



Vers un chez-soi pour tous ?

*Rapport de la FEANTSA sur le suivi du sans-abrisme
et des politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe*

2012

La **FEANTSA**, – Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri – chapeaute des organisations sans but lucratif qui participent ou contribuent à la lutte contre l'exclusion liée au logement en Europe. Il s'agit du seul grand réseau européen se concentrant sur l'exclusion liée au logement à l'échelon de l'Union européenne.



FEANTSA



Table des matières

Résumé	4
1. Introduction	6
Étendue du rapport	6
Contexte politique européen	6
L'apparition des stratégies de lutte contre le sans-abrisme en Europe	8
Méthodologie	8
Limites de la méthodologie	9
Qualité des données disponibles sur le sans-abrisme dans l'UE	10
Définition du sans-abrisme : La typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement	11
Définitions utilisées au niveau national ou régional	13
2. Analyse	15
2.1 Partie 1 : Principales tendances du sans-abrisme (étendue et profil).....	15
2.1.1 Aperçu des tendances au niveau de l'étendue du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années.....	15
2.1.2 Groupe 1: Hausse du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années.....	16
2.1.3 Le rôle de la crise économique et financière.....	23
2.1.4 Groupe 2 : Réduction du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années.....	25
2.1.5 Groupe 3: Niveaux stables de sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années.....	26
Groupe 4 : Tendances générales difficiles à définir	26
2.1.6 Aperçu des tendances au niveau des profils des personnes sans domicile.....	26
Les migrants sans domicile.....	28
Les jeunes sans domicile	31
Les femmes sans domicile	33
Les « nouveaux sans-abri » à cause de la crise.....	34
Les familles sans domicile	36
Autres changements au niveau des profils des personnes sans domicile.....	36
2.2 Analyse Partie 2: Politiques de lutte contre le sans-abrisme	37
2.2.1 Stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme	37
Aperçu des stratégies intégrées existantes de lutte contre le sans-abrisme en Europe.....	37
Aperçu des pays européens ne disposant pas de stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme	47
Aperçu des contextes nationaux/régionaux où des progrès ont été réalisés en vue de développer une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme.....	50
2.2.2 La base de données sur les politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe	52
2.2.3 L'approche dirigée vers le logement et la prévention ciblée : Priorités thématiques clés pour les politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe	66
Les approches dirigées vers le logement pour lutter contre le sans-abrisme	66
Les approches dirigées vers le logement en Europe.....	68
Prévention ciblée	73
Prévention des expulsions	73
Sortie d'institutions	76
2.2.4 Qualité des services d'aide aux sans-abri.....	78
2.2.5 Politiques coercitives de lutte contre le sans-abrisme.....	81
3. Conclusions et Recommandations	84
Annexe 1 : Guide pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre l'exclusion liée au logement.....	89
Annexe 2 : Variables clés pour les systèmes d'information sur le sans-abrisme	91
Annexe 3 : Questionnaire	92

Résumé

4

Le présent rapport se concentre sur l'étendue et la nature du sans-abrisme dans les États membres de l'UE, qui analyse les progrès politiques réalisés ces dernières années au niveau de la lutte contre le sans-abrisme. Le rapport se fonde sur la contribution d'experts nationaux de 21 pays qui sont membres du Conseil d'administration de la FEANTSA.

La 1ère partie du rapport présente un aperçu du contexte politique européen et décrit l'apparition des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme en Europe au cours des deux dernières décennies. Elle explique la méthodologie de recherche et les définitions du sans-abrisme.

La 2e partie du rapport est une analyse en deux sections de la situation actuelle du sans-abrisme et des politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe.

La section 2.1 analyse les principales tendances au niveau de l'étendue du sans-abrisme et du profil des personnes sans domicile dans l'UE.

Le chapitre 2.1.1 se concentre sur l'étendue du sans-abrisme dans les 21 États membres couverts par le rapport. Bien que dans nombre de contextes, les données soient inadéquates pour brosser un tableau détaillé, il semble que le sans-abrisme ait augmenté au cours des cinq dernières années dans 15 États membres. Parfois, cette hausse est étroitement liée à la crise financière et économique. Toutefois, la hausse du sans-abrisme reflète également des problèmes structurels plus ancrés, ainsi que l'absence de politiques efficaces pour lutter contre le sans-abrisme. Le sans-abrisme a diminué aux Pays-Bas, en Finlande et en Écosse grâce au développement de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. Dans certains pays tels que l'Irlande, ces stratégies intégrées ont permis de limiter l'impact de la crise sur les niveaux de sans-abrisme.

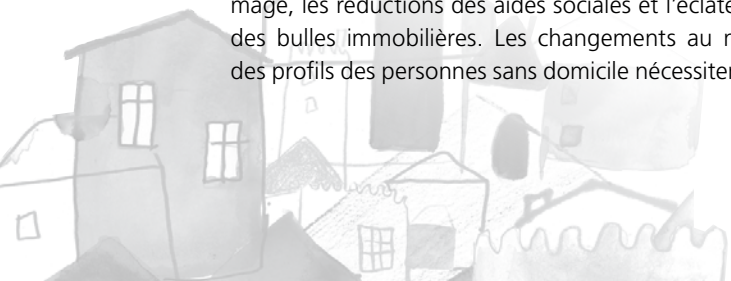
Le chapitre 2.1.2 se concentre sur l'évolution du profil des personnes sans domicile en Europe. La majorité des personnes sans domicile en Europe semble constituée d'hommes blancs d'âge moyen. Néanmoins, le profil du sans-abrisme est en évolution dans nombre d'États membres. On remarque notamment une hausse du nombre de femmes, familles, migrants et jeunes sans domicile. Dans certains pays, le profil socioéconomique des personnes sans domicile s'est élargi en raison de la crise et des nouvelles vulnérabilités causées par le chômage, les réductions des aides sociales et l'éclatement des bulles immobilières. Les changements au niveau des profils des personnes sans domicile nécessitent des

politiques réactives de lutte contre le sans-abrisme, et cela a des implications considérables pour les stratégies de lutte contre le sans-abrisme.

La section 2.2 se concentre sur l'évolution des politiques de lutte contre le sans-abrisme et le niveau d'ambition pour réduire le sans-abrisme dans les différents États membres.

Premièrement, le chapitre 2.2.1 analyse la mesure dans laquelle des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme ont été développées en Europe. Ces stratégies visent à réduire progressivement le sans-abrisme pour finalement éliminer ce problème à moyen ou long terme. D'aucuns estiment que ces stratégies sont nécessaires pour réaliser des progrès sensibles sur le sans-abrisme. Les éléments clés de ces stratégies intégrées englobent des objectifs stratégiques à moyen ou long terme ainsi que des objectifs opérationnels ; une approche pluridimensionnelle incluant une collaboration interministérielle et intersectorielle ; une approche durable avec une analyse régulière des politiques en termes de progrès par rapport au sans-abrisme ; un engagement politique ; et un financement adéquat. Des formes de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme ont été développées dans 10 pays européens au niveau national ou régional. Les pays qui n'ont pas développé ce type de stratégie peuvent être divisés en deux groupes : ceux qui disposent d'un système bien établi de services d'aide aux sans-abri mais qui n'ont pas de planification stratégique à plus long terme pour la réduction progressive du sans-abrisme, et ceux où le système des services d'aide aux sans-abri est en cours de développement. Il est encourageant de constater que de nombreux pays ne disposant pas de stratégie réalisent des progrès vers l'élaboration d'une stratégie intégrée. L'Union européenne a un rôle important à jouer pour aider les États membres à développer et mettre en œuvre ces stratégies.

