

8 JANVIER 2018

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL POST 2020 : LA FEANTSA INVITE L'UE A DEFENDRE LES SANS-ABRI

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
VERS LE CFP POST 2020	3
LE CFP ACTUEL ET LE SANS-ABRISME	3
NOTRE VISION POUR LE CFP POST 2020	5
ANNEXE 1: ÉTUDES DE CAS	8

INTRODUCTION

Cette prise de position présente la façon dont le CFP post 2020 peut contribuer à la lutte contre le sans-abrisme en Europe.

Les récents développements politiques européens laissent entrevoir davantage d'ambition, d'action et d'impact en matière de lutte contre le sans-abrisme en Europe. Voici les plus importants :

1. La proclamation du Socle européen des Droits sociaux par la Commission, le Parlement et le Conseil. Le Socle offre un nouveau cadre pour la dimension sociale de l'Union européenne en engageant l'UE et ses États membres à respecter 20 principes et droits dans les domaines de l'égalité des chances et de l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables, de la protection sociale et de l'inclusion. Le 19^e Principe concerne *le logement et l'aide aux sans-abri*. Il engage les États membres et les Institutions européennes à jouer leur rôle pour garantir des logements sociaux de qualité et/ou des aides au logement pour les personnes qui en ont besoin, protéger les personnes vulnérables contre les expulsions et proposer des hébergements adéquats et des services aux personnes sans domicile en vue de promouvoir leur inclusion sociale. À l'heure actuelle, pratiquement tous les États membres ont encore beaucoup de travail pour respecter ce principe. Des actions concertées sont

nécessaires au niveau de l'UE et au niveau national pour réaliser des progrès dans ce domaine.

2. L'émergence du sans-abrisme en tant que priorité dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et sociales. Depuis son lancement en 2010, le Semestre place de plus en plus l'accent sur le sans-abrisme en tant que priorité pour les États membres. La Commission a soulevé les niveaux élevés de sans-abrisme dans plusieurs pays en 2017 (République tchèque, Danemark, Irlande, France et Italie). Pour la première fois, l'Examen annuel de la croissance 2018 met en exergue l'importance de l'investissement dans le logement social adéquat et d'autres aides au logement, en se concentrant notamment sur la nécessité pour les États membres de lutter contre le sans-abrisme et de protéger les personnes vulnérables contre les expulsions forcées injustifiées et les forclusions.
3. L'adoption par l'UE et les États membres du programme de développement durable de l'ONU. L'atteinte des objectifs de développement durable d'ici 2030 nécessitera des progrès rapides sur le sans-abrisme en Europe, notamment pour éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde (Objectif 1.1) et assurer l'accès de tous à un logement et des services de base adéquats et surs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis (Objectif 11.1). En outre, le programme de développement durable s'engage à « **ne laisser personne de côté** » et est un programme mondial, également applicable dans l'UE. Les personnes sans domicile font évidemment partie des personnes qui sont le plus laissées de côté en Europe, et des mesures concertées sont nécessaires pour lutter contre ce problème d'ici 2030. La mise en œuvre et la localisation du programme de développement durable de l'ONU sont soutenues par l'Agenda urbain Habitat III et l'Agenda urbain de l'UE, qui se concentre spécifiquement sur le logement et le sans-abrisme dans le cadre de la pauvreté urbaine.

Ces récents développements se basent sur des initiatives précédentes prises au niveau de l'UE pour aider les États membres à lutter contre le sans-abrisme, notamment dans le cadre du Paquet « Investissements sociaux » et de la Méthode ouverte de coordination. Tous les acteurs, à savoir les institutions européennes, les États membres, les régions, les municipalités et les autres acteurs concernés, ont un rôle à jouer pour transformer ces développements en actions et progrès. Le futur budget de l'UE devrait les aider à prendre les mesures nécessaires.

VERS LE CFP POST 2020

Dans son discours sur l'État de l'Union du 13 septembre 2017, le Président Juncker a souligné que l'Union européenne avait besoin d'un budget lui permettant d'atteindre ses ambitions et de répondre aux défis futurs. Le document de travail sur les finances de l'UE a contribué aux débats sur la définition du prochain budget à long terme de l'UE. La Commission européenne espère publier ses propositions pour le CFP post 2020 lors du premier semestre 2018. Une consultation publique devrait bientôt être organisée. Le règlement pour le nouveau CFP et chaque instrument financier déterminera le rôle des fonds européens dans la lutte contre le sans-abrisme pour la période post 2020.

