un dispositif d'accompagnement approprié dans le logement (voir le Chapitre 7).

Un bilan des stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi révèle, dans plusieurs pays, des politiques visant à garantir que le séjour des personnes sans chez-soi en hébergement temporaire ne dépasse pas une certaine durée et à imposer l'approche du « logement d'abord » (Edgar, 2009). Le Schéma 4.1 synthétise cette évolution de l'approche politique, assortie, dans nombre de pays, d'un réaménagement de l'accueil des centres hébergements d'urgence traditionnels en solutions créant des espaces de vie de taille plus modeste minimisant les espaces communautaires et autres dortoirs au profit des espaces privatifs. Dans le cas des familles sans chez-soi, l'hébergement provisoire est assuré en logement ordinaire. Si cette réorientation de l'offre d'hébergement est à l'ordre du jour dans bien des pays, c'est peut-être la Finlande qui s'est fixé l'objectif le plus ambitieux : éliminer purement et simplement l'hébergement d'urgence d'ici 2015 (Tainio & Fredriksson, 2009).

C'est ainsi que l'on observe, dans plusieurs Etats membres de l'Union européenne, une évolution vers des approches de prise en charge plus humaines et moins matérialistes. Elles impliquent d'aller

de l'hébergement temporaire et du logement accompagné vers l'accompagnement dans le logement (Edgar *et al.*, 2000) qui permet aussi une plus grande souplesse des dispositifs tant en termes d'intensité que de durée. Toutefois, les dispositifs d'accompagnement du logement varient par leur importance et tendent à s'imposer plus lentement dans certains pays. L'ampleur de cette évolution des schémas de prise en charge varie donc à travers l'Europe.

Schéma 4.1: Synthèse de l'évolution des approches politiques de prise en charge de l'absence de chez-soi



Source : Edgar, dans Frazer *et al.*, 2010.

L'aptitude des collectivités locales à rencontrer les besoins des publics fragilisés dépend de la capacité et de la disponibilité des dispositifs généralistes et spécialisés et des mécanismes d'attribution qui en contrôlent l'accès. De même, les procédures régissant l'institutionnalisation, la réhabilitation et la réinsertion des personnes au sein de la collectivité sont autant de composantes clés déterminant leur vulnérabilité et leur risque de connaître l'absence de chez-soi. La fourniture d'une assistance appropriée aux ménages présentant des besoins en termes d'accompagnement aide à prévenir l'absence de chez-soi et contribue aussi largement à sa résolution.

La prévention a beaucoup gagné en importance dans bien des pays de l'Union européenne ces dix à vingt dernières années et la quasi-totalité des stratégies nationales, régionale et locales récemment annoncées l'érigent en priorité (voir Edgar, 2009 pour un panorama ; voir Busch-Geertsema & Fitzpatrick, 2008 sur le rôle de la prévention en Allemagne et au Royaume-Uni). Dans plusieurs pays, dont l'Autriche et l'Allemagne, des centres spécialisés de prévention pour ménages menacés d'expulsion ont vu le jour ces dernières décennies (principalement à l'initiative des municipalités en Allemagne et des associations en Autriche) pour offrir un appui volontariste aux ménages, surtout en cas d'arriérés de loyer. En outre, de nombreuses initiatives de prévention ciblent la médiation des conflits domestiques et organisent l'accès au logement ordinaire des personnes sortant d'institution.

A des degrés divers, les démarches de « cohésion sociale » et « d'activation » dépassent le relogement des personnes sans chez-soi pour aborder explicitement le chômage de longue durée, l'isolement social et « l'exclusion chronique » à travers des dispositifs pluridimensionnels. Si cette approche est porteuse d'inclusion en ce qu'elle tend à améliorer la qualité de vie des personnes et à prévenir la perte répétée du chez-soi, elle est aussi source d'exclusion, au moins pour certaines personnes sans

chez-soi, surtout lorsqu'elle s'accompagne d'obligations et de sanctions renforcées pour celles qui ne veulent ou ne peuvent pas « s'activer » ni participer à des programmes structurés. L'exemple le plus emblématique de cette approche vient du Royaume-Uni où les pouvoirs publics ont conditionné les subsides de centres de jour et de foyers d'accueil à leur transformation en « lieux de changement » (DCLG, 2006 ; Johnsen & Fitzpatrick, 2008 ; Fitzpatrick *et al.*, 2009). Ceci dit, on observe des tendances similaires ailleurs (Benjaminsen & Busch-Geertsema, 2009).

CONCLUSION

Toutes les personnes sans chez-soi n'ont pas besoin d'une prise en charge spécifique pour soulager les conséquences de leur situation et en sortir. C'est particulièrement lorsque l'absence de chez-soi est de courte durée que des sources de soutien informelles sont accessibles et qu'un logement permanent abordable est disponible. Par contre, lorsque l'absence de chez-soi est plus longue, les personnes dépendent de plus en plus des dispositifs de prise en charge en tant que tels pour obtenir un hébergement et satisfaire leurs besoins de base (nourriture et boisson, vêtements, hygiène). Elles ont également besoin d'aide pour surmonter les difficultés qui les ont privées de chez-soi ou qui sont apparues ou se sont aggravées durant l'absence de chez-soi et qui finissent par les empêcher d'en sortir.

Si les missions respectives des associations et des pouvoirs publics en ce qui concerne la prise en charge des personnes sans chez-soi en Europe sont variables, le modèle dominant confie principalement aux collectivités locales le rôle de catalyseur et de pilote des dispositifs tandis que les associations en sont les principaux prestataires, subventionnés dans une large mesure par les municipalités.

Les stratégies et dispositifs modernes de prise en charge de l'absence de chez-soi visent à minimiser le recours à l'hébergement temporaire et à maximiser les efforts de prévention et de relogement accéléré des personnes concernées. Il est de plus en plus largement reconnu que, dans l'immense majorité des cas, le meilleur moyen de résoudre les difficultés que présentent les personnes à l'arrivée consiste à leur apporter un accompagnement flexible dans le logement ordinaire plutôt qu'en institution spécialisée pour personnes sans chez-soi. Ceci dit, cette approche dépend dans une large mesure de la disponibilité de logements adéquats et abordables, de l'existence d'un filet de sécurité sociale général fonctionnel, d'une intervention de crise suffisante et de services d'accompagnement souples.

Les dispositifs actuels de prise en charge des personnes sans chez-soi en Europe ciblent toujours dans une large mesure les besoins de base les plus urgents de leurs usagers. Ils visent très souvent à combler des lacunes dans la prise en charge sociale généraliste. C'est pourquoi toute stratégie performante devra toujours s'attacher non seulement à améliorer les performances des dispositifs de prise en charge des personnes sans chez-soi (à travers la concertation des services pour rencontrer des besoins pluridimensionnels, la différenciation de la prise en charge de publics présentant des besoins différents, la réduction des effets d'exclusion des services existants et l'accent mis sur la prévention) mais aussi à combler les lacunes de la prise en charge généraliste.

5. DE L'EXISTENCE À L'ABSENCE D'UN CHEZ-SOI

INTRODUCTION

Dans ce chapitre, nous allons passer en revue l'état des connaissances en termes de parcours menant à l'absence de chez-soi. On aborde souvent la question de l'entrée et des parcours qui mènent à l'absence de chez-soi sous l'angle individuel et on risque de ce fait d'ignorer les facteurs structurels qui contribuent ou qui sont la cause de l'absence de chez-soi. Nous avons abordé au chapitre 1 la question des progrès réalisés dans le débat scientifique social par rapport à l'ancienne dichotomie entre facteurs structurels et individuels. On observe un consensus large chez les chercheurs quant au fait de considérer l'absence de chez-soi comme le résultat d'interactions complexes entre facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

La vision de la mesure, de la nature et des causes de l'absence de chez-soi dans un contexte national donné peut toutefois être fortement influencée par la définition et la conceptualisation prédominantes de l'absence de chez-soi dans ce pays. Si l'on utilise une définition très étroite, axée sur les formes les plus extrêmes d'absence de chez-soi et sur les personnes les plus démunies (les personnes qui dorment dans la rue ou dans des hébergements d'urgence), on aura presque automatiquement pour résultat une proportion plus importante de personnes avec des besoins d'accompagnement importants et des parcours de vie chargés que si l'on utilise une définition plus large qui comprend les « sans logement » et les différents types de ménages (y compris des familles) dans des hébergements temporaires.

On a émis l'hypothèse que dans les pays où la situation économique et sociale est bonne – des marchés du logement et du travail qui fonctionnent bien et une politique généreuse en matière de sécurité sociale – la prévalence générale de l'absence de chez-soi sera faible, mais une proportion élevée de la population de personnes sans chez-soi y connaîtra des problèmes personnels complexes (Fitzpatrick 1998). L'inverse serait vrai (prévalence élevée/proportion faible de personnes ayant des besoins d'accompagnement) dans les pays où la situation économique et sociale est moins favorable. On trouve des éléments de preuve dans ce sens dans les contextes nationaux. En fonction de la pression élevée ou faible du logement d'une région à l'autre, on observe des différences régionales en termes de taille et de composition de la population des personnes sans chez-soi; ou en ce qui concerne les différents groupes de personnes sans chez-soi, on observe que les immigrés font souvent partie des personnes les moins bien protégées.

Comme nous en avons parlé au chapitre 3, l'hypothèse reste néanmoins difficile à prouver via une analyse comparative entre pays pour deux raisons. D'abord parce que les chiffres concernant les personnes sans chez-soi restent extrêmement difficiles à comparer d'un pays à l'autre (Edgar 2010, Stephens et al, 2010). Ensuite parce que les différentes conceptions nationales de l'absence de chez-soi peuvent avoir l'effet inverse. Une définition restreinte de l'absence de chez-soi est par exemple plus courante dans les pays où les conditions structurelles sont moins bien développées et on trouve plus souvent une définition plus large dans les pays où la situation structurelle est favorable.

Il est très difficile de commenter le parcours des personnes sans chez-soi et les « causes » de l'absence de chez-soi dans les différents pays ; il convient d'être prudent parce que « le fait d'identifier au départ des facteurs « structurels » ou « individuels » peut très bien être influencé par les traditions de recherche et les hypothèses idéologiques qui prévalent dans les différents contextes nationaux plutôt que par les « réalités » variées d'absence de chez-soi » (Fitzpatrick et Stephens, 2007: 53; voir également Fitzpatrick et Christian, 2006).

Le poids relatif des facteurs diffère également d'un sous-groupe de personnes sans chez-soi à l'autre. Une récente étude à grande échelle au Royaume-Uni montre que les familles considérées comme sans chez-soi en vertu de la législation nationale en matière d'absence de chez-soi, tout en constituant un groupe de personnes défavorisées en termes de santé et d'accès à l'accompagnement social

(et d'expérience de violence conjugale) se sont révélés, dans l'ensemble, ne pas être un groupe vulnérable en termes de consommation de drogues ou d'alcool, selon les déclarations des personnes elles-mêmes. Par contre, les jeunes de 16-17 ans considérés comme sans-abri constituent un groupe extrêmement vulnérable, ayant fréquemment connu des ruptures scolaires et/ou familiales et des problèmes de santé mentale et/ou de consommation abusive d'alcool ou d'autres drogues (Pleace et al, 2008).

Une étude réalisée auprès de 3.630 foyers menacés de perdre leur logement et en contact avec l'un des 43 services municipaux de prévention de l'absence de chez-soi en Allemagne montre que, selon les employés des services de prévention, 40 pourcent de ces ménages ont besoin d'un accompagnement plus spécialisé concernant l'addiction, la santé mentale ou d'autres difficultés sociales, et que les 60 pourcent restants n'ont besoin que d'une intervention ponctuelle de crise et d'un soutien financier (une grande majorité de ces ménages étant sous la menace d'une expulsion, voir Busch-Geertsema et al. 2005).

Des différences importantes sont à noter dans les parcours typiques vers l'absence de chez-soi en termes de genre, d'âge (la majorité des personnes sans domicile dans la plupart des pays européens étant toujours des hommes célibataires d'âge moyen, voir Fitzpatrick et Stephens 2007, p. 17; Stephens et al 2010, p. 198) et de statut en matière d'immigration. Les parcours vers l'absence de chez-soi diffèrent souvent en fonction de la zone, urbaine ou rurale (les zones rurales offrant moins de prestations formelles d'accompagnement des personnes sans domicile. Voir Cloke et Milbourne, 2006, pour plus de détails concernant les parcours vers l'absence de chez-soi dans les zones rurales).

Les médias présentent trop souvent l'absence de chez-soi comme un style de vie « choisi » pour un nombre significatif de personnes ; toutefois, aucun résultat de recherche ne vient corroborer cette idée. Les personnes sans domicile ne sont toutefois pas purement les victimes passives de forces « objectives » en jeu, mais elles ont souvent à faire un choix parmi des possibilités très restreintes et dans des circonstances difficiles (McNaughton, 2008). Dans les parties suivantes, nous aborderons les facteurs de risque et les éléments déclencheurs de l'absence de chez-soi et nous débattons de la littérature sur les différents types de parcours vers l'absence de chez-soi.

LES FACTEURS DE RISQUE ET LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

À l'instar d'Edgar (2009), nous pouvons distinguer quatre facteurs de risque majeurs qui augmentent la probabilité des personnes considérées de devenir sans-abri. Il s'agit des facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. En outre, les éléments déclencheurs font référence à des événements spécifiques qui peuvent mener directement à un épisode d'absence de chez-soi, ou à une étape supplémentaire dans un « parcours » qui peut avoir pour résultat final l'absence de chez-soi. Ceci est illustré dans le tableau 5.1 ci-dessous.

■ LES FACTEURS STRUCTURELS

L'immense majorité des personnes sans domicile doivent vivre avec des revenus faibles et dans la plupart des pays européens, la grande majorité des personnes sans domicile sont au chômage ou occupent un emploi peu qualifié et instable. Ces facteurs de risque sont communs à presque toutes les personnes qui sont devenues sans domicile. Les personnes qui ne sont pas pauvres peuvent en général éviter l'absence de chez-soi même si elles sont en situation de crise personnelle parce qu'elles peuvent se permettre de payer un logement temporaire. On trouve certaines exceptions chez des personnes qui sont touchées très durement par une séparation ou par le décès d'un partenaire ou par tout autre événement de la vie vécu comme traumatisant et qui abandonnent soudainement leur emploi et leur vie établie parce qu'elles ne peuvent faire face à la nouvelle situation.

La pénurie et le coût des logements ainsi que les problèmes spécifiques d'accès au logement pour les personnes défavorisées (souvent considérées comme des locataires à risque ou de potentiels fauteurs de troubles, voir Edgar et al, 2002) sont des facteurs structurels particulièrement importants dans le contexte de l'absence de chez-soi. Les développements en Allemagne montrent qu'un ralentissement

du marché du logement et des politiques préventives ciblées peuvent contribuer fortement à une réduction de l'absence de chez-soi malgré la croissance de la pauvreté et du chômage (Busch-Geertsema et Fitzpatrick, 2008).

Un autre facteur structurel essentiel est la protection sociale. Si la sécurité apportée en cas de maladie ou de chômage est fragmentaire et qu'il n'y a pas ou pas assez d'allocations minimales pour couvrir des dépenses raisonnables de logement ainsi que le coût de la vie, le risque d'absence de chez-soi et d'exclusion liée au logement sera beaucoup plus élevé. Il en va de même pour des groupes particuliers de personnes qui sont exclues de la sécurité sociale classique et des allocations minimales ou à qui l'on refuse l'accès au logement sur une base légale ou en raison d'une discrimination comme c'est souvent le cas pour différentes catégories d'immigrés, y compris apparemment pour de plus en plus de migrants issus de l'UE. Dans certains pays, certains de ces groupes de personnes n'ont même pas accès à des hébergements d'urgence ou à d'autres services très élémentaires destinés aux personnes démunies.

■ LES FACTEURS INSTITUTIONNELS

Les facteurs institutionnels peuvent augmenter la vulnérabilité à l'absence de chez-soi ; si, par exemple, des personnes dans le besoin ne bénéficient pas de l'accompagnement adéquat parce que les services n'existent pas ou ne sont pas correctement coordonnés. L'allocation des ressources et le contrôle de l'accès par les prestataires de services ainsi que par les prestataires de logements traditionnels peuvent augmenter le risque que certains groupes de personnes soit deviennent sans chez-soi, soit le restent, parce qu'on considère que leurs besoins ne sont pas prioritaires (comme c'est souvent le cas des célibataires) ou parce qu'ils sont explicitement exclus des services (p.ex. parce qu'ils n'ont pas de papiers d'identité ni de statut légal).

Vivre au sein d'une institution peut en soi augmenter la vulnérabilité parce que l'on perd sa capacité à vivre de façon indépendante (Busch-Geertsema et Sahlin, 2007), et parce que les procédures de sortie ne sont pas toujours accompagnées de la préparation adéquate en vue d'accéder ensuite à un logement et à une vie stable, de sorte que certaines personnes se retrouvent dans la rue à leur sortie d'institution – hôpital, prison ou autre. Dans le cas de la prison, mais également dans le cas de traitements de longue durée dans un hôpital, le fait d'avoir vécu dans ces institutions peut mener à l'absence de chez-soi parce qu'entretemps, la personne a perdu son logement. Comme nous le précisons au chapitre 3, Dyb (2009) montre qu'en Norvège, si un tiers des détenus étaient sans domicile avant d'entrer en prison, deux tiers d'entre eux disent qu'ils le seront probablement à leur sortie. L'auteur souligne que les prisonniers ne mentionnent pas toujours qu'ils sont sans domicile dans les documents officiels parce que cela peut être une raison de leur refuser la liberté conditionnelle après qu'ils aient purgé les deux tiers de leur peine²⁷.

■ LES FACTEURS RELATIONNELS

L'aggravation des conflits dans une relation existante, un partenaire ou des parents violents, mais également le décès ou la séparation d'avec la compagne ou le compagnon font partie des facteurs courants qui mènent à l'absence de chez-soi. Dans un certain nombre de pays, des résultats d'études montrent que les problèmes relationnels font partie des éléments déclencheurs immédiats les plus fréquemment mentionnés (voir ci-dessous). Dans de nombreux pays, la proportion de personnes sans domicile qui ont vécu des situations très difficiles dans leur vie, comme de la violence conjugale, une séparation, un départ précoce de la maison familiale ou la mort d'un parent au cours de l'enfance est beaucoup plus élevée qu'au sein de la population générale. Cela montre qu'il y a un certain nombre de facteurs de risque au niveau de la relation qui rendent les personnes touchées plus vulnérables à l'absence de chez-soi que d'autres. Mais l'incidence de tels « événements critiques de la vie » diffère d'un pays à l'autre et d'un sous-groupe de personnes sans domicile à l'autre.

²⁷ Wygnanska (2009) mentionne les mêmes effets dans son étude entreprise en Pologne dans le cadre du projet européen MPHASIS.

■ LES FACTEURS PERSONNELS

Tableau 5.1: Les facteurs de risque et les éléments déclencheurs de l'absence de chez-soi

Cause	Facteur de vulnérabilité	Élément déclencheur
Structurelle	Processus économiques (pauvreté, chômage)	Arriérés de loyer ou d'emprunt logement Expulsion du logement loué ou possédé
	Processus liés au marché du logement	Perte du logement occupé Changement de lieu pour une recherche d'emploi
	Protection sociale/ aide sociale	Arrivée récente, changement de statut, accès bloqué à un logement à prix modéré et à la protection sociale
	Immigration, citoyenneté	
Institutionnelle	Pénurie de services généraux adéquats et manque de coordination entre les services existants pour répondre à la demande ou aux besoins en termes d'accompagnement	Défaillance de l'accompagnement ou pas d'accompagnement adéquat en cas de besoin émergent
	Mécanismes d'allocation	
	Sortie d'institution (placement familial/ aide à l'enfance), de prison, d'un séjour de longue durée en hôpital	Sortie Perte du chez-soi suite à l'admission
	Procédures institutionnelles (admission, sortie)	
Relationnelle	Statut familial	Départ de la maison familiale
	Situation relationnelle (partenaire ou parents violents)	Violence conjugale
	Rupture relationnelle (décès, divorce, séparation)	Vivre seul
Personnelle	Handicap / maladie de longue durée / problèmes de santé mentale	Episode de maladie Défaillance de l'accompagnement ou problème pour obtenir un accompagnement adéquat (Augmentation de la) consommation d'alcool ou de drogues
	Niveau d'éducation faible	
	Addiction (alcool, drogues, jeux)	

Enfin, il convient de ne pas oublier que les caractéristiques personnelles influencent dans une large mesure quelles seront les personnes les plus vulnérables aux facteurs de risque mentionnés précédemment et elles peuvent aussi être le facteur décisif de la cause de l'absence de chez-soi. Les problèmes de santé mentale et d'addiction sont les deux types de problèmes personnels les plus mentionnés dans ce contexte, mais les maladies de longue durée, le handicap et le faible niveau d'éducation sont également des facteurs qui influencent la vulnérabilité des personnes et augmentent le risque qu'elles ne deviennent sans-abri. Il convient toutefois de garder également à l'esprit que tous les pays d'Europe comptent de nombreux chômeurs, de nombreux pauvres, des immigrés, des personnes touchées par des maladies mentales, des personnes souffrant d'addictions, des divorcés et d'autres groupes de personnes vulnérables qui ne sont pas sans domicile. En général, le nombre

de personnes touchées par l'un de ces facteurs et vivant dans une maison « normale » est supérieur au nombre de personnes sans domicile.

De même, nombre de ceux qui sont touchés par une saisie immobilière, une expulsion, une séparation de leur famille ou de leur conjoint ou qui sortent d'institution trouveront une alternative de logement sur le marché du logement classique. Mais le fait d'y parvenir et dès lors de ne pas devenir sans-abri dépendra dans une large mesure de leurs ressources économiques, sociales et culturelles (p.ex. avoir de l'argent pour payer le loyer et la caution, des amis et des connaissances qui peuvent donner un coup de main, savoir où trouver une alternative de logement et comment obtenir de l'aide) et de l'accompagnement proposé par le système d'aide sociale. Les personnes ou les ménages qui deviennent sans domicile manquent souvent de certaines de ces ressources et/ou sont confrontées à des barrières spécifiques qui les excluent de l'accompagnement adéquat.

■ LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS IMMÉDIATS DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

Si l'on regarde les éléments déclencheurs immédiats mentionnés au tableau 5.1, il est clair qu'ils peuvent également être liés entre eux et qu'il est dès lors souvent difficile d'évaluer quel est le facteur le plus décisif. Une séparation peut avoir pour conséquence directe des arriérés de loyer ou d'emprunt immobilier pour ceux qui restent dans la maison. Les addictions et les épisodes de maladies peuvent également avoir pour conséquence de ne plus pouvoir payer un loyer ou être un facteur important de rupture relationnelle, etc. Bien que le tableau ne soit pas complet et qu'il est difficile de comparer des données nationales sur la signification quantitative des éléments déclencheurs immédiats de l'absence de chez-soi, il semble avéré que l'expulsion (la plupart du temps suite à des défauts de paiement) et les ruptures relationnelles ou familiales soient les deux événements les plus importants qui mènent à l'absence de chez-soi dans la plupart des pays européens (Fitzpatrick et Stephens, 2007; Stephens et al, 2010)²⁸.

L'HÉTÉROGÉNÉITÉ ET LES PARCOURS VERS L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

Les différentes manières de devenir sans-abri sont souvent le résultat, non pas d'un événement ou d'un élément déclencheur unique, mais constituent une étape supplémentaire dans un parcours ou une « carrière » (voir le chapitre 1) comprenant des étapes précédentes et/ou – comme le précise le chercheur américain O'Flaherty (2004) – « une conjonction de circonstances malheureuses ». C'est important, parce que cela attire l'attention sur le fait qu'il est important d'intervenir à un stade précoce et en cas de crise. Mais il est également essentiel de reconnaître que l'étape vers l'absence de chez-soi n'est en rien la « dernière » étape d'une spirale « infernale ». Comme nous l'avons décrit au chapitre 1 et comme nous le verrons plus en détail au chapitre 7, on peut établir des catégories de « parcours vers l'absence de chez-soi ». Il y a ceux qui mènent seulement à un épisode relativement court et unique d'absence de chez-soi (l'absence de chez-soi transitoire), ceux qui impliquent plusieurs épisodes d'absence de chez-soi (l'absence de chez-soi épisodique) et ceux où la situation d'absence de chez-soi est ininterrompue depuis des années (absence de chez-soi chronique, voir par exemple May, 2000).