Le chapitre 2.2.2 analyse la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme dans l'UE sont fondées sur des données. Afin de réaliser des progrès sensibles sur le sans-abrisme, le développement de politiques doit se baser sur des données. Pour cela, il convient de lier la recherche et les politiques en vue d'améliorer la connaissance et la compréhension du phénomène. Il importe également de définir clairement les responsabilités au niveau de la gestion des données et de développer une définition claire du sans-abrisme pour pouvoir collecter les données. En outre, il





convient de développer un lien clair entre les objectifs stratégiques et les stratégies de collecte de données, et de disposer d'outils adéquats pour collecter les données. Il existe des différences considérables au niveau de la mesure dans laquelle les politiques sont fondées sur des données en Europe. Certains pays disposent de systèmes de collecte de données bien ancrés ayant un rôle clair dans la planification et la veille stratégiques. D'autres pays disposent de quelques données mais celles-ci sont insuffisantes pour la planification stratégique visant à éliminer le sans-abrisme. Nombre de pays ont réalisé des progrès au niveau de la collecte de données sur les personnes sans domicile au cours de ces dernières années. Il existe également des connaissances importantes au niveau européen sur le type de données nécessaires et sur la façon dont celles-ci peuvent être collectées.

Le chapitre 2.2.3 analyse la mesure dans laquelle deux domaines-clés des politiques de lutte contre le sans-abrisme sont développés en Europe : les approches dirigées vers le logement et la prévention ciblée. De façon générale, les politiques de lutte contre le sans-abrisme sont de plus en plus complètes, ce qui signifie qu'elles ne se limitent pas à répondre aux besoins les plus basiques des personnes sans domicile mais qu'elles impliquent désormais la prévention du sans-abrisme ainsi que le relogement le plus rapide possible des personnes sans domicile avec un accompagnement approprié. Les approches dirigées vers le logement et la prévention ciblée ont émergé en tant que priorités pour réaliser des progrès durables sur le sans-abrisme. Cela reflète un passage plus large vers la « normalisation » des conditions de vie des personnes sans domicile, ce qui s'inscrit en porte-à-faux avec le modèle dominant de service et de politique en Europe, qui est orienté autour de l'aide aux personnes sans domicile au sein d'un système séparé d'aide aux sans-abri jusqu'au moment où ces personnes sont prêtes à réintégrer la société. De plus en plus de données au niveau européen ou international démontrent que les approches dirigées vers le logement sont une méthode efficace pour combattre le sans-abrisme. Certains pays tels que la Finlande, le Danemark et l'Écosse ont développé des stratégies de lutte contre le sans-abrisme dirigées vers le logement où l'accès direct à un logement avec un accompagnement approprié devient la principale offre de services. D'autres pays comme la France et le Portugal ont adopté une stratégie dirigée vers le logement mais sont dans une phase préopératoire de mise en œuvre. Dans d'autres pays encore comme l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, plusieurs formes de

services de logement accompagné sont bien établies, bien que l'approche transitoire des services d'aide aux sans-abri reste centrale pour au moins certains groupes de personnes sans domicile. Dans d'autres contextes, les approches dirigées vers le logement ne sont pas répandues, bien qu'il puisse exister des initiatives locales. Des mesures de prévention ciblée sont développées à différents niveaux dans certains États membres. Celles-ci tendent à se concentrer sur la prévention des expulsions et la sortie d'institutions. Dans certains États membres, la prévention est une des principales formes de services d'aide aux sans-abri tandis qu'elle est sous-développée dans d'autres.

Le chapitre 2.2.4 aborde la qualité des services d'aide aux sans-abri en Europe. Une analyse du personnel des services et de l'occupation des lits dans les services d'hébergement des sans-abri démontre que la qualité des services diffère fortement d'un pays à l'autre. Les conditions vont de dortoirs surpeuplés à des chambres individuelles dans des centres d'hébergement. La mesure dans laquelle les sans-abri bénéficient d'une prise en charge individuelle par des travailleurs sociaux qualifiés varie également considérablement. Les politiques orientées vers l'élimination du sans-abrisme nécessitent de plus en plus de dispositifs de qualité contribuant à mettre un terme à des situations de sans-abrisme au lieu de simplement les gérer. Cela nécessite le développement d'outils innovants de mesure des résultats. Il existe plusieurs exemples d'approches ayant été développées en Europe.

Le chapitre 2.2.5 analyse la mesure dans laquelle des politiques coercitives sont utilisées pour lutter contre le sans-abrisme dans les États membres. Dans un certain nombre de contextes, des mesures ont été introduites pour criminaliser les sans-abri ou utiliser des dispositifs visant à contrôler leur utilisation de l'espace public. Cela reflète souvent l'incapacité des politiques à proposer des alternatives décentes au sans-abrisme. Même lorsqu'il existe des services d'aide aux sans-abri proposant de réelles sorties du sans-abrisme, les approches coercitives représentent une stratégie à haut risque pouvant avoir des résultats négatifs pour les personnes sans domicile.

La 3e partie du rapport présente des conclusions et des recommandations politiques pour réaliser des progrès sur le sans-abrisme au sein de l'UE. Des recommandations spécifiques sont présentées sur la façon dont l'Union européenne peut continuer à soutenir et coordonner le développement de politiques efficaces de lutte contre le sans-abrisme dans les États membres.

1. Introduction

Étendue du rapport

6 Ce rapport analyse le sans-abrisme et les politiques de lutte contre le sans-abrisme dans les États membres de l'Union européenne (UE). Il fournit une analyse européenne de l'évolution du sans-abrisme en Europe. En outre, il analyse l'ambition des différents États membres pour mettre un terme au sans-abrisme et la façon dont cette ambition politique est traduite en cadres politiques. L'analyse est réalisée du point de vue des prestataires de services d'aide aux sans-abri à but non lucratif. L'étendue et l'évolution du sans-abrisme dans les différents contextes nationaux sont étudiées, de même que la nature et la structure des politiques de lutte contre le sans-abrisme dans ces contextes.

Le rapport n'est en aucun cas une analyse comparative des niveaux de sans-abrisme dans les États membres, et il n'est pas en mesure de fournir des statistiques agrégées sur l'étendue du sans-abrisme dans l'UE. Ceci ne serait pas possible sur la base des statistiques disponibles. Le principal accent du rapport est placé sur les cadres politiques utilisés par les États membres pour lutter contre le sans-abrisme et la façon dont ces cadres peuvent être améliorés. Si l'efficacité des politiques actuelles est étudiée dans une certaine mesure, le rapport n'a pas la prétention de fournir une évaluation détaillée de chaque politique nationale.

Ce rapport représente la première tentative d'analyse de l'évolution des politiques de lutte contre le sans-abrisme à l'échelon européen. En rédigeant ce rapport, la FEANTSA veut contribuer au renforcement du suivi du sans-abrisme au niveau de l'UE. Nous espérons que ce rapport pourra être utilisé pour améliorer la coordination politique au niveau européen dans le domaine du sans-abrisme pendant la période 2014-2020. À cette fin, le rapport fournit un exemple de la façon dont il est possible de suivre l'évolution des politiques de lutte contre le sans-abrisme des États membres. Par ailleurs, il élabore certaines priorités pour la future coordination des politiques des États membre dans ce domaine.

Outre cette synthèse européenne, des fiches-pays contenant un résumé de la situation du sans-abrisme et des politiques de lutte contre le sans-abrisme dans chaque État membre sont disponibles sur www.feantsa.org.

Contexte politique européen

Le sans-abrisme est une des priorités thématiques de la Méthode ouverte sociale de coordination (MOC) dans le cadre de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté. Les

ministres des Affaires sociales des États membres ont demandé une action concertée de l'UE sur le sans-abrisme en mars 2010 avec l'adoption du Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale¹. Le Rapport conjoint a souligné la nécessité de développer des stratégies nationales intégrées pour lutter contre le sans-abrisme, et a présenté plusieurs éléments clés de ces stratégies.