Dans le contexte d'une pression à la baisse sur les ressources, des priorités concurrentes, d'une volonté de flexibilité et de la fusion des instruments, il y a un risque que les personnes sans domicile soient laissées de côté dans le Cadre financier pluriannuel post 2020. La FEANTSA demande des mesures pour assurer que les futurs instruments financiers censés soutenir la solidarité et la cohésion viennent en aide aux personnes les plus vulnérables, à savoir les personnes sans domicile, et vue d'améliorer leur situation. Il s'agit de la cinquième demande de la campagne de la FEANTSA Sois juste l'Europe – Défends les sans-abri.

LE CFP ACTUEL ET LE SANS-ABRISME

Le CFP actuel inclut différents instruments qui soutiennent la lutte contre le sans-abrisme dans les États membres. Les principaux instruments sont :

- Le Fonds social européen
- Le Fonds européen d'aide aux plus démunis
- Le Fonds européen de développement régional

En outre, la FEANTSA considère que les règlements actuels qui gouvernent ces instruments ont engendré des opportunités importantes pour permettre aux États membres de lutter contre le sans-abrisme. Voici quelques exemples :

- L'objectif thématique de la ***promotion de l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté et toute forme de discrimination***, notamment la concentration d'au moins 20% du FSE dans chaque États membres pour cet objectif thématique, et l'inclusion des priorités d'investissement suivantes dans le FEDER : ***investir dans la santé et l'infrastructure sociale*** et ***soutenir la régénération physique, économique et sociale des communautés défavorisées dans les régions urbaines et rurales***.

- L'existence d'un instrument spécifique consacré aux **personnes les plus démunies** – le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).
- L'inclusion d'**indicateurs de résultats** sur la mesure dans laquelle certains instruments viennent en aide aux personnes sans domicile, comme le FEAD et le FSE.

Toutefois, il y a toujours plusieurs lacunes aux niveaux de la réglementation, de la programmation et de la mise en œuvre. La mesure dans laquelle les États membres utilisent ces instruments pour lutter contre le sans-abrisme dans la période actuelle est par conséquent assez mitigée. Différentes leçons peuvent être tirées du suivi par la FEANTSA de la période actuelle¹ :

- Les fonds européens ont souvent du mal à atteindre les personnes confrontées aux formes les plus extrêmes de pauvreté et d'exclusion sociale, comme le sans-abrisme. Malgré l'ambition de l'UE en matière d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté, l'utilisation de ces fonds pour venir en aide aux personnes sans domicile est limitée. Les fonds européens ont tendance à **laisser de côté certaines personnes**.
- La principale valeur ajoutée du FEAD est de se concentrer spécifiquement sur les personnes qui se trouvent dans **les situations les plus démunies**. Toutefois, la taille assez restreinte de cet instrument et l'accent spécifique sur l'aide alimentaire et matérielle ont souvent limité son impact. Les mesures qui soutiennent l'inclusion sociale des personnes les plus démunies, et qui ne se limitent pas à la satisfaction des besoins les plus basiques, sont essentielles pour s'assurer que **personne ne soit laissé de côté** à l'avenir. L'utilisation de mesures d'accompagnement et le développement de Programmes opérationnels entièrement consacrés à l'inclusion sociale comme au Danemark, en Allemagne et en Suède ont démontré qu'il est possible de générer un impact important en allant au-delà de l'aide matérielle basique.
- Les fonds européens peuvent servir de levier pour améliorer les politiques et les services de lutte contre le sans-abrisme. Les meilleures initiatives sur le sans-abrisme financées par l'UE sont passées **de la gestion à l'élimination du sans-abrisme**. Cela reflète les orientations politiques de l'UE sur le sans-abrisme². Cela reflète également le passage des services institutionnels vers les services communautaires pour les personnes avec des besoins d'accompagnement, ce qui est devenu une priorité de la politique européenne de cohésion. Cela englobe l'investissement accru des ressources dans la **prévention** du sans-abrisme et dans le **développement de solutions durables**.