²⁸ Données en provenance des trois plus grands pays de l'UE : parmi les raisons invoquées par les familles au Royaume-Uni pour faire une demande en tant que sans-abri, la « rupture relationnelle » est la plus souvent citée (38 pourcent), suivie par l'« expulsion/la fin du bail » (26 pourcent ; voir Pleace et al, 2008, p. 106). Pour les personnes sans domicile recourant aux services d'aide en France et interrogées lors de la grande étude de l'INSEE en 2001 concernant les circonstances qui les ont amenées à quitter leur logement, l'élément déclencheur le plus fréquemment mentionné est « le départ du foyer conjugal » (26 pourcent), suivi de « la fin de la cohabitation avec les parents » (21 pourcent), « l'arrivée dans le pays » (19 pourcent) et « la perte du logement pour des raisons financières » (comme l'expulsion et le fait de ne pas pouvoir payer le loyer; 16 pourcent, Brousse 2009, p. 48). En Allemagne, les arriérés de loyer sont particulièrement souvent cités par les clients des services de prévention (86 pourcent, voir Busch-Geertsema et al, 2005, p. 18), alors que parmi les clients (principalement des célibataires) des services d'ONG pour les personnes sans domicile connaissant des difficultés sociales particulières en Allemagne, seuls 14 pourcent ont cité un « loyer élevé » comme raison de leur ultime perte de logement stable. Parmi les éléments déclencheurs mentionnés, cette raison venait en 3^e position. Les personnes interrogées ont plus souvent cité une « séparation/un divorce » (22 pourcent) et un « changement de ville/de lieu » (18 pourcent). Le quatrième élément déclencheur mentionné – en fréquence – était le « départ de la maison des parents » (13 pourcent; BAG W 2009, p. 36). Une étude danoise réalisée auprès de personnes récemment expulsées a montré qu'à peu près un quart des personnes expulsées étaient en situation d'absence de chez-soi un an plus tard (Christensen et Nielsen, 2008).

Bien qu'il n'existe pas en Europe de recherche complète et fiable sur la « dynamique de l'absence de chez-soi », il semble clair qu'en Europe, les personnes en situation d'absence de chez-soi chronique constituent une minorité parmi les usagers de services. Les données en provenance d'Allemagne montrent par exemple que seuls 11% du total des usagers de services d'ONG à l'intention des personnes sans chez-soi ont utilisé ces services pendant plus d'un an, 47 pourcent les ont utilisés pendant moins d'un mois (BAG W 2009). Il convient toutefois d'être prudent quand on interprète ces données parce que les utilisateurs ponctuels d'un service peuvent utiliser d'autres services à la place et on ne peut établir d'équivalence entre le fait de ne pas faire usage des services aux personnes sans chez-soi et ne pas être sans chez-soi.

Plusieurs études biographiques montrent qu'assez souvent, « l'absence de chez-soi officielle » des personnes qui utilisent les services aux sans-abri est précédée (et interrompue) par des périodes d'« absence de chez-soi cachée ». Il s'agit de la période où les personnes qui n'ont plus de maison à elles essaient pour un temps de rester chez des amis ou des connaissances dans l'espoir de trouver un autre endroit où vivre de façon permanente. Cette stratégie informelle qui consiste à trouver un « hébergement temporaire », en particulier pour les jeunes, est qualifiée de « passer d'un canapé à l'autre » ou de « surfer d'un canapé à l'autre », mais cela ne se limite en aucun cas aux jeunes. En ce qui concerne les femmes sans domicile, on dit que l'absence de chez-soi cachée est un caractère dominant de leur parcours en matière de logement (Watson et Austerberry 1986, Enders-Dragässer 2001) et que cela les rend particulièrement vulnérables à l'exploitation sexuelle et à la violence domestique. Un certain nombre d'études biographiques montrent toutefois que les hommes essaient également très fréquemment de trouver des manières informelles de trouver des hébergements temporaires auprès d'amis ou de connaissances (May 2000, Ruhstrat 1991, Busch-Geertsema et Ruhstrat 1997).

Nous avons avancé précédemment l'argument selon lequel il existe des vulnérabilités particulières à l'absence de chez-soi et à l'exclusion du marché du logement. La mesure dans laquelle ces vulnérabilités mènent à des caractéristiques communes ou à des profils communs d'absence de chez-soi dans les différents états membres dépend de l'impact du régime d'aide sociale et de la structure du marché du logement (voir le chapitre 3).

Frazer *et al.* (2010) synthétisent les résultats d'une étude de l'UE sur l'absence de chez-soi. Au vu des éléments de preuve, le profil des personnes sans domicile varie d'un pays européen à l'autre en fonction des caractéristiques essentielles en termes démographiques et de nationalité, mais ce profil est en train de changer dans de nombreux pays. Si les personnes sans domicile sont le plus souvent des hommes célibataires d'âge moyen, la proportion des femmes, des plus jeunes et des familles avec enfants est en augmentation. En outre, si la plupart des personnes sans domicile ont un faible niveau d'éducation et sont sans emploi, on trouve de plus en plus de personnes dont le niveau d'éducation est plus élevé et qui travaillent (bien qu'il s'agisse la plupart du temps de travail à temps partiel et peu rémunéré). Bien que la plupart des personnes sans domicile sont des ressortissants du pays, dans nombre de pays de l'UE (en particulier au sein de l'Europe des 15), on trouve une proportion de plus en plus importante d'immigrants parmi les sans-abri qui vivent dans la rue et parmi les utilisateurs de services aux sans-abri (dans certains pays, ils représentent la majorité).

LE CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE COMME MOTEUR DU CHANGEMENT DE PROFIL DES PERSONNES SANS CHEZ-SOI (ÂGE ET MIGRATION)

Tous les pays de l'UE connaissent une transition démographique depuis les années 1960. La population vieillit et le taux de fertilité général diminue. Cela signifie que le changement de population, au sein des pays et des régions, se fait par la migration plutôt qu'en vertu d'un changement naturel. On peut dès lors raisonnablement s'attendre à ce que ces changements structurels se reflètent dans le profil en termes d'âge et de statut en termes de migration (et ethnique) des personnes sans domicile.

■ LES JEUNES

La faible fertilité associée à l'augmentation de l'espérance de vie (sur la base du déclin de la mortalité à des âges plus avancés) en Europe renversent la pyramide des âges ; le nombre de jeunes diminuant et le nombre ainsi que la proportion des personnes plus âgées augmentant. Alors que la proportion des jeunes dans la population décline partout en Europe, les changements structurels (par exemple sur le marché du travail) et la protection sociale limitée (p.ex. l'accès aux allocations de logement), combinés aux changements de statuts familiaux (p.ex. divorce et remariage) continuent à rendre les jeunes vulnérables sur le marché du logement. La transition vers l'âge adulte se reflète dans l'âge auquel les jeunes quittent le système éducatif à plein temps, entrent sur le marché du travail, quittent la maison et commencent à vivre en couple. Une étude récente financée par l'UE (Smith, 2008) illustre clairement les variations qui existent en Europe et entre les différents secteurs (éducation, justice, logement) dans la définition de « jeunes » à des fins politiques.

Peu d'études ont été réalisées sur l'absence de chez-soi chez les jeunes (pour une vue d'ensemble, voir Anderson et Tulloch 2000 et O'Sullivan 2008). On retrouve souvent dans ces parcours des jeunes ayant vécu en institution – les études montrent que pas moins d'un tiers des personnes sans domicile ont vécu dans des institutions dans leur enfance. Les effets intergénérationnels influencent également la probabilité de se retrouver en situation d'absence de chez-soi – c'est-à-dire que de nombreux jeunes sans domicile ont déjà été en situation d'absence de chez-soi ou d'exclusion liée au logement avec leur famille. Les facteurs personnels tels qu'un niveau d'études faible et le fait de consommer de la drogue sont également associés aux parcours vers l'absence de chez-soi des jeunes. Ces facteurs personnels reflètent également le besoin d'accompagnement formel (et de logement accompagné) de certains jeunes pendant la transition vers l'âge adulte. La prévention de l'absence de chez-soi chez les jeunes requiert dès lors un éventail d'approches parmi lesquelles une approche structurelle (l'éducation); institutionnelle (sortie d'institution); et en termes de médiation familiale et de compétences personnelles (se créer un chez-soi et trouver un emploi).

■ LES PERSONNES PLUS ÂGÉES

Meert et al (2004) démontrent que les parcours des adultes vers l'absence de chez-soi sont souvent associés dans les médias et dans la perception du public aux hommes célibataires d'âge moyen. Toutefois, une proportion significative de personnes sans domicile sont plus âgées – plus de 50 ans – et sont sans domicile ou vivent dans une situation précaire depuis quelques années. On accorde peu de priorité aux sans-abri plus âgés et cela se reflète dans le manque d'éléments de preuves statistiques complètes montrant la véritable ampleur du problème. Comprendre les causes et les parcours vers l'absence de chez-soi chez les personnes plus âgées dépend dès lors du lancement de recherches spécifiques.

Cranes et Warne (2002) indiquent qu'un divorce tardif est une voie de plus en plus fréquente vers l'absence de chez-soi pour les hommes plus âgés. Ils montrent en outre qu'au Royaume-Uni, la plus grande augmentation de population fréquentant les refuges concerne les personnes plus âgées. En France, on trouve dans les refuges de plus en plus d'hommes ayant dépassé l'âge de la retraite (IGAS, 2002). Au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, on reconnaît la nécessité de créer des hébergements accompagnés spécifiques pour les personnes sans domicile plus âgées.

■ LES IMMIGRANTS, L'ETHNICITÉ

À la grande différence des périodes précédentes, la plupart des pays européens ont connu un solde migratoire net positif au cours de la décennie qui vient de s'écouler, comme on le voit dans les chiffres ci-après, datés de 2005:

Tableau 5.2: Solde migratoire net, 2005

Pays	Solde migratoire net
Espagne	+652,000
Italie	+338,000
Royaume-Uni	+196,000
France	+103,000
Allemagne	+99,000
Portugal	+64,000
Autriche	+61,000
Irlande	+47,000

Source: Muenz 2007: 3

En Europe centrale et dans les pays baltes (l'UE des 8), la République tchèque a connu le plus grand gain migratoire (+36.000). Mais la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie ont également connu un solde migratoire positif. En chiffres absolus, l'Allemagne est le pays qui compte de loin le plus grand nombre de personnes nées à l'étranger (10,1 millions), suivie par la France (6,3 millions), le Royaume-Uni (5,1 millions), l'Espagne (4,5 million) et l'Italie (2,5 millions) (Muenz, 2007: p. 3).

Le modèle de migration vers l'Europe est lié à un niveau de plus en plus élevé de demandeurs d'asile et de migrants sans-papiers et a un impact sur des pays qui, jusque là, n'avaient pas connu de niveaux élevés d'immigration (p.ex. la Grèce, l'Espagne, l'Italie). La migration en provenance des nouveaux états membres est associée à la fois au travail saisonnier et à des modèles migratoires plus permanents. L'impact de la migration est mentionné par les prestataires de services aux sans-abri dans de nombreux pays de destination (voir Edgar et al, 2004).

Dans certains pays, en particulier au sud de l'Europe, les immigrants représentent une grande part, si pas la majorité, des personnes sans domicile. En Espagne, par exemple, la majorité des sans-abri qui dorment dans la rue sont de nationalité étrangère. Des comptages de rue dans les deux plus grandes villes d'Espagne ont montré qu'il y avait 53 pourcent d'étrangers parmi les personnes qui dorment dans la rue à Madrid (2005) et 62 pourcent à Barcelone (2006; voir Cabrera et al 2008, p. 122 ff). En France, une importante étude réalisée en 2001 auprès des utilisateurs de services d'hébergements et de distribution de repas chauds a montré que 36 pourcent des personnes sans domicile qui utilisaient ces services étaient nées à l'étranger. L'arrivée dans le pays était la raison invoquée pour avoir quitté le logement précédent dans 19 pourcent des cas (Brousse 2009, p. 48). Dans d'autres pays, en particulier en Europe du Nord et de l'Est, le pourcentage d'immigrants parmi les personnes sans domicile est plus faible, mais la situation des migrants sans-abri et démunis des pays d'Europe de l'Est, des demandeurs d'asile déboutés et des migrants sans-papiers est considérée comme un problème croissant dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest (Stephens et al 2010).

« LA DÉFAMILIALISATION » COMME MOTEUR DU PROFIL CHANGEANT DES PERSONNES SANS CHEZ-SOI (STATUT FAMILIAL ET GENRE)

Lister (1994, p.37) définit la défamilialisation comme « le degré auquel les individus adultes peuvent maintenir un niveau de vie socialement acceptable, indépendamment des relations familiales soit par le biais d'un emploi rémunéré soit par la sécurité sociale ». On pense souvent que les réseaux familiaux forts qui prévalent en Europe du Sud rendent les gens moins vulnérables sur le marché

du logement. Hantrais (2004) identifie quatre grappes de pays en Europe en fonction de l'étendue de la défamilialisation (elle les définit respectivement de défamilialisé, partiellement défamilialisé, refamilialisé et familialisé.).

Les chiffres en provenance des prestataires de services indiquent donc que dans la plupart des pays, les femmes représentent une part de plus en plus importante d'utilisateurs, mais on observe des différences significatives entre pays en termes de nature et de causes d'absence de chez-soi chez les femmes (qu'elles soient seules ou avec leurs enfants). Alors que les facteurs relationnels représentent des variables clés dans la description de l'absence de chez-soi chez les femmes – et la violence conjugale en particulier (Edgar et Doherty 2001) – ils ne suffisent pas à eux seuls à expliquer le parcours des femmes vers l'absence de chez-soi. Les conséquences des changements dans la composition du ménage et le risque de pauvreté (davantage de femmes chefs de famille, de mères célibataires, une « féminisation » de la pauvreté, une présence plus importante dans les segments à faibles revenus du marché du travail) sont des facteurs également pertinents. Dans un certain nombre de pays, par exemple, les données indiquent un taux élevé d'arriérés de loyer et d'expulsion comme éléments déclencheurs de l'absence de chez-soi chez les femmes. Et dans un certain nombre de pays, on remarque que les femmes sans domicile sont souvent plus jeunes et plus souvent issues de l'immigration que les hommes (voir les contributions de Doherty et Edgar, 2001).

Néanmoins, malgré l'expérience de discrimination négative des femmes dans de nombreux domaines, la proportion relativement plus faible de femmes chez les personnes sans domicile et le fait qu'elles connaissent des périodes d'absence de chez-soi plus courtes que les hommes tend à démontrer les effets de la discrimination positive envers les femmes et en particulier envers les femmes avec enfants, dans l'allocation de logements et l'offre d'accompagnement social, mais également qu'elles sont davantage soutenues par la famille et les amis (voir Marpsat 2008 et Fitzpatrick 2007). Il convient de signaler toutefois que les femmes sont souvent plus réticentes à quitter leur chez-elles, mais elles se retrouvent dès lors souvent dans des situations conjugales très difficiles y compris des situations de violence.

CONCLUSION

La manière dont on devient sans-abri est souvent le résultat d'une interaction complexe entre des facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. Dans les différents parcours vers et dans l'absence de chez-soi, « l'absence de chez-soi cachée » (en particulier le fait de vivre chez des amis et des connaissances) est une situation fréquente non seulement pour les jeunes et les femmes, mais également pour les hommes qui ont perdu leur logement permanent et essaient d'obtenir un logement temporaire de manière informelle avant d'avoir recours à un soutien « officiel ».

Le profil des personnes sans domicile a changé dans la plupart des pays européens au cours de ces dernières années. Les utilisateurs de services dans de nombreux pays de l'UE sont toujours majoritairement des hommes célibataires d'âge moyen, mais il semble que la proportion de femmes, de jeunes et de familles avec enfants soit en augmentation. Bien que la plupart des personnes sans domicile soient des ressortissants du pays, dans bon nombre de pays de l'UE – en particulier en Europe de l'Ouest – on observe une proportion croissante d'immigrants parmi les personnes qui dorment dans la rue et les utilisateurs de services aux sans-abri.

Les instruments de prévention de l'absence de chez-soi reposent sur une information précoce concernant les risques existants (comme les arriérés de loyers, les conflits familiaux, un logement précaire, des besoins d'accompagnement non satisfaits, etc.) et doivent inclure des mesures visant à empêcher les expulsions, à assurer une médiation dans les cas de conflits familiaux, à traiter le problème de la violence conjugale, à proposer un soutien social et financier à ceux qui en ont besoin et à fournir des possibilités de logements en cas de séparation, aux personnes qui quittent une institution et aux immigrants. Il est évident que le problème croissant des migrants requiert des mesures ciblées.

6. LES EFFETS DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

INTRODUCTION

Dans ce chapitre, nous passerons en revue les éléments de preuve qui concernent les effets induits par l'expérience de l'absence de chez-soi. Le chapitre s'ouvre sur une brève exploration de la manière dont l'absence de chez-soi peut avoir des effets divers. Dans la partie suivante, nous explorerons les questions liées à la mesure des effets spécifiques de l'absence de chez-soi. Nous envisagerons ensuite les effets de l'absence de chez-soi chez les personnes qui dorment dans la rue et chez celles qui vivent dans des hébergements temporaires et dans différentes formes de logements accompagnés.

DIVERSES EXPÉRIENCES D'ABSENCE DE CHEZ-SOI

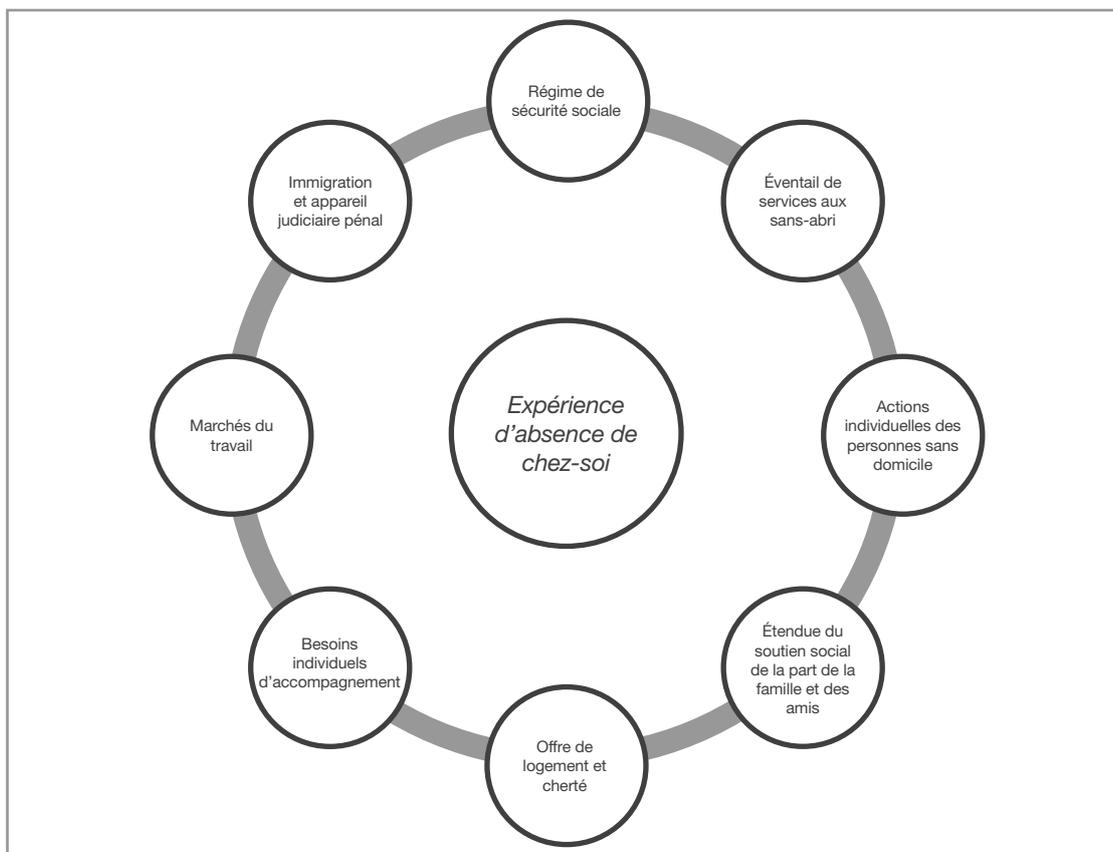
Au sein de l'UE, l'absence de chez-soi est à présent largement entendue comme faisant partie de l'exclusion sociale au sens large. L'absence de chez-soi est souvent liée à des besoins d'accompagnement individuel et à des expériences de vie négatives ainsi qu'à des facteurs structurels plus larges comme la nature des régimes d'aide sociale dans les états membres, les variations en termes de marché du travail et d'offres à prix modéré sur le marché du logement (Edgar *et al* 1999; Edgar *et al* 2000; Anderson *et al*, 2005; Meert, 2005; Fitzpatrick et Stephens, 2007; Thorpe, 2008; FEANTSA, 2008; Stephens *et al*, 2010 et voir les chapitres 1 et 5).

Dans le cadre des recherches réalisées aux Etats-Unis, on a utilisé des méthodes longitudinales qui ont permis d'émettre l'hypothèse que les expériences d'absence de chez-soi tendent à être « transitoires », « épisodiques » ou « chroniques » (Culhane et Metraux, 2008; O'Sullivan, 2008). L'absence de chez-soi chronique et l'absence de chez-soi épisodique sont fortement associées à des hommes seuls avec un taux très élevé de consommation de drogue et/ou d'alcool problématique et de maladies mentales graves. L'absence de chez-soi transitoire est associée à de *faibles* besoins d'accompagnement, peut impliquer de vivre dans la rue et/ou dans des hébergements d'urgence, mais peut très bien n'impliquer ni l'un ni l'autre. L'absence de chez-soi transitoire est plus souvent le fait de familles et de couples et est apparemment associée à des situations de relative pauvreté et d'exclusion liée au logement que ces personnes ont toujours vécues (voir le chapitre 5).

Les éléments de preuves concernant la nature de l'absence de chez-soi au sein de l'UE sont souvent assez limités, et il est dès lors difficile d'évaluer dans quelle mesure les modèles « chroniques », « épisodiques » et « transitionnels » de cette situation prévalent au sein des états membres de l'Union européenne (voir le chapitre 2). On trouve des éléments de preuve en provenance d'études et de suivis longitudinaux des personnes sans domicile que des modèles similaires de situations d'absence de chez-soi existent en Allemagne, en France et au Royaume-Uni (Brousse, 2009; Firdion, 2009; Join-Lambert, 2009; McNaughton, 2008; Pleace *et al*, 2008; Jones et Pleace, 2010 et voir le chapitre 5). On a tenté d'établir un lien entre les différentes situations d'absence de chez-soi au sein des états membres de l'UE et les variations en termes de marchés du travail et de régimes sociaux. L'argument est que les modèles d'absence de chez-soi prennent des formes spécifiques dans des contextes spécifiques. La situation d'absence de chez-soi transitoire est peut-être plus courante dans les pays où les allocations de logement sont minimales ou restreintes, c'est-à-dire que le chômage peut avoir pour résultat que l'on perde son logement parce que l'aide au logement est limitée. L'absence de chez-soi transitoire peut être moins fréquente dans les pays où les allocations au logement sont étendues (Fitzpatrick et Stephens 2007; Stephens *et al*, 2010 et voir les chapitres 1, 3 et 5).

Le tableau 6.1 est une tentative de synthèse des facteurs qui peuvent influencer la nature de la situation d'absence de chez-soi. Le tableau 6.1 n'est pas une tentative d'explication des causes de l'absence de chez-soi (voir les chapitres 1 et 5), on essaie simplement d'y synthétiser certains facteurs qui influencent la manière dont l'absence de chez-soi peut être vécue.

Tableau 6.1: Synthèse générale des facteurs qui peuvent influencer l'expérience d'absence de chez-soi.



Il est important de remarquer que la théorie selon laquelle on établit les catégories transitoire, épisodique et chronique d'absence de chez-soi fait l'objet de certaines remises en question aux États-Unis. Certains sont d'avis que cette approche simplifie à outrance la nature d'un ensemble d'expériences d'absence de chez-soi beaucoup plus complexes et diverses aux États-Unis (McAllister *et al*, 2010). Bien qu'il y ait certains éléments de preuves allant dans le sens d'un lien entre régimes sociaux, marchés du travail et expériences d'absence de chez-soi au sein de l'UE, ces éléments de preuve ne sont pas détaillés (Stephens *et al*, 2010). Le point important dans ce chapitre est qu'il semble y avoir suffisamment d'éléments de preuves à l'appui de la *variété* des expériences d'absence de chez-soi et cette variation signifie que l'expérience de l'absence de chez-soi peut produire un éventail d'effets potentiels.

