

Mettre un terme au sans-abrisme: Un manuel pour les décideurs politiques



2010
Année européenne
de lutte contre
la pauvreté
et l'exclusion sociale

2010 CONSTRUISONS UNE
EUROPE POUR TOUS
www.no-poverty.eu

ABOLISSONS
LA PAUVRETÉ

Halte au sans-abrisme



Table des matières

Partie 1 Introduction	2
Objectifs du manuel.....	2
De la phase de gestion à celle de l'éradication du sans-abrisme en Europe.....	2
Exemples de stratégies nationales existantes de lutte contre le sans-abrisme en Europe.....	3
Le contexte européen.....	5
Cinq objectifs pour mettre un terme au sans-abrisme.....	5
Partie 2 Atteindre les cinq objectifs : exemples d'approches efficaces	6
Objectif 1 : Personne ne devrait dormir dans la rue.....	6
Objectif 2 : Personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée et Objectif 3 : Personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire.....	9
Objectif 4 : Personne ne devrait sortir d'une institution sans options de logement.....	13
Objectif 5 : Aucun jeune ne devrait finir sans-abri à cause de la transition vers la vie indépendante.....	15
Partie 3 Expériences du développement de stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme : témoignages de personnes impliquées	18
Le rôle du groupe de travail sur le sans-abrisme (Homelessness Task Force) dans le développement de la législation écossaise sur le sans-abrisme par Robert Aldridge, membre du groupe de travail sur le sans-abrisme, Écosse.....	18
Programme finlandais pour réduire le sans-abrisme à long terme : le «groupe des sages» par Peter Fredriksson, Ministère de l'Environnement, Finlande.....	19
Le développement de la stratégie nationale portugaise : Opportunités dans le cadre du processus européen de l'inclusion sociale par Teresa Caeiro, responsable du sans-abrisme pour le Ministère de l'Emploi et des affaires sociales, Portugal.....	20
Le développement du «plan stratégique national pour l'aide sociale» aux Pays-Bas par Walter Kamp, municipalité d'Amsterdam, Pays-Bas.....	21
L'expérience française d'une conférence nationale de consensus sur les personnes sans abri par Hervé de Ruggiero, directeur de la FNARS (la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale), France.....	22
Partie 4 Guide de la FEANTSA pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme	23



Introduction

Objectifs du manuel

Ce manuel est destiné aux décideurs politiques et à ceux qui cherchent à lutter contre le sans-abrisme en Europe. Nous y exposons la nécessité d'adopter des stratégies ambitieuses dont le but est de mettre un terme au sans-abrisme. Nous y détaillons les priorités et les composants essentiels que doivent comporter ces stratégies. Plus précisément, nous y présentons cinq objectifs vers lesquels les stratégies de lutte contre le sans-abrisme doivent tendre et donnons des exemples d'approches qui ont été utilisées pour y arriver :

1. Personne ne devrait dormir dans la rue
2. Personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée
3. Personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire
4. Personne ne devrait sortir d'une institution sans options de logement
5. Aucun jeune ne devrait finir sans-abri à cause de la transition vers la vie indépendante

La première partie du manuel présente le contexte – démontrant le changement d'approche de la gestion vers l'éradication du sans-abrisme et décrivant le contexte européen avant d'expliquer les cinq objectifs.

La deuxième partie démontre la façon dont il est possible de réaliser des progrès pour atteindre chacun de ces objectifs dans un cadre stratégique. Il convient de noter que ces objectifs sont étroitement liés et que dans nombre de cas, des pratiques décrites dans les différents objectifs pourraient s'appliquer à plusieurs d'entre eux. Les exemples proposés ne sont pas des solutions valables pour tous les cas de figure visant à mettre un terme au sans-abrisme, mais ils visent à démontrer qu'il est possible de réaliser de véritables progrès en adoptant des approches ambitieuses et stratégiques.

La troisième partie décrit cinq expériences différentes d'acteurs clés ayant été impliqués dans le développement d'approches stratégiques de lutte contre le sans-abrisme.

Enfin, la quatrième partie présente le guide de la FEANTSA pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme. Ce guide présente les 10 approches qui devraient être incluses dans les politiques de lutte contre le sans-abrisme selon la FEANTSA.

De la phase de gestion à celle de l'éradication du sans-abrisme en Europe

Confronté à la pauvreté extrême et à l'exclusion sociale de personnes en situation d'exclusion liée au logement, un grand nombre d'acteurs partout en Europe ont développé des réponses à ce problème. Souvent, ces réponses sont d'ordre réactif et plutôt ponctuel. Ces acteurs ont tenté de gérer le problème plutôt que de le résoudre ou d'y mettre un terme. Dès lors, des constellations de services se sont développées pour répondre aux besoins immédiats des personnes sans domicile – des centres d'hébergement pour fournir des lits nuit après nuit, des mécanismes de distribution de nourriture, des soins de santé dans des départements d'urgence. Le travail de ces services est remarquable et, dans de nombreux cas, ne se limite pas à la réponse aux besoins les plus urgents de nourriture ou de refuge. L'offre de soutien y est souvent bien plus large. Ces réponses aux problèmes immédiats du sans-abrisme sont sans aucun doute efficaces dans le traitement des symptômes les plus graves et ont un rôle important à jouer en tant que solutions à court terme. Néanmoins, plusieurs décennies après l'émergence du sans-abrisme en Europe en tant que problème à grande échelle au sein de l'UE, il est temps d'arrêter de gérer le problème et de faire feu de tout bois pour mettre un terme au sans-abrisme.

L'exclusion liée au logement est un déni des droits humains fondamentaux. La gestion du sans-abrisme représente également un coût très élevé pour la société. De fait, les services d'aide aux personnes sans domicile et d'autres services comme les services de santé engagent des dépenses énormes pour faire face au sans-abrisme. Dans certains cas, les réponses apportées au sans-abrisme sont en fait devenues une partie du problème. Par exemple, les centres d'hébergement qui étaient conçus au départ comme des hébergements temporaires sont devenus des endroits où les personnes séjournent pendant de longues périodes, ce qui renforce le sans-abrisme. Les centres d'hébergement se remplissent d'usagers à long terme et cessent de remplir leur fonction originale d'hébergement temporaire, ce qui signifie qu'il faut fournir de nouveaux hébergements de ce type. Il y a de plus souvent de grandes lacunes dans les services prestés en raison d'une absence de stratégie globale. Il y a par exemple encore des personnes qui dorment dans la rue en Europe parce que les hébergements d'urgence existants ne prennent pas en compte leurs besoins spécifiques. Bien qu'il y aura toujours un besoin de réponses d'urgence au sans-abrisme, il y a clairement une urgence à adopter des politiques plus stratégiques avec une vue à long terme qui est de mettre un terme au sans-abrisme. Continuer à gérer le problème n'est ni tenable ni acceptable dans l'Europe d'aujourd'hui. Un nombre croissant de décideurs politiques reconnaissent ceci et développent dès lors une vision à long terme ainsi que des approches stratégiques qui vont au-delà de la gestion réactive du sans-abrisme pour aller vers l'éradication du problème. Cela nécessite le

développement de stratégies intégrées, complètes, durables avec des objectifs basés sur la réalité du sans-abrisme et dont l'objectif ultime est son élimination progressive. La FEANTSA a développé un guide¹ pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme qui est incluse en annexe de ce manuel.

Mettre un terme au sans-abrisme est sans aucun doute une tâche ambitieuse et difficile. Toutefois, de nombreux pays européens ont déjà pris des mesures significatives pour parvenir à cet objectif. Nous vous présentons dans ce manuel des exemples en provenance de l'Europe entière d'approches qui relèvent le défi de mettre un terme au sans-abrisme. L'objectif est de démontrer la façon dont il est possible de réaliser des progrès concrets. L'accent est placé sur les réus-

sites auxquelles les pays peuvent aboutir lorsqu'ils allouent des ressources au développement de stratégies intégrées et coordonnées pour lutter contre le sans-abrisme. L'Irlande, l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles, la Finlande, le Portugal, le Danemark, la Suède, la Norvège, les Pays-Bas, la France et l'Hongrie ont développé de telles stratégies. Dans ces engagements politiques et statutaires de lutte contre le sans-abrisme, ces stratégies sont considérées comme un domaine politique spécifique et on précise les démarches concrètes nécessaires pour le combattre. De telles stratégies sont essentielles pour mettre un terme au sans-abrisme. Des stratégies existantes de lutte contre le sans-abrisme peuvent être téléchargées via le lien FEANTSA «stratégies pour combattre le sans-abrisme».²

Exemples de stratégies nationales existantes de lutte contre le sans-abrisme en Europe

Danemark

Le Danemark a mis en œuvre des stratégies ambitieuses de lutte contre le sans-abrisme depuis les années '90, soutenues par des budgets considérables. Pour la période 2009-2012, quelques 500 millions de couronnes danoises (environ 67 millions d'euros) ont été allouées à la stratégie, qui se base sur une approche de «logement d'abord». Les principaux objectifs de la stratégie actuelle se concentrent sur la lutte contre le sans-abrisme de rue, les alternatives aux centres d'hébergement pour les jeunes, la limitation du séjour dans des hébergements d'urgence et la recherche de solutions d'hébergement pour les personnes quittant un hôpital ou un centre de prise en charge.

Finlande

La Finlande met en œuvre des stratégies de lutte contre le sans-abrisme depuis 1987 et a réalisé des progrès considérables. La stratégie actuelle vise à réduire de moitié le nombre de sans-abri à long terme d'ici 2011. Un total de 100 millions d'euros a été alloué au plan 2009-2011. Un des premiers pays à privilégier l'approche du «logement d'abord», la Finlande a fixé l'objectif ambitieux d'éliminer complètement les centres d'hébergement, afin de les remplacer par des solutions de logement à long terme.

France

Le logement et le sans-abrisme ont été placés sur la tablette des priorités nationales en France pour la période 2008 - 2012. En novembre 2009, la France a mis en place une grande stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Les principaux objectifs de cette stratégie sont de réduire considérablement le nombre de personnes vivant dans la rue et de mettre en place des services publics plus individualisés et basés sur les droits pour les personnes sans domicile. Un élément clé de cette approche est la mise en œuvre du droit au logement opposable, qui est juridiquement contraignant en France depuis 2007. La stratégie se base sur l'approche de «logement d'abord».

Irlande

L'Irlande a mis en place une stratégie ambitieuse pour la période 2008 - 2013, intitulée «The Way Home» (accéder à un logement). Elle se base sur les progrès réalisés grâce aux stratégies précédentes. La stratégie se base sur six objectifs stratégiques – la prévention du sans-abrisme, l'élimination de la nécessité de dormir à la rue, l'élimination du sans-abrisme à long terme, la satisfaction des besoins de logement à long terme, la garantie de l'efficacité des services pour les personnes sans domicile et une meilleure coordination des sources de financement.

Pays-Bas

La stratégie nationale actuelle de lutte contre le sans-abrisme aux Pays-Bas vise la population sans domicile des quatre grandes villes hollandaises. Le premier objectif est d'améliorer la situation du premier groupe cible, les personnes sans domicile. Ensuite, le deuxième objectif est de prévenir le sans-abrisme parmi une large gamme de personnes considérées comme vulnérables et de fournir un accompagnement à ces personnes. Le but est de mettre un terme au sans-abrisme d'ici 2013. Il s'agit d'une stratégie bien financée axée sur des services concertés et individualisés. Même si l'accent a été au départ placé sur les quatre plus grandes villes, d'autres villes ont également été impliquées dans l'approche nationale.

Portugal

La «stratégie nationale portugaise pour l'intégration des personnes sans domicile – prévention, intervention et suivi» a été annoncée en mars 2009. Elle couvre la période 2009 - 2015 et est la première stratégie nationale portugaise sur le sans-abrisme. Le Portugal est le premier pays du sud de l'Europe à développer une stratégie de lutte contre le sans-abrisme.

1 <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=1175>

2 <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=1177>



Suède

La Suède développe des approches nationales de lutte contre le sans-abrisme depuis déjà une vingtaine d'années. La stratégie nationale pour la période 2007 - 2009 se concentre sur la réduction des expulsions (et l'élimination des expulsions des enfants), en facilitant l'entrée dans le premier marché du logement des personnes se trouvant dans des formes d'hébergement fournies par les services sociaux ou d'autres prestataires, et en réduisant le nombre de personnes sortant de prison, d'institutions de prise en charge, et d'hébergements accompagnés sans option de logement. Selon la stratégie, tout le monde devrait avoir un toit au dessus de sa tête et se voir proposer une action coordonnée basée sur ses besoins individuels.

Royaume-Uni

Il existe des stratégies distinctes de lutte contre le sans-abrisme en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande :

Angleterre

L'Angleterre est arrivée à réduire de façon importante le sans-abrisme, à commencer par les personnes dormant à la rue dans les années '90. En 1998, le gouvernement s'est engagé à réduire de deux-tiers le nombre de personnes dormant à la rue. Cet objectif a été atteint et a été suivi par la stratégie actuelle de lutte contre le sans-abrisme de rue (en place depuis 2008) qui vise à éliminer le sans-abrisme de rue d'ici 2012. La mise en œuvre de la stratégie est financée par une subvention de 230 millions d'euros pour les collectivités locales et les organisations volontaires pendant trois ans. L'Angleterre vise également à réduire de moitié le nombre de ménages vivant dans des hébergements temporaires d'ici 2010. La stratégie générale de lutte contre le sans-abrisme se concentre sur la prévention du sans-abrisme : fournir une aide aux personnes vulnérables, lutter contre les causes et syndromes du sans-abrisme, aider davantage de personnes à sortir de la rue, et fournir davantage de domiciles fixes.

Écosse

Les premières lois écossaises sur le logement de 2001 et 2003 ont laissé entrevoir l'accès au logement pour les personnes sans domicile. D'ici 2012, tous les ménages involontairement sans domicile devront pouvoir avoir accès à un hébergement fixe. Un groupe de travail conjoint du gouvernement écossais et de la convention des collectivités locales écossaises, bien placé sur l'échelon politique, reprend actuellement ce travail. Il s'est réuni pour la première fois en octobre 2009 et a envisagé le développement d'une approche conjointe relative au sans-abrisme, à la prévention, à l'accès au logement (associations de logement et secteur locatif privé) et l'investissement dans certaines régions pour satisfaire l'objectif de 2012.