¹ NB La DG Regio réalise actuellement une cartographie de l'utilisation des fonds européens pour lutter contre le sans-abrisme dans 7 États membres. Elle sera publiée en 2018.

² Voir, par exemple, le Paquet « Investissements sociaux », le Socle européen des Droits sociaux, le Plan d'action de l'Agenda urbain de l'UE sur la pauvreté urbaine.

Cela implique en outre l'investissement dans les politiques et services qui permettent aux personnes sans domicile d'accéder à des **logements adéquats et abordables**, et qui facilitent leur **pleine inclusion** dans la société. Malheureusement, la plupart des fonds européens consacrés au sans-abrisme ne soutiennent pas ce type de programmes. La plupart des investissements dans le sans-abrisme en Europe, qu'il s'agisse de fonds nationaux ou européens, se concentrent sur la gestion à court terme du problème et non sur des approches stratégiques pour éliminer le sans-abrisme. Il y a en général relativement peu d'investissement de fonds européens dans le logement en vue de fournir des solutions pérennes au sans-abrisme.

- Il existe d'excellentes politiques, où les fonds européens sont utilisés comme levier pour transformer les politiques et services de lutte contre le sans-abrisme, tant au niveau des programmes qu'au niveau des projets. Deux de ces politiques sont présentées comme études de cas dans l'annexe 1³.
- La complexité administrative et l'insécurité financière à laquelle les ONG sont souvent exposées sont des défis importants pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables. Les retards de paiement, les contrôles lourds, le manque de flexibilité et les risques associés sont des obstacles importants à l'absorption des fonds pour la lutte contre le sans-abrisme.

Outre les fonds décrits ci-dessus, il existe des instruments gérés de manière centrale tels que le Programme de l'UE pour l'Emploi et l'Innovation sociale (EASI) et le programme Horizon 2020, qui contribuent à la lutte contre le sans-abrisme en soutenant l'innovation et les pratiques basées sur des données probantes, améliorant les connaissances et soutenant le partage des bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel.

NOTRE VISION POUR LE CFP POST 2020

La FEANTSA estime que le budget de l'UE pourrait engendrer de meilleurs résultats sur le sans-abrisme après 2020 si les cinq principes suivants sont intégrés dans le CFP :

1. Une approche basée sur les droits

Le respect des droits humains, de la dignité humaine, de la liberté, de l'égalité et de la solidarité est inscrit dans les traités européens et *inter alia* dans la Charte des Droits fondamentaux. Par ailleurs, l'agenda de l'UE sur les droits sociaux bénéficie d'une nouvelle dynamique avec la proclamation du Socle. Le budget de l'UE doit permettre

³ Pour d'autres exemples, voir FEANTSA (2017) [Prix sur l'élimination du sans-abrisme : Manuel sur l'utilisation du Fonds social européen pour lutter contre le sans-abrisme](#)

d'obtenir de meilleurs résultats au niveau de l'engagement de l'UE dans les droits de l'homme. Il doit dès lors accorder la priorité aux domaines où il existe un cadre normatif en matière des droits de l'homme, et où les États membres rencontrent des difficultés pour mettre en œuvre ce cadre. Le sans-abrisme est une violation flagrante des droits de l'homme et la plupart des États membres rencontrent des difficultés pour garantir les droits au logement inscrits dans le 19^e Principe du Socle. Le budget de l'UE doit combler cette lacune.

2. **L'accent sur l'inclusion sociale et les personnes les plus démunies**

L'utilisation des fonds européens pour les personnes en situation de pauvreté extrême, comme les personnes sans domicile, est limitée. Le sans-abrisme augmente rapidement dans la plupart des États membres. Pour limiter l'effet d'écrémage et avoir un impact maximum sur la pauvreté, le nouveau CFP devrait maintenir au moins la concentration thématique actuelle sur l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté. En outre, un accent spécifique sur les personnes les plus démunies ou sur les personnes en situation de pauvreté extrême, comme les personnes sans domicile, est nécessaire. À l'avenir, cette aide ne devrait pas se limiter à l'aide alimentaire et matérielle comme c'est actuellement le cas dans le FEAD. La FEANTSA invite la Commission européenne à envisager la création d'un instrument consacré à la lutte contre la pauvreté extrême et la précarité. Il s'agit de la seule solution pour permettre à l'UE de respecter son engagement de *ne laisser personne de côté*. Cette concentration thématique devrait être soutenue par l'inclusion d'indicateurs de résultats sur les personnes sans domicile pour les nouveaux instruments.