MESURER LES EFFETS DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI

La diversité des types d'absence de chez-soi signifie que les effets potentiels sont nombreux sur les personnes dans cette situation, mais ces dernières ont effectivement une chose en commun : la tendance à être exclues socialement et économiquement. En ce qui concerne l'évaluation des effets de l'absence de chez-soi, il est important de noter que l'exclusion préexiste souvent par rapport à l'absence de chez-soi et qu'elle persiste après que l'absence de chez-soi a cessé (Brousse, 2009; Join-Lambert, 2009; Pleace *et al*, 2008). Lors d'une recherche menée en Belgique, on a découvert un groupe de personnes en situation d'exclusion du logement de longue durée qui semblaient ressembler fortement à des populations en situation d'absence de chez-soi transitoire ; situation souvent vécue par ce groupe (Meert and Bourgeois, 2005). Aux États-Unis, il apparaît plus clairement d'après les recherches que l'absence de chez-soi transitoire est très souvent une expérience de courte durée pour des ménages dont les besoins d'accompagnement sont peu importants et qui sont caractérisés par une exclusion sociale et économique prolongée (Stojanovic *et al*, 1999).

L'association entre une situation prolongée de pauvreté, de mauvaise santé physique et mentale, de manque de possibilités et de bien-être relatifs, souvent décrits par l'UE comme « l'exclusion sociale » est très bien documentée (Eurostat, 2010). Quand la situation d'exclusion socio-économique se prolonge à la fois avant et après la situation d'absence de chez-soi, il peut être difficile de mesurer les effets potentiels de l'absence de chez-soi, en particulier quand cette absence de chez-soi est une expérience transitoire (voir le chapitre 2).

Un autre défi consiste à déterminer la relation exacte entre les formes « chroniques » d'absence de chez-soi et les besoins importants en termes d'accompagnement. Un problème de consommation de drogue, par exemple, peut agir en tant que cause de l'absence de chez-soi, peut empirer alors que la personne est sans domicile et peut également se développer pendant la période d'absence de chez-soi. Si l'on prend un seul groupe de personnes sans domicile chroniques, des exemples de toutes ces relations entre un problème de consommation de drogue et l'absence de chez-soi peuvent se dérouler de façon simultanée (HUD, 2007; Pleace, 2008). Les états membres de l'UE ont tendance à manquer de données longitudinales probantes qui permettraient de suivre les personnes sans domicile dans le temps (voir le chapitre 2). Il est dès lors difficile de déterminer le niveau auquel les besoins d'accompagnement sont la cause de l'absence de chez-soi, empirer à cause de cette situation ou émergent au cours de cet épisode.

Les effets de l'absence de chez-soi sur les besoins en termes d'accompagnement varieront également en fonction du contexte (Stephens *et al*, 2010). Une grande ville avec un secteur d'aide sociale et aux sans-abri « riche en services » peut être bien équipée pour traiter les besoins d'une personne sans domicile chronique ayant des besoins d'accompagnement multiples. Dans d'autres contextes, y compris parfois les zones rurales de pays « riches en services », ainsi que dans les pays où les services sont en général plus restreints, il peut n'y avoir que peu ou pas d'aide disponible pour quelqu'un qui a ce type de besoins.

Quand on aborde la question des effets de l'absence de chez-soi, il convient d'établir clairement quelles situations sont définies comme correspondant à l'absence de chez-soi. Malgré des progrès considérables réalisés dans la promotion de définitions communes de l'absence de chez-soi par la FEANTSA, plus particulièrement par l'élaboration d'ETHOS, il n'existe pas de définition acceptée partout au sein de l'UE (FEANTSA, 2005; Edgar, 2009 et voir le chapitre 2). Plus particulièrement, l'absence de chez-soi qui n'implique pas le fait de dormir dans la rue ou dans un hébergement d'urgence, par exemple le fait de vivre temporairement chez des connaissances, considéré comme correspondant à une « absence de chez-soi » dans certains états membres, n'est pas considéré comme tel dans d'autres (Edgar, 2009).

En résumé, les situations d'absence de chez-soi sont diverses et cela signifie que les effets potentiels de l'absence de chez-soi sont également divers. En outre, l'expérience d'absence de chez-soi et l'expérience prolongée d'exclusion sociale sont étroitement liées. Il peut dès lors être difficile de différencier les effets spécifiques d'une expérience d'absence de chez-soi de ceux d'une expérience d'exclusion sociale. De même, les besoins importants d'accompagnement peuvent précéder la situation d'absence de chez-soi chronique, empirer et/ou surgir au cours de cette expérience. Il convient dès lors d'être prudent lorsqu'on évalue les effets spécifiques qu'une situation d'absence de chez-soi peut avoir eu sur les besoins d'accompagnement. Enfin, l'absence de chez-soi n'est pas définie de façon constante au sein de l'UE et il faut avoir à l'esprit ces variations de définitions quand on envisage de décrire les effets potentiels d'une situation d'absence de chez-soi. Dans la suite de ce chapitre, nous allons aborder la question des effets potentiels de l'absence de chez-soi sur la base des définitions ETHOS. Dans la partie suivante de ce chapitre, nous explorerons les effets potentiels du fait de dormir dans la rue et nous aborderons ensuite la question de l'absence de logement.

LES EFFETS DE L'ABSENCE DE LOGEMENT : DORMIR DANS LA RUE ET DANS UN HÉBERGEMENT D'URGENCE

Selon la définition ETHOS, les personnes « sans-abri » comprennent les personnes qui n'ont pas de refuge fixe et les personnes qui sont dans des hébergements d'urgence fournis pour une nuit au jour

le jour (FEANTSA, 2005, voir le chapitre 2). Le fait de dormir dans la rue était, jusqu'il y a peu, associé à des hommes indigènes, blancs, âgés de plus de 25 ans. On observe cependant partout au sein de l'UE une prévalence plus élevée de femmes, de jeunes et de migrants récemment arrivés, y compris des migrants sans-papiers (Meert et al, 2005, Join-Lambert, 2009; Edgar, 2009, voir les chapitres 1 et 2). Comme les populations qualifiées de « dormant dans la rue » ont souvent pour caractéristique d'alterner des périodes où elles dorment dans la rue et des périodes où elles séjournent dans des hébergements d'urgence, l'expression « dormant dans la rue » est utilisée dans cette partie pour décrire toutes les personnes « sans-abri ».

■ L'ABSENCE DE REFUGE

Une personne qui dort dans la rue ne jouit pas de sécurité, n'a pas de porte à fermer, pas de lieu sûr où garder ses affaires et court un risque accru d'être volée, de subir de la violence et des crimes sexuels. Dormir dans la rue signifie également de n'avoir aucun endroit où stocker de la nourriture ou préparer à manger et peut signifier que l'on n'ait pas de garantie de manger des aliments suffisamment nourrissants. Il peut être extrêmement difficile d'assurer son hygiène de base. On considère souvent que les personnes qui dorment dans la rue rendent l'espace public indésirable et, dans de nombreuses villes de l'UE, elles font l'objet de restrictions de plus en plus importantes en ce qui concerne les endroits où elles peuvent dormir et passer du temps (May et al, 2005; Meert et al 2006; Doherty et al, 2008). Les régimes de protection sociale prennent pour acquis que les gens ont une adresse fixe et sont organisés sur cette base, bien que les services aux personnes sans domicile de certains pays ont surmonté ce problème potentiel en jouant le rôle d'« adresse administrative » (Marpsat, 2007; Van Laere, 2009b). L'absence d'adresse fixe peut néanmoins compliquer le maintien du contact avec les amis et la famille, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de lieu où se rencontrer et pas de point de contact ; et cela peut également compliquer l'obtention d'un travail rémunéré, les employeurs pouvant se montrer réticents à l'idée d'engager quelqu'un qui n'a pas d'adresse reconnue. De même, les banques et les compagnies de téléphone ainsi que d'autres services privés s'attendent en général à ce que les gens aient une adresse.

■ LA SANTÉ ET LES BESOINS D'ACCOMPAGNEMENT

Il est démontré que les personnes dormant dans la rue ont souvent une mauvaise santé physique. Parmi les risques pour la santé, on peut citer l'exposition au climat, un accès restreint à une bonne alimentation et un risque plus important d'être victime de violence. On observe une association constante entre le fait de dormir dans la rue et une très mauvaise santé physique en Allemagne (Trabert, 1997), en France (Brucker et al, 1997), au Royaume-Uni (Connelly et Crown, 1994), aux Pays-Bas (Van Laere et al, 2009a) et de façon plus générale en Europe (Wright et Tompkins, 2005; FEANTSA 2006). On trouve au Royaume-Uni, au Danemark et en Allemagne, des preuves statistiques à l'appui du fait que les personnes qui dorment dans la rue meurent sensiblement plus jeunes que la population générale (Brimblecombe, 1998; Nordentoft et Wandall-Holm, 2003; Ishorst-Witte et al, 2001). On a remarqué un problème préoccupant: une tuberculose résistant aux médicaments s'est développée en raison du style de vie chaotique et des problèmes d'accès à des soins médicaux réguliers de certaines populations de personnes qui dorment dans la rue (Diez et al, 1996; Badiaga, 2009).

On trouve un taux élevé de maladies mentales graves et de problèmes de consommation de drogue et d'alcool chez les personnes qui dorment dans la rue. En outre, une part importante de ces personnes présente les deux problèmes. On trouve des éléments de preuves dans ce sens en Allemagne, par exemple (Fichter et Quadflieg, 1999 et 2003), au Danemark (Stax, 2003), aux Pays-Bas (Lempens et al, 2003 et Van Laere et al, 2009b), en Espagne (Pascual et al 2008), au Royaume-Uni (Gill et al, 1996), en Irlande (Keane, 2006); en France (Brousse, 2009) et en Estonie (Pärna et al, 2007) ainsi que dans une recherche paneuropéenne (March et al, 2006).

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la relation entre des besoins importants d'accompagnement et l'absence de chez-soi peut varier. Kemp et al (2006) utilisent l'expression de « renforcement mutuel » pour décrire la relation entre le fait de dormir dans la rue et une consommation abusive de drogue. Aucun des deux ne garantit l'autre mais chacun des deux accroît le risque que l'autre se produise (voir également Doherty et Stuttaford, 2007; Pleace, 2008). On trouve des éléments de preuves qui vont

dans le même sens en ce qui concerne la relation entre une maladie mentale grave et le fait de dormir dans la rue, dans le sens que cela peut précéder, être intensifié ou être le résultat du fait de dormir dans la rue (Philippot *et al*, 2007).

L'étendue réelle des problèmes de santé et des besoins importants d'accompagnement chez les personnes qui dorment dans la rue *peut* être moindre que ce que l'on croit généralement. Une recherche réalisée aux Etats-Unis montre que les personnes qui ont des besoins importants ont tendance à rester sans-abri ou dans des hébergements d'urgence pour des périodes beaucoup plus longues que les personnes dont les besoins sont moindres. Ceci signifie que quand des chercheurs mènent une étude à court terme (ce qui est le cas de la plupart des études réalisées en UE), les personnes qui ont les besoins les plus importants sont celles qui ont le plus de probabilité d'être présentes, ce qui veut dire qu'on surestime l'étendue de l'accompagnement dont ont besoin les personnes qui dorment dans la rue (O'Sullivan, 2008a voir le chapitre 5). On avance également l'argument selon lequel les chercheurs qui travaillent sur la question des personnes qui dorment dans la rue « s'attendent » à observer chez ces derniers des besoins d'accompagnement importants et négligent peut-être les éléments de preuves selon lesquelles les personnes qui dorment dans la rue ont des besoins limités en termes d'accompagnement ou sont autonomes. Peut-être néglige-t-on surtout la nature parfois *limitée dans le temps* de la situation, puisque les personnes qui dorment dans la rue sont peut-être seulement en situation d'absence de chez-soi transitoire (Snow *et al*, 1994; O'Sullivan, 2008a).

Toutefois, bien que les besoins d'accompagnement des personnes qui dorment dans la rue sont peut-être moins élevés que ce qu'on a cru, on trouve des éléments de preuves selon lesquels la possibilité qu'une proportion assez faible de personnes « sans-abri chroniques », comme celles que l'on trouve aux Etats-Unis, puisse exister dans certains états membres de l'UE. Il s'agit de personnes qui souffrent de maladies mentales graves et connaissent des problèmes de consommation de drogues et d'alcool qui vivent dans la rue et dans des hébergements d'urgence pendant des périodes prolongées (Beijer *et al*, 2007; National Centre for Social Research, 2009).

Les personnes qui dorment dans la rue peuvent être amenées à mendier, à commettre des actes de délinquance « pour survivre » et à avoir des comportements antisociaux afin d'obtenir de la nourriture, un abri ou leur dose de drogue ou d'alcool (Johnsen and Fitzpatrick, 2008). Cela peut quelquefois impliquer que les personnes qui dorment dans la rue soient prises en charge par le système judiciaire pénal plutôt que par les services d'aide, ce qui peut les amener à se retrouver dans la rue quand elles sortent de prison (Dyb, 2009 et voir le chapitre 3).

■ VIVRE DANS LA RUE, UNE « CULTURE » ?

L'idée d'une « culture de la rue » qui encourage et fait droit à la vie dans la rue est née de la sociologie et de l'ethnographie américaine. Selon ces travaux, les personnes qui dorment dans la rue deviennent socialement tellement distinctes et aliénées de la société ordinaire qu'elles ne peuvent facilement s'y réintégrer (p.ex. Snow et Anderson, 1987; Grigsby *et al*, 1990; McNaughton, 2008).

L'idée d'une « culture » unique partagée des personnes qui dorment dans la rue a commencé à être remise en question au fur et à mesure que les éléments de preuve sont venus appuyer le fait que seul un groupe relativement petit de sans-abri chroniques avec des besoins importants d'accompagnement dorment dans la rue de façon continue, alors qu'un plus petit nombre de sans-abri « transitionnels » dort dans la rue pendant des périodes plus courtes et que ces personnes s'en sortent souvent grâce à leurs ressources propres (O'Sullivan, 2008; Join-Lambert, 2009).

■ LA STIGMATISATION DES PERSONNES QUI VIVENT DANS LA RUE

La stigmatisation des personnes qui dorment dans la rue est largement répandue. Dans certains états membres de l'UE qui ont un héritage communiste, dormir dans la rue était jusqu'il y a peu un fait punissable. Dans certaines de ces sociétés, le point de vue culturel dominant est que vivre dans la rue est un « *choix* » *délibéré*, souvent associé à une consommation de drogue et d'alcool problématique.

La raison en est que l'offre de logement et d'emploi par l'état collectiviste a créé l'idée qu'il n'y a « pas d'excuse » au fait d'être sans-abri (FEANTSA, 2004).

En France et au Royaume-Uni, la vie dans la rue est quelquefois associée à des stéréotypes concernant l'existence de groupes de personnes plus pauvres et « peu méritantes» (Join-Lambert, 2009; Carlen, 1996; Pleace, 2000; McNaughton, 2008). Des recherches britanniques ont montré que les personnes qui vivent dans la rue ne se tournent parfois même pas vers les services gratuits de santé publique parce qu'elles s'attendent à ce qu'on refuse de les soigner (Shiner, 1995; Pleace *et al*, 2000). Des travaux réalisés en Suède indiquent de même que les personnes qui vivent dans la rue peuvent rencontrer des difficultés quand elles veulent se faire soigner bien que la plupart des expériences ont été positives dans la réalité (Irestig *et al* 2010). Des travaux réalisés à l'échelle européenne suggèrent que la stigmatisation peut parfois bloquer l'accès aux services de soins de santé (Anderson *et al*, 2005a). La stigmatisation peut également créer des freins à l'emploi, par exemple parce qu'on pense que les personnes qui vivent dans la rue ont toujours des problèmes de consommation de stupéfiants (Butcher, 2006; FEANTSA, 2007b). Il existe toutefois des personnes qui travaillent et vivent dans la rue au sein de l'UE, même si leur emploi est souvent occasionnel et informel (Join-Lambert, 2009).

Les propriétaires sociaux et les prestataires de logements sociaux sont parfois réticents à l'idée de s'engager avec des personnes qui ont vécu dans la rue. Cette réticence provient de l'idée préconçue largement répandue selon laquelle les personnes qui vivent dans la rue auront des besoins importants d'accompagnement, ce qui fera d'eux des locataires potentiellement difficiles à gérer et qui pourraient avoir un comportement chaotique ou antisocial. Les propriétaires sociaux peuvent également craindre que ces foyers anciennement sans domicile ne représentent un risque du point de vue de l'équilibre socio-économique du voisinage et de l'équilibre de la communauté, c'est-à-dire qu'il y ait des « effets de voisinage » négatifs s'ils hébergent trop d'ex sans-abri financièrement marginalisés dans une seule zone (Busch-Geertsema, 2007).

Certaines études ont montré que dans certains services, on pense que toutes les personnes qui vivent dans la rue ont les mêmes caractéristiques. Cela signifie qu'au sein de certains services, on ne réagit pas toujours de façon objective aux besoins des personnes qui vivent dans la rue et qu'on n'évalue pas leurs besoins individuels de façon correcte. Cela peut déformer les capacités des personnes qui vivent dans la rue en tant qu'utilisateurs et limiter gravement l'efficacité des services (Hutson et Liddiard, 1994; Pleace, 2000; Johnsen *et al*, 2005; Sahlin, 2005; Tainio et Fredrikson, 2009 et voir le chapitre 4).

Le fait de vivre dans la rue peut aussi potentiellement intensifier la stigmatisation existante. En Suède, par exemple, il est fréquent qu'on suppose, souvent à tort, que des femmes seules qui ont vécu dans la rue ont échangé des faveurs sexuelles contre un hébergement (Thorn, 2001). Des groupes ethniques minoritaires qui subissent le racisme comme les migrants sans-papiers ou les groupes ethniques spécifiques comme les Roms en Europe de l'Ouest ou les Russes ethniques dans les états baltes peuvent devenir « doublement » stigmatisés s'ils vivent dans la rue (Edgar *et al*, 2004b; FEANTSA, 2004). D'anciens délinquants sortis de prison qui finissent dans la rue peuvent aussi être « doublement » stigmatisés en tant qu'anciens délinquants et en tant que personnes qui vivent dans la rue (Dyb, 2009 et voir le chapitre 3).

Etre étiqueté comme une personne ou un ménage qui vit dans la rue peut avoir des conséquences. On observe des améliorations dans la collecte, le suivi et le partage de données concernant les personnes sans domicile dans certains états membres de l'UE (Anderson *et al* 2005). Des questions se posent quant à l'impact potentiel de l'amélioration du partage des données sur les individus. Si, par exemple, le fait, et donc la stigmatisation du fait d'avoir vécu dans la rue *perdure* pour un individu alors qu'il tente de s'éloigner de cette situation, cela pourrait potentiellement le désavantager tout au long de sa vie (Pleace, 2007).

Le tableau 6.1 synthétise les effets négatifs de l'expérience de vie dans la rue.

Tableau 6.1: Synthèse des effets potentiels de la vie dans la rue

Effet de la vie dans la rue	Impacts potentiels sur les personnes qui vivent dans la rue	Limites possibles des effets
Absence d'abri	<p>Risque accru de vol, de danger physique et d'abus sexuel et de violence.</p> <p>Détresse liée au fait de ne pas avoir de maison stable, ni d'accès aux commodités. Exposition au climat si l'on dort à l'extérieur. Problèmes d'accès aux services, dans la recherche d'emploi, dans le maintien des contacts sociaux ou pour demander des allocations quand on n'a pas d'adresse.</p>	La durée de vie dans la rue peut être limitée.
Mauvaise santé physique	<p>Sape le bien-être.</p> <p>Risque accru de décès prématuré.</p>	<p>Les problèmes de santé peuvent survenir avant de vivre dans la rue et ne pas en être accru.</p> <p>Influencé par l'accès aux services médicaux et par la possibilité d'avoir accès à un hébergement d'urgence.</p> <p>De façon générale, on peut avoir exagéré, dans les recherches intersectorielles la véritable mesure des besoins en matière de soins de santé chez les personnes qui vivent dans la rue parce qu'on y surreprésente les personnes sans domicile chronique.</p> <p>La durée de la vie dans la rue peut être limitée.</p>
Mauvaise alimentation	<p>Sape le bien-être.</p> <p>Peut entraîner des comportements de mendicité, de délinquance de survie.</p>	<p>Peut précéder le fait de vivre dans la rue et ne pas être détériorée.</p> <p>La durée de la vie dans la rue peut être limitée.</p>
Association à un problème de consommation de drogue et d'alcool	<p>Les opportunités de la vie y compris l'accès à l'éducation, l'emploi peuvent être limitées par la stigmatisation.</p> <p>Les restrictions potentielles de l'accès à la santé, aux services sociaux, au logement social et d'autres services d'aide sociale qui peuvent entraîner une détérioration.</p> <p>Peut entraîner des comportements de mendicité, de délinquance.</p>	<p>Peut précéder le fait de vivre dans la rue ou ne pas être intensifié par cette situation, en particulier s'il s'agit d'un épisode de courte durée.</p> <p>De façon générale, on peut en avoir exagéré, dans les recherches intersectorielles la véritable mesure parce qu'on y surreprésente les personnes sans domicile chronique.</p>
Association avec une maladie mentale grave	<p>Les opportunités de la vie y compris l'accès à l'éducation, l'emploi peuvent être limitées par la stigmatisation.</p> <p>Les restrictions potentielles de l'accès à la santé, aux services sociaux, au logement social et d'autres services d'aide sociale qui peuvent entraîner une détérioration.</p>	<p>Peut précéder le fait de vivre dans la rue ou ne pas être intensifié par cette situation, en particulier s'il s'agit d'un épisode de courte durée.</p> <p>De façon générale, on peut en avoir exagéré, dans les recherches intersectorielles la véritable mesure.</p>

Association entre le fait de vivre dans la rue et l'aliénation des normes culturelles et sociétales	Impact sur le bien-être, les opportunités de la vie, l'intensification possible de la stigmatisation. Possibilité de détérioration de l'aliénation si la vie dans la rue se prolonge.	Les éléments de preuves proviennent en grande partie des Etats-Unis et ont été remis en question parce que le biais de la recherche peut avoir eu pour effet d'en exagérer la véritable mesure. La durée de la vie dans la rue peut être limitée.
Stigmatisation	Impacts négatifs sur le bien-être, les opportunités de la vie, y compris l'emploi et l'accès à certains services. Certaines réactions de la part des prestataires de services peuvent ne pas être adéquates dans leur aspect coercitif en cherchant à corriger un comportement (présumé) « déviant ». Effets potentiellement durables sur les opportunités de la vie si le fait d'avoir vécu dans la rue figure dans son dossier tout au long de la vie.	La durée de la vie dans la rue peut être limitée. Les dossiers des personnes qui ont vécu dans la rue peuvent ne pas être accessibles à des tiers.

LES EFFETS DE L'ABSENCE DE CHEZ-SOI: LES PERSONNES SANS LOGEMENT

Selon la définition ETHOS, le terme de personnes « sans logement » comprend les individus et les ménages qui vivent dans des hébergements et des institutions conçues pour être temporaires. Cela comprend les personnes dans des hébergements d'urgence, dans des logements partagés et autres hébergements temporaires pour personnes sans domicile. Cela comprend également les femmes dans les refuges qui fuient la violence conjugale ou la craignent et les personnes dans les hébergements d'urgence pour les migrants. Le groupe des personnes « sans logement » comprend en outre des personnes qui sont sur le point de quitter les institutions pour enfants, l'hôpital après un séjour de longue durée, la prison ou d'autres établissements institutionnels pour lesquelles aucun arrangement en matière de logement n'a été organisé ou n'est disponible. « Le fait d'être sans logement » ne comprend pas les personnes en logement précaire ou inadéquat (FEANTSA, 2004 et voir le chapitre 2).

La distinction qui figure dans ETHOS entre les personnes qui vivent dans la rue et celles qui sont sans logement (FEANTSA, 2004) ne se reflète pas toujours dans les recherches actuelles. La plupart des recherches au sein de l'UE suivent la définition française²⁹ ou des variations de celle-ci, et regroupent à la fois la population des sans-abri et les personnes sans domicile dans les hébergements d'urgence (Marsat, 2007). Les éléments de preuve principalement axés sur les populations « sans logement » sont dès lors moins présents que ceux qui concernent les personnes qui vivent dans la rue et/ou dans des hébergements d'urgence.