Depuis 2010, la stratégie Europe 2020, avec son objectif de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes confrontées à la pauvreté, a révisé le contexte politique de lutte contre la pauvreté au niveau de l'UE. Le sans-abrisme reste une priorité clé dans ce cadre. Une des initiatives phares de la stratégie Europe 2020 est la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EPAP). En définissant l'étendue de cette plateforme, la Commission a identifié le sans-abrisme comme « l'une des formes les plus extrêmes de pauvreté, qui a augmenté au cours de ces dernières années »². La liste des initiatives clés que la Commission s'est engagée à mettre en œuvre dans ce nouveau cadre contient plusieurs exemples d'action spécifique sur le sans-abrisme, notamment « la définition de méthodes pour poursuivre au mieux le travail amorcé sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, en tenant compte des résultats de la conférence de consensus de décembre 2010 »³.

Six examens par les pairs sur des politiques nationales dans le domaine du sans-abrisme ont été organisés dans le cadre de la MOC sociale :

- 2004: La stratégie pour les personnes à la rue, Angleterre, Royaume-Uni
- 2005: La prévention et la lutte contre le sans-abrisme, Danemark
- 2006: La stratégie nationale « Parcours vers un logement permanent », Norvège
- 2009: Dénombrer les sans-abri pour mieux organiser l'aide sociale, Autriche
- 2010: Elaboration d'une stratégie globale et participative face au sans-abrisme, Portugal
- 2010: Le programme national finlandais pour réduire le sans-abrisme de longue durée, Finlande

Ces examens par les pairs ont fourni une évaluation politique précieuse ainsi qu'un apprentissage mutuel sur la base d'analyses critiques. Ils ont également démontré l'intérêt et la demande pour des analyses politiques conjointes au niveau européen dans le domaine du sans-abrisme. En outre, la FEANTSA, en tant que réseau européen travaillant sur le sans-abrisme, a facilité une large série d'échanges trans-

1 6500/10
2 COM/2010/0758 final
3 SEC(2010) 1564 final



nationaux et d'apprentissage mutuel. Par conséquent, des praticiens et décideurs politiques sont engagés dans une dynamique européenne productive en matière de politiques de lutte contre le sans-abrisme dans le cadre de la stratégie européenne de lutte contre la pauvreté.

La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme était un événement officiel de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne en 2010. Sur la base de rapports d'experts, un jury indépendant a développé des conclusions sur six questions clés concernant les politiques de lutte contre le sans-abrisme. Leurs recommandations ont fourni une base pour développer une approche plus stratégique dans le domaine des politiques de lutte contre le sans-abrisme au niveau de l'UE.

Le Parlement européen s'est basé sur les recommandations du jury lorsqu'il a adopté le 14 septembre 2011 une Résolution appelant une stratégie européenne intégrée sur le sans-abrisme pour suivre, soutenir et coordonner le développement de stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme⁴. Tant le Comité des Régions⁵ que le Comité économique et social européen⁶ ont de leur propre initiative publié des opinions sur le sans-abrisme et ont demandé un cadre européen renforcé pour coordonner et aider les États membres à développer et mettre en œuvre des stratégies efficaces pour combattre ce problème.

En 2012, le programme de travail du Comité de la protection sociale s'est engagé à travailler sur la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement en analysant la façon dont la MOC peut permettre d'accorder une plus grande attention à cette question⁷.

Par ailleurs, le sans-abrisme est un problème particulièrement important dans le contexte actuel de crise économique et financière⁸. L'Enquête annuelle 2012 sur la croissance confirme que le sans-abrisme a augmenté dans certains États membres en raison de la crise⁹. Des États membres comme la Grèce et l'Espagne sont confrontés à des hausses rapides du problème. L'Examen trimestriel de l'UE sur la situation sociale et d'emploi de juin 2012 a révélé que le sans-abrisme a gagné du terrain aux quatre coins de l'UE à cause des pertes d'emploi et des baisses de revenus, notamment dans les États membres sur la périphérie de l'UE. L'examen souligne que même dans le contexte de récession et d'écla-

tement des bulles immobilières, les États membres disposant de politiques efficaces de lutte contre le sans-abrisme ont réussi à éviter des hausses plus importantes.

L'importance du sans-abrisme en tant que défi sociopolitique est bien reflétée dans les Programmes nationaux de réforme (PNR). Ces programmes décrivent les engagements des États membres en vue de réaliser des progrès sur la stratégie Europe 2020 et ses objectifs par rapport aux 10 directives sur les politiques économiques et d'emploi¹⁰. Plus de la moitié des gouvernements nationaux de l'UE ont inclus des mesures ciblées sur le sans-abrisme dans leur PNR. Ces pays sont la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni¹¹.

En mars 2012, dans le cadre de la Présidence danoise du Conseil de l'UE, la 11^e rencontre annuelle des personnes en situation de pauvreté s'est concentrée sur le sans-abrisme et le droit au logement dans le contexte de crise. L'événement a rassemblé plus de 150 délégués (personnes avec une expérience directe de la pauvreté et/ou du sans-abrisme) venant de 30 pays afin de contribuer activement aux processus politiques européens liés au sans-abrisme. Les messages clés de la rencontre ont conclu d'une part que « la complexité du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement nécessitait des solutions intégrées » et d'autre part qu'« il était nécessaire de développer des stratégies intégrées en matière de logement et de sans-abrisme aux niveaux local, régional, national et européen »¹².

En juillet 2012, le Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO) de l'UE a adopté des conclusions sur « Relever les défis démographiques en renforçant la participation de tous au marché du travail et à la société ». Le Conseil a invité les États membres et la Commission européenne à « développer et promouvoir des programmes adéquats pour les personnes sans domicile »¹³.

Le contexte politique présenté ci-dessus démontre que deux facteurs motivent la présence du sans-abrisme dans l'agenda politique de l'UE. Premièrement, le sans-abrisme est en hausse dans nombre de pays en raison de la crise. Deuxièmement, une dynamique européenne a été développée autour des politiques de lutte contre le sans-abrisme

4 B7-0475/2011

5 2011/C 15/08

6 2012/C 24/07

7 SPC/2011.12/8

8 H. Frazer and E. Marlier (2011), *Social Impact of the Crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures*, CEPS/INSTEAD

9 COM(2011) 815 final

10 SEC(2010) 488 final

11 FEANTSA (2012) *Programmes nationaux de réforme 2012 et l'objectif sur la pauvreté de la stratégie Europe2020 : L'investissement dans la réduction du sans-abrisme émergent en tant que priorité dans la stratégie Europe2020*, Bruxelles

12 11373/12

13 Conclusions du Conseil "relever les défis démographiques en renforçant la participation de tous au marché du travail et à la société", 3177^e réunion du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Luxembourg, 21 juin 2012

avec un accent sur l'amélioration des échanges, de la coordination et de l'accompagnement dans ce domaine.

8

Pour répondre à ce problème, les différents instruments européens disponibles pour lutter contre le sans-abrisme – les fonds structurels, la Méthode ouverte de coordination, la Plateforme européenne contre la pauvreté, – doivent être mobilisés dans un cadre intégré pouvant améliorer la coordination politique et le soutien des États membres. Ce cadre devra se fonder sur les preuves tangibles concernant les politiques efficaces pour réaliser des progrès sur le sans-abrisme. En outre, il devra développer des mécanismes pour suivre les progrès. Ce rapport vise à nourrir la réflexion sur le développement d'un tel cadre européen.

L'apparition des stratégies de lutte contre le sans-abrisme en Europe

Au cours des vingt dernières années, de plus en plus de stratégies spécifiques sur le sans-abrisme ont été développées au niveau national ou régional. Ces stratégies fournissent un cadre intégré à moyen ou long terme pour mettre en œuvre de politiques de lutte contre le sans-abrisme et sont généralement caractérisées par les éléments suivants : la définition d'objectifs quantitatifs et/ou qualitatifs, une approche intégrée pour lutter contre le sans-abrisme en tant que processus complexe et dynamique, des mécanismes de gouvernance définissant les rôles respectifs des différents acteurs, l'allocation de ressources financières et une évaluation constante.