Pays de Galles

En 2009, le Pays de Galles a lancé un plan de lutte contre le sans-abrisme établi sur 10 ans, qui identifie six objectifs stratégiques. Ces objectifs sont la prévention du sans-abrisme dans la mesure du possible, le travail à travers les frontières organisationnelles et politiques, le placement de l'usager au centre de la prestation des services, la garantie de l'inclusion sociale et de l'égalité d'accès aux services, et la meilleure utilisation possible des ressources.

Irlande du Nord

La première stratégie nord-irlandaise de lutte contre le sans-abrisme a été publiée en 2002. Cette stratégie est axée sur trois volets : la prévention du sans-abrisme, l'accompagnement des personnes tentant de sortir du sans-abrisme et l'accompagnement des personnes lorsqu'elles trouvent un logement.

Norvège

La stratégie norvégienne pour combattre le sans-abrisme a été lancée en tant que stratégie nationale en 2004 sous l'intitulé «The Pathway to a Permanent Home» (Le parcours vers un logement permanent). La stratégie a établi les objectifs suivants pour la fin de 2007: le nombre de demandes d'expulsions devrait être réduit de 50%, et le nombre d'expulsions de 30%; personne ne devrait passer du temps dans un hébergement temporaire à sa sortie de prison et personne ne devrait rechercher un hébergement temporaire en quittant une institution. Par ailleurs, personne ne devrait entrer dans un centre d'hébergement sans accord de qualité et personne ne devrait rester plus de trois mois dans un logement temporaire. Depuis l'année 2009, la Norvège participe de façon ciblée à la lutte contre le sans-abrisme parmi les jeunes.

Hongrie

Le ministère hongrois des affaires sociales a développé une stratégie nationale en 2008. L'Hongrie est le premier pays d'Europe centrale est à développer une stratégie nationale. Toutefois, la stratégie n'a pas encore été finalisée ou mise en œuvre et l'avenir de celle-ci semble plutôt incertain dans le contexte politique actuel.

Le contexte européen

À travers son travail sur l'inclusion sociale, l'UE est une arène importante au sein de laquelle les échanges transnationaux sur les stratégies de lutte contre le sans-abrisme peuvent se produire, les bonnes pratiques peuvent être partagées et les progrès peuvent être suivis. L'UE peut être une source importante d'élan politique pour mettre un terme au sans-abrisme. Mettre un terme au sans-abrisme fait maintenant partie intégrante des priorités politiques clairement précisées à l'ordre du jour de l'UE. Le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2009 stipulait que «un travail soutenu est nécessaire pour lutter contre le sans-abrisme en tant que forme extrêmement grave d'exclusion». Le rapport conjoint 2010 demande aux États membres de développer des politiques intégrées pour lutter contre le sans-abrisme.

En 2008, le Parlement européen a adopté une Déclaration écrite en vue de mettre un terme au sans-abrisme de rue.³ La déclaration appelle le Conseil à se mettre d'accord sur un engagement européen pour mettre fin au sans-abrisme de rue d'ici 2015 ; appelle la Commission à fournir des mises à jour annuelles sur les actions entreprises et sur les progrès réalisés dans les États membres en vue de mettre un terme au sans-abrisme, et demande instamment aux États membres de créer des «plans d'urgence pour l'hiver» dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre le sans-abrisme.

Cinq objectifs pour mettre un terme au sans-abrisme

La FEANTSA considère les objectifs suivants comme des éléments essentiels des stratégies en vue de mettre un terme au sans-abrisme :

- Personne ne devrait dormir dans la rue
- Personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée
- Personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire
- Personne ne devrait sortir d'une institution sans options de logement
- Aucun jeune ne devrait finir sans-abri à cause de la transition vers la vie indépendante

Ces objectifs sont liés aux aspects du sans-abrisme qui sont les mieux traités par les politiques spécifiques de lutte contre le sans-abrisme, plutôt qu'en vertu d'autres domaines politiques (comme le logement, la santé ou l'emploi). Ils sont également liés à des populations cible visibles, atteignables et quantifiables, ce qui les rend réalistes et réalisables et facilite l'élaboration de stratégies fondées sur des données factuelles. Il s'agit de priorités logiques dans la mesure où elles représentent des personnes qui, soit utilisent déjà, soit sont assez proches des services aux personnes sans domicile, et pour lesquelles des interventions spécifiques peuvent être développées assez facilement. Par ailleurs, elles représentent des groupes qui dans nombre de pays représentent une proportion écrasante de personnes considérées comme sans domicile.

Bien que ces objectifs servent à centrer les stratégies sur des objectifs pragmatiques, les politiques de lutte contre le sans-abrisme doivent également être cadrées par une compréhension large et conceptuelle du sans-abrisme. Dans la typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS)⁴, la FEANTSA a établi une définition large et intégrée de l'exclusion liée au logement qui inclut les personnes qui sont sans-abri, sans logement et les personnes qui vivent dans des logements précaires et inadéquats. Les quatre objectifs profilés ici sont les éléments essentiels des stratégies pour mettre un terme au sans-abrisme. Pour être efficace, ces stratégies doivent être adaptées et étendues pour correspondre aux réalités des contextes nationaux et locaux et doivent être soutenues par une prévention systématique via des politiques générales de logement, d'emploi, de santé, d'éducation et autres.

3 <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=963>

4 <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>



Atteindre les cinq objectifs : exemples d'approches efficaces

Objectif 1 : Personne ne devrait dormir dans la rue

Personne ne devrait être forcé de dormir dans la rue en raison d'un manque de services de qualité adaptés à ses besoins et à ses aspirations. Dans l'Europe d'aujourd'hui, il est inacceptable que des personnes doivent mettre en péril leur sécurité, leur santé et leur dignité en dormant dans la rue. De nombreux pays européens luttent contre le sans-abrisme de rue de façon concertée et ambitieuse ; dans certains pays, des progrès impressionnants ont déjà été réalisés, dans d'autres, des engagements ambitieux ont été pris pour l'avenir. Dans tous les cas, il s'agit de services de grande qualité, adaptés aux besoins qui sont une alternative au sans-abrisme de rue.

Objectifs ambitieux

De nombreux pays ont établi des objectifs ambitieux pour éliminer le sans-abrisme de rue, et cela a donné des résultats impressionnants et encourageants. L'Angleterre est un exemple utile. En 1998, le gouvernement s'est fixé comme objectif de réduire le nombre de personnes qui dorment dans la rue de deux tiers. Cet objectif a été atteint et a été suivi de la stratégie actuelle contre le sans-abrisme de rue «No-one Left Out» (personne ne doit vivre à la rue) (en place depuis 2008) qui vise à éliminer le sans-abrisme de rue d'ici 2012. L'accent est placé sur la garantie que le logement et d'autres services d'accompagnement soient disponibles pour supprimer la nécessité de dormir dehors. La mise en œuvre de la stratégie est financée par une dotation pour lutter contre le sans-abrisme de 230 millions d'euros aux collectivités locales et aux associations volontaires sur trois ans. Une méthodologie visant à évaluer les niveaux de sans-abrisme a été établie sur la base d'un comptage des personnes dormant à la rue au cours d'une nuit. Cette méthodologie a été utilisée pour suivre les progrès au cours du temps par rapport aux 1 850 personnes dénombrées en 1998. On observe dans la *National Rough Sleeping Estimate* (Estimation nationale du nombre de personnes qui dorment dans la rue) pour 2009 une réduction de 75 pour cent du nombre de personnes qui dorment dans la rue en Angleterre depuis 1998.

Alternatives adéquates

Mettre un terme au sans-abrisme de rue demande la mise à disposition d'alternatives adéquates pour les personnes confrontées au sans-abrisme. Ces alternatives incluent notamment les hébergements d'urgence et les options de logement à long terme. Des stratégies ou des approches coordonnées en vue de mettre un terme au sans-abrisme de rue fournissent un cadre et des mécanismes pour la prestation de ces services – identifiant les objectifs, les res-

ponsabilités et les ressources. Par exemple, l'Écosse et la France ont toutes deux introduit une législation sur le droit au logement. Selon la loi du 5 mars 2007, l'opposabilité du droit au logement a acquis une base légale en France. Avec cette loi, connue sous le nom de loi DALO, on cherche à garantir le droit au logement à toute personne qui réside de façon stable et régulière en France. La loi reconnaît que les personnes dans les hébergements d'urgence ont le droit d'y rester jusqu'à ce qu'on leur propose une place dans un logement permanent ou dans un autre hébergement permanent qui convient à leur situation. En vertu de cette loi, les centres d'urgence ne peuvent plus mettre les usagers à la rue le matin sans leur garantir un lit pour la nuit suivante. De plus, quiconque se présente dans un centre d'hébergement d'urgence doit se voir proposer une solution à long terme et adaptée à ses besoins en matière de logement. La législation écossaise prévoit que les autorités locales ont le devoir de garantir que les personnes sans domicile bénéficient d'un hébergement. D'ici 2012, toute personne involontairement sans domicile aura droit à un hébergement fixe. Les personnes «volontairement» sans-abri auront droit à un hébergement temporaire dans le cadre d'un bail de courte durée, garanti, ainsi que des mesures de soutien. Après 12 mois, le bail sera converti en location régulière et permanente.

Contrairement aux approches ponctuelles, les approches stratégiques impliquent tous les acteurs concernés dans la conception d'alternatives plus cohérentes et intégrées au fait de dormir dans la rue. En Irlande, par exemple, un forum local d'acteurs impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme a été établi dans chaque autorité locale pour préparer un plan d'action contre le sans-abrisme. Chaque plan d'action local doit englober des mesures visant à combattre et prévenir le sans-abrisme de rue et garantir une offre adéquate d'hébergements d'urgence et d'autres interventions. Grâce au travail réalisé dans le cadre de l'approche nationale, on a constaté qu'il était nécessaire de disposer de services de proximité et de centres de sans-abri dans de nombreuses régions, et un financement a dès lors été alloué à cet égard. L'offre d'hébergements d'urgence a été stimulée dans la plupart des régions urbaines et le sans-abrisme de rue a été réduit de façon significative. En 2008, quelques 110 adultes ont affirmé dormir dans la rue à Dublin alors que ce chiffre était de 185 en 2005. Cela représente une baisse de 41%.⁵

Il va de soi que les ressources adéquates sont un élément important des approches efficaces de lutte contre le sans-abrisme de rue. En Irlande, l'approche stratégique était assortie de hausses considérables du financement alloué à la prestation de services d'aide aux sans-abri. En 2007, un peu plus de 90 millions d'euros ont été dépensés pour les services d'aide aux sans-abri (52,9 millions d'euros du département de l'Environnement, du Patrimoine et du Gouvernement local, 5,3 millions d'euros des collectivités locales et

5 Homeless Agency (2008): *Counted In: A Report on the Extent of Homelessness in Dublin* <http://www.homelessagency.ie/getdoc/10ba727c-4a3f-4450-9478-15c083b899de/Counted-In-2008.aspx>

32,6 millions d'euros du département de la Santé et des Enfants). Entre 2000 et 2007, quelques 540 millions d'euros de financement statutaire ont été alloués aux services d'aide aux sans-abri, soit une moyenne de 67 millions par an, un chiffre qu'il convient de comparer avec les 12 millions alloués en 1995. Par conséquent, le nombre de services a augmenté de façon considérable. Au milieu des années '80, il existait un peu plus de cinquante projets d'aide aux sans-abri sur le plan national, principalement sous la forme d'hébergements d'urgence ou temporaires, et dirigés principalement par des personnes volontaires. En revanche, en 2004, quelques 140 projets d'aide aux sans-abri avaient été dénombrés et ceux-ci étaient dirigés par 57 organisations engageant au total 800 personnes. Seul un quart de ces projets était basé sur l'urgence, avec pratiquement 50% de projets de logement transitoires ou permanents, ce qui laisse davantage de place pour la transition et qui diminue le nombre de personnes bloquées dans des hébergements d'urgence.⁶

Services adaptés aux besoins

Une cause majeure du sans-abrisme de rue est le fait que bon nombre d'hébergements d'urgence ou de transition ne sont pas adaptés aux besoins spécifiques de certains groupes de personnes en situation d'exclusion liée au logement, en particulier de personnes présentant des besoins multiples et complexes. De nombreuses approches qui se sont avérées efficaces pour réduire le nombre de personnes dormant dans la rue se sont assurées que les services destinés aux sans-abri n'excluent pas les personnes qui en ont le plus besoin. L'Irlande, par exemple, est parvenue à réduire l'incidence des personnes dormant à la rue grâce au développement d'hébergements temporaires ciblant les besoins spécifiques des couples, des alcooliques et des toxicomanes qui étaient auparavant exclus des centres d'hébergement. Il se peut que certaines personnes dormant à la rue se voient refuser l'entrée dans un service à cause de leur comportement. La stratégie irlandaise aide les collectivités locales à établir si les personnes dormant à la rue sont connues des centres d'hébergement ou ont été exclues de ceux-ci, mettant la responsabilité sur la collectivité locale et les services pour trouver une solution pour ces personnes.

Des dispositions particulières ont été développées pour les personnes plus âgées, les personnes connaissant des problèmes mentaux et physiques, les personnes handicapées, les personnes avec des animaux domestiques et d'autres groupes. En Écosse, le «Hostel Reprovisioning Programme» (programme d'adaptation des centres d'hébergement) de Glasgow est un exemple marquant de la différence que peuvent faire ces services adaptés aux besoins. Les trois centres d'hébergement réservés aux hommes de la ville où les personnes étaient placées sans ou avec peu de soutien ont été fermés et remplacés par un éventail de nouveaux lieux plus petits, conçus pour répondre aux besoins spécifiques des personnes. Le résultat est un large éventail de projets d'hébergements d'ur-

gence et accompagnés, qui permettent de faire face aux besoins des personnes qui souffrent de dépendance, de problèmes de santé mentale, de handicap face à l'apprentissage, qui sont âgées et souffrent de dommages cérébraux dus à l'alcool. Quelques 620 lits sont à présent à disposition de ces personnes dans des petits centres et 4100 ménages font l'objet d'un accompagnement par du personnel disponible en cas de besoin (24 personnes). En outre, le nombre d'appartements pour des logements temporaires a triplé et est passé de 600 à 1800. Ce programme a fait l'objet d'un budget spécifique d'approximativement 26 millions de livres sterling (29 millions d'euros).