La nature et l'étendue de « l'absence de logement » varient d'un état membre à l'autre. Parmi les influences probables en termes de nature et de niveau d'absence de logement, on peut citer le régime de sécurité sociale et également les réactions spécifiques à l'absence de chez-soi en termes de politiques (Daly, 1996; Fitzpatrick and Stephens, 2007; Edgar, 2009; Stephens *et al*, 2010 et voir les chapitres 2 et 3). Dans les pays relativement « riches en termes de services », on trouve peu de personnes

²⁹ On considère qu'une personne est "sans domicile" si elle dort dans un espace qui n'est pas conçu pour une habitation humaine (soit à l'extérieur, soit dans un bâtiment qui ne convient pas à l'habitation humaine) ou qu'elle est prise en charge par un organisme qui propose des hébergements d'urgence. La France a étroitement modelé sa définition de l'absence de chez-soi sur celle qui est utilisée aux Etats-Unis et des études à grande échelle en France utilisent les définitions américaines du McKinney Act. Les recherches britanniques ont tendance à suivre les différentes définitions légales de l'absence de chez-soi présentes dans les nations du Royaume-Uni, qui comprennent toutes des ménages qui ne sont pas considérés comme sans-abri dans d'autres pays de l'UE.

sans logement qui vivent en dehors des hébergements temporaires et accompagnés spécialement conçus pour les personnes sans domicile, alors que ce n'est pas le cas ailleurs (FEANTSA, 2005; Edgar, 2009 et voir les chapitres 2 et 4). Certaines personnes sans logement dans les hébergements d'urgence ont des besoins d'accompagnement importants, en particulier certains jeunes seuls ainsi que des adultes seuls, hommes et femmes. Toutefois, les données sur les personnes qui utilisent ces services ne sont la plupart du temps collectées qu'à un moment dans le temps, ce qui peut amener à une surreprésentation de l'étendue véritable des besoins en accompagnement (Anderson *et al*, 1991; Quilgars *et al*, 2008; Brousse, 2009).

Comme les personnes sans logement ont un accès relativement stable aux hébergements temporaires, ils devraient, du moins en théorie, vivre différemment l'absence de chez-soi, à un « niveau » différent que les personnes qui vivent dans la rue (Edgar, 2009). Dans quelle mesure le fait de ne pas avoir de logement présente des risques pour les personnes sans domicile dépend de la qualité des hébergements temporaires et des services d'accompagnement auxquels ils ont accès et également de la vitesse à laquelle les ménages peuvent retrouver un chez-eux (Busch-Geertsema et Sahlin, 2007; Pleace, *et al* 2008).

■ HÉBERGEMENTS TEMPORAIRES INADÉQUATS

Des conditions inadéquates dans des hébergements d'urgence pour les personnes sans domicile, comme des problèmes physiques liés au froid, à l'humidité, ou l'invasion d'animaux/d'insectes, le manque d'espace, l'absence de cuisine digne de ce nom et de salle de bains, le manque d'intimité peuvent avoir un impact potentiel sur la santé et le bien-être. Parmi les effets potentiels produits par les hébergements inadéquats, très similaires à ceux produits par les logements inadéquats de façon générale, on compte une augmentation du stress et d'autres risques pour la santé des adultes. Parmi les risques potentiels spécifiques aux enfants, on peut citer le manque d'intimité, le bruit et le manque de sommeil, le manque d'espace pour jouer (et pour faire les devoirs) et davantage de risques d'accidents en raison de l'exiguïté des lieux (Murie et Jeffers, 1987; Niner, 1989; Quilgars, 2001; Pleace *et al*, 2008). Les problèmes de santé peuvent évidemment être antécédents à l'absence de chez-soi. Un logement inadéquat n'est que l'une des nombreuses variables qui influencent la santé (Bonney, 2007). On suggère dans une recherche britannique qu'il y a peu de différence entre la situation sanitaire des personnes « sans logement » et les personnes logées, socialement exclues (Victor, 1996).

■ PARTAGER L'ESPACE

Partager l'espace avec d'autres ménages dans des hébergements temporaires et des institutions peut être une source de stress importante en raison du manque d'intimité et de contrôle sur son espace de vie (Pleace *et al*, 2008). On peut y subir des comportements menaçants, d'abus, d'intimidation, de vol, et de violence physique et sexuelle de la part d'autres résidents (Fitzpatrick *et al*, 2003; Warnes *et al*, 2005). Les enfants peuvent être sensibles aux comportements à problème ou à d'éventuels autres risques de la part d'autres résidents. (Niner, 1989; Quilgars, 2001; Pleace *et al*, 2008). La conception des bâtiments et une bonne direction d'établissement peuvent faire une vraie différence, mais cela ne permet toutefois pas de surmonter complètement ces risques (Neale, 1997; Busch-Geertsema et Sahlin, 2007).

■ LA STIGMATISATION DES PERSONNES SANS LOGEMENT

Les personnes qui n'ont pas de logement peuvent être stigmatisées exactement de la même façon que les personnes qui dorment dans la rue. Toutefois, les régimes de protection sociale dans les différents pays de l'UE tendent à considérer que les enfants méritent d'être soutenus, ce qui peut impliquer que les familles sans domicile aient accès à davantage de services que des adultes seuls ou des couples, bien que l'éventail des aides disponibles soit radicalement différent d'un pays membre à l'autre. Certains services pour femmes seules avec enfants cherchent parfois à imposer des limites prescriptives, sexistes au rôle que les femmes doivent jouer dans la société (Doherty, 2001; Watson, 1984). Les modèles de services qui stigmatisent les personnes sans domicile et exercent un contrôle

prescriptif sur certains aspects de la vie de ces personnes peuvent être en conflit avec les tentatives d'améliorer l'implication des utilisateurs dans les services (Anker, 2008) (voir le chapitre 4).

■ LA LOCALISATION DES HÉBERGEMENTS TEMPORAIRES

Si un ménage sans logement doit déménager pour pouvoir avoir accès à un hébergement temporaire, cela peut impliquer que l'accès à l'accompagnement social soit menacé, que l'on ne puisse pas garder son emploi et que l'accès aux services, y compris l'école s'il y a des enfants, soit perturbé. Les services d'hébergements temporaires spécialisés, comme ceux destinés aux homosexuels femmes ou aux homosexuels hommes ou à d'autres groupes ethniques ou culturels spécifiques sont très rares et les quelques exemples se limitent aux plus grandes villes de quelques pays, ce qui impose aux personnes sans domicile de déménager pour accéder à ces services. Les populations de migrants et certaines femmes menacées de violence conjugale peuvent être contraintes de déménager à des distances considérables de leur point d'origine.

■ LES SÉJOURS PROLONGÉS DANS LES HÉBERGEMENTS TEMPORAIRES

On sait bien que vivre à long terme dans des hébergements accompagnés, quelle que soit leur forme, mine les « compétences de vie quotidienne » nécessaires à une vie indépendante. Selon certaines recherches, néanmoins, seules les personnes qui ont des besoins importants d'accompagnement ou les jeunes qui n'ont jamais vécu de façon indépendante ont réellement besoin d'être accompagnés ou d'être formés aux compétences de la vie quotidienne (Jones *et al*, 2001).

Si le logement temporaire est inadéquat ou doit être partagé, certains pensent que plus on reste dans ce logement, plus les risques pour le bien-être sont importants (Murie et Jeffers, 1987). Comme nous l'avons envisagé aux chapitres 4 et 7 de ce rapport, les modèles traditionnels d'hébergements temporaires sont néanmoins en train d'être restructurés, remodelés et remplacés à l'Ouest, à l'Est et au Nord de l'UE. Les modèles de logement d'abord et axés sur le logement, où l'accompagnement est flottant et où l'on remplace les hébergements temporaires partagés par des ensembles d'appartements indépendants sont largement répandus (Busch-Geertsema et Sahlin, 2007; Meert, 2005; Busch-Geertsema, 2002; DCLG, 2006; Perl, 2008; Tainio et Fredriksson, 2009).

Quelle que soit la qualité de l'hébergement temporaire, l'absence de logement signifie être continuellement confronté à la frustration de ne pas être capable de *sortir* de la situation d'absence de chez-soi. Cela peut amener de la frustration et également une préoccupation pour l'avenir (Nettleton *et al*, 1999; Pleace *et al*, 2008). L'absence de logement aliène les personnes sans domicile de la vie normale parce que cela les sépare des autres citoyens et met leur vie « entre parenthèses » (Busch-Geertsema and Sahlin, 2007; Pleace *et al*, 2008).

Le tableau 6.2 synthétise les effets potentiels de l'absence de chez-soi qui sont spécifiques à l'absence de logement.

Tableau 6.2: Synthèse des effets potentiellement négatifs spécifiques à l'absence de logement

Effet de l'absence de logement	Impacts potentiels sur les personnes sans logement	Limites possibles de l'effet
Hébergement temporaire inadéquat	Peut avoir un impact sur la santé et le bien-être Impacts possibles sur le développement de l'enfant, sa sécurité et sa santé	L'hébergement et les services peuvent être très variables
Hébergement temporaire partagé avec d'autres ménages	Le stress et la contrainte liés au partage peuvent entamer le bien-être Risques potentiels liés aux autres résidents	Une gestion efficace peut diminuer les risques Les formes d'hébergements temporaires partagés sont remplacées par des modèles de service indépendants et axés sur le logement

Devoir déménager pour pouvoir accéder à un logement temporaire	Interruption de l'accompagnement social, du travail, de l'éducation et de l'accès aux services	Les services locaux vont réduire le problème, mais certaines femmes menacées de violence domestique et les populations récemment immigrées ont encore des probabilités d'être touchées
Séjours prolongés dans des hébergements temporaires	Effets négatifs possibles de périodes prolongées dans des hébergements non conçus pour cela Peut affecter le bien-être Peut avoir des effets spécifiques sur les enfants, s'ils sont présents Les effets peuvent être pires si l'hébergement n'est pas adéquat Diminution possible des compétences nécessaires pour vivre de façon indépendante	Les effets peuvent être limités dans des hébergements bien conçus et de bon niveau Selon certains éléments de preuve, les compétences nécessaires à une vie indépendante ne sont pas diminuées par un séjour prolongé dans un hébergement temporaire
Incapacité à sortir complètement de l'absence de chez-soi	Frustration et stress dus au fait que la vie est « entre parenthèses » Crainte et incertitude concernant l'avenir	L'expérience de l'absence de logement peut ne pas être prolongée

CONCLUSION

L'absence de chez-soi est associée à un large éventail de risques pour le bien-être. L'absence de chez-soi peut potentiellement créer, renforcer et maintenir l'exclusion économique et créer et intensifier les besoins d'accompagnement et les problèmes de santé. On trouve cependant certains éléments de preuve à l'appui du fait que l'exclusion sociale et les besoins d'accompagnement peuvent être préexistants par rapport à l'absence de chez-soi et se maintenir après. On a peut-être surestimé l'étendue des besoins d'accompagnement chez les personnes sans domicile. Certaines données montrent également que l'absence de chez-soi n'est pas toujours une expérience de longue durée. Les effets particuliers de l'absence de chez-soi concernent l'absence de maison à soi et la stigmatisation des personnes sans logement, mais ces effets peuvent être influencés par la qualité des services disponibles et par la durée de l'absence de chez-soi.

Connaître l'absence de chez-soi peut avoir des effets beaucoup moins dommageables pour certaines personnes que pour certaines autres. Les personnes et les ménages qui ont de moins grands besoins d'accompagnement réussissent souvent d'elles-mêmes à sortir de l'absence de chez-soi, ou ont simplement besoin d'avoir accès à des aides au logement de différents types pour leur permettre de retrouver un chez-elles (voir les chapitres 4, 5 et 7). Il est toutefois important d'attirer l'attention sur de plus petits groupes de personnes sans domicile extrêmement vulnérables dont les besoins d'accompagnement peuvent être accrus par une exposition durable à l'absence de chez-soi.

7. SORTIR DE LA SITUATION D'ABSENCE DE CHEZ-SOI

INTRODUCTION

Dans ce chapitre, nous allons explorer les manières de sortir d'une situation d'absence de chez-soi. Nous allons d'abord passer en revue les besoins en matière de logement et les besoins d'accompagnement qui doivent être satisfaits avant de pouvoir envisager de sortir de la situation d'absence de chez-soi et comment ces besoins varient de façon considérable d'un groupe de personnes sans domicile à l'autre. Nous envisagerons ensuite la manière dont l'offre de logement à prix modéré, le soutien financier pour supporter les coûts liés à un logement, le traitement des besoins en matière de santé et d'accompagnement et les approches visant à lutter contre l'exclusion sociale peuvent faciliter et rendre durable le fait de sortir d'une situation d'absence de chez-soi.

DIFFÉRENTS BESOINS ET DIFFÉRENTES MANIÈRES D'EN SORTIR

La définition d' « absence de chez-soi » et, par extension, ce que l'on entend par « sortir » d'une situation d'absence de chez-soi varie d'un pays à l'autre de l'UE (Edgar, 2009). Dans ce chapitre, nous suivrons la définition ETHOS (voir le chapitre 2), qui classe l'exclusion liée au logement selon deux catégories: « sans-abri » ou « sans logement », et nous envisagerons les manières de sortir durablement de cette situation (FEANTSA, 2005).

Selon des recherches menées aux Etats-Unis, on peut généralement décrire les personnes sans domicile comme appartenant à l'un des trois sous-groupes suivants dont chacun contient des personnes sans domicile ayant *grosso modo* des caractéristiques et des besoins similaires. On peut définir les trois sous-groupes initialement identifiés par les chercheurs américains (Burt, 2003; Culhane et Metraux, 2008; O'Sullivan, 2008a), comme transitoire (les personnes qui utilisent des hébergements d'urgence pendant de brèves périodes et n'y retournent pas); épisodique (les personnes qui entrent et sortent de façon répétée des hébergements d'urgence); et chronique (les personnes qui sont des utilisateurs de longue durée des hébergements d'urgence). On ne sait pas très bien dans quelle mesure ces modèles existent au sein de l'UE, mais selon un certain nombre d'éléments de preuves, on trouve un petit groupe de personnes qui ont de très grands besoins d'accompagnement (et qui correspondent en gros à la population de sans-abri chroniques/épisodiques) et un plus grand groupe de personnes qui ne sont pas sans domicile pendant très longtemps, sont caractérisés par un besoin d'accompagnement faible et sont apparemment souvent exclues socialement avant et après la situation d'absence de chez-soi (et qui correspond *grosso modo* à la population de sans-abri transitoires) (voir les chapitres 1 et 5). Le tableau 7.1 synthétise les besoins différents des ces groupes de personnes en ce qui concerne la sortie de la situation d'absence de chez-soi.

Tableau 7.1: Synthèse des besoins des différents groupes de personnes sans domicile pour sortir de la situation d'absence de chez-soi

Groupe	Types de besoins
Personnes sans domicile transitoires	<p>Assez peu de besoins d'accompagnement, c'est-à-dire <i>non</i> caractérisé par des niveaux élevés de problèmes de santé physique, de maladie mentale grave ou de problème d'assuétude à l'alcool ou aux drogues. Plus de probabilité que d'autres personnes sans domicile d'avoir accès à un soutien social de la part de la famille ou d'amis</p> <p>Ressemble fort aux populations pauvres en situation d'exclusion du logement</p> <p>Le besoin premier est en général d'avoir un logement adéquat, établi et à prix modéré</p> <p>Plus de probabilité de pouvoir avoir accès à un travail rémunéré et de se maintenir hors de l'absence de chez-soi en utilisant leurs ressources propres</p> <p>Selon certains éléments de preuve, ce groupe de personnes parvient à sortir de la situation d'absence de chez-soi en ayant recours à leurs ressources propres ; ceci dit, des revenus très faibles peuvent impliquer qu'ils ne seront plus en situation d'être sans-abri ou sans logement, mais qu'ils se retrouveront en situation d'exclusion du logement</p> <p>Ce groupe de personnes <i>peut</i> représenter une majorité de familles sans logement ainsi que des personnes seules sans domicile</p>
Personnes sans domicile chroniques/épisodiques	<p>Ces personnes ont des besoins d'accompagnement très élevés, et combinent des maladies mentales graves et des problèmes d'assuétude à l'alcool ou aux drogues et n'ont probablement aucun soutien social</p> <p>Souvent caractérisées par une très mauvaise santé physique</p> <p>Expérience de longue durée de vie dans des hébergements d'urgence et probabilité d'utilisation fréquente des services de jour qui proposent de la nourriture, de l'accompagnement et d'autres services, mais beaucoup moins de probabilité de sortir de la situation d'absence de chez-soi que d'autres personnes qui utilisent ces services</p> <p>Caractérisées dans certains cas par une longue période sans-abri</p> <p><i>Grande probabilité d'être des individus isolés</i></p> <p><i>Très faible probabilité de pouvoir sortir seul de la situation d'absence de chez-soi et/ou d'obtenir un travail rémunéré</i></p>

Toutes les personnes sans domicile partagent le besoin d'un logement sûr, adéquat et à prix modéré. Les principales différences qui existent entre elles résident dans leurs besoins d'accompagnement. Ceux qui sont en situation de formes « transitoires » d'absence de chez-soi au sein de l'UE tendent à avoir moins de besoins d'accompagnement, à avoir accès à un soutien social de la part d'amis et de la famille et à être capables de trouver un emploi rémunéré s'il y en a (Join-Lambert, 2009; Pleace *et al.*, 2008). Ce groupe de personnes tend à rencontrer des freins à la sortie de la situation d'absence de chez-soi liés à des facteurs « structurels » comme l'inadéquation de l'offre de logements à prix modéré ou d'autres problèmes pour assurer les coûts liés au logement. Selon certains éléments de preuve, ces personnes sont souvent capables de « sortir seules » de la situation d'absence de chez-soi (Brousse, 2009).

Les personnes en situation d'absence de chez-soi épisodique/chronique sont caractérisées par des besoins d'accompagnement généralement plus élevés et un soutien social moindre que les personnes en situation d'absence de chez-soi transitoire. Il est souvent essentiel de traiter ces besoins pour parvenir à sortir durablement de la situation d'absence de chez-soi. S'attaquer à l'absence de chez-soi de ces personnes consiste autant à traiter la question de l'isolement social, des problèmes liés à la consommation de drogues et des problèmes de santé mentale qu'à obtenir un logement adéquat et à prix modéré et un revenu suffisant pour assurer le coût de ce logement (Gill *et al.*, 1996; Meert, 2005; Pleace, 2008).

Il convient de faire deux mises en garde concernant le tableau 7.1. La première est que les éléments de preuve concernant la nature et l'étendue de l'absence de chez-soi au sein de l'UE sont moins solides que ceux des Etats-Unis. Certaines données vont dans le sens d'une similarité, mais il ne faut pas supposer que l'interprétation de l'absence de chez-soi aux Etats-Unis puisse également

s'appliquer à l'absence de chez-soi au sein de l'UE (voir le chapitre 1). Deuxièmement, il est important de garder à l'esprit que les besoins, les caractéristiques et les expériences de chaque personne ou ménage sans domicile sera dans une certaine mesure différent et que certaines personnes sans domicile ne correspondent pas aux grandes catégories de personnes présentées au tableau 7.1 (voir les chapitres 1 et 5).

Garantir une sortie durable de la situation d'absence de chez-soi peut dès lors impliquer de répondre à une multiplicité de besoins qui vont du simple fait de fournir un logement adéquat, établi et à prix modéré, au fait d'aider à financer le coût d'un tel logement, via une série complexe de services pour traiter les besoins en termes d'isolement, de services sociaux, de santé mentale et de problèmes de consommation de drogues et d'alcool. Les domaines pour lesquels une aide *peut* être requise sont grosso modo les suivants:

- Permettre l'accès à un logement adéquat, fixe.
- Garantir la capacité à assurer les dépenses de base pour vivre et en termes de logement.
- Répondre à tous les besoins sociaux et de santé qui représentent des risques potentiels pour maintenir le relogement.
- S'attaquer à l'exclusion sociale au sens large, née avant l'absence de chez-soi, survenue en raison de l'absence de chez-soi ou intensifiée par cette situation.

ACCÈS À UN LOGEMENT ADÉQUAT ÉTABLI

■ MAXIMISER L'ACCÈS

Le Royaume-Uni et la France adoptent des approches basées sur les droits. L'idée est d'essayer de garantir légalement l'accès au logement, ainsi que de tenter d'améliorer l'accès à un logement à prix modéré (Anderson, 2007; Loison, 2007). En France, par exemple, on subventionne de façon directe le logement social, mais on utilise aussi le système de gestion des loyers Solibail, dont l'objectif est de faciliter l'accès à un logement locatif privé tout en s'occupant de la gestion du logement pour le propriétaire (République Française, 2010). La Suède (Regeringskansliet, 2007) et l'Irlande (DEHLG, 2008) cherchent également à intensifier l'accès à un logement à prix modéré. Notons également que l'Irlande, comme la France, explore la possibilité d'utiliser le marché du logement locatif privé en plus du logement social.

On a également modifié les critères d'éligibilité pour les logements sociaux pour en améliorer l'accès pour les personnes sans domicile. Au Royaume-Uni, en Angleterre, et dans une plus grande mesure en Écosse, on a élargi l'éventail des ménages sans domicile qui peuvent être aidés en matière de logement en vertu du système légal d'aide aux personnes sans chez-soi (Anderson, 2007).

Outre des réponses stratégiques, on peut également proposer des services à faible intensité pour faciliter l'accès au logement. Parmi ces services, on peut citer des conseils en matière de logement et plusieurs programmes permettant l'accès au marché du logement locatif privé (Busch-Geertsema et Fitzpatrick, 2008) (voir le chapitre 4). Au Royaume-Uni, ces services ont pour objectif de jouer un rôle préventif et également d'aider à proposer des voies pour sortir de la situation d'absence de chez-soi quand la personne se trouve dans cette situation. Il y a peu d'éléments de preuve directe de l'efficacité des services préventifs, bien qu'en Angleterre la réduction du nombre de ménages qui entrent dans le système légal d'aide aux sans-abri soit considéré par le gouvernement comme une indication du succès des mesures préventives (Pawson *et al*, 2007).

■ L'OFFRE DE LOGEMENT À PRIX MODÉRÉ

La pénurie d'offre de logements ne peut être contrecarrée par une meilleure gestion des ressources disponibles que dans une mesure limitée seulement, parce que l'efficacité de l'utilisation des stocks disponibles atteint un sommet après un certain point. Après ce point, l'exclusion liée au logement et l'absence de chez-soi peuvent augmenter sauf si l'on crée un nouveau stock à prix modéré (Barker, 2004; Malpass, 2005).

Les familles qui sont entrées dans le système légal d'aide aux sans-abri à Londres en 2005 attendaient souvent pendant de très longues périodes dans des hébergements d'urgence parce que les logements à prix modérés étaient très rares³⁰. Au Nord de l'Angleterre, par contre, les familles qui entraient dans ce même système légal restaient rarement longtemps dans des hébergements d'urgence et étaient assez souvent immédiatement relogées (Pleace *et al.*, 2008). Les différences en termes d'offre de logement à prix modéré avaient dès lors pour résultat que les mêmes réponses politiques à l'absence de chez-soi aient des résultats nettement différents.

On a identifié la pénurie d'offre de logements à prix modéré comme étant un problème dans la lutte contre l'absence de chez-soi en Irlande (DEHLG, 2008), en Slovénie (Mandic et Filipovič Hrast, 2008) et en Suède (Regeringskansliet, 2007). Par contre, on considère en Allemagne qu'une offre relativement bonne en termes de logements à prix modéré participe à la diminution du niveau d'absence de chez-soi et facilite la prévention de l'absence de chez-soi, bien que la pression sur l'offre de logements augmente encore dans certaines régions où la croissance économique est élevée (Busch-Geertsema et Fitzpatrick, 2008).

Les services d'aide aux sans-abri dans certaines économies en transition de l'UE sont parfois confrontés à des situations où l'offre de logements adéquats et à prix modéré est très limitée (FEANTSA, 2004; Norris et Domask, 2009). En fonction des données de 2007, Eurostat estime qu'en Pologne, en Lituanie, en Lettonie et en Roumanie, plus de 50 pourcent de tous les ménages vivent dans des conditions de surpeuplement (Eurostat, 2010)³¹. Quand une grande partie de la population générale est en situation de besoin de logement, cela soulève des questions quant au fait d'allouer des ressources déjà limitées à un groupe particulier au sein de la population, comme les personnes sans domicile.