Un des facteurs expliquant la hausse du nombre de stratégies est la compréhension accrue des coûts sociaux, économiques et personnels du sans-abrisme. Dans certains cas, cela a généré une certaine ambition en termes de réduction progressive voire d'élimination de différentes formes de sans-abrisme, en lieu et place de la simple gestion du problème¹⁴. À ce jour, neuf pays européens ont développé des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. L'importance de ces stratégies a été soulignée dans plusieurs documents politiques européens, notamment dans le Rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale en 2010, la Résolution du Parlement européen sur une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme, les conclusions de la conférence européenne de consensus et les conclusions du Conseil EPSCO sur « Relever les défis démographiques en renforçant la participation de tous au marché du travail et à la société »¹⁵. Elle a également été

soulignée par des experts indépendants sur l'inclusion sociale dans le cadre de la MOC sociale¹⁶. Un des principaux objectifs de ce rapport est de définir la mesure dans laquelle des stratégies intégrées sont mises en œuvre ainsi que la mesure dans laquelle elles contribuent à réaliser des progrès sur le sans-abrisme.

Méthodologie

Ce rapport a été rédigé principalement sur la base de contribution d'experts nationaux membres du Conseil d'administration de la FEANTSA. L'analyse et la collecte de données ont été réalisées entre février et octobre 2012. Des contributions nationales sous la forme de réponses à un questionnaire ont été envoyées par des membres de la FEANTSA provenant de 21 des États membres de l'UE¹⁷. En Bulgarie, Chypre, Estonie, Lettonie, Malte et Slovaquie, le secteur d'aide aux sans-abri, donc les membres de la FEANTSA, n'est pas structuré de façon adéquate pour contribuer à ce rapport. D'autre part, certaines informations ont été envoyées par des membres norvégiens.

Le questionnaire semi-normalisé (voir annexe 3) consistait en différentes questions ouvertes. En plus de répondre aux questions et de renvoyer le questionnaire, des experts nationaux ont également envoyé des documents en annexe incluant des études, des textes juridiques, ainsi que des documents publics pour illustrer la situation dans leur contexte national. Le secrétariat de la FEANTSA a réalisé des recherches supplémentaires en utilisant des sources secondaires comme la littérature politique nationale ou européenne. Ces documents ont été analysés par rapport à deux grandes questions :

1. Quelle est l'étendue du sans-abrisme et comment évolue le problème au cours du temps ?
2. Existe-t-il un cadre politique ambitieux visant à réduire progressivement le sans-abrisme ?

La première question visait à définir le plus clairement possible l'étendue du sans-abrisme dans différents États membres ainsi que les principales évolutions en termes de hausse/diminution du problème et de changements au niveau de la composition de la population sans domicile. L'objectif était de fournir un contexte pour comprendre la nature et la pertinence des cadres politiques et définir les défis émergents.

¹⁴ FEANTSA (2010) *Mettre un terme au sans-abrisme : Guide pour les décideurs politiques*, Bruxelles

¹⁵ Conclusions du Conseil *Relever les défis démographiques en renforçant la participation de tous au marché du travail et à la société*, 3177^e réunion du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs, Luxembourg, 21 juin 2012

¹⁶ Hugh Frazer et Eric Marlier (2009) *Homelessness and housing exclusion across EU Member States: Analysis and suggestions on the way forward by the EU Network of independent experts on social inclusion*, Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSTEAD, 15 décembre 2009

¹⁷ Autriche, Belgique, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suède, Royaume-Uni



La deuxième question visait à analyser la mesure dans laquelle le sans-abrisme était combattu au sein d'un cadre politique ambitieux cherchant réellement à réduire voire à éliminer ce phénomène sociétal (au lieu de simplement fournir des réponses curatives). Afin de répondre à cette deuxième question, cinq grands facteurs ont été pris en compte :

- i. La mesure dans laquelle le sans-abrisme se base sur une **stratégie intégrée** au niveau national ou régional ;
- ii. La mesure dans laquelle la politique **se fonde sur des données** ;
- iii. La mesure dans laquelle la politique est **globale** et inclut :
 - iv. Une prévention ciblée
 - v. L'intégration d'approches dirigées vers le logement ;
 - vi. La **qualité des services d'aide aux sans-abri**
 - vii. La mesure dans laquelle des **mesures coercitives** sont utilisées pour répondre au sans-abrisme

Ces facteurs ont été définis sur la base des données existantes concernant les éléments qui devraient être présents dans les stratégies efficaces de lutte contre le sans-abrisme. Ils ont été définis dans le Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Ils ont également été rendus compte dans les conclusions du jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme et sont appuyés par de plus en plus de données à l'échelon européen et international sur la façon dont il est possible de réaliser des progrès sur le sans-abrisme. La décision de se concentrer sur ces cinq facteurs peut être justifiée comme suit :

- **Une stratégie intégrée** fait référence à un cadre politique national ou régional pour faciliter la réduction progressive du sans-abrisme au cours du temps. Ce cadre doit être durable en termes d'adéquation des financements et de niveau d'engagement politique, impliquer une structure de gouvernance permettant une participation de tous les acteurs et inclure des objectifs à long terme.
- **Une approche fondée sur des données** fait référence à des stratégies pour la collecte de données afin de baser les politiques sur une compréhension approfondie de l'étendue et de la nature du problème. Elle implique la définition d'objectifs et le suivi des progrès par rapport à des objectifs concrets, ainsi que le fait de lier le développement de politiques publiques et recherche, pour faciliter une bonne compréhension et connaissance de la question.

- Afin d'être **globales**, les politiques de lutte contre le sans-abrisme doivent couvrir l'ensemble des besoins des personnes sans domicile en mettant l'accent sur la prévention, les services d'urgence, l'hébergement temporaire, et des solutions pérennes de logement. Toutes les politiques de lutte contre le sans-abrisme englobent un certain degré d'hébergement d'urgence et temporaire, même si cela peut être inadéquat. La fourniture d'un hébergement d'urgence n'est pas un indicateur d'ambition pour trouver des solutions pérennes au sans-abrisme. Dans ce contexte, deux autres domaines des politiques de lutte contre le sans-abrisme sont particulièrement importants :

- **La prévention ciblée**
- **L'intégration d'approches dirigées vers le logement.**

Alors que la mise à disposition d'hébergements d'urgence et temporaires est un élément essentiel des politiques de lutte contre le sans-abrisme, les politiques qui cherchent à réduire et à éliminer progressivement le sans-abrisme doivent également inclure la prévention du sans-abrisme et des solutions permanentes de logement.

- La façon dont la **qualité des services d'aide aux sans-abri** est contrôlée et promue est un indicateur efficace de la mesure dans laquelle la politique est coordonnée et soutenue par un cadre national ou régional.
- L'utilisation de **mesures coercitives** pour combattre le sans-abrisme a augmenté dans plusieurs contextes européens au cours de ces dernières années, ce qui est inquiétant dans la mesure où cela démontre l'incapacité de certains pouvoirs publics à développer des solutions efficaces.

Sur la base des questions, les données issues du questionnaire et des sources secondaires ont été analysées et traduites dans un rapport européen. Plusieurs conclusions et recommandations politiques ont ensuite été développées.

Limites de la méthodologie

La méthodologie utilisée pour ce rapport présente quelques limites. La première concerne l'étendue de la collecte de données. Seuls 21 États membres ont été couverts par les contributions nationales. Cela reflète les limites de l'appartenance des membres à la FEANTSA. Dans la mesure du possible, l'auteur du rapport a essayé d'intégrer des informations sur les autres États membres en se basant sur des sources alternatives.