Les migrants sans papiers ou les personnes en situation irrégulière peuvent se retrouver dans la rue parce qu'ils ont des difficultés à accéder à un hébergement d'urgence en raison de leur situation. La stratégie nationale française applique une approche de refuges dont l'accès est inconditionnel, partant du principe que tout le monde devrait pouvoir accéder aux centres d'hébergement d'urgence et y rester jusqu'au moment où la personne concernée trouve une solution plus permanente de logement. Ces centres dont l'accès est inconditionnel propose un service anonyme qui permet aux personnes d'avoir accès aux services sans révéler ni leurs coordonnées ni des informations personnelles.

Le travail en collaboration avec les services d'aide aux personnes ayant des problèmes de dépendance ou des problèmes de santé mentale est un objectif clé des approches efficaces pour lutter contre le sans-abrisme de rue, en particulier pour les personnes ayant des problèmes complexes et multiples. Les approches stratégiques facilitent ce type de collaboration ainsi que la création de services intersectoriels. Dans certaines régions d'Angleterre, comme à Bristol, des approches prometteuses ont été développées, telles qu'une collaboration entre les services de proximité et les personnes travaillant avec les toxicomanes, ou entre les infirmières et les personnes travaillant dans le domaine de la santé mentale. Ces approches sont dirigées par différentes agences qui travaillent avec des usagers exclus d'autres centres d'hébergement à cause de leur consommation d'alcool.

Des approches visant la gestion de l'offre de services au cas par cas, élaborées autour des utilisateurs à titre individuel, peuvent être extrêmement efficaces pour atteindre ces personnes qui ont des besoins complexes. Par exemple, un traitement individuel sur la base d'un programme sur mesure, par étapes, avec un questionnaire personnel pour le client où l'on propose une approche globale qui comprend l'hébergement, le travail et la formation, les besoins en termes de santé, de santé mentale et de dépendance est la base de l'approche actuelle aux Pays-Bas. Cette stratégie cible un groupe de personnes très précises dans les quatre plus grandes villes du pays. L'accent est placé sur la coopération continue entre les acteurs afin d'aborder les besoins personnels des usagers de façon holistique. Dans les quatre

6 O'Sullivan E (2008) 'Sustainable Solutions to Homelessness: the Irish Case' *European Journal of Homelessness, Volume 2, pg 205 – 235* <http://eohw.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1122>



plus grandes villes néerlandaises, les méthodes et objectifs ont été présentés dans une «boussole municipale» (sorte de guide municipal donnant des lignes directrices pour les politiques d'aide aux sans-abri). Cette boussole vise une approche d'aide individualisée, pour laquelle des accords sont conclus entre les agences afin de satisfaire les besoins individuels. La première phase de la stratégie est destinée aux 10.150 personnes qui dorment dans la rue dans les quatre grandes villes et la deuxième phase inclura les 21.800 personnes qui sont enregistrées comme locataires d'institutions d'aide sociale. De telles approches holistiques et centrées sur les usagers font qu'il est plus difficile pour les personnes sans domicile de glisser entre les mailles du filet.

Hébergement d'urgence de qualité

La qualité de base des hébergements existants peut être un obstacle qui perpétue le sans-abrisme de rue. Le manque d'intimité, les problèmes de sécurité, le manque de propreté et d'hygiène empêchent parfois les personnes d'utiliser ces services. Les approches efficaces pour mettre un terme au sans-abrisme reconnaissent ce problème et facilitent le développement de services de qualité adaptés aux besoins des usagers. Un exemple d'approche innovante pour gérer la question de la qualité des centres d'hébergement est l'utilisation d'accords de qualité dans les contrats de services, comme c'est le cas en Norvège. La stratégie nationale norvégienne a notamment pour objectif que l'on ne peut proposer d'hébergement temporaire à qui que ce soit sans qu'un accord de qualité n'ait été signé entre le prestataire de services et la municipalité. Le gouvernement a donné des instructions aux autorités locales pour qu'elles utilisent ces accords afin de garantir une qualité adéquate au sein de l'hébergement temporaire qu'ils utilisent. Les éléments principaux de l'accord de qualité sont d'assurer des normes de base relatives à l'équipement de la chambre, le nettoyage, des niveaux minimums d'encadrement en personnel ainsi que de l'intimité et de la sécurité pour l'utilisateur. Les chambres individuelles sont devenues la norme. Les compétences du personnel sont un autre élément important des services de qualité. En Angleterre, les compétences du personnel des services d'aide aux sans-abri ont été abordées dans le programme «Leading Places of Change».⁷ Il s'agit d'un programme de leadership pour le secteur du sans-abrisme. En juin 2008, les 120 premiers diplômés ont acquis un nouveau diplôme supérieur relatif à la gestion de services efficaces d'aide aux sans-abri.

La qualité des services peut concerner la participation des usagers et l'intégration de la perspective des usagers, ce que reconnaissent de plus en plus les approches stratégiques de lutte contre le sans-abrisme. Un exemple est le prestataire londonien de services d'aide aux sans-abri, St Mungo's,⁸ qui a développé un groupe d'usagers appelé *Outside In*⁹ qui se réunit avec les directeurs et membres du conseil toutes les six semaines afin de représenter les usagers – présentant leurs problèmes et idées et contribuant à l'élaboration de l'agenda pour les développements futurs.

Parcours relatifs aux services d'aide aux sans-abri

Les points d'entrée où l'on peut déterminer le besoin d'accompagnement est extrêmement important pour lutter contre le sans-abrisme de rue. Les haltes-services et les services d'accès facile peuvent être un point d'entrée vers les services d'aide aux personnes qui dorment dans la rue. Les autorités de la ville de Stockholm ont mis sur pied un centre d'urgence qui est ouvert tous les jours en dehors des heures de travail. Dans ce centre, les services sociaux proposent un soutien individuel aux personnes afin qu'elles sortent d'une situation où elles dorment dans la rue pour aller vers des solutions plus permanentes. Près de 200.000 € ont été alloués à ce projet (en dehors des frais de bureau). Toute personne nécessitant un endroit où dormir peut contacter le centre afin de déterminer son besoin d'accompagnement et, si un besoin est avéré, cette personne est dirigée vers un des centres d'hébergement de la ville. Le centre a remplacé le système non réglementé de recrutement direct, qui ne facilitait guère le suivi. Le Centre des Services d'aide aux sans-abri fait partie du programme municipal des services sociaux et est situé dans un des centres d'hébergement de la ville. Le travail du centre est dirigé par un chef de projet et est effectué par des travailleurs sociaux.

Les services de proximité efficaces sont aussi un premier point de contact important avec les services et facilitent le parcours hors de la rue. La stratégie nationale française 2009 – 2012 met l'accent sur la nécessité de mettre en place des services régionaux intégrés pour l'accueil et l'orientation des personnes confrontées au sans-abrisme dans chaque département. Ceci inclut des équipes mobiles, la ligne d'hébergement d'urgence, les centres d'accueil et d'autres services d'hébergement. L'objectif est de mieux coordonner l'offre et la demande de services et d'hébergement et de garantir que les personnes bénéficient d'un suivi adapté à leurs besoins qui est le plus continu et efficace possible. Le secrétaire d'État au Logement et au Développement urbain a alloué un budget de 6 millions d'euros pour financer cette réorganisation vers une approche plus stratégique.

La mise à disposition d'un hébergement transitoire assorti d'un accompagnement adéquat et la mise à disposition de logements abordables sont essentiels pour garantir que personne ne dorme dans la rue. Même lorsqu'il existe une offre adéquate d'hébergements d'urgence, celle-ci peut s'avérer inaccessible pour les personnes en situation de crise si d'autres personnes y restent trop longtemps. Au plus longtemps les personnes dorment à la rue, au plus il est difficile de les reloger. Ainsi, des solutions à long terme adaptées à leurs besoins devraient être mises à la disposition des personnes sortant de la rue. Pour les personnes dormant à la rue qui nécessitent peu d'accompagnement, cela peut représenter un logement indépendant alors que pour les personnes nécessitant un accompagnement plus important, cela représente une approche plus holistique avec davantage d'accompagnement. Cette question est couverte plus en détails sous les objectifs 2 et 3, à savoir «Personne ne devrait rester

7 <http://www.cih.org/training/placesofchange/>

8 <http://www.mungos.org/>

9 http://www.mungos.org/about/clients/outside_in/

dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée» et «Personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire».

Prévention ciblée

Les mesures préventives générales sont celles prises dans le but de réduire le risque de sans-abrisme ou de sans-abrisme de rue parmi la population générale ou de grandes parties de la population via notamment des politiques globales de logement ou les systèmes d'aide sociale. La prévention ciblée se concentre sur les personnes présentant un risque élevé de se trouver à la rue, telles que les personnes se trouvant dans des situations de crise, par exemple les personnes confrontées à des expulsions ou à des ruptures relationnelles, les personnes sortant d'institutions et les personnes qui ont déjà dormi à la rue et qui nécessitent un accompagnement afin de ne pas rechuter dans cette situation. La prévention ciblée peut s'avérer être extrêmement efficace pour réduire le nombre de personnes dormant à la rue, et est un élément clé des approches stratégiques pour combattre le sans-abrisme de rue.

En Angleterre, la loi sur le sans-abrisme (Homelessness Act, 2002) oblige les collectivités locales à élaborer une stratégie visant à prévenir et réduire le sans-abrisme dans leur région, et un financement important du gouvernement central a été alloué afin de soutenir les activités préventives locales. Ces mesures préventives incluent notamment des conseils de logement et des programmes de garanties locatives pour aider les ménages à accéder à des locations. Elles englobent également la médiation familiale et l'aide aux victimes de violence domestique. Par ailleurs, l'aide à la location aide les locataires vulnérables à garder leur bail. Cette aide est principalement financée par «Supporting People» (Programme de soutien aux personnes),¹⁰ un organisme de financement qui apporte une aide relative au logement à plus d'un million de personnes vulnérables chaque année, incluant des dizaines de milliers de personnes risquant de se retrouver sans domicile ou ayant dormi à la rue.

Une autre partie de l'approche stratégique en Angleterre est un guide de prévention intitulé PrOMPT¹¹ qui a été élaboré afin d'aider les régions à identifier les causes du sans-abrisme de rue et de mieux commanditer des services visant à prévenir ce problème. Cet outil implique des personnes qui ont une expérience directe du sans-abrisme de rue en tant qu'experts pour identifier les causes du phénomène et les moments où des interventions plus efficaces auraient eu un apport positif.

Une intervention précoce lorsque les ménages risquent l'expulsion est une partie essentielle de nombreuses approches stratégiques visant à lutter contre le sans-abrisme de rue. La stratégie néerlandaise avait fixé comme objectif de réduire de 30% le taux d'expul-

sion entre 2005 et 2008. À Amsterdam, des services préventifs ont été introduits. Onze sociétés de logement ont accepté d'informer les prestataires de services sur les expulsions possibles. Ainsi, les propriétaires informent les prestataires de services des ménages ayant deux mois de retard de loyer. Dès lors, un travailleur social, en collaboration avec un spécialiste de la finance, se rend dans le logement du ménage en question afin d'analyser sa situation sociale et financière et de lui proposer une aide, incluant le règlement de dette et une aide à la gestion de l'argent du ménage. Ce programme de proximité visant à prévenir les expulsions a connu un taux de succès de 80%. Selon les statistiques, une aide a été proposée à 600 personnes ayant des arriérés de loyer et pour 480 d'entre elles, cette intervention leur a permis de garder leur logement et d'éviter l'expulsion. Ce programme de proximité est financé par la collectivité locale en collaboration avec les associations de logement social.

Objectif 2 : Personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée et Objectif 3 : Personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire

Selon la typologie ETHOS¹² de la FEANTSA sur l'exclusion liée au logement, les hébergements d'urgence impliquent des séjours d'une nuit ou d'autres séjours très courts de personnes sans domicile dans ces hébergements. On peut faire la distinction entre un hébergement d'urgence et un hébergement de transition dont le but est de permettre aux personnes sans domicile de récupérer suffisamment pour pouvoir passer à un environnement plus indépendant. Les hébergements de transition visent à offrir une étape intermédiaire vers un logement de longue durée et sont conçus pour le court ou moyen terme. Malheureusement, les hébergements d'urgence et de transition peuvent devenir plus permanents qu'ils ne le devraient. Cela signifie que ces personnes vivent pour une longue période dans des environnements inadéquats, au lieu de sortir progressivement de l'exclusion liée au logement. Cette situation cause des blocages au niveau du système, ce qui signifie que d'autres personnes en situation de crise ou nécessitant un hébergement de transition ne peuvent y avoir accès. Rester dans ces lieux pour une longue période peut mener à l'institutionnalisation des personnes sans domicile et rendre leur progression plus difficile. Il est également démontré que les passages de longue durée dans des hébergements d'urgence ou de transition sont très coûteux par rapport aux options plus permanentes de logement.

¹⁰ <http://www.spkweb.org.uk/>

¹¹ <http://www.homeless.org.uk/prompt>

¹² <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=484>



Limiter la durée de séjour dans les hébergements d'urgence

De plus en plus de pays se sont engagés à réduire le temps passé dans les hébergements d'urgence, reconnaissant que les personnes sans domicile devraient être dirigées vers des solutions de logement à long terme. La stratégie irlandaise, par exemple, insiste sur le fait que personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence pendant plus de 6 mois, alors que l'objectif du Danemark est de limiter les séjours à 3-4 mois dans les hébergements d'urgence. En Norvège, ces séjours ne devraient excéder trois mois.

Approches de «logement d'abord»

L'élimination progressive des centres d'hébergement pour les remplacer par des logements permanents qui encouragent une vie indépendante, accompagnée et supervisée est une approche novatrice pour mettre un terme à l'utilisation de longue durée des hébergements de transition. Elle se base sur l'approche de «logement d'abord». Au lieu de faire progresser les personnes sans domicile par étapes, où chaque étape est un pas vers un logement stable (par exemple le passage de la rue à un centre d'hébergement, ensuite vers un logement de transition et enfin vers un appartement), le «logement d'abord» signifie que les personnes sans domicile passent directement de la rue ou des centres d'hébergement vers un logement indépendant et permanent. Cette approche est fondée sur les droits et considère le logement stable, privé et décent comme une condition préalable à la lutte contre les problèmes tels que la santé mentale ou la dépendance à des substances.