Selon des recherches menées en Europe et aux Etats-Unis, l'offre de logements à prix modéré facilite la capacité des personnes sans-abri de façon transitoire à « sortir d'elles-mêmes » de la situation d'absence de chez-soi. Selon certains éléments de preuve, cet effet est neutre en termes de jouissance d'un logement locatif, c'est-à-dire qu'augmenter le secteur du logement locatif privé peut réduire le niveau d'absence de chez-soi tout comme l'augmentation de l'offre de logements sociaux (Burrows, 1997; Shinn, 2007; Brousse, 2009). Toutefois, même l'accession à la propriété largement subventionnée a peu de probabilité d'être accessible aux personnes anciennement sans domicile puisque la plupart d'entre elles ont des revenus faibles (Brousse, 2009).

■ ADÉQUATION ET CHOIX

Bien que les personnes sans domicile « de façon transitoire » puissent souvent sortir de cette situation d'absence de chez-soi en utilisant leurs ressources propres, on peut se demander quelle sera leur qualité de vie après cette période d'absence de chez-soi. Les ressources à leur disposition sont souvent réduites, ce qui signifie qu'elles peuvent se retrouver dans une situation durable d'exclusion liée au logement après avoir été en situation d'absence de chez-soi. Des recherches menées en Belgique montrent que les personnes très pauvres vivent souvent dans un logement qu'elles peuvent se permettre de payer, mais que ce logement peut être précaire et de mauvaise qualité (Meert et Bourgeois, 2005). Certains des effets potentiels de l'absence de chez-soi, liés au fait de vivre dans de mauvaises conditions de logement, se maintiendront si les personnes anciennement sans domicile qui ont de faibles revenus emménagent dans un logement à prix modéré, mais inadéquat (voir le chapitre 2).

Dans certaines villes, les logements à prix modéré sont concentrés dans des quartiers caractérisés

30 En 2004/5, dans certains arrondissements de Londres (les trente-trois municipalités administratives de Londres) l'attente pour les familles sans domicile en hébergement temporaire dans le système légal d'aide aux sans-abri peut dépasser cinq ans.

31 On considère qu'une personne vit dans un foyer surpeuplé si le foyer ne dispose pas d'un minimum de pièces égal à : - une pièce pour le ménage ; - une pièce pour chaque couple dans le foyer ; - une pièce pour chaque personne célibataire de 18 ans ou plus ; - une pièce pour chaque paire de personnes célibataires du même sexe entre 12 et 17 ans ; - une pièce pour chaque personne célibataire entre 12 et 17 ans et n'entrant pas dans la catégorie précédente ; - une pièce pour chaque paire d'enfants en-dessous de 12 ans. (Source: EUROSTAT). Par exemple, une mère célibataire avec deux enfants, un garçon de 13 ans et une fille de 12 ans devrait avoir un appartement de 3 chambres.

par le chômage de longue durée, des comportements délictueux et antisociaux et des services médiocres. Si les personnes sans domicile sont placées par les services dans ces quartiers, ou qu'ils y emménagent parce que les logements y sont bon marché, ils peuvent quelquefois trouver qu'il est très difficile d'y vivre, abandonner leur logement et se retrouver à nouveau en situation d'absence de chez-soi (Pleace, 1997; Pawson et Munro, 2010).

On note une tension sous-jacente entre les politiques visant à lutter contre l'absence de chez-soi et celles destinées à contrer les « effets de zone » négatifs dans certaines villes. On pense que les effets de zone surviennent parce qu'il y a une trop grande concentration de pauvres dans certains quartiers. Les personnes sans domicile, en raison de leur pauvreté et parce qu'elles ont plus de probabilité d'être sans emploi, sont parfois considérées comme une « menace » pour la mixité sociale toujours plus présente que les urbanistes cherchent à promouvoir. Le point de vue selon lequel si les personnes sans domicile emménagent dans un quartier déshérité en nombre important, « l'effet de zone » empirera peut avoir pour conséquence de mettre une barrière entre les personnes sans domicile et un logement social ou un logement à prix modéré du secteur locatif privé (Busch-Geertsema, 2007; Pleace et al., 2007).

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, l'offre de logement adéquat et à prix modéré est très limitée dans certaines parties de l'UE. Certaines questions difficiles doivent au préalable être traitées avant que des ressources spécifiques ne soient consacrées aux personnes sans domicile dans un contexte où une grande partie de la population rencontre de graves problèmes de logement (FEANTSA, 2004, 2008; Norris et Domask, 2009; Edgar, 2009).

GARANTIR LA CAPACITÉ À ASSURER LE COÛT DE LA VIE ET LE COÛT DU LOGEMENT

Avoir accès à un logement adéquat et à prix modéré dépend de la capacité des personnes sans domicile à payer leur loyer, leurs factures et toutes les taxes liées à la location. Les personnes doivent également être en mesure d'assumer de façon indépendante les autres dépenses de la vie courante. Quand le coût du logement est relativement bas et que l'accès à un travail rémunéré ou à des allocations minimales est garanti, les personnes qui ont des besoins d'accompagnement faibles peuvent sortir seules de la situation d'absence de chez-soi, pour autant qu'il n'y ait pas d'autres obstacles importants (Shinn, 2007; O'Sullivan, 2008a).

Les variations en termes de systèmes de protection sociale et de marchés du travail sont potentiellement importantes pour trouver une sortie et se maintenir à l'extérieur de l'absence de chez-soi. Les systèmes de protection sociale sont peut-être plus importants pour trouver des portes de sortie aux personnes sans logement épisodiques/chroniques, alors que le marché du travail l'est sans doute plus pour trouver des portes de sorties aux personnes sans domicile de façon transitoire. La manière dont les régimes de protection sociale soutiennent le travail rémunéré (p.ex. en garantissant un revenu minimum au ménage) ou le « taxent » (p.ex. en réduisant les allocations quasiment au prorata dès que la personne commence à gagner de l'argent) peut également avoir des effets importants sur la sortie de la situation d'absence de chez-soi. Au Royaume-Uni, par exemple, il existe un système d'aide uniformisé pour tous les ménages à revenus modestes qui ne peuvent assurer leurs frais de logement (Wilcox et al, 2008), alors que cela n'existe pas en Italie (Tosi, 2005). Certaines personnes sans domicile en Italie ne peuvent obtenir d'aide constante de la sécurité sociale pour leurs dépenses de logement et ont dès lors moins de possibilités que les personnes sans domicile au Royaume-Uni.

L'offre de logement à prix modéré ainsi que le niveau et la nature des aides au logement à la disposition des ménages plus pauvres peuvent l'un comme l'autre avoir une influence sur le niveau de l'absence de chez-soi. Quand il y a par exemple une aide au logement pour les ménages les plus pauvres (soit via une aide sociale directe pour payer le loyer et/ou via des subventions à la construction de logements sociaux à prix modéré), le niveau d'absence de chez-soi transitoire est vraisemblablement plus faible. De même, quand les aides au logement sont très faibles ou en grande partie inaccessibles, mais que le travail rémunéré est relativement abondant, que les prix sur le marché locatif privé sont

abordables pour la plupart de ceux qui travaillent ou que ces derniers peuvent occuper un logement qu'ils possèdent, l'absence de chez-soi transitoire atteint des niveaux moins élevés (Shinn, 2007).

RÉPONDRE AUX BESOINS SOCIAUX ET DE SANTÉ

■ LE RÔLE DES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

Les régimes de protection sociale varient d'un état membre de l'UE à l'autre et il apparaît que la nature de l'absence de chez-soi est influencée par ces différences (Daly, 1996; Fitzpatrick et Stephens, 2007) (voir le chapitre 3). Là où les états providence sont étendus, l'absence de chez-soi épisodique/chronique *peut* être un problème social moins important parce qu'il y a un « filet de sécurité » social plus grand pour les groupes de personnes qui souffrent de maladies mentales graves, par exemple (Meert, 2005).

Les états membres de l'UE qui jouissent de services de protection sociale étendus travaillent également de façon coordonnée pour répondre aux besoins complexes de groupes de personnes comme les personnes sans domicile chroniques, en utilisant un ensemble de services de logement, de santé et autres issus de différents départements. Dans les régimes de protection sociale moins étendus, les services destinés aux personnes sans domicile chroniques ou épisodiques doivent peut-être être *plus* complets (c'est-à-dire agir comme un « état providence » miniature) parce qu'il n'est pas possible de faire appel dans la même mesure aux services généraux de protection sociale (voir les chapitres 3, 4 et 5).

Toutefois, malgré des différences considérables d'un régime de protection sociale à l'autre, dans les services aux personnes sans domicile et dans l'offre de logement social, les personnes sans domicile épisodiques et chroniques semblent avoir des caractéristiques assez similaires partout en Europe. Le taux élevé de maladie mentale, de problèmes de consommation d'alcool et de drogues et le faible niveau d'aide sociale se retrouvent dans plusieurs pays européens (Dyb et Johannessen, 2009; Firdion, 2009; Gill *et al.*, 1996; Meert *et al.*, 2005; Edgar, 2009). Une conséquence possible de ce modèle est que les groupes de personnes comme les sans-abri chroniques ont tendance à passer entre les mailles de la plupart des « filets de sécurité », et quand c'est le cas, certains services spécialisés peuvent être encore nécessaires pour les personnes sans domicile qui ont des besoins d'accompagnement importants.

■ LES SERVICES « PAR PALIER »

Plusieurs pays utilisent les services par palier pour les personnes sans domicile. Ces services basés sur l'hébergement sont conçus pour amener les personnes sans domicile qui ont des besoins d'accompagnement à un point où elles peuvent vivre de façon indépendante dans leur propre maison. Dans ce modèle, qui trouve son origine dans la réinsertion des personnes qui ont des maladies mentales graves, on passe par une série d'étapes pour rendre ces personnes « prêtes à intégrer un logement » (voir le chapitre 4). Un point essentiel de ce modèle est qu'il est possible de « ne pas satisfaire » les exigences qui permettent de passer d'une étape à la suivante et également, dans certains cas, de redescendre d'un palier ou d'être complètement éjecté de « l'escalier » et de retomber dans la situation d'absence de chez-soi (Sahlin, 2005) (voir le chapitre 4). On demande souvent aux personnes sans domicile qui utilisent ces services de s'abstenir complètement de boire de l'alcool ou de se droguer.

Le modèle par palier est critiqué en Europe parce qu'il implique d'avoir des attentes irréalistes vis-à-vis de personnes qui dorment dans la rue et qu'il perpétue l'absence de chez-soi sans le vouloir en ne permettant pas à certaines personnes de passer par les différentes étapes (Sahlin, 2005; Busch-Geertsema et Sahlin, 2007). Des recherches menées aux Etats-Unis montrent que ce modèle³² implique des coûts de fonctionnement relativement élevés, mais que ses performances sont relativement faibles (Pleace, 2008).

³² On parle de modèle par palier pour faire référence à l'approche du « continuum des soins » aux Etats-Unis.

■ LES APPROCHES DU LOGEMENT D'ABORD

Un type différent de service, appelé « logement d'abord » est largement adopté aux Etats-Unis et influence à présent les réponses politiques à l'absence de chez-soi dans différents états membres de l'UE. Le mouvement du logement d'abord a démarré aux Etats-Unis suite à une série d'études selon lesquelles ce système était plus efficace que les services par palier, l'étude du modèle « Pathways Housing First » (« Parcours logement d'abord ») à New York a eu une influence prépondérante à cet égard (Tsemberis et al., 2004).

Selon le modèle *Pathways Housing First*, les personnes qui ont des maladies mentales et des problèmes de consommation d'alcool ou de drogues et sont sans-abri de façon chronique ou risquent de le devenir sont placées dans des logements locatifs privés ordinaires³³. On leur propose un accompagnement ad hoc pour leur permettre de vivre de façon indépendante. On accorde une grande liberté de choix et de contrôle aux personnes du programme *Pathways Housing First*. Ils sont chez eux dans leur logement et ils ont les mêmes obligations que n'importe quel autre locataire. L'approche adoptée dans ce modèle est celle d'une minimisation du mal. En effet, les personnes sans domicile chroniques n'ont, dans ce système, pas l'obligation d'arrêter de se droguer ou de boire de l'alcool.

Une série de contrôles aléatoires a montré que le modèle *Pathways Housing First* permettait d'obtenir des résultats probants durables en maintenant des personnes anciennement sans-abri chroniques dans un logement établi par rapport aux services par pallier (Tsemberis, 2010). Ces éléments de preuve systématiques et solides sur l'efficacité des services ont mené à l'adoption du modèle du logement d'abord au niveau fédéral aux Etats-Unis en tant que politique fondée sur des données probantes. Suite à cette décision, les ressources fédérales ont été complètement réorientées : le modèle par palier n'est plus appliqué et le choix s'est porté à présent sur l'approche du logement d'abord.

Selon certains chercheurs américains, le « succès » des approches de type *logement d'abord* est trop « limité ». Ceci est dû au fait que les succès enregistrés concernent presque toujours le maintien dans le logement. On trouve des éléments de preuve montrant que les personnes qui utilisent *Pathways Housing First* peuvent être isolées socialement et économiquement inactifs : le fait d'avoir leur chez-eux leur donne effectivement un certain sentiment de sécurité, mais ils ne font pas réellement partie de la société dans laquelle ils vivent. D'autres questions se posent quant à la mesure dans laquelle *Pathways Housing First* permet de réduire la consommation d'alcool et de drogues et sa capacité à gérer des personnes qui souffrent des formes les plus aigues d'addiction (Padgett, 2007; Kertsez et al, 2009).

Comme l'approche du logement d'abord a été adoptée officiellement au niveau fédéral aux Etats-Unis, une grande variété de services avec des objectifs différents ont été renommés services de type « logement d'abord » et le terme est devenu très à la mode. Comme une série de services sont maintenant qualifiés de « logement d'abord » alors que leur approche est très différente de celle du modèle de *Pathways*, le terme est devenu assez ambigu aux Etats-Unis (Pearson et al, 2007; Pleace, 2008; Johnsen et Teixeira, 2010).

Plusieurs pays en Europe ont adopté l'approche du logement d'abord, parmi eux, le Danemark, la Finlande et la France (Indenrigs-Ogsocialministeriet, 2009; Tainio et Fredriksson, 2009; République Française, 2010). Dans certains cas, l'adoption de cette approche est tellement récente que les services sont encore en train d'être mis en place au moment où nous écrivons.

Il semblerait que l'ambiguïté autour de la signification de « logement d'abord » rencontrée aux Etats-Unis est en train de se produire à présent aussi au sein de l'UE. Le terme « logement d'abord » plus particulièrement est utilisé pour décrire de nombreuses approches dans lesquelles on utilise des logements ordinaires et des services d'accompagnement ad hoc pour les personnes sans domicile

33 Le logement social n'est pas largement répandu aux Etats-Unis, ce qui signifie qu'il est difficile de répondre aux besoins de logement des personnes sans domicile. Dans le cadre du modèle du Logement d'abord, on utilise les logements disponibles à la location, mais on pourrait potentiellement utiliser n'importe quel lieu à occuper puisque l'accompagnement ad hoc est lié à la personne et non à un logement spécifique.

chroniques et épisodiques. Les services d'accompagnement ad hoc sont appelés ainsi parce qu'ils sont « liés » à la personne sans domicile et bougent avec la personne quand elle change d'hébergement ou de logement (voir le chapitre 4). Un terme mieux adapté aux récents développements de l'offre de services au sein de l'UE (et aux Etats-Unis) pourrait être les interventions « axées sur le logement ». Ces interventions qui n'impliquent pas un logement accompagné avec du personnel sur place comme dans le cas du modèle par palier sont de plus en plus couramment utilisées.

Plusieurs états membres de l'UE utilisent depuis un certain temps des services axés sur le logement qui reposent sur des services d'accompagnement ad hoc. Selon des recherches menées en Allemagne auprès d'anciens sans-abri ayant des besoins d'accompagnement importants et qui ont bénéficié d'un accompagnement ad hoc dans un logement ordinaire, on a noté une augmentation de leur indépendance et un bon taux de maintien dans le logement. Ce groupe comprenait des personnes qui avaient été sans-abri pendant une période assez longue, qui souffraient de maladie mentale grave et qui consommaient de l'alcool ou de la drogue (Busch-Geertsema, 2002). On est parvenu à des résultats similaires dans des recherches menées en Italie, en Irlande et au Royaume-Uni (Tosi, 2005; Pleace, 1997; Dane, 1998; Jones *et al*, 2002).

Ces éléments de preuves laissent penser que les services axés vers le logement/ de type logement d'abord avec accompagnement flottant dans un logement ordinaire peuvent produire de bons résultats pour les personnes sans domicile épisodiques et chroniques. Selon ces mêmes éléments de preuves, plusieurs conditions doivent être remplies pour que ces services soient couronnés de succès:

- Les services axés sur le logement dans lesquels on utilise des logements ordinaires avec des services d'accompagnement ad hoc doivent être *extrêmement* souples en termes de type, de durée et d'intensité de l'accompagnement proposé. Il convient d'effectuer des évaluations individuelles, de réfléchir et de réagir aux besoins des personnes sans domicile. Cela inclut le fait de pouvoir intervenir en réaction aux variations à la hausse ou à la baisse des besoins du ménage ou des personnes. Un modèle standardisé d'accompagnements types pour une période établie a peu de probabilité de se révéler efficace dans la lutte contre l'absence de chez-soi épisodique et chronique.
- Le logement doit être adéquat et bien situé. L'accompagnement ad hoc ne peut compenser un logement qui ne convient pas du tout aux besoins de la personne ou dans lequel elle ne se sent pas en sécurité.
- Les personnes anciennement sans domicile doivent pouvoir faire face aux dépenses de logement et de la vie courante pour pouvoir se maintenir hors de la situation d'absence de chez-soi.
- Certains services axés sur le logement dépendent fortement de la possibilité « d'agir en médiateur » ou de « circonscrire » un éventail d'autres services, c'est-à-dire de pouvoir orienter la personne et travailler de concert pour proposer un « ensemble » d'accompagnements par différents organismes qui travaillent avec les personnes anciennement sans domicile qui ont des besoins importants d'accompagnement. Ces services impliquent souvent de travailler conjointement avec les prestataires ordinaires de services de santé mentale ou d'aide aux toxicomanes. Un travail conjoint médiocre ou une diminution des dépenses en matière de protection sociale peuvent limiter l'efficacité de ces services axés sur le logement.
- Dans les contextes où l'accès aux services généraux de protection sociale est restreint ou limité, les services axés sur le logement pour les personnes sans domicile épisodiques ou chroniques devront comprendre un éventail complet d'accompagnements. Cela a des implications en termes de coûts et ces services seront nettement plus chers que des services axés sur le logement qui reposent sur la médiation/le rassemblement des services. Un service comme le *Pathways Housing First*, bien que moins onéreux qu'un service par palier peut se révéler néanmoins assez cher parce que cela implique de proposer un état providence en miniature.
- Des problèmes tels que l'isolement social, le manque d'activités dans la journée et l'ennui peuvent représenter des risques en termes de maintien dans le logement. Dans le cadre de la réussite globale (voir ci-dessous) il peut être important de voir dans quelle mesure les services d'accompagnement ad hoc peuvent contrecarrer l'exclusion sociale.

- La question de la gestion des risques, pour les personnes sans domicile elles-mêmes comme pour les familles voisines, doit quelquefois être prise en considération. Dans quelques cas, il ne sera ni pratique ni souhaitable que quelqu'un qui a des besoins importants d'accompagnement vive de façon indépendante.

Les limites des interventions axées sur le logement/de type logement d'abord sont liées à leur capacité à répondre aux besoins en matière de soins de santé et d'accompagnement social des personnes sans domicile épisodiques et chroniques. Cela dépend des besoins, des caractéristiques et de l'expérience de chaque personne sans domicile avec qui ces services travaillent, ce que les services eux-mêmes peuvent offrir et à des degrés variables du travail conjoint avec les services de soins de santé et d'aide aux toxicomanes.

Ces limites possibles des services de type logement d'abord / axés sur le logement peuvent signifier qu'il y a peut-être un rôle à jouer par les hébergements accompagnés de longue durée ou permanents pour les personnes sans domicile dont les besoins sont suffisamment importants pour qu'une vie indépendante ou semi-indépendante dans un logement ordinaire ne soit pas un objectif réaliste. Au Danemark, on utilise un type de service dans le cadre du modèle des *skaeve huse*, il s'agit de quelques unités d'hébergements indépendants, quelquefois avec des commodités partagées et un travailleur social sur place pour permettre à des personnes anciennement sans-abri chroniques d'avoir un logement de longue durée. Cela permet également aux résidents d'avoir une sécurité d'occupation. L'objectif des *Skaeve huse* est d'offrir un service au très petit groupe résiduel de sans-abri danois qui a des besoins d'accompagnement importants auxquels les services généraux ne peuvent pas répondre et qui ne peuvent vivre de façon indépendante (Meert, 2005).

■ LA DISPONIBILITÉ DES SERVICES

L'éventail des services disponibles pour les personnes sans domicile dans un pays européen peut très bien ne pas l'être dans un autre (FEANTSA, 2008). En outre, même dans les pays où les services sont étendus, des problèmes peuvent subsister en termes d'accès aux services de lutte contre l'absence de chez-soi aux services qui y sont liés. Au Royaume-Uni, par exemple, on manque de services spécialisés dans la lutte contre l'absence de chez-soi dans les zones rurales (Cloke et Milbourne, 2006) et en France, ces services sont très concentrés sur Paris (Marpsat, 2007). La raison en est que les services de lutte contre l'absence de chez-soi sont souvent concentrés là où l'absence de chez-soi est un problème « visible » et ce n'est peut-être pas le cas dans des zones plus rurales et dans certaines villes ou bourgades plus petites. Par conséquent, les personnes sans domicile qui ont des besoins d'accompagnement n'ont parfois pas accès aux services dont elles ont besoin.

Les critères d'éligibilité pour accéder aux services peuvent être très variables. Des migrants sans-papiers au Royaume-Uni, par exemple, ne peuvent avoir accès au système d'aide légale aux sans-abri (Pleace et al., 2008) et des résidents, mais sans-papiers, Russes ethniques, rencontrent parfois des difficultés à accéder aux services de protection sociale dans les pays Baltes (FEANTSA, 2004). En France, au contraire, les migrants sans-papiers peuvent avoir accès à certains services destinés aux sans-abri (Join-Lambert, 2009). En outre, certains services ne sont pas très désireux de travailler avec des personnes sans domicile qui font preuve d'un comportement difficile, souffrent de maladie mentale et consomment de l'alcool ou des drogues. Certains services par palier en Suède, par exemple, ne veulent pas travailler avec des personnes qui refusent de stopper leur consommation de drogue ou d'alcool (Sahlin, 2005).

S'ATTAQUER À L'EXCLUSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE PLUS LARGE

Être relogé peut représenter une étape importante vers une vie sociale et économique normale pour les personnes sans domicile. Le relogement ne peut toutefois pas, en soi, mettre fin à tous les aspects de l'exclusion sociale et économique de quelqu'un (Tosi, 2005; Busch-Geertsema, 2005b).

Il ne faut pas supposer que toutes les personnes sans domicile sont caractérisées par l'absence de travail (Pleace *et al*, 2008; Brousse, 2009). Toutefois, le faible niveau d'études et une expérience limitée du travail sont largement répandus chez les personnes sans domicile de façon transitoire et très prévalent chez les personnes sans domicile épisodiques et chroniques. Les services d'éducation, de formation et d'emploi (ETE) sont largement utilisés au Royaume-Uni pour contrecarrer l'absence de travail de longue durée chez les personnes sans domicile (BAOH, 2009). Avec ces services, on tente de s'attaquer à la fois à l'absence de chez-soi et plus largement à l'exclusion sociale en maximisant l'accès au travail rémunéré. Ces services jouent potentiellement un double rôle:

1. Augmenter la *mesure* et *l'éventail* des possibilités de travail à la disposition des personnes sans domicile de façon transitoire. On peut utiliser la formation et l'éducation en particulier pour permettre à la personne de postuler à un éventail plus large d'emplois et également pour améliorer sa capacité de gain potentiel.
2. En les soutenant dans des activités liées au travail, aux côtés de l'éducation et de la formation, commencer le processus par lequel les personnes sans domicile épisodiques et chroniques, qui peuvent être « éloignées » de toute expérience de travail rémunéré, peuvent rejoindre la population active. Cela peut toutefois s'avérer être un processus lent pour certaines personnes sans domiciles chroniques et toutes ne seront pas nécessairement capables d'obtenir un travail rémunéré.