10

Bien évidemment, les informations qui ont pu être collectées et analysées pour chaque pays étaient également limitées. Le sans-abrisme et les politiques de lutte contre le sans-abrisme diffèrent sensiblement entre les différentes régions et municipalités. Les experts nationaux devaient résumer des modèles complexes et variés le plus précisément possible afin de fournir une vue d'ensemble de la situation. Il n'était tout simplement pas possible de se concentrer sur tous les aspects des politiques dans les différents pays. Dès lors, des choix pragmatiques ont dû être réalisés pour répondre au questionnaire et rédiger l'analyse finale.

Les experts nationaux avaient accès à des niveaux divers de données. En règle générale, les pays de l'Europe de l'Ouest et du Nord pouvaient se reposer sur une politique plus ancrée de lutte contre le sans-abrisme, ce qui permettait une collecte plus approfondie de données statistiques, des stratégies et documents, ainsi que des études plus larges sur le sans-abrisme. Les experts nationaux de ces pays pouvaient dès lors se baser sur des informations et données plus détaillées. À l'inverse, les pays du sud de l'Europe disposaient de données moins complètes, reflétant le fait que le sans-abrisme figurait moins au centre des priorités stratégiques. En Europe centrale et de l'Est, les politiques et services sont généralement plus restreints et les données disponibles sont souvent plus limitées.

Par ailleurs, les données et informations disponibles (liées au niveau de priorité stratégique et aux services disponibles) varient considérablement entre les différents États membres. Certaines régions (souvent les plus peuplées) disposent de meilleures réponses politiques au sans-abrisme ainsi que de meilleures données et informations que les autres régions. Les grandes villes ont souvent des contextes politiques spécifiques, ce qui implique davantage de données et informations publiques. Le niveau politique de compétence pour les politiques de lutte contre le sans-abrisme varie également entre les différents États membres. Dans les pays qui disposent de structures fortement régionalisées ou localisées, il était plus difficile de refléter la situation nationale. Même si l'unité de base de la collecte de données était les États membres, l'analyse présentée dans le rapport final se concentre parfois sur des cadres politiques régionaux afin de définir la réalité des politiques de lutte contre le sans-abrisme.

Le rapport se repose sur la contribution d'experts nationaux. Cela signifie qu'il est basé sur la lecture subjective

de la situation nationale par les experts nationaux membres du Conseil d'administration de la FEANTSA. Il importe de noter que le questionnaire a été complété par les experts nationaux dans le cadre de leur présence volontaire au sein du Conseil de la FEANTSA. Le temps qu'ils pouvaient consacrer à ce rapport était souvent limité, ce qui n'est pas sans engendrer de différences sensibles au niveau des détails et de la rigueur des rapports nationaux.

Qualité des données disponibles sur le sans-abrisme dans l'UE

En règle générale, les données disponibles sur le sans-abrisme dans l'UE sont limitées. Relativement peu de gouvernements nationaux mesurent le sans-abrisme de façon systématique, même si l'on peut constater des progrès considérables, de plus en plus de pays développant des systèmes nationaux de collecte de données sur le sans-abrisme. Toutefois, même lorsque des données sont collectées, celles-ci ne sont pas comparables au niveau européen. Un des grands problèmes rencontrés lors de la rédaction de ce rapport est l'absence de données quantitatives et qualitatives comparables à travers les différents pays de l'UE. Même si des progrès sont réalisés pour améliorer la situation, cela reste une contrainte majeure.

Des précédentes études ont souligné l'absence de données complètes sur le sans-abrisme dans la plupart des États membres. Même les pays qui disposent des meilleurs services et politiques d'aide aux sans-abri sont confrontés à l'absence de données globales. Pleace *et al.* a défini trois groupes en termes de qualité de données disponibles sur le sans-abrisme¹⁸:

- Des données généralement assez limitées sur le sans-abrisme, même si des informations sont disponibles au niveau des municipalités ou des villes (souvent sur les personnes dormant dans la rue ou dans des centres d'hébergement) ;
- Quelques données sur le sans-abrisme mais avec des lacunes importantes ;
- Des données relativement étendues sur le sans-abrisme, mais ne couvrant pas tous les groupes de personnes sans domicile ou toutes les régions du pays.

Les personnes sans domicile ne sont généralement prises en compte ni par les enquêtes sur les ménages ni par les recensements nationaux. Le recensement de la population et de l'habitat de 2011 a permis de comptabiliser les personnes

18 Nicholas Pleace, Nora Teller et Deborah Quilgars (2011) *Social Housing Allocation and Homelessness on Homelessness* Etudes comparatives de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, FEANTSA, Bruxelles



sans domicile étant donné que la CE avait demandé l'inclusion de ce groupe. Une analyse préliminaire suggère que les efforts consentis pour comptabiliser les personnes sans domicile dans le recensement varient considérablement d'un pays à l'autre. Les directives limitées de l'UE en termes de définition, de comptage ou d'estimation du sans-abrisme ont été appliquées par seulement quelques pays. En outre, les bureaux de recensement n'ont souvent pas pris les personnes sans domicile en considération. Au moment de la rédaction de ce rapport, la plupart des pays qui n'avaient pas utilisé le recensement pour comptabiliser les personnes sans domicile n'avaient pas encore publié de données. De façon générale, tout porte à croire que l'ambition d'une statistique européenne sur le sans-abrisme fondée sur le recensement de 2011 ne sera pas traduite dans la réalité.

Les limites au niveau des données sur le sans-abrisme incluent le fait que la collecte de données se concentre principalement sur le comptage et couvre des informations assez limitées sur les caractéristiques personnelles (âge, nationalité, etc.). Il manque souvent des informations clés pour l'analyse et l'interprétation, notamment sur les périodes de sans-abrisme. Au niveau européen voire au niveau national dans certains cas, la collecte de données ne se fonde pas sur des définitions ou méthodes de comptage communes, ce qui limite fortement la comparabilité des données entre les pays ou au cours du temps. Relativement peu de pays collectent des données sur le sans-abrisme de façon régulière ou constante. Cela signifie que certaines données peuvent être obsolètes.

Il existe néanmoins différentes sources de données disponibles, et beaucoup de progrès ont été réalisés en matière de collecte de données sur le sans-abrisme au cours des dernières années. Au niveau européen, différents projets ont été mis en œuvre pour améliorer la collecte. Une étude européenne sur la mesure du sans-abrisme, commanditée par la DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion, a analysé les méthodes de collecte de données sur le sans-abrisme en Europe¹⁹. Le rapport présente une méthodologie pour développer des systèmes d'information sur le suivi des sans-abri et élabore plusieurs recommandations pour la Commission européenne et les gouvernements nationaux. Le projet MPHASIS (2007–2009) s'est concentré sur l'amélioration du suivi des informations sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement dans 20 pays européens sur la base des recommandations de l'étude précédente²⁰.

Définition du sans-abrisme : La typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

La définition de référence du sans-abrisme utilisée pour la collecte de données et l'analyse des données dans ce rapport est la Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement, connue sous le nom d'ETHOS (voir tableau 1.2 ci-dessous)²¹. ETHOS a été lancée par la FEANTSA en 2005 en vue de promouvoir une compréhension commune du sans-abrisme et fournir une définition-cadre commune du sans-abrisme à travers l'UE. Elle fournit un « langage commun » sur le sans-abrisme afin de faciliter les échanges, l'apprentissage mutuel, les débats et les comparaisons au niveau de l'UE. La conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme²² a conclu que la typologie ETHOS devrait être adoptée à travers l'UE :

« Le jury met en parallèle des définitions communes du sans-abrisme comme le fait de dormir dans la rue et conclut que le sans-abrisme est un processus complexe, dynamique et différencié qui implique différentes trajectoires et différentes sorties ou « parcours » pour différents individus et différents groupes. Le jury recommande l'adoption de la typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS), qui a été lancée par la FEANTSA en 2005 en tant que définition cadre commune de l'exclusion liée au logement. »

Le modèle ETHOS se base sur une conceptualisation de la notion de « home » en anglais (le « chez soi » ou le « foyer ») qui englobe les domaines physiques, sociaux et juridiques d'un logement adéquat et sûr. Le sans-abrisme est conceptualisé en termes de lacune au sein d'un ou plusieurs des domaines suivants :

- Physique, à savoir l'absence de logement ou de logement adéquat.
- Juridique, à savoir des droits limités ou l'absence de droits pour maintenir un hébergement.
- Social, à savoir un hébergement ou une situation de vie qui nuit à la qualité de vie en raison d'une intimité insuffisante ou de l'absence d'espace pour les relations sociales.