3. **Les fonds européens comme levier pour éliminer le sans-abrisme**

Ce sont surtout les gouvernements nationaux, régionaux et locaux qui sont chargés de lutter contre le sans-abrisme et de garantir la mise à disposition de ressources adéquates à cette fin. Toutefois, le budget de l'UE peut jouer un rôle important en tant que *levier pour améliorer les politiques et les services*, conformément aux objectifs politiques de l'UE, tels que ceux exposés dans le Socle européen des Droits sociaux, le Semestre européen et le Programme de développement durable. Ces objectifs politiques se reposent sur une base juridique, à savoir l'Article 9 du TFUE et la Charte des Droits fondamentaux. Comme mentionné plus haut, il importe de passer de la gestion inadéquate du sans-abrisme à l'élimination progressive de ce phénomène et de placer l'accent sur le droit au logement adéquat pour tous. En soutenant ce changement de position, les fonds européens pourraient jouer un rôle majeur pour lutter contre la pauvreté extrême en Europe. Cela permettrait de rendre l'Europe sociale plus tangible et plus crédible pour les citoyens.

4. **Aider les organisations travaillant avec les sans-abri à accéder aux fonds européens**

Les organisations travaillant avec les sans-abri rencontrent de nombreux obstacles

pour accéder aux fonds européens. Le programme de simplification devrait en théorie leur faciliter l'accès aux fonds en simplifiant les procédures administratives. Toutefois, la flexibilité croissante en matière de programmation pourrait renforcer « l'écrémage » des personnes les plus vulnérables. En outre, l'utilisation croissante d'options à coût fixe peut également exposer les organisations travaillant avec les personnes les plus vulnérables de la société à un risque accru en offrant trop peu de flexibilité ou en rencontrant des difficultés pour couvrir les coûts totaux des actions mises en œuvre. Dans certains États membres, les règles relatives aux aides d'État s'avèrent être un obstacle important à l'investissement des fonds européens dans des solutions de logement pour les personnes sans domicile. La Commission européenne et les Autorités de gestion devraient profiter du nouveau CFP pour combattre cet obstacle. Les organisations travaillant avec les personnes les plus vulnérables de la société devraient participer au développement et à la mise en œuvre du prochain budget de l'UE.

5. **Garantir que le Plan d'investissement de l'UE aide aux personnes les plus exclues**

Dans le contexte d'une relance économique fragile, le budget de l'UE devrait s'assurer que le Plan d'investissement de l'UE bénéficie à tous les citoyens, en ce compris les personnes les plus vulnérables. Aux États-Unis, le plan de relance introduit par l'administration Obama juste après la Grande Récession inclut un investissement majeur dans la lutte contre le sans-abrisme, à savoir 1,5 milliard de dollars pour l'aide locative en vue de combattre le sans-abrisme. Cet investissement a permis de réduire considérablement les niveaux de sans-abrisme. L'UE pourrait s'inspirer de ce programme et mieux inclure les besoins des personnes les plus vulnérables dans le cadre de ses efforts pour relancer les investissements en Europe. L'accent placé sur les instruments financiers devrait inclure des mesures pour stimuler l'investissement dans l'infrastructure sociale, notamment dans les solutions de logement pour les sans-abri. Jusqu'à présent, seuls 4% des FSIE ont été consacrés à l'infrastructure sociale.

Pour plus d'informations, veuillez contacter Ruth Owen : ruth.owen@feantsa.org

ANNEXE 1 : ETUDES DE CAS

Étude de cas n° 1 : Éliminer le sans-abrisme parmi les familles via le logement d'abord à Brno : Essai randomisé contrôlé

Ce projet vise à tester si le logement d'abord peut permettre d'éliminer le sans-abrisme parmi des familles de Roms et d'autres familles. La subvention totale du FSE pour ce projet était de 369.656 euros et le budget total du projet était de 378.290 euros. Ce projet a débuté en 2017 et durera un an.