La stratégie de lutte contre le sans-abrisme en Finlande est une mise en œuvre de cette approche. En vertu du Programme pour réduire le sans-abrisme entre 2008 et 2011, un total de 1250 maisons, unités de logements accompagnés et lieux de soins sera alloué aux sans-abri de longue durée dans 10 villes. La Finlande s'étant rendu compte que les personnes sans domicile de longue durée ne tiraient pas d'avantages des modèles de réinsertion par étapes et que les refuges n'étaient pas de bonnes bases pour traiter leurs problèmes complexes, elle s'est embarquée dans un programme de transformation des refuges en unités de logements accompagnés de longue durée. Les unités de logements accompagnés constituent une forme d'hébergements conçus pour les sans-abri de longue durée et dans lesquels le soutien est intégré. Les résidents sont locataires ou ont des accords de prise en charge. On n'attend pas de leur part qu'ils y restent pour une période limitée et passent ensuite à une autre étape de logement. Bien qu'un soutien actif en vue d'une réinsertion soit disponible dans ces contextes, il n'y a pas d'obligation à participer aux programmes de réinsertion. Toutefois, l'expérience a montré que la réinsertion a un taux de succès élevé dans les logements accompagnés. En Finlande, dans les unités de logements accompagnés, il doit y avoir un membre du personnel ayant une formation en matière de services sociaux pour deux résidents. Il s'agit là d'un niveau d'accompagnement bien plus élevé que ce que l'on trouve dans les centres d'hébergement. Le programme visant à réduire le sans-abrisme de longue durée est un grand accord de partenariat, financé à cinquante pour cent par le gouvernement central et à cinquante pour cent par les municipalités. Le gouvernement a alloué un budget de 80 millions d'euros pour financer des

investissements de construction inclus dans le programme et pour engager un personnel d'accompagnement. Par ailleurs, l'association finlandaise des machines à sous a alloué 18 millions d'euros pour la rénovation basique de centres d'hébergement et leur transformation en unités de logements accompagnés.

La stratégie française de lutte contre le sans-abrisme 2009 - 2012 intègre également des principes de «logement d'abord». La stratégie reconnaît que l'offre existante ne répond pas toujours à des standards de qualité, que ce soit en termes d'environnement physique ou en termes d'accompagnement social, et que les centres d'hébergement ne sont pas adaptés aux besoins des usagers dont le besoin premier est un logement. Une définition coordonnée des besoins en termes de logement et d'hébergement est un élément important de la stratégie, et cette approche vise à trouver pour ces personnes un logement adapté à leurs besoins, incluant un accompagnement approprié et la possibilité de vivre de façon indépendante.

Hébergement d'urgence approprié

Il est sans doute toujours nécessaire de disposer d'hébergements d'urgence afin de répondre temporairement aux crises. L'exemple finlandais démontre que l'abandon des centres d'hébergement ne signifie pas l'abandon des services d'urgence qui fournissent une aide d'urgence. En Finlande, les centres de services aux sans-abri sont développés pour recevoir et évaluer les personnes sans domicile avant de les diriger vers une vie accompagnée, indépendante ou supervisée. Le centre Hietaniemenkatu à Helsinki, par exemple, propose un hébergement d'urgence gratuit 24h/24, 7 jours sur 7. Dans l'unité, on trouve un centre de jour qui propose des repas et des machines à laver. Le personnel de ce centre est composé de professionnels de la santé et de l'aide sociale. La situation des personnes sans domicile qui arrivent au centre est analysée et, si nécessaire, on leur prépare un plan de service personnalisé, y compris un plan de logement permanent et, éventuellement, des soins et un accompagnement. Personne ne reste dans ce centre à long terme.

Les hébergements d'urgence devraient respecter le droit à la vie privée, à un refuge et à la sécurité. Selon la stratégie française, les centres d'hébergement seront transformés afin de faciliter cet aspect.

Les hôtels ou les chambres d'hôtes privés peuvent quelquefois constituer des habitations de court terme pour les personnes vulnérables. Bien que ces solutions ne présentent aucune sécurité d'occupation et qu'elles soient chères, elles permettent souvent de surmonter une crise temporaire. Les approches visant à lutter contre le sans-abrisme reconnaissent de plus en plus qu'il s'agit d'une option inadéquate. Dans nombre de stratégies de lutte contre le sans-abrisme, on donne des conseils quant à savoir si ces hébergements conviennent aux personnes sans domicile, en limitant notamment leur durée d'utilisation ou en précisant qu'ils ne conviennent pas à certains groupes de personnes. Au Royaume-Uni, les chambres d'hôtes sont considérées comme inadaptées pour les enfants, les femmes enceintes ou les personnes sans domicile avec des besoins prioritaires. L'Irlande s'est engagée à éliminer l'utilisation des chambres d'hôtes pour les familles sauf en cas d'urgence et seulement pour une utilisation à très court terme, à savoir pas plus d'un mois.

Faciliter le passage vers un logement indépendant

Aider les personnes à passer vers un logement indépendant est un aspect clé de la lutte contre l'utilisation de longue durée des hébergements temporaires. Les services visant à encourager la transition des centres d'urgence et des programmes qui aident les personnes à garder leur logement lorsqu'elles passent à un logement plus permanent peuvent avoir un impact très important sur le succès de la transition. La stratégie nationale française implique que toutes les personnes nécessitant un accompagnement pour accéder ou garder un logement permanent devraient bénéficier de cet accompagnement. Elle cherche à fournir aux usagers un point de contact et établir la nécessité d'un meilleur accompagnement social pour les personnes qui passent à un logement permanent, incluant l'établissement de critères nationaux pour le développement d'objectifs et de modalités pour cet accompagnement social, ainsi que la clarification des rôles des acteurs locaux.

Les services de suivi jouent un rôle essentiel pour s'assurer que le passage des contextes transitoires à des contextes permanents soit une réussite et soit durable. Les services qui assurent le suivi peuvent apporter leur contribution de multiples façons en fournissant par exemple des conseils et une analyse de la situation de logement, en aidant les personnes à garder ou à développer leurs compétences en termes de vie indépendante, de services de santé, de résolution de problèmes liés à la location, d'activités sociales, d'emploi et d'aide à la formation. Ces services aident les personnes qui ont été sans domicile à surmonter les difficultés liées au passage à une vie plus indépendante. En Norvège, par exemple, la municipalité de Bergen a créé un service de suivi dans chaque bureau de sécurité sociale. Des équipes de 2 à 4 employés apportent une aide à 12 à 20 personnes en leur assurant une aide individualisée afin qu'elles se maintiennent dans leur maison et améliorent leur qualité de vie.

Les domaines prioritaires de l'approche irlandaise pour éliminer le sans-abrisme incluent la lutte contre la dépendance à long terme des services d'urgence et de transition. L'accent est maintenant placé sur le logement adéquat et sur l'accompagnement des personnes quittant le sans-abrisme. «Pathway to Home»¹³ (parcours à un logement) est un modèle de logement et d'accompagnement qui a été développé pour concevoir des services plus efficaces d'aide aux sans-abri et améliorer l'accès au logement afin de mettre un terme au sans-abrisme de longue durée à Dublin. Il implique un meilleur accès à un logement sûr, adéquat et abordable ainsi qu'un accompagnement pour accéder et garder un logement permanent. Ce modèle implique une évaluation initiale des besoins des personnes sans domicile et le placement de ces personnes dans une forme appropriée d'hébergement temporaire. Durant leur séjour dans cet hébergement, un travailleur réalise une évaluation de leurs besoins holistiques, et leurs options de logement sont analysées et évaluées par l'autorité locale. Un plan d'accompagnement est développé et des options de logement permanent sont convenues. Avant de

fournir un logement permanent approprié, les aides nécessaires au logement sont confirmées afin que les personnes puissent passer d'un hébergement temporaire à un logement permanent de façon progressive.

Le programme d'amélioration du capital des centres d'hébergements en Angleterre est un exemple utile pour garantir que les hébergements de transition facilitent la transition de ces personnes. Il est précisé dans ce programme que les centres d'hébergement doivent être des lieux desquels les personnes partent définitivement. Le «Hostels Capital Improvement Programme» (programme d'amélioration du capital des centres d'hébergements) de 90 millions de livres (100 millions d'euros) implique la rénovation et la reconfiguration des centres d'hébergement pour en faire des «Places of Change» (lieux de changement)¹⁴. Ce programme a été introduit sur la base de preuves tendant à montrer qu'un trop grand nombre de personnes restent dans le système des centres d'hébergement pendant trop longtemps et que le mauvais état des locaux et des services renforce le cycle du sans-abrisme. De nombreuses autres personnes quittent les centres d'hébergement pour des raisons négatives – comme une expulsion ou un abandon – plutôt que pour des raisons positives – comme le fait d'avoir trouvé un emploi et une maison fixe. Le but du programme est d'améliorer les résultats pour les usagers, en augmentant le nombre de personnes qui passent à autre chose pour des raisons positives. Le programme soutient l'innovation dans les centres d'hébergement, les centres de jour et d'autres projets qui proposent des formations et une expérience de travail aux personnes qui sortent du sans-abrisme. 'Places of Change' propose des hébergements en chambre simple plutôt que dans des dortoirs et a pour objectif d'intégrer des services comme des services médicaux, de la musique, du sport, des formations et de l'enseignement afin de rompre le cycle de l'exclusion associé à l'utilisation à long terme des centres d'hébergement. On insiste sur l'importance de services attrayants, d'un personnel motivé et de bâtiments accueillants.

Un outil supplémentaire pour faciliter la transition vers un logement permanent dans le contexte anglais est le Move-on Plans Protocol (protocole relatif aux plans de transition).¹⁵ Ce programme a été développé pour aider les autorités locales et les prestataires de services à augmenter les taux de transition des centres d'hébergements et des hébergements temporaires vers des logements permanents, en analysant la nécessité d'actions locales via une approche de partenariat. L'objectif est d'aider les autorités locales et les prestataires de services à éliminer les obstacles à cette transition. Le protocole couvre les partenariats locaux, le développement de plans d'action de transition et l'analyse des progrès et des résultats.

Fournir des options de logement à long terme

Force est de constater que le logement est un élément central pour garantir que les personnes peuvent dépasser avec succès l'étape des logements transitoires. Pour que les personnes puissent quitter avec succès une situation d'exclusion liée au logement, il importe de dis-

13 <http://www.homelessagency.ie/Homeless-Action-Plan-2007-2010/Pathway-to-Home-2009.aspx>

14 <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/placeschange>

15 <http://www.homeless.org.uk/mopp>



poser de logements abordables et adéquats. L'accès aux logements publics ou sociaux reste la principale solution à long terme à une situation d'exclusion liée au logement en Europe. Un certain nombre de pays envisagent également de socialiser le secteur locatif privé afin d'augmenter le nombre d'hébergements disponibles de ce type.

Certains pays européens ont développé des stratégies spécifiques de lutte contre le sans-abrisme axées sur la politique de logement. L'Écosse a introduit une législation pour que la politique de logement public garantisse le droit à un logement permanent pour tous les ménages involontairement sans domicile d'ici à la fin 2012. Des mesures importantes dans ce cadre comprennent l'obligation légale des autorités locales comme des associations de logements de donner une «préférence raisonnable» aux ménages sans domicile dans l'allocation d'un logement et le devoir pour les associations de logement d'accepter de loger les ménages sans domicile qui leur sont envoyés par les autorités locales à moins d'avoir une «bonne raison» de ne pas le faire.

En France, la loi sur le logement opposable est soutenue par un système d'allocation de logement qui accorde la priorité aux groupes de personnes vulnérables et en particulier aux personnes sans domicile. En vertu de cette loi, les personnes vulnérables qui ne sont pas logées peuvent porter leur affaire devant une commission de médiation au niveau local. Si cette commission ne fait pas d'offre de logement alors que la demande est justifiée, l'affaire peut être portée devant les tribunaux. La nouvelle stratégie de lutte contre le sans-abrisme établit des objectifs afin de mieux définir l'offre et la demande de logement et des services d'aide aux sans-abri, incluant le développement de systèmes d'informations et une meilleure coordination des processus d'orientation ou d'admission qui faciliteront l'accès à un logement permanent. Elle prévoit également de nouvelles études sur les obstacles de l'accès au logement.

Fournir un logement aux personnes sans domicile est un objectif clé de nombreuses stratégies de lutte contre l'exclusion liée au logement. Une caractéristique clé de la stratégie finlandaise est une utilisation plus efficace des terrains afin de permettre la construction de logements locatifs à prix abordables dans des régions en voie de développement. La stratégie nationale danoise implique un engagement des huit villes danoises les plus touchées par le sans-abrisme à fournir de nouveaux logements aux personnes sans domicile. Différents types de logement seront construits dans les municipalités et, dans certains cas, ces logements cibleront les groupes ayant des besoins spécifiques comme les toxicomanes ou les jeunes. Quelques 373 résidences sont actuellement construites.

L'approche irlandaise se concentre sur l'allocation de logements adéquats dans le secteur privé et social afin de prévenir le sans-abrisme, mettre un terme au sans-abrisme à long terme et éliminer la nécessité de dormir à la rue. Les autorités locales doivent réaliser une évaluation trisannuelle des besoins de logement et, sur cette base, établir un plan d'action local pour des logements sociaux/abordables, ainsi qu'un plan d'action local visant à aider les person-

nes sans domicile. Un des principes centraux est que l'établissement dans la communauté devrait être une priorité absolue via l'allocation de logements à long terme. Des projets pour l'initiative «Support to Live Independently» (accompagnement pour vivre de façon indépendante) ont été présentés en juin 2009. Ce programme n'a pas encore été mis en œuvre mais l'approche implique l'utilisation d'hébergements alloués via un programme de location de logement social, ou disponibles pour les autorités locales sous la forme de logements abordables qui n'ont pas été vendus ou qui ne seront probablement pas vendus dans le marché actuel, ainsi que la mise à disposition d'un accompagnement faible ou modéré pour aborder les obstacles de la transition vers une vie indépendante. Le logement sera géré par l'autorité locale ou un prestataire de service approprié, tel qu'une association de logement. Les baux seront principalement les mêmes que pour les logements sociaux. Le programme sera financé grâce aux économies réalisées sur les hébergements d'urgence et de transition.