La typologie ETHOS définit quatre grandes situations de vie : les personnes sans abri, les personnes sans logement, les personnes en logement précaire et les personnes en logement inadéquat. Le tableau 1.1 illustre ces domaines théoriques du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement en termes des domaines juridique, physique et social d'un logement.

19 Bill Edgar, Matt Harrison, Peter Watson et Volker Busch-Geertsema (2007) *Mesure du sans-abrisme au niveau européen*, Communautés européennes, Bruxelles

20 Voir : <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>

21 FEANTSA (2005) *ETHOS – Typologie européenne de l'exclusion liée au logement*

22 *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : Recommandations politiques du jury (2010)*

Tableau 1.1: Les domaines théoriques de l'exclusion liée au logement au sein de la typologie ETHOS

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

Selon ETHOS, le sans-abrisme (où la situation de vie d'un ménage est *inacceptable* dans au moins *deux* des domaines physique, juridique et social), englobe deux catégories : les personnes « sans abri », et les personnes « sans logement » (Catégories 1.1 à 7.2, Tableau 1.2).

Il va sans dire que les situations de vie décrites dans ces catégories opérationnelles ne sont pas considérées comme

des situations de sans-abrisme dans tous les États membres. En outre, la disponibilité des données sur les différentes catégories varie d'un pays à l'autre. Tous les experts nationaux ayant contribué à ce rapport ont été invités à parler de la situation concernant les catégories 1.1 à 3.1. Toutefois, les répondants ont également été invités à fournir des informations sur les autres catégories de la typologie ETHOS dans la mesure du possible.



**Tableau 1.2 : Typologie européenne du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement (ETHOS)**

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

13

Définitions utilisées au niveau national ou régional

Les définitions du sans-abrisme utilisées par les experts nationaux sont diverses. Cela reflète tant les différences au niveau des définitions nationales/régionales que l'utilisation de plusieurs définitions au sein d'un même pays. Par exemple, la définition utilisée par le bureau national des statistiques diffère parfois de celle utilisée par les décideurs politiques ou les prestataires de services. Dans certains pays, différentes régions, municipalités et ONG utilisent des définitions différentes du sans-abrisme, notamment lorsqu'il n'existe pas de définition cadre pour soutenir les politiques nationales ou régionales.

Les définitions opérationnelles et officielles utilisées dans les États membres ne correspondent généralement pas entièrement aux catégories d'ETHOS. Dans certains pays comme la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède, les définitions du sans-abrisme sont très proches de la typologie ETHOS. Dans d'autres contextes en revanche, les catégories d'ETHOS se retrouvent nettement moins dans les définitions utilisées.

Les experts nationaux ont géré la complexité de la définition de façon pragmatique. Ils ont utilisé ETHOS comme référence et se sont concentrés sur la façon dont le sans-

14

abrisme était *généralement* défini dans leurs pays. Le format ouvert du questionnaire a permis aux experts nationaux de répondre aux questions avec suffisamment d'informations contextuelles pour clarifier la notion de « sans-abris » dans différents contextes et préciser les situations de vie abordées. Dans pratiquement tous les contextes nationaux, les personnes dormant dans la rue ou dans des hébergements d'urgence sont définies comme des personnes sans abri. Cela englobe les deux catégories « sans abri » définies par la typologie ETHOS (1.1 et 2.1). En outre, les personnes vivant en foyer d'hébergement d'insertion, en logement provisoire ou en hébergement de transition avec accompagnement (3.1 – 3.3.) sont également souvent considérées comme sans abri. Pour cette raison, tous les experts nationaux ont été invités à aborder principalement la situation des personnes sans abri et sans logement et à se référer également à d'autres catégories d'ETHOS.





2. Analyse

2.1 Partie 1 : Principales tendances du sans-abrisme (étendue et profil)

L'objectif de cette section est de fournir un panorama des récentes tendances au niveau du sans-abrisme dans l'UE. Cette section se concentre sur deux grandes questions dans les 21 États membres couverts par ce rapport :

- Les tendances au niveau de l'étendue du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années
- Les tendances au niveau de l'évolution du profil des personnes sans domicile

2.1.1 Aperçu des tendances au niveau de l'étendue du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années

Les experts nationaux ont été invités à parler des tendances du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années. La majorité des pays a pu se baser sur des données couvrant au moins les personnes dormant dans la rue et dans des hébergements d'urgence, ainsi que sur les personnes vivant dans des foyers d'hébergement pour personnes sans domicile (catégories opérationnelles 1-3 de l'ETHOS). Même lorsque les données étaient relativement limitées, la plupart des experts nationaux a pu donner des indications de tendances sur la base des informations disponibles sur la hausse ou la baisse du sans-abrisme au cours des dernières années.

La période précise couverte par les répondants nationaux variait d'un pays à l'autre. De fait, les informations dispo-

nibles pour décrire les tendances n'étaient pas similaires dans tous les pays. Certaines données étaient plus récentes, ce qui eut un impact sur la précision des tendances décrites. L'analyse ici se concentre sur un tableau instantané des tendances selon les données et informations disponibles.

L'unité basique d'analyse pour étudier ces tendances est l'État membre. Néanmoins, lorsque les données indiquaient des situations différentes au sein d'un État membre, ces informations ont été prises en considération. Ces données sont présentées en raison de la gouvernance décentralisée de certains pays. Au Royaume-Uni par exemple, des différences sensibles ont été notées au niveau des tendances entre l'Écosse et les trois autres gouvernements locaux. Dans le cas de l'Allemagne, les données disponibles pour la région de la Rhénanie du Nord – Westphalie contrastaient avec les données disponibles pour les autres régions. En Belgique, les données envoyées concernaient principalement Bruxelles et la Flandre. Aucune information n'avait été collectée pour la Wallonie. D'autres pays avec un niveau élevé de décentralisation tels que l'Espagne ont été en mesure de fournir des informations sur des tendances nationales malgré la gouvernance régionalisée. Force est de constater que les tendances générales masquaient des variations au sein de tous les pays. Souvent, le sans-abrisme est en baisse dans certaines régions mais la tendance nationale est à la hausse (ou vice-versa).