Il peut y avoir des arguments en faveur de services d'ETE spécialement ciblés pour des sous-groupes spécifiques de personnes sans domicile. On trouve plusieurs exemples aux Pays-Bas et au Royaume-Uni de projets pour les jeunes sans-abri (p. ex. des projets d'auto-construction) qui combinent un logement avec un enseignement ou une formation (FEANTSA, 2010). Il existe des services spécifiques pour les personnes sans domicile chroniques qui ont des besoins d'accompagnement importants pour les aider à se préparer à intégrer un travail rémunéré et/ou à être à même d'utiliser les services généraux d'ETE (Jones et Pleace, 2005; Dorsett *et al*, 2007).

Les services d'ETE destinés aux personnes sans domicile peuvent faciliter l'accès à un travail rémunéré en rendant, le cas échéant, ces personnes plus « prêtes au travail » et aussi en les aidant à bien se présenter face aux employeurs potentiels. On peut aussi travailler avec les employeurs pour lever les barrières à l'emploi liées aux images négatives et à la stigmatisation des personnes sans domicile (voir le chapitre 6). L'efficacité des services d'ETE sera toutefois influencée par le marché du travail local et le nombre d'emplois disponibles. Il convient également de remarquer qu'il y a peu d'éléments de preuve concernant les services d'ETE destinés aux personnes sans domicile en Europe, et on a réalisé peu d'études probantes décrivant ces services ou leur efficacité.

Pour certains sans-abri, en particulier les populations de sans-abri chroniques/épisodiques, l'isolement social et l'ennui *peuvent* signifier connaître à nouveau l'absence de chez-soi (Dant et Deacon, 1989; Busch-Geertsema, 2002, 2005b). Les tentatives d'imposer un accompagnement par les pairs en mettant à proximité les unes des autres des personnes sans domicile socialement isolées remportent, au mieux, un succès mitigé (Busch-Geertsema et Sahlin, 2007; Meert, 2005). Les services d'accompagnement peuvent, à titre subsidiaire, tenter d'encourager la confiance en soi via des techniques consistant par exemple à « se lier d'amitié » avec les personnes sans domicile, mais cela comporte le risque que des personnes très isolées interprètent mal leur relation avec un travailleur social, c'est-à-dire qu'elles sont tellement en manque de lien émotionnel avec quelqu'un que l'accompagnement professionnel est pris, à tort, pour de l'amitié ou de l'amour (Pleace, 1997). Les services cherchent parfois aussi à encourager les relations sociales « positives », par exemple en orientant les personnes qui ont des problèmes de consommation d'alcool ou de drogue hors du milieu des autres personnes qui consomment des drogues et de l'alcool. Cela peut toutefois impliquer de déconnecter la personne de sa seule source de soutien social, ce qui risque de causer un isolement accru (Dant and Deacon, 1989). On trouve des éléments de preuve à l'appui du fait que le manque de soutien social est moins un problème pour les personnes sans domicile de façon transitoire que pour d'autres groupes de personnes (Pleace *et al.*, 2008; Brousse, 2009).

GENRE, ETHNICITÉ ET CULTURE

Il est acquis du point de vue des preuves que les causes de l'absence de chez-soi chez les femmes et par conséquent les besoins des femmes sans domicile et les services d'accompagnement dont elles ont besoin sont assez souvent différents de ceux dont les hommes ont besoin. Ces différences surviennent surtout en raison du rôle de la violence masculine dans les causes de l'absence de chez-soi chez les femmes. Certaines femmes sans domicile courent des risques particuliers ; ces femmes ont non seulement besoin d'un refuge physique, mais également d'un refuge sécurisé qui puisse également accueillir leurs enfants. Les réponses politiques et des services doivent prendre en compte ces différences liées au sexe, en offrant un environnement de vie sûr aux femmes pour les protéger de la violence masculine comme pour leur faciliter un accès aux soins, aux services d'orientation et de soutien afin de les aider à surmonter les effets de cette violence (Edgar et Doherty, 2001; Quilgars et Pleace, 2010; Baptista, 2010).

Pour que quelqu'un sorte durablement de la situation d'absence de chez-soi, il convient probablement de tenir compte des différences culturelles. Des besoins peuvent surgir parce que quelqu'un est d'une certaine origine ethnique ou religieuse ou en raison de facteurs comme l'orientation sexuelle. La préoccupation ici est double. D'abord, il peut y avoir un besoin d'accompagnement *spécifique* et/ou d'adaptation des services. Une minorité culturelle peut considérer qu'il est très difficile d'utiliser des services accessibles aux hommes et aux femmes en raison de croyances ancestrales. Ensuite, certains groupes de personnes peuvent être confrontés à des préjugés de la part des employés des services d'aide aux sans-abri ou des autres personnes sans domicile et cela peut les empêcher d'utiliser des services généraux de protection sociale ou de logement. Selon certains éléments de preuve, certains migrants et certains groupes ethniques font l'expérience de l'absence de chez-soi transitoire et de l'exclusion sociale liée aux attitudes racistes qui les empêchent d'accéder à certains logements à prix modérés (Edgar *et al.*, 2004b).

TOUR D'HORIZON

Le tableau 7.2 synthétise les facteurs associés au fait de trouver des sorties à la situation d'absence de chez-soi et de se maintenir en-dehors de cette situation, comme nous l'avons vu dans ce chapitre.

Tableau 7.2: Synthèse des facteurs qui influencent la sortie de la situation d'absence de chez-soi

Besoin	Approches qui peuvent aider	Problèmes
L'accès à un logement adéquat à prix modéré	<p>Maximiser l'équité sur les marchés du logement</p> <p>Garantir l'équité dans l'accès au logement social</p> <p>Accompagnement et programmes d'aide légers pour accéder au marché du logement locatif privé</p>	<p>L'efficacité de l'utilisation du stock de logements à prix modéré disponibles peut atteindre un « pic » après un certain point</p> <p>Les personnes socialement exclues qui « sortent seules » de la situation d'absence de chez-soi en utilisant leurs ressources propres peuvent ne pas pouvoir se permettre financièrement un logement adéquat</p> <p>Des pénuries chroniques de logement adéquat, à prix modéré existent dans certains états membres</p>
Faire face aux dépenses de logement et au coût de la vie	<p>Systèmes de financement régulier et accessible pour aider les ménages les plus pauvres à faire face à leurs dépenses de logement</p> <p>Mesures de subvention du loyer ou d'aide pour faire face aux dépenses de loyer</p> <p>Les services d'ETE pour soutenir l'accès au travail rémunéré</p>	<p>Dépend de l'étendue des régimes de protection sociale existants qui varient d'un état membre à l'autre</p> <p>Dépend des marchés locaux du travail et du logement</p>
Faire face aux besoins d'accompagnement et de soins	<p>Les services généraux de protection sociale accessibles aux personnes sans domicile peuvent réduire l'absence de chez-soi épisodique et chronique</p> <p>De nouveaux modèles d'offre de services centrés sur les approches axées sur le logement/de type logement d'abord permettent peut-être d'obtenir de meilleurs résultats, davantage d'indépendance pour les personnes sans domicile et à un coût moindre</p>	<p>Les besoins importants d'accompagnement peuvent être limités à une minorité de personnes sans domicile</p> <p>Le modèle du logement d'abord aux Etats-Unis a remporté des succès en partie parce que les objectifs en termes consommation d'alcool et de drogues sont plus modeste que dans le modèle par palier</p> <p>Le terme de « logement d'abord » est devenu quelque peu ambigu aux Etats-Unis</p> <p>Certains des modèles axés sur le logement/de type logement d'abord dépendent d'un travail conjoint dans le cadre d'un régime de protection sociale général étendu</p> <p>Il peut ne pas être possible ou ne pas être souhaitable de reloger toutes les personnes sans domicile qui ont des besoins d'accompagnement importants dans des logements ordinaires en utilisant un accompagnement flottant</p>
Traiter la question de l'exclusion économique et sociale	<p>Les services d'ETE peuvent permettre d'accéder à un travail rémunéré et d'avoir d'autres allocations</p> <p>Les services d'aide aux sans-abri peuvent essayer d'aider à augmenter l'accompagnement social positif des personnes sans domicile</p>	<p>Les services d'ETE dépendent du marché du travail</p> <p>Il convient de faire attention quand on essaie de renforcer l'accompagnement social et certaines tentatives se sont révélées mitigées en termes de succès</p>
L'ethnicité, le genre et la sexualité	<p>L'offre de services spécialisés</p> <p>L'adaptation des services existants pour inclure les besoins d'accompagnement spécifiques</p>	<p>Il est difficile de surmonter les attitudes arrêtées présentes dans toute la société</p>

CONCLUSION

Il est important de ne pas sous-estimer le rôle joué par un logement adéquat à prix modéré comme fondation de toute sortie durable de la situation d'absence de chez-soi. La capacité des personnes anciennement sans domicile à assurer leurs dépenses de logement et le coût de la vie est presque autant importante. Pour des personnes sans domicile de façon transitoire, la sortie d'une situation d'absence de chez-soi peut être rendue possible quand on peut mener des politiques d'amélioration de l'offre de logement à prix modéré, faciliter l'accès à un travail rémunéré et/ou assurer que les revenus des allocations de sécurité sociale soient suffisants. Il est toutefois important d'être réaliste ; tous les états membres de l'UE sont confrontés jusqu'à un certain point à des contraintes fiscales et plusieurs de ces pays sont aux prises avec des problèmes d'exclusion sociale et de chômage qui touchent des pans importants de leur population. Cela rend d'autant plus important le fait d'explorer la gestion de ressources la plus efficace et l'utilisation de services innovants à moindre coût.

Les Etats-Unis ont donné un exemple important à l'UE en menant de manière systématique des évaluations longitudinales rigoureuses des services aux sans-abri et en prenant en compte le résultat de ces évaluations. L'UE a encore du chemin à parcourir pour aller dans le sens de l'utilisation d'éléments de preuve scientifiques en matière sociale de bonne qualité, pour déterminer si les services fonctionnent, comment on peut les améliorer et s'il convient de les remplacer. Ceci n'a pas pour but de suggérer que le changement des Etats-Unis vers une approche de type logement d'abord soit un exemple de réponse « parfaite » à l'absence de chez-soi, comme l'indiquent certaines critiques qui se font jour aux Etats-Unis. Toutefois, le fait que ces critiques émergent est en soi l'indication d'une culture saine et solide en matière d'évaluation critique des services qui doit en fin de compte étayer toute réponse efficace à l'absence de chez-soi.

En ce qui concerne les personnes sans domicile épisodiques ou chroniques dont les besoins d'accompagnement sont importants, le développement du modèle du logement d'abord et d'autres services d'accompagnement ad hoc, axés sur le logement, il est important d'utiliser le logement ordinaire. Ces modèles peuvent potentiellement mieux refléter les préférences des personnes sans domicile, produire des sorties plus durables de situations d'absence de chez-soi et, ce qui est essentiel, peuvent le faire à moindre coût. Ils dépendent également dans une très grande mesure du contexte dans lequel ils fonctionnent; il est crucial d'avoir accès à un logement adéquat, sûr, à prix modéré et certains de ces services dépendent de la coopération avec les services de santé, les services sociaux et d'autres services. Ceci est lié à une question plus générale qui est que bien que les services d'aide aux sans-abri peuvent lever nombre de barrières à la sortie d'une situation d'absence de chez-soi et également contrer nombre de risques que cette situation ne se reproduise, ils sont souvent limités dans ce qu'ils peuvent réaliser. Le contexte dans lequel les services fonctionnent influence leur efficacité, ce qui rend très important la planification des politiques et le travail entre les départements dans la lutte contre l'absence de chez-soi (voir le chapitre 3).

8. CONCLUSION

Les éléments de preuve en matière d'absence de chez-soi sont très nombreux en Europe, mais notre connaissance reste très inégale. On manque de données et de compréhension de certains aspects de l'absence de chez-soi. Il y a surtout relativement peu de recherches dans les états membres de l'Europe du Sud, du centre et de l'Est. Au niveau de l'UE, les variations de définitions qu'ETHOS va permettre, espérons-le, de surmonter prochainement, ont entravé le développement d'une perspective et d'une prise en compte plus larges de ce problème social au niveau supranational. Nous en savons suffisamment pour être sûrs qu'il y a de nombreux problèmes similaires et des préoccupations partagées, qui vont des personnes qui dorment dans la rue à l'exclusion du logement d'enfants et de jeunes à l'émergence de nouvelles formes d'absence de chez-soi chez les migrants. Plus nous pourrions nourrir notre compréhension commune de ces problèmes, plus les états membres pourront apprendre les uns des autres et plus grande sera la probabilité que ce problème social - une forme de pauvreté et d'exclusion profondes qui est une plaie dans certaines des sociétés les plus développées économiquement et socialement sur terre, pourra effectivement être contré.

La typologie ETHOS fournit une définition conceptuelle solide de l'exclusion liée au logement, qui permet d'adopter des définitions opérationnelles spécifiques afin de refléter les situations nationales et les besoins en termes de politiques. Pour contrôler les objectifs stratégiques en matière de politiques pour mettre fin à l'absence de chez-soi de longue durée, il est nécessaire d'adopter une définition opérationnelle consensuelle de l'absence de chez-soi chronique et de l'absence de chez-soi répétée. ETHOS est un pas en avant à cet égard et peut nourrir notre compréhension de l'absence de chez-soi au sein de l'UE.

Les éléments de preuve issus de l'examen des stratégies nationales de lutte contre l'absence de chez-soi montrent que certains pays utilisent avec succès des indicateurs spécifiques pour contrôler la mise en œuvre des politiques et leurs résultats. La réduction de la prévalence des expulsions, par exemple, ou le nombre de personnes qui passe plus d'une période de temps déterminé dans un hébergement temporaire a été utilisé avec succès comme objectifs opérationnels. L'adoption d'indicateurs secondaires sur le surpeuplement et la perte de logement par le Comité de protection sociale fournit une base pour une analyse plus comparative de certaines catégories d'ETHOS en utilisant l'EU-SILC et le recensement de 2011. Le recensement de 2011 est l'occasion pour tous les pays d'Europe de fournir une base d'information sur la plupart des catégories d'ETHOS.

Dans les différents états membres, les stratégies et les services de lutte contre l'absence de chez-soi ont pour objectif de minimiser le besoin d'hébergements temporaires, de maximiser les efforts de prévention de l'absence de chez-soi et de reloger les personnes sans domicile aussi vite que possible. Selon certains éléments de preuve, l'absence de chez-soi serait en grande partie « transitoire » dans la plupart des pays de l'UE et l'on peut s'y atteler en rendant le logement plus accessible et moins cher. Les recherches montrent toutefois qu'il y a un petit groupe de personnes sans domicile à « prix élevé, risque élevé », en situation de ce que l'on nomme « l'absence de chez-soi chronique », qui requiert un accompagnement plus intensif et dont les besoins ne peuvent être satisfaits uniquement par le logement. La réponse classique aux problèmes de ce groupe de personnes se fait via des services institutionnels, comme le modèle par palier, mais ces réponses n'ont pas toujours été couronnées de succès. Le consensus est de plus en plus grand quant au fait que dans la grande majorité des cas d'absence de chez-soi « chronique » qui présentent des difficultés, la meilleure manière de s'attaquer au problème est de proposer un accompagnement souple dans un logement ordinaire, comme c'est le cas du modèle de type logement d'abord, plutôt que dans des institutions spécialisées pour personnes sans domicile. Un tel système dépend toutefois très fort de la disponibilité de logements à prix modéré, de la présence d'un filet de sécurité social général qui fonctionne bien, d'une capacité d'intervention adéquate en cas de crise et de la souplesse des services d'accompagnement.

Les services existants destinés aux personnes sans domicile en Europe sont dans une large mesure conçus pour répondre aux besoins urgents et de base de leurs clients. Les stratégies de lutte contre l'absence de chez-soi les plus efficaces auront toujours pour objectif non seulement d'améliorer les services aux sans-abri (travail conjoint pour répondre aux besoins multidimensionnels, offre différenciée en fonction de groupes de personnes aux besoins différents, réduction de l'effet d'exclusion des services existants, accent mis sur la prévention), mais également de combler les lacunes de l'offre générale de protection sociale. Il est important que l'absence de chez-soi ne soit pas envisagée « de façon isolée ». Les besoins, les caractéristiques et les expériences individuels sont importants pour comprendre l'absence de chez-soi, mais sa forme et sa nature semblent être influencées par la manière dont les régimes de protection sociale et l'appareil de justice pénale fonctionnent.

La manière de se retrouver en situation d'absence de chez-soi est souvent le résultat d'une interaction complexe entre des facteurs structurels, institutionnels, relationnels et personnels. Dans les différents parcours vers et au travers de l'absence de chez-soi, « l'absence de chez-soi cachée » (en particulier celle qui consiste à vivre chez des amis ou des parents) est une situation fréquente, non seulement chez les jeunes et chez les femmes, mais également chez les hommes qui ont perdu leur logement permanent et essaient d'obtenir un hébergement temporaire de façon informelle avant d'avoir recours à un soutien « officiel ».

Au cours de ces dernières années, le profil des personnes sans domicile a changé dans la plupart des pays européens. Bien que les principaux utilisateurs de services à l'intention des personnes sans domicile soient toujours des hommes célibataires d'âge moyen, la proportion de femmes, de plus jeunes et de familles avec enfants semble plus importante. Bien que la plupart des personnes sans domicile soient des ressortissants nationaux, dans de nombreux pays de l'UE – en particulier en Europe de l'Ouest – la proportion d'immigrants externes et A10 augmente chez les personnes qui dorment dans la rue et chez les utilisateurs de services à l'intention des sans-abri.

Les instruments permettant d'empêcher que les personnes ne deviennent sans domicile reposent sur des informations précoces concernant les risques présents (arriérés de loyers, conflits familiaux, habitat précaire, besoins d'accompagnement non satisfaits etc.) et doivent comprendre des mesures pour empêcher les expulsions, pour assurer une médiation dans les conflits familiaux, traiter la violence conjugale, apporter un soutien social et financier à ceux qui sont dans le besoin et proposer des solutions de logement aux ménages qui se séparent, aux personnes qui sortent d'institutions et aux immigrants. Le problème croissant des migrants démunis requiert des mesures ciblées en équilibrant soigneusement les préoccupations humanitaires et la nécessité des états membres d'exercer un contrôle efficace sur les migrations et sur leurs frontières.

Un large éventail de risques potentiels liés au bien-être est associé à l'absence de chez-soi. L'absence de chez-soi a le potentiel d'initier, de renforcer et de maintenir l'exclusion économique et de créer et d'intensifier les besoins d'accompagnement et les problèmes de santé. Il existe toutefois certains éléments de preuve du fait que l'exclusion sociale et les besoins d'accompagnement peuvent précéder l'absence de chez-soi et perdurer ensuite. La proportion de personnes sans domicile ayant des besoins importants d'accompagnement a peut-être été surestimée. Certaines données montrent en outre que l'absence de chez-soi n'est pas toujours une expérience durable. Les effets singuliers potentiels de l'absence de chez-soi sont principalement l'absence d'un logement à soi et la stigmatisation des personnes sans domicile, mais ces effets peuvent être influencés par la qualité des services disponibles et par la durée de l'absence de chez-soi.

Etre en situation d'absence de chez-soi peut être bien moins destructeur pour certaines personnes que pour d'autres. Les individus et les ménages qui ont des besoins d'accompagnement faibles peuvent souvent sortir de la situation d'absence de chez-soi par eux-mêmes ou ont seulement besoin d'avoir accès à des aides au logement de différents types pour leur permettre de sortir de la situation d'absence de chez-soi. Il est toutefois encore nécessaire d'attirer l'attention sur de plus petits groupes de personnes très vulnérables dont les besoins en termes d'accompagnement sont parfois intensifiés par une exposition durable à l'absence de chez-soi.

Les Etats-Unis ont donné un exemple important à l'UE en menant de manière systématique des évaluations longitudinales rigoureuses des services aux sans-abri et en prenant en compte le résultat de ces évaluations. L'UE a encore du chemin à parcourir pour aller dans le sens de l'utilisation d'éléments de preuve scientifiques en matière sociale de bonne qualité, pour déterminer si les services fonctionnent, comment on peut les améliorer et s'il convient de les remplacer. Le fait que ces critiques de l'approche de type *logement d'abord* émergent est en soi une indication d'une culture saine et solide en matière d'évaluation critique des services qui doit en fin de compte étayer toute réponse efficace à l'absence de chez-soi.

Selon les recherches qui concernent les manières d'entrer et de sortir d'une situation d'absence de chez-soi, l'absence de chez-soi se produit de façon épisodique chez une toute petite minorité de la population. Les recherches longitudinales limitées dont on dispose montrent que la majorité des gens sortent assez vite d'une situation d'absence de chez-soi et que ceux qui en sortiront le plus probablement de façon permanente sont ceux qui accèdent à un logement à prix modéré et/ou obtiennent une aide financière pour garder ce logement. Au début du vingt-et-unième siècle, l'absence de chez-soi a de plus en plus été considérée comme quelque chose qui peut être vécu par un nombre beaucoup plus grand de ménages que ce que l'on imaginait vingt ans auparavant si les manques personnels et les ajustements structurels interagissaient de façon spécifique.

La majorité des ménages sans-abri sortiront de cette situation assez rapidement, mais dans certains cas, ils vivront à plusieurs reprises des épisodes d'absence de chez-soi de courte durée. D'autres personnes resteront sans-abri pendant des périodes plus longues et cela semble exacerbé par des manques personnels, en particulier une mauvaise santé mentale et un manque d'expériences de travail ou en raison d'interventions négatives de l'état comme l'emprisonnement, en particulier chez les hommes. L'idée que les personnes peuvent passer de l'état de sans-abri, à celui d'être mal logé et d'être logé de façon adéquate ou bien logé est le point de départ essentiel d'une analyse complexe et dynamique des parcours vers et au travers de l'absence de chez-soi. L'absence de chez-soi est donc de plus en plus comprise comme un phénomène complexe, différencié et multicausal qui requiert une variété de réponses politiques et de services pour la contrer efficacement. La plupart des types d'absences de chez-soi peuvent être traités relativement simplement, bien que proposer un logement accessible à prix modéré d'assez bonne qualité n'est pas un défi mineur pour les états membres dans le contexte actuel. D'autres formes d'absence de chez-soi, associées à des besoins importants d'accompagnement, requièrent des interventions plus étendues et plus chères, mais le coût de modèles de services comme le *Logement d'abord* doit être comparé au coût que représente pour la société les traitements médicaux d'urgence, les refuges pour les sans-abri et l'appareil de justice pénale si l'on ne satisfait pas les besoins de ces groupes de personnes.