En Hongrie, la gravité du problème du sans-abrisme après la transition politique a engendré le développement de nombreuses institutions de lutte contre le sans-abrisme. Un manque de logements sociaux et d'autres options de logement a provoqué une situation de blocage dans ces institutions. En 2005, un programme de réinsertion des personnes sans domicile dans des logements accompagnés a été développé. Il consiste en une contribution de réinsertion des coûts du logement. Le programme vise à faciliter l'intégration dans le logement standard en soutenant la location de logements locatifs privés, les pensions et les centres d'hébergement des travailleurs. Un des grands avantages du programme est sa rentabilité: la réinsertion des usagers est beaucoup moins coûteuse que leur maintien dans les centres d'hébergement. En 2007-2008, le coût annuel d'un lit dans un hébergement temporaire était de 525.000 forints hongrois (HUF) (2100 euros), alors que ce montant était de 516.000 HUF (2060 euros) en 2009. Le coût d'un logement accompagné pour un an est d'environ 350.000-380.000 HUF (1400-1500 euros). Ainsi, le programme de logement accompagné peut être financé par 50 à 70% du financement accordé par l'État pour un centre d'hébergement temporaire. Par ailleurs, le programme propose des opportunités pour loger les personnes sans domicile dans des régions où il n'existe pas d'institution destinée aux sans-abri, comme dans les petites villes où ces services ne sont pas obligatoires.

Formes spécifiques de logement accompagné

La création de formes spécifiques de logements permanents accompagnés destinés aux personnes sans domicile a été développée dans certains contextes. Les «logements inhabituels pour des styles de vie inhabituels» sont des approches qui visent à proposer des logements sur mesure à un noyau dur de personnes sans domicile à long terme qui ont des styles de vie alternatifs (en général liés à de longues périodes dans la rue) qui impliquent une opposition au reste de la société. Ces logements trouvent leur origine au Danemark. Avec ces maisons, on cible les personnes qui ne répondent pas aux formes traditionnelles d'aides proposées dans le cadre des services classiques destinés aux personnes sans domicile ou des logements conventionnels. Ces logements sont de petites résiden-

ces non conventionnelles disposant souvent de pièces communes. Ils sont généralement construits dans des zones caractérisées par un degré de tolérance élevé ; des lieux où les résidents peuvent se comporter différemment (en opposition par rapport à la société, avec des problèmes multiples ou des comportements difficiles) sans causer de problèmes aux voisins. Ces habitations vont de pair avec un accompagnement social. Les programmes peuvent être de dimension différente, mais ils sont conçus pour être de petite taille. Chaque programme est soutenu par un gardien d'immeuble social qui assure un soutien individuel aux locataires et qui les aide à résoudre les problèmes au sein du groupe. Les personnes qui vivent dans ces logements ont des contrats de location classiques, qui ne sont pas conditionnés par la participation à un programme de réinsertion. Les résidents peuvent maintenir leurs habitudes d'alcool ou de drogue sans compromettre leur location.

Les personnes sans domicile qui ont un grand nombre de besoins et des problèmes complexes éprouvent tout particulièrement des difficultés à quitter des contextes transitoires. Le développement d'hébergements spécialisés, à long terme et avec un accompagnement ou une supervision avec un personnel correctement formé est une manière, pour ceux qui ne sont pas prêts à vivre de façon indépendante, de sortir des centres d'hébergement. Dans les stratégies de lutte contre le sans-abrisme, par exemple, on reconnaît de plus en plus la nécessité de proposer des options permanentes aux personnes dépendantes de la drogue ou aux personnes ayant de graves problèmes de santé mentale depuis longtemps. Une partie centrale de la stratégie néerlandaise de lutte contre le sans-abrisme vise à traiter les besoins des personnes qui souffrent depuis longtemps de dépendance aux drogues ou qui connaissent de graves problèmes psychiatriques. Cela comprend des hébergements à long terme pour ces personnes. L'objectif est de proposer des soins et un traitement dans le cadre d'un hébergement à long terme, où l'accent est mis sur l'amélioration de la qualité de la vie. Dans ce cadre d'hébergement à long terme, on propose l'établissement d'un diagnostic, d'un plan de soins, le traitement des affections somatiques, psychiatriques, psychologiques, de dépendance, l'enseignement de compétences sociales, et la possibilité d'avoir des occupations variées et constructives.

Objectif 4 : Personne ne devrait sortir d'une institution sans options de logement

Quiconque est dans une institution – qu'il s'agisse d'un hôpital, d'un centre de soins ou d'une prison - ne doit la quitter sans recevoir d'accompagnement suffisant et des possibilités de logement adéquates. Ces personnes sont souvent vulnérables et doivent être aidées afin d'éviter qu'elles ne soient exclues du logement.

Les personnes qui quittent des institutions sont souvent exclues du logement. Une recherche de 2004 a par exemple démontré en Norvège qu'un tiers des prisonniers n'avait pas d'endroit où aller lors de sa mise en liberté. Une étude a en outre montré qu'à Glasgow en 1999, 44% des personnes sans domicile qui vivaient dans des centres d'hébergement ou dormaient dans la rue avaient été en prison au moins une fois dans leur vie. Les personnes en institutions sont éga-

lement un groupe assez facile à atteindre via des politiques ciblées de lutte contre le sans-abrisme. L'introduction de pratiques visant à s'assurer qu'elles ont des options de logement et une transition efficace vers les services en dehors des institutions constitue une étape importante en vue de mettre fin au sans-abrisme. Prévenir le sans-abrisme au sein de ce groupe de personnes comporte d'autres avantages plus importants pour la société et peut réduire le coût de la lutte contre le sans-abrisme. Les personnes qui sont dans un logement stable ont moins de probabilité de se retrouver à l'hôpital, par exemple, parce qu'on peut mieux s'occuper de leurs besoins en termes de santé et qu'elles bénéficieront d'un meilleur suivi de leurs soins. En ce qui concerne les ex-détenus, on reconnaît de plus en plus qu'un logement stable est un élément essentiel de la réinsertion et de la prévention de la récidive.

Reconnaître la vulnérabilité des personnes qui quittent des institutions

De nombreux pays ont identifié ce groupe comme étant une priorité pour les politiques de lutte contre le sans-abrisme. La Norvège, par exemple, s'est fixé comme objectif spécifique que personne ne doit passer de temps dans des hébergements temporaires à sa sortie de prison ou d'institution. Certains pays ont introduit une législation qui accorde la priorité à ces groupes de personnes. Ainsi, l'Écosse, en vue de son objectif pour 2012, a étendu la notion de personne sans domicile avec des «besoins prioritaires» pour y inclure un éventail de groupes de personnes vulnérables incluant tous ceux qui sont en passe de sortir de l'hôpital, de prison ou de l'armée, toutes les personnes de 16 et 17 ans et les personnes de 18 à 20 ans dont s'occupaient les services sociaux quand ils ont quitté l'école. La catégorie s'est étendue de façon similaire dans les législations anglaise et galloise.

Selon la stratégie danoise de lutte contre le sans-abrisme, toute personne quittant la prison, l'hôpital ou toute autre institution de prise en charge doit disposer d'une solution d'hébergement. Sept des municipalités les plus touchées par le sans-abrisme travaillent en vue de garantir qu'une solution d'hébergement soit disponible lors de la sortie d'une institution. Toutes les municipalités visent à réduire le nombre de citoyens sans solution d'hébergement un mois avant leur sortie d'institutions de 65% - de 122 à 43 dans le cadre de la stratégie 2009 - 2012.

Services de conseil ciblés

Des conseils en matière d'exclusion liée au logement et des conseils en matière de logement au sein des institutions permettent d'éviter le sans-abrisme. De plus en plus de pays sont conscients de cela et l'intègrent dans leur politique de lutte contre le sans-abrisme. Il est précisé dans la stratégie actuelle en Écosse, par exemple, que les personnes en charge des prisonniers, des enfants placés, des patients hospitalisés pour une longue durée et des militaires doivent développer des compétences et proposer des services de conseils en matière de logement et d'exclusion liée au logement. Le gouvernement écossais a également mené une évaluation complète de différents modèles d'offre de conseils en matière de logement dans les prisons.¹⁶

¹⁶ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/09/19833/41876>



Les centres de conseils externes peuvent être des supports aux systèmes de conseils internes, en particulier quand il y a des services consacrés aux besoins particuliers des personnes qui quittent une institution.

Évaluation des besoins

Réaliser une évaluation au moment de l'admission au sein d'une institution peut aider à résoudre des problèmes liés aux allocations de logement, au rachat d'une dette ou au maintien d'une location. Depuis avril 2005, toutes les prisons locales en Angleterre doivent réaliser des évaluations des besoins en matière de logement pour chaque nouveau prisonnier, y compris les prisonniers incarcérés pour une courte période. Cette évaluation a permis d'identifier les personnes qui avaient besoin d'aide pour clôturer, maintenir ou transférer leur bail et leur demande d'allocation de logement, et celles qui avaient besoin d'aide pour trouver un logement à leur sortie.

14

Soutien continu et suivi

Le soutien continu et le suivi des soins sur une base individuelle peuvent avoir un impact énorme sur la probabilité d'exclusion liée au logement à la sortie d'institution. Pour les jeunes qui sortent d'institutions de soins, il est précisé dans la stratégie écossaise que l'obligation statutaire de fournir des soins à la sortie d'institutions doit s'étendre à tous les enfants qui ont passé six mois ou plus sous la tutelle des autorités locales entre leur douzième anniversaire et l'âge où ils ont quitté l'école.

Les approches au cas par cas peuvent être très efficaces pour garantir le suivi. En Suède, dans le cadre de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme, on finance des gestionnaires de cas qui soutiennent les personnes souffrant de handicaps psychiatriques et coordonnent les actions à mener les concernant. Le rôle des gestionnaires comprend le fait de s'assurer que les personnes qui ont des handicaps psychiatriques graves reçoivent les soins et le soutien dont ils ont besoin et que les mesures requises soient prises de façon coordonnée.

En Angleterre, le «Supporting People Programme» vise à prévenir les problèmes qui peuvent mener à une hospitalisation, à des soins en institution ou au sans-abrisme et à faciliter la transition vers une vie indépendante pour ceux qui sortent d'un environnement institutionnalisé.

Protocoles de sortie

La mise sur pied d'un protocole et d'une procédure d'admission et de sortie efficaces est un élément essentiel en vue de réduire le sans-abrisme chez les personnes qui sortent d'institutions. La formalisation et la mise en œuvre de ces protocoles dans les hôpitaux peuvent avoir un impact majeur sur le nombre de personnes qui quittent l'hôpital sans avoir nulle part où aller.

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme aux Pays-Bas, on propose une série de mesures spécifiques visant à

soutenir les ex-détenus à leur sortie. Les détenus sont en relation régulière avec un travailleur social dès 8 semaines avant la date de leur mise en liberté (ou au début de l'incarcération si la durée de celle-ci est inférieure à 6 mois). Le travailleur social a pour tâche de dépister les problèmes, intervenir en situation de crise, fournir une aide matérielle, et apporter un soutien psychologique dans quatre domaines de base : les papiers d'identité, les revenus, l'habitation et les soins. Le travailleur social travaille en consultation avec la municipalité hôte pour assurer une transition sans heurts vers la période qui suit la mise en liberté.

Des protocoles qui assurent une sortie sûre, au bon moment avec un suivi adapté peuvent réduire le taux de sortie non autorisée, réduire le temps de séjour dans les hôpitaux et réduire le taux de réadmission. Les protocoles permettent aux hôpitaux d'établir le statut des patients en termes de logement au moment de leur admission, faciliter le partage des informations, garantir que le logement actuel ne soit pas perdu et permettre aux hôpitaux de travailler en partenariat avec des agences externes clé pour assurer un logement. En Angleterre, le ministère des communautés et du gouvernement local, le ministère de la santé, Homeless Link (l'organisation membre pour les associations de lutte contre le sans-abrisme), et le réseau londonien des infirmières et des sages-femmes ont développé des lignes directrices pour des protocoles d'admission et de sortie d'un hôpital.¹⁷ L'objectif de ces lignes directrices est d'aider les hôpitaux, les institutions de soins primaires, les autorités locales et le secteur volontaire à travailler en partenariat et à développer des protocoles efficaces d'admission et de sortie pour les personnes ne vivant pas dans un hébergement fixe, afin que personne ne se retrouve à la rue ou dans un hébergement temporaire après être sorti d'un hôpital. Newcastle-Upon-Tyne¹⁸ a développé un protocole de sortie en réponse à une situation où des personnes sans domicile (environ 50 par an) arrivaient au Centre de conseil de logement de la ville sans prévenir, étant sorties d'hôpitaux avec le centre de conseil comme adresse de sortie. Le protocole a été mis en place dans un cadre préventif. La première étape du développement du protocole était d'organiser un atelier pour quiconque dans la ville dont le travail était affecté par des personnes sans domicile dans des lits d'hôpitaux. Un groupe de travail intersectoriel visant à développer le protocole a été créé par l'atelier. Un protocole a maintenant été développé dans les services de médecine, d'accident, d'urgence et de santé mentale. Si le protocole n'a pas effacé tous les manquements du système, il a permis une meilleure collaboration et a établi une procédure fixe complète.

Travail en partenariat

Le travail en partenariat et les approches multidimensionnelles sont essentielles pour garantir la continuité des soins entre les institutions et les services de logement et de lutte contre le sans-abrisme. Il s'agit d'un élément essentiel de toutes les approches stratégiques. Dans le cadre de la législation sur le sans-abrisme, les autorités sanitaires écossaises doivent élaborer un plan d'action sur la santé et le sans-abrisme, démontrant la façon dont elles comptent garantir que les personnes ne quittent pas les hôpitaux pour se retrouver sans

¹⁷ <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/hospitaladmission>

¹⁸ <http://www.newcastle.gov.uk/wwwfileroot/nhf/HospitalDischargeProtocolfinalMay07updatedFeb09.pdf>

domicile. En Norvège, un accord national de partenariat est entré en vigueur entre l'Association des autorités locales et régionales et les ministères compétents afin de prévenir et de lutter contre le sans-abrisme parmi les anciens prisonniers. Des partenariats ont également été mis sur pied au niveau local entre les municipalités et les prisons. Des accords de partenariats modèles ont été créés dans ce but, et à partir de 2006, toutes les municipalités ont dû mettre en œuvre cet accord. Tous les prisonniers relâchés avec un suivi en Norvège doivent à présent avoir un logement où aller. On demande aux autorités locales de surveiller le parcours des personnes qui sortent de prison et de faire un rapport sur la durée de séjour dans les hébergements temporaires.