15

Tableau 2.1 Aperçu des tendances au niveau de l'étendue du sans-abrisme (1 – 5 dernières années)

Tendance	État membre	Total
Hausse du sans-abrisme	Autriche, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Portugal, Pologne, Slovénie, Espagne, Suède, Royaume-Uni (Angleterre, Irlande du Nord, Pays de Galles)	15 États membres
Baisse du sans-abrisme	Finlande, Pays-Bas, <i>Plus Rhénanie du Nord-Westphalie et Écosse.</i>	2 États membres <i>Plus 2 cas spécifiques au sein d'États membres</i>
Aucune tendance	Roumanie, Luxembourg, Belgique	3 États membres
Niveaux stables de sans-abrisme	Danemark	1 État membre
Total des États membres		21

Le sans-abrisme reste une réalité dans tous les États membres. Selon les informations envoyées par les experts nationaux, le sans-abrisme a augmenté ces dernières années dans 15 des 21 États membres étudiés. Seuls 3 États membres n'ont pu définir de tendance générale au niveau de l'étendue du sans-abrisme à cause de l'absence de données. Deux États membres ont mentionné une baisse du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années. Le sans-abrisme était en baisse dans 2 cas supplémentaires au sein d'États membres, à savoir dans la région de la Rhénanie du Nord-Westphalie en Allemagne et en Écosse. Seul 1 État membre a rapporté un niveau stable de sans-abrisme. Il va sans dire que les niveaux de sans-abrisme définis par la collecte de données varient chaque année et que la définition des tendances est quelque peu subjective. Néanmoins, les membres de la FEANTSA sont bien placés pour évaluer l'évolution du sans-abrisme dans leurs contextes nationaux. La section suivante décrit et analyse cette évolution de façon plus approfondie en analysant quatre groupes de pays :

- Groupe 1: Hausse du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années
- Groupe 2: Baisse du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années
- Groupe 3: Niveaux stables de sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années
- Groupe 4: Pas de tendance générale

Groupe 1: Hausse du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années

Comme démontré par le tableau 2.1 plus haut, le sans-abrisme est en hausse dans la plupart des pays de l'UE. Cela se reflète dans les perceptions des citoyens européens. En 2010, trois citoyens européens sur quatre estimaient que le sans-abrisme avait augmenté dans leur pays au cours des trois années précédentes²³. Cette perception était particulièrement forte dans les pays d'Europe centrale et de l'Est ainsi qu'en Grèce et en Espagne. Au niveau de l'UE, les hausses du sans-abrisme sont décrites comme un des principaux impacts de la crise économique et financière actuelle²⁴.

Le tableau 2.2 ci-dessous présente les 15 pays ayant rapporté une hausse du sans-abrisme et définit la mesure dans laquelle ces hausses sont liées au contexte de la crise selon les experts nationaux. L'analyse se concentre principalement sur l'importance de la crise pour expliquer la hausse du sans-abrisme. Alors que la crise a clairement joué un rôle en matière de hausse du sans-abrisme dans certains pays, le tableau révèle que ce n'est pas le cas dans d'autres États membres.

23 Eurobaromètre spécial sur la pauvreté et l'exclusion sociale n° 355, 2010, question 30.2.

24 Examen trimestriel de l'UE sur la situation sociale et d'emploi, juin 2012.

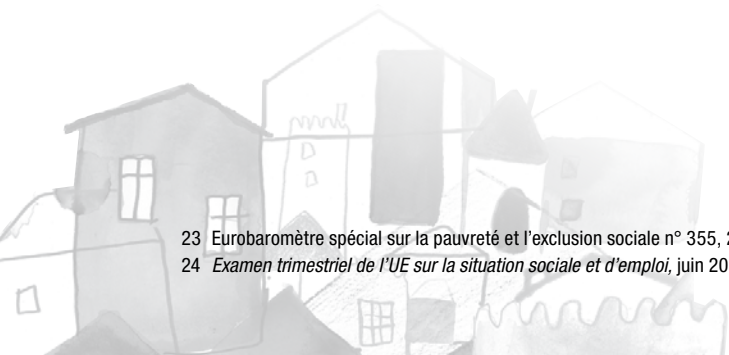



Tableau 2.2 États membres ayant rapporté une hausse du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années

Pays	Données sur la hausse du sans-abrisme	Impact de la crise financière et économique
Autriche	Alors qu'il n'existe pas suffisamment de données nationales en Autriche, les données locales suggèrent que le sans-abrisme est en hausse dans de nombreuses villes. Le rapport sur la situation sociale à Vienne démontre que le nombre d'usagers de services d'aide aux sans-abri a augmenté chaque année entre 2000 et 2009. Quelques 7 526 personnes ont eu recours aux services d'aide aux sans-abri en 2009, ce qui représente une hausse par rapport à 2008, où ce nombre était de 6 599. Il convient toutefois de noter que ces données révèlent davantage l'évolution des services disponibles que le nombre de personnes sans domicile. Des journaux ont également dénoncé un nombre insuffisant de centres d'hébergement par rapport à la demande accrue à Vienne. Une enquête annuelle des prestataires de services à Salzbourg a fourni des données sur les 15 dernières années et démontre une hausse constante du sans-abrisme durant cette période, l'enquête de 2011 estimant qu'il y avait environ 1000 personnes sans domicile à Salzbourg et dans ses environs. Cette tendance à la hausse n'est clairement pas uniforme. En Basse-Autriche par exemple, le nombre d'usagers des centres d'hébergement est resté relativement stable entre 2007 et 2010.	L'expert national a attribué la hausse du sans-abrisme à Vienne à la hausse du nombre de citoyens européens provenant des nouveaux États membres et confrontés au sans-abrisme au cours des dernières années. À Salzbourg, la hausse des prix des logements et la pénurie de logements abordables sont les causes principales. La crise financière n'était pas considérée comme un facteur important.
République tchèque	Malgré l'absence de statistiques fiables au niveau national, une hausse du sans-abrisme est rapportée sur la base de données et observations des prestataires de services. Selon le registre national des services sociaux, le nombre d'usagers des centres de jour a augmenté de 10% durant la période 2009-2010. Le niveau général d'occupation des services a augmenté au cours des dernières années.	On ne sait pas dans quelle mesure la hausse actuelle est une conséquence de la crise. La principale cause citée par l'expert national est l'absence de politique stratégique en matière de logement.
France	Les prestataires de services rapportent une hausse de la demande au cours des 5 dernières années. Le Samu Social de Paris a révélé une hausse de 24% des demandes d'hébergement via la ligne téléphonique 115 ²⁵ pour les sans-abri durant l'hiver au cours des cinq dernières années. Le Secours Catholique affirme qu'en 2010, le nombre total de personnes utilisant ses services était de 1 492 000 – soit une hausse de 2,3% par rapport à 2009. En 2009, l'Observatoire national du 115 a rapporté 3 736 demandes d'hébergement au cours d'une nuit en février, soit une hausse de 22% par rapport à la même période en 2008. Dans son rapport d'activité de 2010, l'Observatoire du Samu social de Paris a indiqué que les demandes d'hébergement à Paris avaient augmenté de 21% par rapport à 2009.	Il y avait une hausse constante de la demande d'hébergement déjà avant la crise. On ne sait pas dans quelle mesure la hausse du sans-abrisme s'est intensifiée en raison de la crise. Les prestataires de services affirment que de plus en plus de personnes sont vulnérables par rapport au sans-abrisme, et sont inquiets quant à l'impact des gels des budgets pour plusieurs catégories de services d'aide aux sans-abri.