Le logement d'abord permet de mettre un terme au sans-abrisme de longue durée de personnes présentant des besoins élevés d'accompagnement. Plutôt que de fournir des logements aux personnes domicile lorsque celles-ci sont jugées « prêtes » (à savoir lorsqu'elles sont sobres et acceptent de suivre des traitements), ces programmes fournissent directement des logements aux sans-abri, accompagnés de plusieurs services d'accompagnement. Le logement d'abord adopte une approche basée sur les droits humains qui considère le logement comme un droit et non comme une récompense. L'objectif de ce projet est de développer un plan d'action pour éliminer le sans-abrisme parmi les familles à Brno, sur base de l'approche du logement d'abord.

La Municipalité de Brno travaille en étroite collaboration avec IQ Roma Servis, un service social pour les Roms, l'Université d'Ostrava et différentes autorités locales. Cinquante familles sans domicile ont reçu un logement et bénéficient d'une gestion intensive de cas. Étant donné que les familles roms représentent deux-tiers des familles sans domicile à Brno, l'expertise d'IQ Roma Servis est essentielle.

Pour l'instant, le projet a montré des effets positifs sur le bien-être des familles, le comportement des enfants, la sécurité et l'emploi. Le projet devrait avoir des effets positifs sur la réunification familiale, la présence scolaire, la santé physique et mentale, les budgets des ménages et la qualité de vie des familles. Ces résultats seront comparés avec ceux d'un groupe test composé d'une centaine de familles. Les deux groupes ont été répartis de façon aléatoire. Si les résultats sont positifs après une évaluation de 12 mois, la municipalité de Brno adaptera l'approche du logement d'abord à toutes les familles sans domicile de la ville.

Ce projet a été accueilli favorablement dans les médias. Il s'agit de la première fois qu'un essai randomisé contrôlé est utilisé en République tchèque pour collecter des données sur l'impact d'un projet social. Si les résultats s'avèrent positifs, ce qui semble être le cas pour l'instant, d'autres municipalités et des acteurs nationaux adopteront l'approche du logement d'abord. Le projet contribue à l'amélioration de l'image des familles roms, ce qui est essentiel pour prévenir la discrimination dans le marché du logement.

Ce projet est un bon exemple de façon dont les fonds européens peuvent être utilisés pour soutenir l'innovation afin de passer de la gestion à l'élimination du sans-abrisme.

Étude de cas n° 2 : Programmes opérationnels du FSE et du FEAD, Italie

Depuis la définition de l'Accord de partenariat en 2014, le ministère italien du Travail et des Politiques sociales a défini la politique nationale pour les personnes sans domicile via l'utilisation complémentaire des fonds européens et nationaux, soutenue par un cadre politique commun. Les principaux objectifs de ce cadre incluent la réduction des solutions d'urgence, la promotion des réponses systémiques et structurées (incluant le logement d'abord et les approches dirigées vers le logement) et le développement de solutions individualisées.

Le FEAD est utilisé non seulement pour fournir une aide basique dans les situations d'urgence, mais également en tant qu'instrument stratégique pour l'inclusion sociale des personnes les plus vulnérables. Le programme opérationnel national du FSE renforce les réseaux des services publics et facilite les interventions sociales préventives, en complément des activités financées par le FEAD.

En 2016, un appel conjoint a été lancé en intégrant le Programme opérationnel national du FSE sur l'Inclusion (Axe 1 et 2 Action 9.5.9 (*Projets de financement dans les grandes régions urbaines avec des interventions spécifiques visant à renforcer les interventions sociales préventives pour les personnes sans domicile et les aider à accéder à l'indépendance*)) et le PO du FEAD (Mesure 4 *Privation matérielle des sans-abri et d'autres groupes vulnérables*). Un total de 100 millions d'euros a été mis à la disposition des villes et régions pour des actions visant l'intégration des services (sociaux, de santé, d'éducation, d'emploi, etc.), la promotion de la coopération entre les prestataires de services et la mise en œuvre de plans d'intervention sociale au niveau local. Il s'agit d'un exemple d'utilisation créative des fonds européens, de façon holistique, en tant que levier pour passer de la gestion à l'élimination du sans-abrisme.