Hébergement ciblé

Des hébergements ciblés pour les personnes qui sortent d'institutions et qui ont besoin d'un logement sont des réussites dans certains pays. De tels projets ont été développés en réaction aux longues listes d'attente pour un logement social auxquelles sont confrontés les ex-détenus récemment relâchés en Norvège. Les autorités locales de Mehlend ont développé un projet holistique dans le cadre duquel les prisonniers construisent leur propre maison – développant ainsi des compétences en même temps qu'ils construisent leur maison. La délinquance locale liée à la drogue a chuté de 75% pendant la durée du projet.

Les logements transitoires spécifiques et les systèmes de sortie par étapes peuvent constituer des étapes utiles entre une institution et une habitation permanente. En Suède, des maisons à mi-chemin contrôlées par la prison et le service de probation sont depuis 2007 à la disposition des personnes qui sortent de prison. La maison à mi-chemin est conçue pour offrir aux détenus un soutien et une supervision particuliers lors de leur sortie. Pendant leur séjour, les détenus doivent se consacrer au travail ou à d'autres formes d'activité utile tout en construisant leur vie et leur réseau social en dehors de la prison. L'objectif est de faciliter la coopération entre les autorités compétentes avant la libération. La municipalité d'Oslo a également développé un projet du nom d'Habitation temporaire dans la résidence Fredensborgveien. Ce projet vise principalement les prisonniers qui, pendant leur incarcération, ont montré peu de motivation à participer à des programmes ou à élaborer des plans pour la période qui suit leur sortie, et leur apporte un suivi.

Objectif 5 : Aucun jeune ne devrait finir sans-abri à cause de la transition vers la vie indépendante

La période de transition vers une vie indépendante est un moment où les personnes sont vulnérables et peuvent être exclues du logement. Aucun jeune ne devrait devenir sans-abri à cause d'un manque d'options en matière de logement, de services ou de droits à des allocations pendant la phase de transition vers une vie indé-

pendante. On peut faire davantage pour aider les jeunes à vivre de façon indépendante et à avoir accès à des possibilités de logement acceptables, et il existe une variété d'exemples sur la manière dont cela peut être réalisé.

Reconnaître la vulnérabilité des jeunes

La vulnérabilité spécifique des jeunes sans domicile est reconnue dans nombre d'approches stratégiques nationales de lutte contre le sans-abrisme, et des interventions spécifiques ont été mises en place dans ce domaine. Comme cela a été dit précédemment, on considère au Royaume-Uni que les personnes de 16-17 ans ont des besoins prioritaires, et une priorité spécifique est accordée aux jeunes quittant des institutions de soins.

L'Irlande a développé une stratégie spécifique destinée aux jeunes sans domicile¹⁹, qui vise à réduire et, si possible, éliminer le sans-abrisme parmi les jeunes grâce à des stratégies préventives, et lorsqu'un enfant devient sans domicile, de garantir qu'il bénéficie d'une large gamme de services destinés à le réinsérer dans sa communauté le plus vite possible. La stratégie se base sur la loi sur la prise en charge des enfants (Child Care Act) de 1991, qui oblige chaque organisme de santé à promouvoir le bien-être des enfants qui ne bénéficient pas des soins adéquats. Ainsi, chaque organisme local de santé doit préparer un plan stratégique de deux ans pour lutter contre le sans-abrisme parmi les jeunes en consultant ses partenaires statutaires et volontaires. Douze objectifs ont été fixés dans les domaines de la prévention, de la rapidité des services et de l'aide administrative.

L'Angleterre a développé un programme national de lutte contre le sans-abrisme parmi les jeunes²⁰ visant à aider les collectivités locales à fournir des services efficaces pour prévenir et combattre le sans-abrisme parmi les jeunes de 16 ans et plus. Ce programme inclut une base de connaissances pour les collectivités locales et leurs partenaires pour prévenir et combattre le sans-abrisme parmi les jeunes. L'Angleterre a également développé un plan d'action pour les jeunes fugueurs²¹ visant à identifier et aborder les besoins des enfants et jeunes de moins de 18 ans qui ont fugué de leur domicile ou d'une institution de soin, ou qui ressentent le besoin de partir. Il se concentre d'une part sur la prévention, et d'autre part sur des réponses appropriées destinées aux jeunes qui fuguent.

Dans le cadre de sa stratégie nationale, l'approche danoise reconnaît que les jeunes qui séjournent dans des institutions de prise en charge ou dans des centres d'hébergement risquent de se trouver dans un processus à long terme de marginalisation. Par conséquent, un des principaux objectifs de la stratégie est d'éviter cette situation en garantissant que les jeunes se voient proposer des alternatives qui facilitent l'accès à un logement, à l'éducation et à l'emploi. Les six municipalités qui se concentrent sur le sans-abrisme parmi les jeunes dans le cadre de la stratégie visent une réduction de 75% du nombre de jeunes séjournant dans des centres de prise en charge ou des centres d'hébergement entre 2009 et 2012..

19 http://www.omc.gov.ie/viewtxt.asp?fn=%2Fdocuments%2FChild_Welfare_Protection%2Fyouthhomelessness.htm

20 <http://www.communities.gov.uk/youthhomelessness/>

21 <http://publications.dcsf.gov.uk/default.aspx?PageFunction=productdetails&PageMode=publications&ProductId=RUNAWAYS08>



Intervention précoce

Comme pour le sans-abrisme de façon plus générale, une intervention précoce lors de certains points déclencheurs s'est avérée être efficace pour prévenir le sans-abrisme parmi les jeunes.

Une éducation ciblée sur le logement peut également être utile pour prévenir le sans-abrisme parmi les jeunes. L'Écosse a introduit dans les écoles un programme ciblé sur le logement. Des services d'information qui abordent les besoins spécifiques des jeunes peuvent également s'avérer très utiles. Le site web leavinghome.info est un exemple de projet d'information ciblé. Il prodigue aux jeunes des conseils accessibles sur leurs options et droits s'ils quittent leur domicile, incluant ce qu'ils doivent faire en cas d'urgence.

L'exclusion liée au logement chez les jeunes est souvent liée à une rupture familiale. Des stratégies d'intervention précoce permettent de résoudre les problèmes avant que ne se développe une situation de crise. Au Royaume-Uni, un nombre croissant d'autorités locales utilisent des services de médiation en guise de stratégie de prévention du sans-abrisme. Ce type de services est en général fourni par des agences du secteur tertiaire et implique des réunions avec le jeune et les membres de sa famille où l'on passe en revue les problèmes et où l'on trouve des solutions pour aller de l'avant. Quand elle est possible, sûre et adéquate, la médiation peut également être utile après qu'un jeune a quitté le domicile. En assurant que le soutien familial se poursuive, une médiation de ce type peut aider le jeune à assumer une location. La stratégie irlandaise de lutte contre le sans-abrisme parmi les jeunes facilite également le soutien familial et d'autres services préventifs. Cela englobe surtout un service d'intervention de crise en dehors des heures de travail ainsi que des équipes multidisciplinaires pour cibler les jeunes à risque.

Les jeunes qui quittent des institutions de soin sont particulièrement vulnérables au sans-abrisme. Le suivi après hospitalisation est par conséquent une intervention importante. La stratégie irlandaise de lutte contre le sans-abrisme parmi les jeunes fournit des conseils particuliers aux organismes locaux de santé et à leurs partenaires afin d'élaborer des stratégies complètes sur le suivi après hospitalisation dans le cadre de projets de deux ans visant à combattre le sans-abrisme parmi les jeunes. Selon le protocole pour la stratégie relative au suivi après hospitalisation, une personne sera désignée pour fournir un accompagnement à chaque jeune quittant une institution de soins.

Aider les jeunes à avoir accès à un logement approprié

Les jeunes éprouvent souvent des difficultés à accéder à un logement. L'accès aux allocations de logement, l'éligibilité pour un logement social et les exigences en termes d'âge dans les baux locatifs peuvent constituer autant d'obstacles.

Le programme de lutte contre le sans-abrisme pour 2008 à 2011 du gouvernement finlandais comprend le Projet national de logement accompagné pour les jeunes, dont le but est de construire 600 appartements à louer et d'aider 500 jeunes à trouver leur chemin vers la vie indépendante par le travail et une activité utile liée au logement. Le programme souligne que les jeunes de moins de 25 ans sont actuellement le plus grand groupe potentiel de sans-abri à long terme. Les statistiques ont démontré qu'il y avait 662 jeunes sans domicile dans la région métropolitaine d'Helsinki en 2009. L'objectif de la coopération entre les différentes agences est d'augmenter le nombre de projets consacrés au logement subventionné pour les jeunes dans la région métropolitaine. De nouveaux types de modèles de coopération sont établis pour mettre en œuvre des projets.

Les projets de dépôts de caution locative peuvent également aider les jeunes à accéder à la location d'un appartement en garantissant leur caution locative. De tels programmes existent partout en Écosse. Ils visent à réduire le nombre de cautions mal retirées, accélérer les retours de caution, garantir que les fonds soient disponibles à la fin de la location, et, en cas de litige, garantir que le montant rendu soit déterminé de façon équitable.

Meubler une habitation peut poser des problèmes particuliers aux jeunes qui ont un premier logement. En Écosse, le gouvernement a réalisé un programme sur cinq ans pour meubler 1000 locations par an. L'Écosse a également mis sur pied des initiatives de recyclage de meubles pour les locataires, y compris des jeunes, qui ont besoin d'aide pour meubler leur appartement. L'Écosse a élaboré un réseau d'initiatives d'ameublement. Le conseil de Fife propose un programme de bons d'échange pour des meubles à l'intention des nouveaux locataires, qui est financé par leur budget de lutte contre le sans-abrisme. Le contrat pour le service est actuellement détenu par un projet local d'ameublement du nom de Furniture Plus.²² Le personnel du Conseil de Fife évalue les besoins des nouveaux locataires et s'ils ont besoin de meubles, on leur accorde un bon qui peut aller jusqu'à 250 livres (277 euros) à dépenser chez Furniture Plus.

Même s'ils peuvent avoir accès à un logement, les jeunes ne sont pas toujours en bonne position et préparés à vivre de façon indépendante. Dans ces cas-là, une habitation ciblée ajustée à ses besoins spécifiques peut être une solution efficace. En Angleterre, le gouvernement a lancé un programme de développement de logements accompagnés²³ où l'on propose un logement, des conseils et des services de médiation aux jeunes qui ne peuvent plus rester dans la maison familiale. Les services de logements accompagnés sont une possibilité pour les jeunes d'avoir une chambre à eux dans une maison privée où ils sont un des membres du foyer, mais où l'on n'attend pas d'eux qu'ils deviennent un membre de la famille. Le propriétaire ou l'hôte fournit un environnement sûr et qui est un soutien, en travaillant de concert avec les services professionnels pour aider et soutenir le jeune dans son acquisition de compétences pour sa vie d'adulte indépendant.

22 <http://www.furnitureplus.org.uk/>

23 <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/makingadifference>

Aider les jeunes à garder leur logement

Que ce soit dans le cadre des logements accompagnés ou sur une base ad hoc, le soutien individuel semble être une stratégie essentielle pour aider les jeunes à garder leur location. Les services de suivi, de proximité et de conseils élaborés sur mesure par rapport aux besoins des jeunes peuvent avoir un impact substantiel.

Pour certains jeunes, ce soutien est nécessaire de façon intensive. À Tampere en Finlande, dans le cadre du projet Titu, on propose à de jeunes adultes sans domicile des logements accompagnés intensifs. Le projet comprend sept appartements dans un bâtiment, et un appartement supplémentaire pour les réunions et le travail en groupes. Les jeunes sans domicile qui vivent dans ces appartements ont accès aux services de 8 heures à 20 heures du lundi au samedi. Ils ont également accès à un service par téléphone le dimanche. Les résidents apprennent à manger sainement, à effectuer des tâches domestiques, à trouver un emploi et à gérer leur budget. Après une période de 6 à 12 mois, les jeunes peuvent aller dans un nouvel appartement dans le but de vivre de façon totalement indépendante. À Helsinki, dans le cadre du projet Vamos, on utilise un modèle coopératif pour aider les jeunes à obtenir et à garder un appartement en location. On touche ces jeunes via un travail de proximité. On les aide ensuite à trouver un appartement à louer qui leur convienne. On leur prodigue ensuite des conseils en matière de logement et l'assistant de Vamos est disponible pour les rencontrer régulièrement (presque quotidiennement). Deux employés d'un service de santé local sont également disponibles pour leur donner des conseils médicaux. Les jeunes qui font partie du projet n'ont qu'à passer dans le service. Le projet est un succès en termes de prévention des expulsions et de stabilisation des jeunes. Des 198 jeunes impliqués dans ce projet en un an, 10 ont trouvé un travail, une activité de réinsertion ou suivent des cours.

Des opportunités pour accéder à des formations ou à un emploi sont très importantes pour les jeunes, et il existe de nombreux exemples d'approches innovantes dans ce domaine. La municipalité de Meland en Norvège a développé un projet d'auto-construction pour les jeunes, y compris ceux qui ont des problèmes de dépendance et qui ont des problèmes pour trouver un logement. Les jeunes participent à la totalité du processus de construction de la planification à la soumission des demandes en passant par la construction. Les participants acquièrent des compétences spécialisées en construction et sont soutenus pour la première fois dans la mise sur pied d'un logement.

Aux Pays-Bas, le projet 'Take Off Youth' est un autre exemple de soutien holistique qui aide les jeunes à sortir définitivement du sans-abrisme. Cette initiative a été développée par la fédération nationale des centres d'hébergement (Federatie Opvang²⁴), l'association nationale du logement social et la fondation des jeunes sans-abri (SZN). Il est soutenu par le ministère de la santé, du bien-être et des sports. L'idée du projet est que les associations de logement amorcent des projets de logement à petite échelle destinés aux jeunes sans domicile en combinaison avec un programme de formation professionnelle. La formation peut être organisée dans l'association de logement ou avec un de leurs prestataires de services. Les centres d'hébergement font partie de ce projet et offrent des services de conseil et de médiation aux jeunes qui participent au projet. L'objectif pour les jeunes est de pouvoir vivre de façon indépendante et d'avoir un diplôme et un emploi dans les deux ans.