RÉFÉRENCES

- Adams, C. T. (1986) Homelessness in the Post-Industrial City. Views from London and Philadelphia, *Urban Affairs Quarterly* 21(4), pp.527–49.
- Adema, W. and Ladaïque, M. (2009) *How Expensive Is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 92 (Paris: OECD).
- Adriaenssens, S. and Hendrickx, J. (2010) Street-Level Informal Economic Activities: Estimating the Yield of Begging in Brussels, *Urban Studies*, advance online access 15 July 2010, DOI: 10.1177/.
- Aebi, M. F. and Degrande, N. (2010) *Council of Europe Annual Penal Statistics Survey 2008* (Strasbourg: Council of Europe).
- Allen, M. (2009) The Political Organisation of People Who Are Homeless: Reflections of a Sympathetic Sceptic, *European Journal of Homelessness* 3, pp.289–99.
- Altena, A. M., Brilleslijper-Kater, S. N. and Wolf, J. (2010) Effective Interventions for Homeless Youth, *American Journal of Preventative Medicine* 38(6), pp.637–45.
- Anderson, I. (2007) Sustainable Solutions to Homelessness: The Scottish Case, *European Journal of Homelessness* 1, pp.163–84.
- Anderson, I. and Christian, J. (2003) Causes of Homelessness in the UK: A Dynamic Analysis, *Journal of Community and Applied Social Psychology* 13(2), pp.105–18.
- Anderson, I. and Tulloch, D. (2000) *Pathways through Homelessness: A Review of the Research Evidence* (Edinburgh: Scottish Homes).
- Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Edgar, B., Benjaminsen, L., Sapounakis, A. and Schoibl, H. (2005a) *The Changing Role of Service Provision: Barriers of Access to Health Services for Homeless People* (Brussels: FEANTSA).
- Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Edgar, B., Sapounakis, A. and Schoibl, H. (2005b) *The Changing Role of Service Provision: Services for Homeless People and Inter-Agency Working* (Brussels: FEANTSA).
- Anderson, N. (1923) *The Hobo: The Sociology of the Homeless Man* (Chicago: University of Chicago Press).
- Anker, J. (2008) Organizing Homeless People: Exploring the Emergence of a User Organization in Denmark, *Critical Social Policy* 28(1), pp.27–50.
- Anker, J. (2009) Speaking for the Homeless: Opportunities, Strengths and Dilemmas of a User Organisation, *European Journal of Homelessness* 3, pp.275–88.
- Archard, P. (1979a) *Vagrancy, Alcoholism and Social Control* (Basingstoke: Macmillan).
- Archard, P. (1979b) Vagrancy – A Literature Review, in: T. Cook (ed.) *Vagrancy: Some New Perspectives* (London: Academic Press), pp.11–28.
- Arts, W. and Gelissen, J. (2010) Models of the Welfare State, in: G. G. Castles, S. Leibried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press), pp.569–83.
- Atherton, I. and McNaughton Nicholls, C. (2008) ‘Housing First’ as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness, *European Journal of Homelessness* 2, pp.289–303.
- Avramov, D. (1995a) *Homelessness in the European Union: Social and Legal Context of Housing Exclusion in the 1990s* (Brussels: FEANTSA).
- Avramov, D. (ed.) (1995b) *Housing Exclusion in Central and Eastern Europe: Outcomes of the FEANTSA Seminar Organised with Researchers and Service Providers in Brussels in 1995* (Brussels: FEANTSA).
- Avramov, D. (ed.) (1998) *Youth Homelessness in the European Union* (Brussels: FEANTSA).
- Badiaga, S., Richet, H., Azas, P., Zandotti, C., Rey, F., Charrel, R., Benabdelkader, E., Drancourt, M., Raoult, D. and Brouqui, P. (2009) Contribution of a Shelter-Based Survey for Screening Respiratory Diseases in the Homeless, *European Journal of Public Health* 19(2), pp.157–60.
- BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (ed.) (2009) *Statistikbericht 2007. Zur Lebenssituation von Menschen in den Einrichtungen und Diensten der Wohnungslosenhilfe in Deutschland* [Data report 2007. About the Living Situation of Persons in Homeless Services in Germany] author: Jürgen Evers (Bielefeld: BAG W Verlag).
- Bahr, H. M. (1973) Homelessness, Disaffiliation, and Retreatism, in: H. M. Bahr (ed.) *Disaffiliated Man: Essays and Bibliography on Skid Row, Vagrancy, and Outsiders* (Toronto: University of Toronto Press), pp.39–50.
- Baker, D. J. (2009) A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging, *The Journal of Criminal Law* 73(3), pp.212–40.
- Bakos, P. (2006) Participation of Service Users in Hungary. *Homeless in Europe*, Autumn 2006: 8
- BAOH (Business Action on Homelessness) (2009) *Making Work, Work: Recommendations for Supporting Homeless People to Gain and Sustain Employment* (London: Business in the Community).
- Baptista, I. (2009) The Drafting of the Portuguese Homeless Strategy: An Insight into the Process from a Governance-Oriented Perspective. *European Journal of Homelessness* 3, pp.54–74.
- Baptista, I. (2010) Women and Homelessness, in: V. Busch-Geertsema, E. O’Sullivan, N. Pleace and D. Quilgars (eds.) *Reflections on Homelessness Research in Europe, 1990–2010: A Festschrift to Honour Bill Edgar and Joe Doherty* (Brussels: FEANTSA).
- Barendregt, C. and van de Mheen, D. (2009) Then There Was Silence on the Streets. Developments in the Street Scene of Rotterdam in the Last Decade, *Drugs: Education, Prevention and Policy* 16(6), pp.497–511.
- Barker, K. (2004) *Review of Housing Supply, Delivering Stability: Securing Our Future Housing Needs* (London: HMSO).
- Beckett, K. and Western, B. (2001) Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration and the Transformation of State Policy, *Punishment and Society* 3(1), pp.43–59.
- Beier, A. L. and Ocobock, P. (eds.) (2008) *Cast Out: Vagrancy and Homelessness in Global and Historical Perspective* (Ohio: Ohio University Press).
- Beijer U., Andréasson, A., Agren, G. and Fugelstad, A. (2007) Mortality, Mental Disorders and Addiction: A 5-year Follow-up of 82 Homeless Men in Stockholm, *Nordic Journal of Psychiatry* 61(5), pp.363–8.
- Beijer, U. and Andréasson, S. (2010) Gender, Hospitalization and Mental Disorders among Homeless People compared with the General Population in Stockholm, *European Journal of Public Health* 20(5), pp.511–16.
- Belina, B. (2007) From Disciplining to Dislocation: Area Bans in Recent Urban Policing in Germany, *European Urban and Regional Studies* 14(4), pp.321–36.
- Bengtsson, B., ed., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & Sveinsson, J. R. (2006) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus* [Why so Different? Nordic Housing Policy in Comparative Historical Light] (Malmö: Égalité).

- Benjaminsen, L. and Busch-Geertsema, V. (2009) Labour Market Reforms and Homelessness in Denmark and Germany: Dilemmas and Consequences, *European Journal of Homelessness* 3, pp.127–53.
- Benjaminsen, L., Dyb, E. and O’Sullivan, E. (2009) The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention, *European Journal of Homelessness* 3, pp.27–55.
- Benjaminsen, L., Munoz, M., Vazquez, C. and Panadero, S. (2005) Quantitative Methods in Homelessness Studies: A Critical Guide and Recommendations, paper presented at the conference on Research on Homelessness in Comparative Perspective, Brussels, 3 to 4 November.
- Blanc, M. (2004) The Changing Role of the State in French Housing Policies: A Roll-out Without Roll-back? *European Journal of Housing Policy* 4(3), pp.283–302.
- Blid, M. (2008) Normality or Care – An Inventory of Swedish Municipalities’ Responses to Unstable Accommodation for Vulnerable Groups, *European Journal of Social Work* 11(4), pp.397–413.
- Blid, M. and Gerdner, A. (2006) Socially Excluding Housing Support to Homeless Substance Misusers: Two Swedish Case Studies of Special Category Housing, *International Journal of Social Welfare* 15(2), pp.162–71.
- Bonnefoy, X. (2007) Inadequate Housing and Health: An Overview, *International Journal of Environment and Pollution* 30(3/4), pp.411–29.
- Bonnet, F. (2009) Managing Marginality in Railway Stations: Beyond the Welfare and Social Control Debate, *International Journal of Urban and Regional Research* 33(4), pp.1029–44.
- Brimblecombe, N. (1998) *Living and Dying in Oxford: The Spatial Polarization of Life Chances* (Bristol: University of Bristol).
- Brousse, C. (2009) Becoming and Remaining Homeless: A Breakdown of Social Ties or Difficulties Accessing Housing? in: INSEE (ed.) *Économie et Statistique: Special Issue on the Homeless* (English version), F2009/06 (Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques), pp.43–78.
- Brucker, G., Nguyen, D. T. and Lebas, J. (1997) Health Care Access to Destitute Persons in Assistance Publique, Hôpitaux de Paris, *Bulletin de l’Académie Nationale de Médecine* 181(8), pp.1681–1700.
- Burrows, R. (1997) The Social Distribution of the Homelessness Experience, in: R. Burrows, N. Pleace and E. Quilgars (eds.) *Homelessness and Social Policy* (London: Routledge), pp.50–68.
- Burt, M. R. (2003) Chronic Homelessness: Emergence of a Public Policy, *Fordham Urban Law Journal* 30(3), pp.1267–79.
- 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. (2004) The Changing Role of the State in German Housing and Social Policy, *European Journal of Housing Policy* 4(3), pp.303–21.
- Busch-Geertsema, V. (2005a) *Homelessness and the Changing Role of the State in Germany* (Bremen and Brussels: FEANTSA).
- Busch-Geertsema, V. (2005b) Does Re-Housing Lead to Reintegration? *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 18(2), pp.205–26.
- 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.213–24.
- Busch-Geertsema, V. and 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. and Ruhstrat, E.-U. (1997) *Wohnungslosigkeit in Sachsen-Anhalt – Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit in einem Ostdeutschen Bundesland und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung* [Homelessness in Saxony-Anhalt – Extent and Structure of Homelessness in an East-German Regional State and Strategies for the Prevention and Reduction of Homelessness] (Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe).
- Busch-Geertsema, V. and Sahlin, I. (2007) The Role of Hostels and Temporary Accommodation, *European Journal of Homelessness* 1, pp.67–93.
- Busch-Geertsema, V., Ruhstrat, E.-U. and Evers, J. (2005) *Wirksamkeit Persönlicher und Wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit* [Effectiveness of Personal and Financial Support Measures for the Prevention of Homelessness] Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes ‘Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen’ (Bremen: GISS).
- Cabrera, P. J., Rubio, M. and Blasco, J. (2008) *¿Quién Duerme en la Calle?: Una Investigación Social y Ciudadana Sobre las Personas sin Techo* [Who Sleeps in the Street? A Social and Urban Investigation about Roofless Persons] (Barcelona: Fundació Caixa Catalunya).
- Carlen, P. (1996) *Jigsaw: A Political Criminology of Youth Homelessness* (Buckingham: Open University Press).
- Christensen, G. and Nielsen, T. H. (2008) *Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig. Og konsekvenserne af en udsættelse* [Why Do Tenants Get Evicted? And the Consequences of an Eviction], Report 08:09 (Copenhagen: SFI).
- Clapham, D. (2003) Pathways Approaches to Homeless Research, *Journal of Community and Applied Social Psychology* 13(2), pp.119–27.
- Cloke, P. and Milbourne, P. (2006) Rural Homelessness in the UK: A National Overview, in: P. Cloke and P. Milbourne (eds.) *International Perspectives on Rural Homelessness* (London: Routledge), pp.79–98.
- Cloke, P., May, J. and Johnsen, S. (2010) *Swept Up Lives? Re-Envisioning the Homeless City* (Oxford: Wiley-Blackwell).
- Connelly, J. and Crown, J. (1994) *Homelessness and Ill Health* (London: Royal College of Physicians).
- Cook, T. (1975) *Vagrant Alcoholics* (London: Routledge and Kegan Paul).
- Crane, M. and Warnes, A. (2002) *Resettling Older Homeless People: A Longitudinal Study of Outcomes* (Sheffield: Sheffield Institute for Studies on Ageing, University of Sheffield).
- Culhane, D. (2008) The Costs of Homelessness: A Perspective from the United States. *The European Journal of Homelessness*, 2, pp. 97–114.
- Culhane, D. P. and Metraux, S. (2008) Rearranging the Deck Chairs or Reallocating the Lifeboats, *Journal of the American Planning Association* 74(1), pp.111–21.
- Daly, G. (1996) *Homeless: Policies, Strategies, and Lives on the Street* (London: Routledge).
- Daly, M. (1992) *European Homelessness – The Rising Tide: The First Report of the European Observatory on Homelessness* (Brussels: FEANTSA).
- Daly, M. (1993) *Abandoned: Profile of Europe’s Homeless People: The Second Report of the European Observatory on Homelessness* (Brussels: FEANTSA).
- Daly, M. (1999) Regimes of Social Policy in Europe and the Patterning of Homelessness, in: D. Avramov (ed.) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot: Ashgate), pp.309–30.
- Dane, K. (1998) *Making It Last. Report into Tenancy Outcomes for Rough Sleepers* (London: Housing Services Agency).
- Dant, T. and Deacon, A. (1989) *Hostels to Homes? The Rehousing of Single Homeless People* (Aldershot: Avebury).

- DCLG (2006) *Places of Change. Tackling Homelessness through the Hostels Capital Improvement Programme* (London: Department for Communities and Local Government).
- De Decker, P. (2004) Dismantling or Pragmatic Adaption? On the Restyling of Welfare and Housing Policies in Belgium, *European Journal of Housing Policy* 4(3), pp.261–81.
- De Giorgi, A. (2010) Immigration Control, Post-Fordism, and Less Eligibility: A Materialist Critique of the Criminalization of Immigrants across Europe, *Punishment and Society* 12(2), pp.147–67.
- De Koster, W., van der Waal, J., Achterberg, P. and Houtman, D. (2008) The Rise of the Penal State: Neo-Liberalization or New Political Culture? *British Journal of Criminology* 48(6), pp.720–34.
- DEHLG (2008) *The Way Home: A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland* (Dublin: Department of the Environment, Heritage and Local Government).
- DeVerteuil, D., May, J. and von Mah, J. (2009) Complexity Not Collapse: Recasting the Geographies of Homelessness in a 'Punitive' Age, *Progress in Human Geography* 33(5), pp.646–66.
- Dibben, C., Atherton, I., Doherty, J. and Baldacchino, A. (2009) Differences in 5-Year Survival after a 'Homeless' or 'Housed' Drugs-Related Hospital Admission: A Study of 15–30-Year Olds in Scotland, *Journal of Epidemiology and Community Health* (Forthcoming).
- Diez, E., Claveria, J., Serra, T., Cayla, J. A., Jansa, J. M., Pedro, R. and Villalbi, J. R. (1996) Evaluation of a Social Health Intervention among Homeless Tuberculosis Patients, *Tubercle and Lung Disease* 77(5), pp.420–24.
- Digby, P. W. (1976) *Hostels and Lodgings for Single People* (London: HMSO).
- Doherty, J. (2001) Gendering Homelessness, in: B. Edgar and J. Doherty (eds.) *Women and Homelessness in Europe: Pathways, Services and Experiences* (Bristol: Policy Press).
- Doherty, J. (2004) European Housing Policies Bringing the State Back in? *European Journal of Housing Policy* 4(3), pp.253–60.
- Doherty, J. and Stuttaford, M. (2007) Preventing Homelessness amongst Substance Users in Europe, *Journal of Primary Prevention* 28(3/4), pp.245–63.
- Doherty, J., Busch-Geertsema, V., Karpuskiene, V., Korhonen, J., O'Sullivan, E., Sahlin, I., Tosi, A., Petrillo, A. and Wygna ska, J. (2008) Homelessness and Exclusion: Regulating Public Space in European Cities, *Surveillance and Society* 5(3), pp.290–314.
- Dorsett, R., Hudson, M. and McKinnon, K. (2007) *Progress2work and Progress2work-LinkUP: An Exploratory Study to Assess Evaluation Possibilities* (London: DWP).
- Downes, D. and Hansen, K. (2006) Welfare and Punishment in Comparative Perspective, in: S. Armstrong and L. McAra (eds.) *Perspectives on Punishment: The Contours of Control* (Oxford: Oxford University Press).
- Draxler, J. and Van Vliet, O. (2010) European Social Model: No Convergence from the East, *Journal of European Integration* 32(1), pp.115–35.
- Dyb, E. (2009) Imprisonment: A Major Gateway to Homelessness, *Housing Studies* 24(6), pp.809–24.
- Dyb, E. and Johannessen, K. (2009) *Homeless in Norway – A Survey: Summary NIBR Report 2009: 17* (English version) (Oslo: NIBR).
- Edgar, B. (2009) *European Review of Statistics on Homelessness* (Brussels: FEANTSA).
- Edgar, B. (2010) Homelessness and Housing Exclusion, in: Marlier, E., Frazer, H. and Nicaise, I. (2010) *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020* (Antwerp: Garant).
- Edgar, B. and Doherty, J. (eds.) (2001) *Women and Homelessness in Europe. Pathways, Services and Experiences* (Bristol: Policy Press).
- Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Kärkkäinen, S., Schoibl, H. and Sapounakis, A. (2003) *Service Provision for Homeless People in Europe: Regulation and Funding Implications for Service Development* (Brussels: FEANTSA).
- Edgar, B., Anderson, I., Baptista, I., Wolf, J., Sapounakis, A. and Schoibl, H. (2004a) *Service Provision for Homeless People in Europe: Organisational Factors Affecting the Delivery of Services for Homeless People* (Brussels: FEANTSA).
- Edgar, B., Doherty, J. and Meert, H. (2002) *Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe* (Bristol: Policy Press).
- Edgar, B., Doherty, J. and Meert, H. (2004b) *Immigration and Homelessness in Europe* (Bristol: Policy Press).
- Edgar, B., Doherty, J. and Mina-Coull, A. (1999) *Services for Homeless People: Innovation and Change in the European Union* (Bristol: Policy Press).
- Edgar, B., Doherty, J. and Mina-Coull, A. (2000) *Support and Housing in Europe: Tackling Social Exclusion in the European Union* (Bristol: Policy Press).
- Edgar, B., Harrison, M., Watson, P., and Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level* (Brussels: European Commission), download under http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf
- Edwards, G., Hawker, A., Williamson, V. and Hensman, C. (1966) London's Skid Row, *The Lancet* 29, pp.249–52.
- Eick, V. (2003) New Strategies of Policing the Poor: Berlin's Neo-Liberal Security System, *Policing and Society* 13(4), pp.365–79.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. (Oxford: Polity Press).
- Esping-Andersen, G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. (Oxford: Oxford University Press).
- Eurochild (2010) *Children in Alternative Care – National Surveys* (Brussels: Eurochild).
- European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, Social Protection and Social Integration, Social and Demography Analysis (2009) *Portfolio of Indicators for the Monitoring of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion – 2009 Update* (Brussels: European Commission)
- *European Parliament (1987) Report drawn up on behalf of the Committee on Social Affairs and Employment of the European Parliament on Shelter for the Homeless in the European Community*, Rapporteur: A. A. Lacerda de Queroz, Working Document A 2-246/86 (Brussels: European Parliament).
- Eurostat (2010) *Combating Poverty and Social Exclusion: A Statistical Portrait of the European Union 2010* (Luxembourg: Publications Office of the European Union).
- Fahey, T. and Norris, M. (2010) Housing, in: G. G. Castles, S. Leibried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press), pp.479–93.
- Fazel, S., Khosla, V., Doll, H. and Geddes, J. (2008) The Prevalence of Mental Disorders among the Homeless in Western Countries: Systematic Review and Meta-Regression Analysis. *PLoS Med* 5(12): e225.
- FEANTSA (2004) *Homelessness and Housing Exclusion in the New Member States: Draft Synthesis Report Based on National Reports Submitted to FEANTSA* (Brussels: FEANTSA).
- FEANTSA (2005) *ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion* (Brussels: FEANTSA), available online at: www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484.

- FEANTSA (2006) *The Right to Health Is a Human Right: Ensuring Access to Health for People Who Are Homeless: Annual European Report 2006* (Brussels: FEANTSA).
- FEANTSA (2007a) *Criminalisation of People Who Are Homeless, Homeless in Europe. The Magazine of Feantsa summer.*
- FEANTSA (2007b) *Multiple Barriers, Multiple Solutions: Inclusion into and through Employment for People Who Are Homeless: Annual Theme 2007 Employment and Homelessness* (Brussels: FEANTSA).
- FEANTSA (2008) *Paving the Way for a European Consensual Framework on Homelessness, FEANTSA Evaluation of the 2008–2010 National Strategic Reports on Social Protection and Social Inclusion* (Brussels: FEANTSA).
- FEANTSA (2010) *Ending Homelessness: A Handbook for Policy Makers* (Brussels: FEANTSA).
- Fichter, M. and Quadflieg, N. (1999) Alcoholism in Homeless Men in the Mid-Nineties: Results from the Bavarian Public Health Study on Homelessness, *European Archives of Psychiatry & Clinical Neuroscience* 249(1), pp.34–44.
- Fichter, M. M. and Quadflieg, N. (2003) Course of Alcoholism in Homeless Men in Munich, Germany: Results from a Prospective Longitudinal Study Based on a Representative Sample, *Substance Use & Misuse* 38(3/6), pp.395–427.
- Filipovič Hrast, M., Somogyi, E. and Teller, N. (2009) The Role of NGOs in the Governance of Homelessness in Hungary and Slovenia, *European Journal of Homelessness* 3, pp.101–25.
- Firdion, J. M. (2009) Influence of Early-Life Events and the Legacy or Social Background among Users of Services for the Homeless, in: INSEE (ed.) *Économie et Statistique: Special Issue on the Homeless* (English version), F2009/06 (Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques), pp.105–40.
- Fitzpatrick, S. (1998) Homelessness in the European Union, in: M. Kleinman, W. Matznetter and M. Stephens (eds.) *European Integration and Housing Policy* (London: Routledge and The Royal Institution of Chartered Surveyors), pp.197–204.
- Fitzpatrick, S. (2005) Explaining Homelessness: A Critical Realist Perspective, *Housing, Theory and Society* 22(1), pp.1–17.
- Fitzpatrick, S. and Christian, J. (2006) Comparing Homelessness Research in the US and Britain, *European Journal of Housing Policy* 6(3), pp.315–36.
- Fitzpatrick, S. and Stephens, M. (2007) *An International Review of Homelessness and Social Housing Policy* (London: Department for Communities and Local Government).
- Fitzpatrick, S. and Watt, B. (2010) Addressing Homelessness: Rights Based Approaches, in: V. Busch-Geertsema, E. O’Sullivan, N. Pleave and D. Quilgars (eds.) *Reflections on Homelessness Research in Europe, 1990–2010: A Festschrift to Honour Bill Edgar and Joe Doherty* (Brussels: FEANTSA).
- Fitzpatrick, S., Kemp, P. and Klinker, S. (2000) *Single Homelessness: An Overview of Research in Britain*. (Bristol: The Policy Press and the Joseph Rowntree Foundation).
- Fitzpatrick, S., Lynch, E. and Goodlad, R. (2003) *Refuges for Women, Children and Young People in Scotland* (Edinburgh: Scottish Executive).
- Fitzpatrick, S., Quilgars, D. and Pleave, N. (eds.) (2009) *Homelessness in the UK. Problems and Solutions* (Coventry: Chartered Institute of Housing).
- Frazer, H. and Marlier, E. (2009) *Homelessness and Housing Exclusion across EU Member States* (Brussels: European Commission).
- Frazer, H., Marlier, E. and Nichaise, I. (2010) *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020* (Antwerpen/Apeldoorn: Garant)
- Geerdsen, L. P., Koch-Nielsen, I., Vinther, H., Christensen, I. and Tornhøj, V. (2005): Ud af Hjemløshed. Om Livet efter Ophold på en Institution for Hjemløse. [Out of Homelessness. Life after a Stay in a Homeless Shelter], Report 05:02 (Copenhagen: SFI).
- Gill, B., Meltzer, H., Hinds, K. and Petticrew, M. (1996) *OPCS Surveys of Psychiatric Morbidity in Great Britain: Report 7: Psychiatric Morbidity among Homeless People* (London: HMSO).
- Grigsby, C., Baumann, D., Gregorich, S. E. and Roberts-Gray, C. (1990) Disaffiliation to Entrenchment: A Model for Understanding Homelessness, *Journal of Social Issues* 46(4), pp.141–56.
- Hansen Lofstrand, C. (2010) Reforming the Work to Combat Long-Term Homelessness in Sweden, *Acta Sociologica* 53(1), pp.19–34.
- Hantrais, L. (2004) *Family Policy Matters: Responding to Family Change in Europe* (Bristol: Policy Press).
- Harvey, B. (1999) The Problem of Homelessness: A European Perspective, in: S. Hutson and D. Clapham (eds.) *Homelessness: Public Policies and Private Troubles* (London and New York: Cassell).
- Harvey, B. (ed.) (1986) *Homelessness in the European Community – Report of the First EEC Commission Seminar on Poverty and Homelessness Held in Cork, Ireland on September, 13-15, 1985* (Dublin: National Campaign for the Homeless).
- Helvie, C. O. and Kunstmann, W. (1999) *Homelessness in the United States, Europe, and Russia: A Comparative Perspective* (Westport: Greenwood Publishing).
- Hradecký, I. (2008) Building Capacity of Homeless Services in the Czech Republic, *European Journal of Homelessness* 2, pp.177–90.
- HUD (2007) *Defining Chronic Homelessness: A Technical Guide for HUD Programs* (Washington, DC: US Department of Housing and Urban Development).
- Huey, L. (2009) Homelessness and the ‘Exclusive Society’ Thesis: Why It Is Important to ‘Think Local’ to ‘Act Local’ on Homelessness Issues, *European Journal of Homelessness* 3, pp.261–73.
- Huey, L. (2010) False Security or Greater Social Inclusion? Exploring Perceptions of CCTV Use in Public and Private Spaces Accessed by the Homeless, *The British Journal of Sociology* 61(1), pp.63–82.
- Hutson, S. and Liddiard, M. (1994) *Youth Homelessness: The Construction of a Social Issue* (London: Macmillan).
- IGAS (Inspection Générale des Affaires Sociales) (2002) *Rapport sur les Immigrés Vieillissants* [Report on Older Immigrants] (Paris: IGAS).
- Indenrigs-Ogsocialministeriet (2009) *The Government’s Homelessness Strategy – A Strategy to Reduce Homelessness in Denmark* (English version) (Copenhagen: Indenrigs-Ogsocialministeriet).
- Irestig, R., Burström, K., Wessel, M. and Lynøe, N. (2010) How Are Homeless People Treated in the Healthcare System and Other Societal Institutions? Study of Their Experiences and Trust, *Scandinavian Journal of Public Health* January.
- Ishorst-Witte, F., Heinemann, A. and Puschel, K. (2001) Morbidity and Cause of Death in Homeless Persons, *Archiv Kriminol* 208(5/6), pp.129–38.
- Jezek, R. (2009) Experiences from Participation Projects Involving Roofless and Houseless Young People in the Netherlands, *Homeless in Europe: The Magazine of FEANTSA* autumn, pp.23–5.
- Johnsen, S. and Fitzpatrick, S. (2008) The Use of Enforcement to Combat Begging and Street Drinking in England: A High Risk Strategy? *European Journal of Homelessness* 2, pp.191–204.