Dans le cadre de son travail pour la stratégie nationale sur le sans-abrisme, la ville de Rotterdam a lancé une stratégie spécifique sur les jeunes sans domicile. La ville a premièrement réalisé une étude sur le nombre et le profil des jeunes sans domicile de la ville, ainsi qu'une étude sur les groupes qui risquent de devenir sans domicile. Ils ont mis sur pied un bureau central d'admissions pour les jeunes qui manquent de diplômes et de revenus, qui n'ont pas de logement ou qui nécessitent une aide et des conseils en matière de logement, de revenu, de dette, d'éducation et de formation professionnelle. Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre le sans-abrisme parmi les jeunes, la ville a également décidé en 2008 de créer 50 places dans des projets de logement accompagné pour les jeunes ayant des problèmes d'addiction, des problèmes psychiatriques et des difficultés d'apprentissage, ainsi que 125 places pour les jeunes ayant des besoins d'accompagnement moins importants. En 2009, la ville s'est également engagée à créer 300 places dans des "Kamers Met Kansen"²⁵ ou des «chambres avec chances». Ces projets préventifs de logement sont destinés aux jeunes qui risquent de devenir sans domicile, aux jeunes qui ont abandonné l'école et aux jeunes vulnérables sur le plan social. Ces projets de logement englobent souvent une approche de campus ou de logements pour étudiants. Les jeunes ont leur propre chambre et partagent les commodités. Ces jeunes doivent aller à l'école ou participer à un programme de formation. Les jeunes bénéficient d'un accompagnement individuel délivrés par des conseillers et des travailleurs sociaux. Au niveau national, 27 projets de logement adoptant cette approche ont été réalisés et 15 autres sont actuellement en cours de développement.

24 <http://www.opvang.nl/leo/layout/meer.asp?id=1&Reset=1>

25 www.kamersmetkansen.nl



Expériences du développement de stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme : témoignages de personnes impliquées

Le rôle du groupe de travail sur la sans-abrisme (Homelessness Task Force) dans le développement de la législation écossaise sur le sans-abrisme

Par Robert Aldridge, membre du groupe de travail sur le sans-abrisme, Écosse

L'Écosse a adopté une stratégie ambitieuse pour combattre le sans-abrisme qui, d'ici la fin de l'année 2012, donnera à chaque personne involontairement sans domicile le droit de disposer d'un hébergement fixe. L'autorité locale est obligée de garantir que les personnes sans domicile soient logées. La stratégie a été développée en réponse aux recommandations du groupe de travail sur le sans-abrisme, créé en 1999, lors de l'établissement du parlement écossais. Ce groupe de travail multi-agences était présidé par le ministre concerné et sa mission était de réviser les causes et la nature du sans-abrisme en Écosse, analyser les pratiques actuelles de lutte contre le sans-abrisme, et établir des recommandations pour prévenir ou combattre efficacement le sans-abrisme en Écosse.

Le groupe de travail était un large partenariat, ce qui était essentiel pour garantir son succès. Il impliquait une large gamme d'acteurs, à savoir le ministre, le chef du service de logement du ministère, un représentant de l'Agence nationale du logement, un directeur de logement pour une collectivité locale, un conseiller élu d'une collectivité locale, un représentant de la Fédération des Associations de logement, trois représentants d'ONG travaillant avec les sans-abri, un représentant d'un journal de rue, un chercheur universitaire, un représentant des services sociaux et un représentant du secteur de la santé.

Le groupe de travail a divisé son travail en deux étapes et, pour chaque étape, ses recommandations étaient complétées par la législation. La première étape visait des améliorations rapides dans deux domaines :

- Donner une obligation statutaire aux autorités locales de concevoir une stratégie de lutte contre le sans-abrisme
- Donner à tous les candidats sans domicile un ensemble basique de droits (à un hébergement temporaire pendant une «période raisonnable»)

La seconde phase était plus radicale et se concentrait sur l'évolution de la culture de la lutte contre le sans-abrisme. Elle a établi des recommandations relatives à l'adoption d'une approche holistique par rapport au sans-abrisme et à la mise en place de solutions individuelles. Elle se reposait sur 13 études commanditées basées sur deux thèmes : la compréhension du sans-abrisme et les méthodes qui fonctionnent. Un premier rapport a rassemblé ce que nous connaissions déjà sur la base des recherches existantes afin de garantir que les études commanditées se concentraient sur de nouvelles thématiques. Des recommandations ont été élaborées concernant les allocations sociales, l'employabilité et l'accès à un accompagnement, développant des réseaux sociaux et des recommandations spécifiques relatives à la santé, à la toxicomanie et au logement.

En plus de la législation relative au sans-abrisme – le droit à un hébergement fixe pour toutes les personnes involontairement sans domicile – les administrations locales de la santé ont été invitées à rédiger des plans d'action sur la santé et le sans-abrisme et de tenir au courant le ministre de la Santé des progrès de ces plans d'action.

Un point essentiel était le soutien de tous les acteurs pour l'approche relative au sans-abrisme. Cette approche bénéficiait également d'un soutien politique important. Malgré un changement de gouvernement depuis la création du groupe de travail, le sans-abrisme fait toujours partie des 45 priorités nationales clés.

Il était essentiel de disposer d'un échéancier réaliste de dix ans pour réaliser ce nouveau cadre, avec des comptes-rendus réguliers au Parlement sur les progrès. Les autorités locales ont établi un objectif provisoire pour évaluer les progrès relatifs à cet objectif selon lequel tous les ménages involontairement sans domicile auront accès à un hébergement fixe d'ici 2012. En 2009, 14 des 32 autorités locales avaient déjà atteint ou dépassé cet objectif. Ce groupe de travail ambitieux, disposant du soutien et des ressources nécessaires, et basé sur un large partenariat, a permis de garantir que la législation se base sur des recommandations consensuelles et appropriées.

Programme finlandais pour réduire le sans-abrisme à long terme : le «groupe des sages»

Par Peter Fredriksson, Ministère de l'Environnement, Finlande

En février 2008, le gouvernement finlandais a approuvé un programme visant à réduire le sans-abrisme à long terme avec comme objectif de diminuer de moitié le sans-abrisme à long terme lors de la période 2008-2011.

Le programme repose sur le rapport d'un groupe de travail spécial impliquant des acteurs clés, qui a été créé par le Ministère de l'Environnement afin de concevoir un programme d'activités. Le travail de ce groupe de travail se basait sur le rapport d'un «groupe des sages» nommé par le ministère. La création de ce groupe était un outil politique innovant et le rapport de ce groupe contenait des éléments essentiels de la nouvelle stratégie. L'objectif de ce groupe était d'aborder le fait que, malgré une chute du sans-abrisme en Finlande au cours des 20 dernières années, le sans-abrisme à long terme n'avait pas été réduit. Il était manifeste que les stratégies qui étaient parvenues à réduire le sans-abrisme général n'avaient pas abordé la problématique du sans-abrisme à long terme et que des nouvelles approches étaient nécessaires pour lutter contre ce problème spécifique. Le «groupe des sages» était composé de quatre experts dont l'expérience professionnelle était liée au sans-abrisme – le chef des services sociaux à Helsinki, l'archevêque d'Helsinki, un ancien politicien réputé pour avoir été militant social et le directeur de la Y Foundation, une grande organisation de logement pour les personnes sans domicile en Finlande.

Le programme représente un changement radical d'approche en Finlande par rapport au sans-abrisme à long terme, car celui-ci se repose sur les principes du «logement d'abord». C'est le rapport du «groupe des sages» qui avait recommandé pour la première fois l'utilisation du principe du logement d'abord comme nouvelle solution au sans-abrisme à long terme. Les personnes sont considérées comme des sans-abri à long terme en Finlande si leur situation dure depuis au moins un an ou si elles ont été sans domicile plusieurs fois au cours des trois dernières années. Ces personnes souffrent généralement de graves problèmes sociaux et de santé, surtout liés à l'abus de substance et à la santé mentale, et nécessiteront probablement des services et un accompagnement pour être logées. Avant ce programme, la principale approche relative au sans-abrisme à long terme était basée sur un «modèle en escalier», où les personnes sans domicile passent par différentes étapes avant de pouvoir disposer d'un logement permanent. Selon cette approche, la personne sans domicile doit être prête à disposer de son propre logement en abordant ses problèmes sociaux et ses problèmes de santé avant d'entrer dans un logement permanent. En revanche, l'approche basée sur le principe du «logement d'abord» considère un logement adéquat comme le point de départ et comme condition préalable pour résoudre les autres problèmes sociaux et de santé.

Le «groupe des sages» a également proposé la mise en place d'un programme de financement novateur et substantiel, via lequel le financement public pour le personnel était combiné avec un financement pour la construction d'hébergements. Dans le cadre de ce programme, la responsabilité financière est partagée entre l'État et les autorités locales, chaque partie contribuant à hauteur de 50 pour cent. L'État a affecté 80 millions d'euros en investissement structurel pour le programme et 10,3 millions d'euros pour l'engagement d'un personnel d'accompagnement. Par ailleurs, la association finlandaise des machines à sous a contribué à hauteur de 18 millions d'euros pour les rénovations basiques des centres d'hébergement afin de les transformer en logements accompagnés. Le programme de financement a suscité l'intérêt des villes et a créé une dynamique pour la nouvelle stratégie. Lorsque le programme était mis en œuvre, cela passait par des lettres d'intention entre les autorités publiques et les dix plus grandes villes connaissant un problème de sans-abrisme. Les nouvelles opportunités de financement permettaient de garantir que les villes s'engageaient totalement dès le début. Les villes sont maintenant très ambitieuses et cherchent à maintenir les résultats obtenus jusqu'à présent.

Dans le cas du programme finlandais pour réduire le sans-abrisme à long terme, le «groupe des sages» a agi en qualité de catalyseur et a élaboré une nouvelle approche ambitieuse. Un autre facteur important était un engagement politique fort, soutenu par des ressources financières. Ces processus de suivi et d'évaluation démontrent que la stratégie est efficace et le ministère est confiant quant à l'atteinte de ses objectifs.



Le développement de la stratégie nationale portugaise : opportunités dans le cadre du processus européen de l'inclusion sociale

Par Teresa Caeiro, responsable du sans-abrisme pour le Ministère de l'Emploi et des affaires sociales, Portugal

Jusqu'au début des années 1990, il n'existait pas de mesures ou politiques spécifiques pour lutter contre la pauvreté au Portugal. Bien que de grandes réformes aient été développées au cours de la dernière décennie dans les domaines de la sécurité sociale, la santé et l'éducation, peu d'intérêt a été accordé au développement de politiques de lutte contre le sans-abrisme jusqu'à ce que la Commission européenne demande aux États membres de faire du sans-abrisme une priorité et d'inclure des mesures spécifiques dans leur plan d'action national (appelé aujourd'hui plan stratégique national). Ces plans sont élaborés dans le contexte de la stratégie européenne sur la protection sociale et l'inclusion sociale, qui fournit un cadre pour le développement de stratégies nationales et la coordination politique entre les États membres sur des thématiques relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cette stratégie européenne est en place depuis 2000. La hausse du sans-abrisme dans des villes comme Lisbonne et Porto et la difficulté de comprendre le phénomène à cause des différentes approches d'organisations travaillant avec les personnes sans domicile ont mis en exergue la nécessité urgente d'étudier ce phénomène et de développer des mesures plus ciblées visant la prévention et l'éradication du problème. Ces facteurs ont permis au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de prendre des actions plus stratégiques contre le sans-abrisme. Nous avons ainsi été en mesure de lancer un processus qui s'est transformé en partenariat impliquant tous les acteurs, et qui est à l'origine de la stratégie nationale pour la période 2009-2015.

La première étape était de comprendre la réalité et l'étendue de la situation au Portugal. En 2004, un questionnaire a été envoyé à toutes les municipalités et à tous les services sociaux locaux afin de collecter des informations sur les services prestés aux personnes sans domicile. Ce questionnaire a été suivi par une étude plus détaillée en 2005. Une des principales conclusions de l'étude étant la nécessité urgente d'élaborer une stratégie nationale visant la prévention du sans-abrisme, des interventions pour combattre le sans-abrisme et un suivi pour les personnes sans domicile. Il était clair que tous les acteurs des secteurs public et privé devaient être impliqués, car il n'existait aucune coordination des services.

En mars 2007, une réunion a rassemblé des représentants d'entités publiques et privées impliquées dans le sans-abrisme. Ils ont convenu de la nécessité de développer une stratégie nationale, et un groupe opérationnel a été créé pour définir le sans-abrisme et élaborer une stratégie. Le groupe opérationnel était composé d'un représentant de chaque organisme impliqué. Cela était essentiel pour le succès du processus, car tous les partenaires étaient engagés et se sentaient impliqués. La stratégie et la définition ont été acceptées par tous les acteurs, ce qui est important dans la mesure où la stratégie finale se repose sur des objectifs stratégiques relatifs aux engagements spécifiques des différentes entités impliquées, ainsi que sur des objectifs communs.

La phase de mise en œuvre a débuté en 2009. La première phase impliquait le développement d'outils opérationnels (un manuel de formation pour le personnel, des systèmes d'information) ainsi que d'instruments d'évaluation. Un accent a également été placé sur l'implication continue des acteurs à travers des réunions régulières du groupe opérationnel avec des professionnels et des réseaux sociaux locaux, chargés de mettre en œuvre la stratégie au niveau local. La collecte continue de données sur la caractérisation des situations des personnes sans domicile est également un élément clé de la stratégie. Un contrôle précoce suggère que l'implication active de tous les acteurs était un élément très important pour le succès de la stratégie.

L'élément déclencheur pour le développement de la stratégie était sans conteste la nécessité d'inclure des mesures sur le sans-abrisme dans le Plan d'action national. Cela a permis d'inscrire le sans-abrisme à l'agenda, ce dont nous avons pu tirer profit. Il y avait une reconnaissance claire de la nécessité de développer une base de données concrète et cela a engendré le développement d'une stratégie ambitieuse. Les opportunités pour les décideurs politiques du ministère d'échanger des informations, expériences et bonnes pratiques au niveau européen étaient également très importantes pour contribuer à développer la stratégie.

Le développement du «plan stratégique national pour l'aide sociale» aux Pays-Bas

Par Walter Kamp, municipalité d'Amsterdam, Pays-Bas

En 2006, les quatre grandes villes des Pays-Bas (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht et La Haye, connues sous le nom de «G4») ont signé un accord avec le gouvernement pour lutter contre le sans-abrisme dans les grandes villes. Dans le cadre de cet accord, les parties se sont engagées à mettre un terme au sans-abrisme sur une période de huit ans.

Le développement du programme ne s'est pas fait en une journée, et les municipalités du G4 et le gouvernement ont collaboré pendant des années pour déterminer des méthodes efficaces afin de lutter contre le sans-abrisme. Ils avaient remarqué que le sans-abrisme et la nécessité de services d'aide aux sans-abri étaient disproportionnellement élevés dans les quatre grandes villes. Il était également manifeste que les centres d'hébergement avaient atteint leur capacité maximale et disposaient de trop peu de personnel et de ressources financières. Par ailleurs, les personnes qui se rendaient dans ces centres étaient souvent confrontées à plusieurs problèmes, comme des problèmes d'addiction ou des problèmes psychiatriques. Ces personnes avaient en théorie le droit d'être prises en charge, mais la prise en charge n'était pas assumée par les institutions responsables de ces services.

Tous ces éléments dressaient un tableau qui appartient au passé : les personnes qui vivaient et survivaient dans la rue. C'est une véritable honte que cette situation ait pu perdurer si longtemps.

Voici les éléments essentiels de l'approche du G4:

- Une approche personnalisée gérée par la municipalité. Toutes les personnes sans domicile sont connues par la municipalité qui est chargée de diriger l'opération.
- Une approche intégrale avec une offre appropriée dans cinq domaines différents: le logement, la santé, la santé mentale, les revenus et l'activité quotidienne.
- Des services conjoints. Les villes proposent une identification efficace des centres d'hébergement et des soins, un niveau adéquat d'accompagnement, une assurance collective de soins de santé et des projets d'aide en cas de dette ; les sociétés de logement fournissent un logement et les organismes de soins sont responsables des soins dans les dispositions convenues avec la ville et le gouvernement.

Nombre de facteurs ont joué un rôle dans le développement de la stratégie. Le premier était que le sans-abrisme était considéré comme une priorité politique tant au niveau gouvernemental qu'au niveau des villes du G4. De nombreux acteurs clés étaient, parfois pour des raisons personnelles, très impliqués dans le projet et donnaient la direction du projet. Le financement de la stratégie était également un élément clé de son succès. Non seulement les municipalités ont accordé un budget supplémentaire, mais un budget avait également été alloué par la loi générale sur les dépenses médicales exceptionnelles (connue sous le nom d'AWBZ). Un budget supplémentaire de 170.000.000 € avait été alloué au G4. Ces fonds ont permis aux municipalités de proposer de nombreux nouveaux services.

Quatre ans après le lancement de la stratégie, 10.000 personnes sans domicile ont été prises en charge par le G4. Le nombre de services est plus élevé, surtout pour la catégorie la plus vulnérable d'utilisateurs. Le nombre de personnes utilisant des centres d'hébergement a chuté de 30% (alors que le nombre d'utilisateurs dans les villes en dehors du G4 est en hausse). Il n'y a pratiquement plus de personne sans domicile dormant dans la rue. Par ailleurs, le harcèlement et les petits délits causés par les personnes sans domicile ont été réduits de plus de moitié.

Le G4 et le gouvernement central sont actuellement engagés dans la consultation sur la deuxième phase de la stratégie. Il y a quatre ans, l'élément moteur était l'indignation que des personnes dorment à la rue sans bénéficier des soins nécessaires. L'objectif à présent est de garantir les résultats de la stratégie et de prévenir l'émergence d'une nouvelle génération de personnes sans domicile. En outre, le G4 réalise qu'il est inadmissible que des personnes soient à ce point rejetées de la société au point de dormir dans la rue. L'objectif final doit être que plus personne ne termine dans la rue.



L'expérience française d'une Conférence nationale de consensus sur les personnes sans-abri

Par Hervé de Ruggiero, directeur de la FNARS (La Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale), France

La première conférence de consensus sur les personnes sans-abri a été organisée à Paris en novembre 2007. Elle avait été proposée par la FNARS et financée par le ministère de la Cohésion sociale.

La méthodologie de la conférence de consensus vise à développer une compréhension commune d'un thème controversé, en se basant sur les contributions d'experts et sur la connaissance existante, le consensus final étant arrêté par un jury indépendant.

La FNARS a proposé la conférence de consensus afin de définir une base consensuelle pour la politique publique sur le sans-abrisme. Le contexte politique était marqué par un manque de cohérence, les actions politiques sur le sans-abrisme englobant moult projets, pratiques, acteurs et mesures qui ne facilitaient pas la mise en place d'une action cohérente et adaptée répondant aux besoins des personnes sans domicile. La transposition de la méthodologie d'une conférence de consensus, qui est une méthodologie scientifique trouvant sa source dans le secteur médical, était une opportunité pour les acteurs de se distancier quelque peu du problème, d'objectiver les défis et de développer une approche basée sur des données factuelles. Il était évident qu'une politique plus coordonnée, basée sur une analyse concertée de la situation actuelle et des besoins des personnes sans domicile, était indispensable. Il était également manifeste que les politiques publiques sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement nécessitaient une approche intégrée et intergouvernementale et devaient être articulées autour d'objectifs consensuels, d'une évaluation approfondie et d'un financement important.

Le logement et le sans-abrisme occupaient la une des journaux en France les deux années précédant la conférence de consensus, et cela était une caractéristique importante du contexte de la conférence de consensus. Durant l'hiver 2005-2006, Médecins du Monde a offert des tentes aux sans-abri. Lorsque ces tentes sont devenues permanentes, les résidents locaux ont commencé à protester. C'est alors que Les Enfants de Don Quichotte ont décidé d'agir, plantant 200 tentes rouges le long du canal de Saint Martin à Paris. C'est à ce moment-là que le sans-abrisme a le plus bénéficié de l'attention publique, ce qui a facilité l'établissement du projet de loi sur le Droit au Logement opposable en 2007, durant la période électorale. Ce moment d'attention de l'opinion publique a probablement jeté les bases de la conférence de consensus.

La méthodologie de la conférence de consensus a impliqué la mise en place d'un comité préparatoire, composé d'universitaires, de personnes du secteur volontaire et de personnes travaillant pour le gouvernement local ou central. Ce comité était chargé de préparer la conférence de consensus, à savoir rassembler les données, sélectionner les questions clés, et nommer les experts ainsi que le jury qui formulerait les recommandations. En novembre 2007, quelques 350 personnes ont participé à l'audience publique durant laquelle le jury et le public ont écouté et questionné les experts.

Durant une session de deux jours se tenant à huis-clos après l'audience publique, le jury a rédigé un rapport de cinquante pages englobant des recommandations. Selon le rapport, la politique sur le sans-abrisme en France était fragmentée et inefficace et nécessitait une coordination stratégique nationale. Il a proposé les recommandations suivantes :

1. Il convient de respecter les personnes sans abri
2. Il faut reconnaître la diversité des situations des personnes sans domicile
3. Les interventions politiques devraient être unifiées ou intégrées
4. Le principe d'aide «inconditionnelle» ou le devoir d'aider les personnes dans le besoin devrait être appliqué.
5. Les instruments politiques devraient être appliqués au niveau régional, où une large gamme de services devrait être développée sur la base d'une évaluation des besoins. Les stratégies doivent être évaluées et révisées en vue des objectifs et des moyens.

La conférence de consensus a eu un impact certain. Il s'agissait d'une approche novatrice et intersectorielle qui a permis d'unir différents acteurs et qui a débouché sur des recommandations visant la mise en place de politiques publiques cohérentes et stratégiques jugées nécessaires par tous les acteurs. Ces recommandations ont été largement adoptées par un député, Etienne Pinte, nommé par le Premier ministre pour «établir une méthode de travail et un échéancier pour la mise en place d'une politique interministérielle». À la suite de ce rapport, un travail commun a été entrepris entre l'État et d'autres acteurs, et celui-ci s'est largement basé sur les recommandations de la conférence de consensus. Les recommandations et le suivi ont mené à l'annonce par le secrétaire d'État au Logement et au Développement urbain de 20 propositions pour établir un service d'hébergement public et l'accès au logement pour les personnes se trouvant le plus dans le besoin. En outre, la méthodologie sera reprise au niveau européen afin d'établir une base pour une action européenne sur le sans-abrisme en décembre 2010.

Guide la FEANTSA pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme

La FEANTSA a promu et facilité des échanges transnationaux entre les services d'aide aux sans-abri à travers l'Europe au cours de ces 20 dernières années. Des analyses et révisions des politiques d'aide aux sans-abri dans ce cadre ont révélé qu'il existait une multitude d'approches pour combattre le sans-abrisme. La plupart des pays ont intégré plusieurs approches parmi les 10 énumérées ci-dessous. La FEANTSA pense que les politiques les plus efficaces de lutte contre le sans-abrisme devraient inclure ces 10 approches, mais il convient de trouver un équilibre par rapport au contexte politique dans lequel les autorités développent et mettent en œuvre les politiques.

Il est encore possible d'améliorer les politiques de lutte contre le sans-abrisme, et la FEANTSA pense que les 10 approches suivantes pourraient constituer un guide intéressant pour les décideurs politiques, les ONG et d'autres acteurs impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme.

L'approche fondée sur les données

Une bonne compréhension du problème du sans-abrisme est un facteur clé dans la mise en place de politiques efficaces pour lutter contre le sans-abrisme. Ceci peut se développer via:

- Le suivi et la documentation des tendances du sans-abrisme et du nombre de personnes sans domicile, et le développement d'indicateurs appropriés
- La recherche et l'analyse des causes et des solutions au sans-abrisme pour compléter le suivi et la documentation
- La révision périodique des politiques qui est nécessaire, et efficace si accompagnée d'une bonne compréhension du phénomène

L'approche globale

Une approche globale pour combattre le sans-abrisme comprendrait des politiques d'assistance d'urgence pour les personnes sans domicile, la réintégration des personnes sans domicile, et la prévention du sans-abrisme.

- Les services d'urgence sont une étape importante pour éviter des séjours de longue durée à la rue
- L'intégration devrait être l'objectif pour toutes les personnes sans domicile et devrait être adaptée aux besoins de la personne sans domicile
- La prévention - la prévention ciblée (expulsions et sorties d'institutions) et la prévention systémique (à travers les politiques générales de logement, d'emploi et d'éducation) sont nécessaires

L'approche pluridimensionnelle

L'exclusion liée au logement est reconnue comme étant un phénomène exigeant des solutions fondées sur des approches pluridimensionnelles y compris:

- L'intégration du logement, de la santé, de l'emploi, de l'éducation, la formation, et d'autres perspectives, étant donné que les parcours du sans-abrisme peuvent s'avérer très variés
- La collaboration interagences est un élément fondamental de toute stratégie efficace puisque le sans-abrisme ne peut être adressée de manière durable par le seul secteur de l'urgence
- La collaboration interservices entre les ministères chargés du logement, de l'emploi, de la santé, et autres, est importante pour des questions d'efficacité et également pour prévenir les répercussions négatives de politiques élaborées dans différents domaines

L'approche fondée sur les droits

Une approche fondée sur les droits pour lutter contre le sans-abrisme promeut l'accès à un logement stable et décent comme condition indispensable pour l'exercice de la majorité des droits fondamentaux à travers:

- L'utilisation des traités internationaux sur le droit au logement comme départ pour le développement d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme
- L'accent sur l'application du droit au logement pour assurer l'exercice de ce droit
- La reconnaissance de l'interdépendance du droit au logement et les autres droits tels le droit à la dignité, le droit à la santé

L'approche participative

L'exclusion liée au logement est un domaine qui nécessite la coopération des organisations prestant des services aux personnes sans domicile étant donnée l'expertise dont ces services disposent pour adresser ce problème, et ceci demande les méthodes suivantes de participation:

- La participation de tous les acteurs concernés (y compris les prestataires de services, les usagers de services, et les pouvoirs publics) dans l'élaboration et l'évaluation des politiques est une manière importante de rassembler l'expertise et les ressources pour la lutte contre le sans-abrisme
- L'implication de tous les acteurs dans la mise en œuvre des politiques est essentielle au bon fonctionnement d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme
- La participation des personnes qui connaissent le sans-abrisme devrait servir à l'amélioration de la qualité des services prestés et des politiques. La mise en place de structures de consultation adaptées favorise une meilleure prise en considération des expériences de personnes en situation d'exclusion



L'approche statutaire

Une approche statutaire vise à appuyer une stratégie de lutte contre le sans-abrisme par des lois fournissant :

- Un cadre juridique au niveau national et/ou régional, qui renforcerait la cohérence et la responsabilité dans la mise en œuvre des politiques en question
- Des objectifs et buts contraignants servant à bien suivre et mesurer l'évolution politique de la stratégie

L'approche durable

Trois éléments engendrent une approche véritablement durable de lutte contre le sans-abrisme menant à des solutions durables :

- Des financements appropriés sont importants pour toute stratégie à long terme visant l'éradication du sans-abrisme
- L'engagement politique à tous les échelons (national, régional, local)
- Le soutien du grand public à travers des campagnes d'information et de sensibilisation

L'approche fondée sur les besoins

Cette approche part du principe que les politiques doivent être élaborées par rapport aux besoins de l'individu et non pas par rapport aux exigences structurelles des organisations :

- L'élaboration des politiques se fonde sur les besoins de l'individu sur la base de sondages fréquents et de plans individuels de réinsertion
- Des révisions régulières et adaptées des politiques et des structures adressant le sans-abrisme sont essentielles

L'approche pragmatique

Une approche pragmatique consiste en deux éléments :

- Des objectifs réalistes et réalisables sont importants et possibles si accompagnés de recherches sur la nature et l'étendue du sans-abrisme, sur les besoins des personnes sans domicile, sur l'évolution des marchés du logement et de l'emploi, et sur d'autres domaines liés
- Un délai clair et réaliste avec des objectifs à long terme ainsi qu'intermédiaires

L'approche ascendante

Une approche ascendante concerne le développement de politiques par les autorités locales (dans un cadre régional ou national précis) fondé sur deux éléments clés :

- L'importance des autorités locales dans la mise en œuvre de stratégies de lutte contre le sans-abrisme à travers une participation renforcée, plus de compétences, et des devoirs contraignants à l'échelon local
- La prestation de services de proximité aux personnes sans domicile avec les autorités locales bien placées pour coordonner des partenariats entre toutes les parties prenantes de la lutte contre le sans-abrisme.

Pour de plus amples informations, n'hésitez pas à contacter le secrétariat de la FEANTSA :

FEANTSA

194 Chaussée de Louvain

1210 Bruxelles

Belgique

Tél. : +32 2 538 66 69

Fax : +32 2 539 41 74

Email: information@feantsa.org

Site web: www.feantsa.org



La présente publication a été commanditée dans le cadre du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme est géré par la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes ;
- Contrôler la mise en oeuvre 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 États 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/progress>

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.