- Johnsen, S. and Fitzpatrick, S. (2009) *The Role of Faith-Based Organisations in the Provision of Services for Homeless People. Summary of Key Findings* (York: Centre for Housing Policy, University of York).
- Johnsen, S. and Fitzpatrick, S. (2010) Revanchist Sanitisation or Coercive Care? The Use of Enforcement to Combat Begging, Street Drinking and Rough Sleeping in England, *Urban Studies* 47(8), pp.1703–23.
- Johnsen, S. and Teixeira, L. (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs* (London: Crisis).
- Johnsen, S., Cloke, P. and May, J. (2005) Spaces of Care or Fear? Day Centres for Homeless People, *Social and Cultural Geography* 6(6), pp.787–811.
- Join-Lambert, M.-T. (2009) A Special Survey, in: INSEE (ed.) *Économie et Statistique: Special Issue on the Homeless* (English version), F2009/06 (Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques), pp.3–17.
- Jones, A. and Pleace, N. (2005) *Daytime Homelessness* (London: Crisis).
- Jones, A. and Pleace, N. (2010) *A Review of Single Homelessness in the UK 2000–2010* (London: Crisis).
- Jones, A., Pleace, N. and Quilgars, D. (2002) *Firm Foundations: An Evaluation of the Shelter Homeless to Home Service* (London: Shelter).
- Jones, A., Quilgars, D. and Wallace, A. (2001) *Life Skills Training for Homeless People: A Review of the Evidence* (Edinburgh: Scottish Homes).
- Kärkkäinen, S.-L. (1999) *Supported Housing as a Means to Prevent Homelessness, European Observatory on Homelessness, National Report 1998 for Finland* (Helsinki and Brussels: FEANTSA).
- Keane, M. (2006) Homelessness and Drug Misuse: A Continuing Challenge for Service Providers, *Drugnet Ireland* 18, pp.8–9.
- Kemp, P. A., Neale, J. and Robertson M. (2006) Homelessness among Problem Drug Users: Prevalence, Risk Factors and Trigger Events, *Health & Social Care in the Community* 14(4), pp.319–28.
- Kenna, P. (2005) *Housing Rights and Human Rights* (Brussels: FEANTSA).
- Kertsez, S. G., Crouch, K., Milby, J. B., Cusimano, R. E. and Schumacher, J. E. (2009) Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are We Overreaching? *The Milbank Quarterly* 87(2), pp.495–534.
- Lacey, F. W. (1953) Vagrancy and Other Crimes of Personal Condition, *Harvard Law Review* 66(7), pp.1203–26.
- Lacey, N. (2008) *The Prisoners' Dilemma: Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lappi-Seppälä, T. (2009) Trust, Welfare, and Political Culture: Explaining Differences in National Penal Policies, in: M. Tonry (ed.) *Crime and Justice: A Review of the Research* 37, pp.313–87.
- Latour, N. (2006) User Participation: A Right in the Making, *Homeless in Europe: The Magazine of FEANTSA* autumn, pp.9–11.
- Lee, B. A., Tyler, K. A. and Wright, J. D. (2010) The New Homelessness Revisited, *Annual Review of Sociology* 36, pp.501–21.
- Lempens, A., van de Mheen, D. and Barendregt, C. (2003) Homeless Drug Users in Rotterdam, the Netherlands: Profile, Way of Life, and the Need for Assistance, *Substance Use & Misuse* 38(3/6), pp.339–75.
- Lister, R. (1994) 'She Has Other Duties': Women, Citizenship and Social Security, in: S. Baldwin and J. Falkingham (eds.) *Social Security and Social Change: New Challenges* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf).
- Loison-Leruste, M. and Quilgars, D. (2009) Increasing Access to Housing: Implementing the Right to Housing in England and France, *European Journal of Homelessness* 3, pp.75–100.
- Loison, M. (2007) The Implementation of an Enforceable Right to Housing in France, *European Journal of Homelessness* 1, pp.185–97.
- Malpass, P. (2005) *Housing and the Welfare State: The Development of Housing Policy in Britain* (London: Palgrave).
- Malpass, P. (2008) Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone? *Housing Studies* 23(1), pp.1–19.
- Mandić, S. and Filipovič Hrast, M. F. (2008) Homelessness 'in Transition': A Slovenian Study, in: J. Doherty and B. Edgar (eds.) *'In My Caravan, I Feel Like Superman': Essays in Honour of Henk Meert, 1963–2006* (Brussels: FEANTSA and Centre for Housing Research, University of St Andrews).
- March, J. C., Oveido-Joekes, E. and Romero, M. (2006) Drugs and Social Exclusion in Ten European Cities, *European Addiction Research* 12(1), pp.33–41.
- Marlatt, G. A. and Witkiewitz, K. (2010) Update on Harm-Reduction Policy and Intervention Research, *Annual Review of Clinical Psychology* 6, pp.591–606.
- Marpsat, M. (2007) *Services for the Homeless in France: Description, Official Statistics, Client Recording of Information, a Report for the European Commission* (Paris: Institut National D'études Démographiques).
- Marpsat, M. (2008) An Advantage with Limits. The Lower Risk for Women of Becoming Homeless, in: M. Marpsat (ed.) *The INED Research on Homelessness, 1993–2008, Volume 1* (Paris: INED).
- Marsh, A. and Kennett, P. (1999) Exploring the New Terrain, in: P. Kennett and A. Marsh (eds.) *Homelessness: Exploring the New Terrain* (Bristol: Policy Press).
- May, J. (2000) Housing Histories and Homelessness Careers: A Bibliographical Approach, *Housing Studies* 15(4), pp.613–38.
- May, J., Cloke, P. and Johnsen, S. (2005) Re-phasing Neoliberalism: New Labour and Britain's Crisis of Street Homelessness, *Antipode* 37(4), pp.703–29.
- Mayock, P., Corr, M. L. and O'Sullivan, E. (2010) Young People Exiting Homelessness: An Exploration of Process, Meaning and Definition, *Housing Studies* (forthcoming).
- McAllister, W., Kuang, L. and Lennon, M. C. (2010) Typologizing Temporality: Time-Aggregated and Time-Patterned Approaches to Conceptualising Homelessness, *Social Services Review* 84(2), pp.225–55.
- McNaughton Nicholls, C. (2009) Agency, Transgression and the Causation of Homelessness: A Contextualised Rational Action Analysis, *European Journal of Housing Policy* 9(1), pp.69–84.
- McNaughton, C. (2008) *Transitions through Homelessness: Lives on the Edge* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Meert, H. (2005) *Preventing and Tackling Homelessness: Synthesis Report of the Peer Review of Social Inclusion Policies Meeting Denmark 2005* (Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).
- Meert, H. and Bourgeois, M. (2005) Between Rural and Urban Slums: A Geography of Pathways through Homelessness, *Housing Studies* 20(1), pp.107–25.
- Meert, H., Benjaminsen, L., Cabrera, P., Dandolova, I., Fernández, E., Filipović, M., Hradecký, I., Koch-Nielsen, I., Maas, R., Rubio, M. J. and Zidi, D. (2005) *The Changing Profiles of Homeless People: Still Depending on Emergency-Services in Europe: Who and Why?* (Brussels: FEANTSA).

- Meert, H., Cabrera, P., Christensen, I., Koch-Nielsen, I., Maas, R. and Maurel, E. (2004) *Changing Profiles of Homelessness: Homeless in the Written Press – A Discourse Analysis* (Brussels: FEANTSA).
- Meert, H., Stuyck, K., Cabrera, P. J., Dyb, E., Filipovic, M., Gyori, P., Hradecký, I., Loison, M. and Maas, R. (2006) *The Changing Profiles of Homeless People: Conflict, Rooflessness and the Use of Public Space* (Brussels: FEANTSA).
- Minnery, J. and Greenhalgh, E. (2007) Approaches to Homelessness Policy in Europe, the United States, and Australia, *Journal of Social Issues* 63(3), pp.641–55.
- Mitchell, D. (2003) *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space*. (New York: The Guildford Press).
- Morrison, D. (2009) Homelessness as an Independent Risk Factor for Mortality: Results from a Retrospective Cohort Study, *International Journal of Epidemiology* 38, pp.877–88.
- Mostowska, M. (2009) Polish Homeless in Brussels, paper presented at the ENHR Housing Research Conference, Prague.
- Muenz, R. (2007) *Aging and Demographic Change in European Societies: Main Trends and Alternative Policy Options*, SP Discussion Paper 07/03 (Washington, DC: The World Bank).
- Murie, A. and Jeffers, S. (1987) *Living in Bed and Breakfast: The Experience of Homelessness in London* (Bristol: University of Bristol, School for Advanced Urban Studies).
- National Centre for Social Research (2009) *Profiling London's Rough Sleepers: A Longitudinal Analysis of the CHAIN data* (London: Broadway Housing Association).
- Neale, J. (1997) Homelessness and Theory Reconsidered, *Housing Studies* 12(1), pp.47–61.
- Nederland, T. and Davelaar, M. (2006) A Greater Say for People Who Are Homeless at Local Level? The Dutch Practice of Participation of People Who Are Homeless in Client Councils, *Homeless in Europe: The Magazine of FEANTSA* autumn, pp.5–7.
- Nettleton, S., Burrows, R., England, J. and Seavers, J. (1999) *Losing the Family Home: Understanding the Social Consequences of Mortgage Repossession* (York: York Publishing Services).
- Niner, P. (1989) *Homelessness in Nine Local Authorities: Case Studies of Policy and Practice* (London: HMSO).
- Nordentoft, M. and Wandall-Holm, N. (2003) 10 Year Follow Up Study of Mortality Among Users of Hostels for Homeless People in Copenhagen, *British Medical Journal* 327(7406).
- Norris, M. and Domask, H. (2009) Housing Conditions, States, Markets and Households: A Pan-European Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11(3), pp.385–407.
- O'Connell, M. E. (2003) Responding to Homelessness: An Overview of US and UK Policy Interventions, *Journal of Community and Applied Social Psychology* 13(2), pp.158–70.
- O'Connor, P. (1963) *Britain in the Sixties: Vagrancy* (Harmondsworth: Penguin).
- 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'Neill, B. (2010) Down and then out in Bucharest: Urban Poverty, Governance, and the Politics of Place in the Post-Socialist City, *Environment and Planning D: Society and Space* 28(2), pp.254–69.
- O'Sullivan, E. (2004) Welfare Regimes, Housing and Homelessness in the Republic of Ireland, *European Journal of Housing Policy* 4(3), pp.323–43.
- O'Sullivan, E. (2008a) 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* (Brussels: FEANTSA and Centre for Housing Research, University of St Andrews), pp.71–100.
- O'Sullivan, E. (2008b) Researching Homelessness in Ireland: Explanations, Themes and Approaches, in: D. Downey (ed.) *Perspectives on Irish Homelessness: Past, Present and Future* (Dublin: Homeless Agency), pp.16–23.
- Obinger, H. and Wagschal, U. (2010) Social Expenditure and Revenues, in: G. G. Castles, S. Leibried, J. Lewis, H. Obinger and C. Pierson (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press), pp.333–52.
- Olsson, L.-E. and Nordfeldt, M. (2008) Homelessness and the Tertiary Welfare System in Sweden – The Role of the Welfare State and Non-Profit Sector, *European Journal of Homelessness* 2, pp.157–73.
- Ozdemir, E. and Ward, T. (2009) *Housing and Social Inclusion. Research Note No. 1* (Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).
- Padgett, D. (2007) There's No Place Like (a) Home: Ontological Security among Persons with a Serious Mental Illness in the United States, *Social Science and Medicine* 64, pp.1925–36.
- Pärna, K., Lang, K., Raju, K. Väli, M. and M McKee (2007) A rapid situation assessment of the market for surrogate and illegal alcohols in Tallinn, Estonia, *International Journal of Public Health* 52(6) pp, 402-410.
- Pascual, J. C., Malagón, A., Arcega, A., Gines, J. M., Navinés, R., Gurrea, A., Garcia-Ribera, C. and Bulbena, A. (2008) Utilization of Psychiatric Emergency Services by Homeless Persons in Spain, *General Hospital Psychiatry* 30(1), pp.14–19.
- Pawson, H. and Munro, M. (2010) Explaining Tenancy Sustainment Rates in British Social Rented Housing: The Roles of Management, Vulnerability and Choice, *Urban Studies* 47(1), pp.145–68.
- Pawson, H., Netto, G., Jones, C., Wager, F., Fancy, C. and Lomax, D. (2007) *Evaluating Homelessness Prevention* (London: Department for Communities and Local Government).
- Pearson, C. L., Locke, G., Montgomery, A. E. and 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).
- Peck, J. and Tickell, A. (2002) Neoliberalizing Space, *Antipode* 34(3), pp.380–404.
- Peele, S. (2010) Alcohol as Evil – Temperance and Policy, *Addiction Research and Theory* 18(4), pp.374–82.
- Perl, C. (2008) *Austria – National Report 2008: People Who Are Homeless Can Be Housed* (Brussels BAWO and FEANTSA).
- Philippot, P., Lecocq, C., Sempoux, F., Nachtergael, H. and Galand, B. (2007) Psychological Research on Homelessness in Western Europe: A Review from 1970 to 2001, *Journal of Social Issues* 63(3), pp.483–504.
- Pleace, N. (1997) Rehousing Single Homeless People, in: R. Burrows, N. Pleace, and D. Quilgars (eds.) *Homelessness and Social Policy* (London: Routledge), pp.159–71.
- Pleace, N. (2000) The New Consensus, the Old Consensus and the Provision of Services for People Sleeping Rough, *Housing Studies* 15(4), pp.581–94.
- Pleace, N. (2005) State, Trait or Something Else? The Need for a New Definition of Homelessness in the UK, paper presented at HSA conference workshop, April.

- Pleace, N. (2007) Workless People and Surveillant Mashups: Social Policy and Data Sharing in the UK, *Information, Communication and Society* 10(6), pp.943–60.
- Pleace, N. (2008) *Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: Evidence from an International Review* (Edinburgh: Scottish Government).
- Pleace, N. and Quilgars, D. (2003) Led rather than Leading? Research on Homelessness in Britain, *Journal of Community and Applied Social Psychology* 13(2), pp.187–96.
- Pleace, N., Fitzpatrick, S., Johnsen, S., Quilgars, D. and Sanderson, D. (2008) *Statutory Homelessness in England: The Experience of Families and 16–17 Year Olds* (London: Department for Communities and Local Government).
- Pleace, N., Jones, A. and England, J. (2000) *Access to General Practice for People Sleeping Rough* (York: University of York and Department of Health).
- Pleace, N., Quilgars, D., Jones, A. and Rugg, J. (2007) *Tackling Homelessness – Housing Associations and Local Authorities Working in Partnership* (London: The Housing Corporation).
- Polakow, V. and Guilleán, C. (2001) *International Perspectives on Homelessness* (Westport: Greenwood Publishing).
- Quilgars, D. (2001) Child Homelessness, in: J. Bradshaw (ed.) *Poverty: The Outcomes for Children* (London: Family Policy Studies Centre and ESRC).
- Quilgars, D. and Pleace, N. (2010) *Accommodation Related Domestic Violence Services in England* (London: Department for Communities and Local Government).
- Quilgars, D., Johnsen, S. and Pleace, N. (2008) *Youth Homelessness in the UK: A Decade of Progress?* (York: Joseph Rowntree Foundation).
- Randall, G. and Brown, S. (1996) *From Street to Home. An Evaluation of Phase 2 of the Rough Sleepers Initiative* (London: HMSO).
- Rencontre Européenne Humaine avec le soutien de la Commission des Communautés Européenne (1986) *The Homeless in Europe* (Köln).
- Regeringskansliet (2007) *Homelessness: Multiple Faces, Multiple Responsibilities – A Strategy to Combat Homelessness and Exclusion from the Housing Market* (English version) (Stockholm: Regeringskansliet).
- République Française (2010) *French Homeless and Poorly Housed People Strategy* (English summary) (Paris: République Française).
- Rose, N. (2000) Government and Control, in: D. Garland and R. Sparks (eds.) *Criminology and Social Theory* (Oxford: Oxford University Press), pp.183–208.
- Ruhstrat, E.-U. (1991) *Ohne Arbeit keine Wohnung, ohne Wohnung keine Arbeit! Entstehung und Verlauf von Wohnungslosigkeit* [No Housing without Work, No Work without Housing] (Bielefeld: Verlag Soziale Hilfe).
- Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition: Survival through Failure, *Innovation – The European Journal of Social Science Research* 18(2), pp.115–35.
- Sandford, J. (1971) *Down and Out in Britain* (Holborn: New English Books).
- Seymour, M. and Costello, L. (2005) *A Study of the Number, Profile and Progression Routes of Homeless Persons before the Court and in Custody*. Dublin: Government of Ireland.
- Shinn, M. (2007) International Homelessness: Policy, Socio-Cultural and Individual Perspectives, *Journal of Social Issues* 63(3), pp.657–77.
- Smith, J. (ed.) (2008) *A Comparative Report on Youth Homelessness and Social Exclusion in the Czech Republic, the Netherlands, Portugal and the UK, A Preliminary Study for the European Research Project Combating Social Exclusion among Young Homeless People (CSEYHP)*, available online at: www.movisie.nl.
- Snow, D. A and Anderson, L. (1987) Identity Work among the Homeless: The Verbal Construction and Avowal of Personal Identities, *American Journal of Sociology* 92(6), pp.1336–71.
- Snow, D. A., Anderson, L. and Koegel, P. (1994) Distorting Tendencies in Research on the Homeless, *American Behavioural Scientist* 37(4), pp.461–75.
- Snow, D., Baker, S. and Anderson, L. (1988) On the Precariousness of Measuring Insanity in Insane Contexts, *Social Problems* 35(2), pp.192–6.
- Spradley, J. P. (1970) *You Owe Yourself a Drunk: An Ethnography of Urban Nomads* (Boston: Little Brown).
- Statistics New Zealand (2009) *New Zealand Definition of Homelessness*. (Wellington: Statistics New Zealand).
- Stax, T. B. (2003) Estimating the Use of Illegal Drugs among Homeless People Using Shelters in Denmark, *Substance Use & Misuse* 38(3/6), pp.443–62.
- Stein, M. (2006) Research Review: Young People Leaving Care, *Child and Family Social Work* 11(3), pp.273–9.
- Stephens, M. and Fitzpatrick, S. (2007) Welfare Regimes, Housing Systems and Homelessness: How are they Linked? *European Journal of Homelessness* 1, pp.201–212.
- Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G. and Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets* (Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities).
- Stojanovic, D., Weitzman, B. C., Shinn, M., Labay, L. F. and Williams, N. P. (1999) Tracing the Path out of Homelessness: The Housing Patterns of Families after Exiting Shelter, *Journal of Community Psychology* 27(2), pp.199–208.
- Study Group on Homelessness (1993) *Homelessness – Report Prepared by the Study Group on Homelessness* (Strasbourg: Council of Europe Press).
- Tainio, H. and Fredriksson, P. (2009) The Finnish Homelessness Strategy: From a ‘Staircase’ Model to a ‘Housing First’ Approach to Tackling Long-Term Homelessness, *European Journal of Homelessness* 3, pp.181–200.
- Thorn, C. (2001) (In)visibility and Shame: The Stigma of Being a Homeless Woman in Sweden, in: B. Edgar and J. Doherty (eds.) *Women and Homelessness in Europe: Pathways, Services and Experiences* (Bristol: Policy Press), pp.219–30.
- Thorpe, E. (2008) *The Role of Housing in Pathways into and out of Homelessness: Annual Theme 2008 Housing and Homelessness* (Brussels: FEANTSA).
- Tosi, A. (2005) Re-housing and Social Reintegration of Homeless People: A Case Study from Milan, *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 18(2), pp.183–203.
- Tosi, A. (2007) Homelessness and the Control of Public Spaces – Criminalising the Poor? *European Journal of Homelessness* 1, pp.225–36.
- Tosics, I. and Erdösi, S. (2001) *Report on Access to Housing for Disadvantaged Categories of Persons* (Strasbourg: Council of Europe, Group of Specialists on Access to Housing).
- Trabert, G. (1997) Health Status and Medical Care Accessibility of Single, Homeless Persons, *Gesundheitswesen* 59(6), pp.378–86.
- Tsemberis, S. (2010) Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs, in: I. Gould Ellen and B. O’Flaherty (eds.) *How to House the Homeless* (New York: Russell Sage Foundation).
- Tsemberis, S., Gulcur, L., Nakae, M. (2004) Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis, *American Journal of Public Health* 94(4), pp.651–6.

- Van Laere, I., De Wit, M. A. and Klazinga, N. (2009a) Pathways into Homelessness: Recently Homeless Adults' Problems and Service Use Before and After Becoming Homeless in Amsterdam, *BMC Public Health* 9(1), pp.3–11.
- Van Laere, I., De Wit, M. A. and Klazinga, N. (2009b) Shelter Based Convalescence for Homeless Adults in Amsterdam, *British Medical Council Health Services Research* 9, p.208.
- Victor, C. R. (1996) The Health of the Temporary Homeless Population, *Journal of Inter-Professional Care* 10(3), pp.257–66.
- Wallace, S. E. (1965) *Skid Row as a Way of Life* (New Jersey: Bedminister Press).
- Walmsley, R. (2009) *World Prison Population List*, 8th edn (London: Kings College and International Centre for Prison Studies).
- Wardhaugh, Julia. (1996) "Homeless in Chinatown": Deviance and Social Control in Cardboard City *Sociology*, 30(4), pp.701–716.
- Warnes, T., Crane, M. and Foley, P. (2005) *London's Hostels for Homeless People in the 21st Century* (London: Broadway).
- Watson, S. (1984) Definitions of Homelessness: A Feminist Perspective, *Critical Social Policy* 4(60), pp.60–73.
- Watson, S. and Austerberry, H. (1986) *Housing and Homelessness: A Feminist Perspective* (London: Routledge and Kegan Paul).
- Whelan, C. T. and Maître, B. (2010) Poverty in Ireland in Comparative European Perspective, *Social Indicators Research* 95(1), pp.91–110.
- Wilcox, S., Rhodes, D. and Rugg, J. (2008) *Local Housing Allowance Final Evaluation: The Housing and Labour Market Impacts of the Local Housing Allowance* (London: Department for Work and Pensions).
- Williams, A. (2009) *Developing a Client-Involvement Strategy: St. Mungo's Experience* (London: St. Mungo's).
- Wiseman, J. P. (1970) *Stations of the Lost: The Treatment of Skid Row Alcoholics* (New Jersey: Prentice Hall).
- Wolf, J. and Edgar, B. (2007) Measuring Quality of Services and Provision in Homelessness, *European Journal of Homelessness* 1, pp.15–39.
- Wright, N. M. J. and Tompkins, C. N. E. (2005) *How Can Health Care Systems Effectively Deal with the Major Health Care Needs of Homeless People?* (Copenhagen: World Health Organisation (Europe)).
- Wygnańska, J. (2008) The Impact of Structural Funding on Service Provision for the Homeless (EQUAL and Poland) *European Journal of Homelessness* 2, pp.259–71.
- Wygnańska, J. (2009) *Measuring Homelessness among the Prison Population: A Case Study of the Polish Penitentiary System* (Dundee/Warsaw).

Notes

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



Numéro ISBN:
9789075529692

La rédaction de cette étude indépendante commanditée par la FEANTSA s'est déroulée dans le cadre de la Conférence européenne de consensus 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. La conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a été organisée par la Présidence belge de l'UE, en collaboration avec la Commission européenne. La FEANTSA (la Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-abri) a coordonné le processus, et le gouvernement français était un partenaire clé.



FEANTSA



Cette publication est soutenue par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en œuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

**Pour de plus amples informations, veuillez consulter:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>**

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.