25 Le 115 est une ligne téléphonique offrant conseils et orientation vers l'hébergement aux sans-abri en France.

Pays	Données sur la hausse du sans-abrisme	Impact de la crise financière et économique
Allemagne	<p>La fédération allemande des prestataires de services pour sans-abri (BAG W) estime que le nombre de personnes sans domicile a augmenté de 10% entre 2008 (227 000) et 2010 (248 000), à la suite d'une longue période de diminution. BAG W estime une hausse d'environ 10% du nombre de personnes dormant dans la rue, passant de 20 000 à 22 000. Elle affirme également que le nombre de personnes menacées par le sans-abrisme a augmenté de 3,3%, passant de 103 000 en 2008 à 106 000 en 2010.</p> <p>Il n'existe pas de données nationales. Les données régionales suggèrent une baisse du sans-abrisme dans certaines régions, notamment en Rhénanie du Nord-Westphalie (voir l'entrée séparée dans le tableau 2.3)</p>	<p>Les raisons données à cette hausse par l'expert national incluent une pénurie de logements abordables (surtout dans les aires métropolitaines), assortie de coupes budgétaires pour les logements sociaux. La pauvreté causée par le chômage de longue durée et les bas salaires est une autre cause de la hausse du sans-abrisme, tout comme la protection sociale inadéquate pour les chômeurs, l'accompagnement inadéquat des jeunes au niveau du logement et la réduction des mesures de promotion de l'emploi. Une inversion de la précédente tendance à la baisse des niveaux de sans-abrisme est constatée au niveau national.</p>
Grèce	<p>Les prestataires de services estiment que le nombre de personnes sans domicile en Grèce a augmenté de 25% entre 2009 et 2011 pour atteindre le nombre de 20 000 personnes.</p>	<p>La hausse rapide du sans-abrisme est en partie causée par la crise. La hausse du chômage et la chute des revenus ont augmenté la vulnérabilité de la population face au sans-abrisme, de plus en plus de personnes rencontrant des difficultés pour prendre en charge les coûts du logement. Les mesures d'austérité ont eu un impact majeur sur la capacité des services alors que la demande est en hausse.</p>
Hongrie	<p>Les données sur le sans-abrisme sont collectées via une enquête des services réalisée par <i>Budapesti Módszertani Szociális Központ</i> le 3 février de chaque année. Le nombre de personnes interrogées vivant dans des centres d'hébergement est passé de 3 708 le 3 février 2008 à 6 302 la même nuit en 2011. Le nombre de personnes dormant dans la rue a en revanche diminué, passant de 3 068 en 2010 à 2 870 en 2011.</p>	<p>Il y avait une hausse constante du sans-abrisme déjà avant la crise. On ne sait pas dans quelle mesure cette hausse s'est intensifiée en raison de la crise. La baisse du nombre de personnes dormant dans la rue peut être en partie expliquée par la rudesse extrême des hivers et par l'introduction de programmes spécifiques d'hébergement temporaire. Elle reflète également la mise en oeuvre de mesures coercitives qui ont forcé les sans-abri à intégrer les centres d'hébergement ou à entrer dans des formes plus cachées de sans-abrisme.</p>





Pays	Données sur la hausse du sans-abrisme	Impact de la crise financière et économique
Irlande	<p>Le pays est confronté à l'absence de données fiables sur le sans-abrisme. Toutefois, selon les données officielles rassemblées par le Département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local dans le cadre de l'Évaluation des besoins en matière de logement, le nombre de ménages sans domicile²⁶ dans l'attente d'un logement social était de 1 394 en 2008 et est passé à 2 348 en 2011. Les autres catégories reprises par l'Évaluation des besoins en matière de logement incluent les personnes en logement inadéquat (1 708), les personnes vivant dans des logements surpeuplés (4 594), les personnes partageant involontairement leur logement (8 534) et les personnes ne pouvant pas prendre en charge les coûts du logement (65 643).</p> <p>En septembre 2012, le Bureau central des statistiques (BCS) en Irlande a publié un rapport sur le recensement des personnes sans domicile, qui a comptabilisé le nombre de personnes dans différentes situations d'exclusion liée au logement lors d'une nuit de recensement. Des données ont également été publiées sur le niveau d'éducation, le statut économique et la santé générale des personnes sans domicile. Quelques 3 808 personnes ont été dénombrées dans des centres d'hébergement pour personnes sans domicile ou comme dormant dans la rue. Ce nombre doit plus que probablement être revu à la hausse. De fait, il n'y avait pas de question sur l'auto-identification des personnes sans domicile dans le formulaire du recensement. Dans la méthodologie utilisée par le BCS, les personnes étaient classées en tant que sans-abri sur base du lieu où elles passaient la nuit du recensement. Les personnes dormant dans la rue et les squatteurs non connus des services n'ont pas été pris en compte. Il en va de même pour les personnes séjournant chez des proches en l'absence d'autres options. Elles auraient été considérées comme invitées dans des formulaires de recensement des ménages lors de la nuit en question.</p> <p>L'organisation travaillant avec les sans-abri dans la région de Dublin rapporte une hausse du sans-abrisme de rue depuis 2009. Quelques 87 personnes dormaient dans la rue la nuit du plus récent décompte, le 9 novembre 2011, ce qui représente une hausse du sans-abrisme de rue confirmée dans les décomptes réalisés depuis novembre 2007. En novembre 2010, le nombre de personnes dormant dans la rue n'était en effet que de 70 personnes lors de la même période. Les personnes comptabilisées le 9 novembre 2011 étaient principalement des hommes (73). Il y avait également 9 femmes, alors que le sexe des 5 autres personnes n'a pas été déterminé. Lorsqu'une personne est réveillée, il est possible de lui parler et de lui demander son nom, sa date de naissance et sa nationalité. Parmi les personnes qui ont donné des informations sur leur nationalité, on retrouve 34 Irlandais et 17 non-Irlandais. On ne connaît en revanche pas la nationalité des 36 autres personnes.</p>	<p>On peut constater une inversion de la tendance à la baisse en raison de la crise. Toutefois, l'impact de la crise sur le sans-abrisme a été partiellement atténué par une stratégie intégrée et des services bien développés. Les progrès par rapport aux objectifs de la stratégie nationale (mettre un terme au sans-abrisme de rue et au sans-abrisme de longue durée) ont été partiellement entravés par l'absence de logements permanents pour les personnes sans domicile.</p>

²⁶ Selon la 2^e section de la Loi sur le logement de 1988, une personne devrait être considérée comme sans domicile s'il n'y a pas d'hébergement disponible que cette personne, accompagnée de toute autre personne qui réside normalement avec elle, peut raisonnablement occuper, ou si cette personne vit dans un hôpital, un centre de prise en charge, un centre d'hébergement ou une autre institution parce qu'elle ne dispose pas d'autre logement et qu'elle ne peut prendre en charge les coûts d'un logement.

Pays	Données sur la hausse du sans-abrisme	Impact de la crise financière et économique
Italie	L'Institut national des statistiques, l'ISTAT, a réalisé sa première enquête nationale sur le sans-abrisme en 2012. Celle-ci a estimé à 47 648 le nombre de personnes sans domicile (incluant des parties des catégories 1 à 3 de l'ETHOS). Étant donné qu'il s'agit du premier rapport de ce type, il n'est pas possible de décrire des tendances au cours du temps. Néanmoins, l'expert national a mentionné une tendance générale de hausse du sans-abrisme, sur base de données locales et régionales. Sur base des données de 2009, la Commission de recherche sur l'exclusion sociale (<i>Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale - Cies</i>) a révélé une hausse du sans-abrisme et de la pauvreté extrême à Naples et dans la région de Campanie. La <i>Comunità di Sant Egidio</i> a estimé qu'il y avait 1 500 personnes sans domicile à Naples en 2009, soit une hausse de 30% par rapport à 2008. Une association offrant des conseils juridiques aux personnes sans domicile en Italie, <i>Avvocati di Strada</i> , a enregistré une hausse du nombre de personnes sollicitant l'aide de l'association dans 26 villes. En 2011, l'organisation a géré 2 360 actions volontaires par rapport à 2 212 actions en 2010. Le recensement de la population de 2011 a démontré une hausse considérable du nombre de ménages vivant dans des abris de fortune, caravanes, tentes, ou « logements » similaires au cours des dix dernières années – passant de 23 336 en 2001 à 71 101 en 2011. L'expert national rapporte une hausse à la fois du nombre de personnes sans domicile et du nombre de personnes menacées par le sans-abrisme.	Les effets de la crise économique et financière semblent avoir contribué à la hausse du nombre de personnes sans domicile et du nombre de personnes menacées par le sans-abrisme.
Lituanie	Le nombre de résidents en centres d'hébergement pour personnes sans domicile est passé de 1 952 en 2006 à 2 142 en 2010.	Il y avait une hausse du sans-abrisme déjà avant la crise. On ne sait pas dans quelle mesure cette hausse s'est intensifiée en raison de la crise. L'expert national souligne que des problèmes structurels liés aux faibles revenus, au taux élevé de chômage et à la pénurie de logements abordables étaient déjà présents avant la crise.
Pologne	Selon les statistiques des organismes de protection sociale, on constate une hausse constante du nombre de personnes sans domicile en Pologne, passant de 33 785 en 2005 à 42 768 en 2010. Cette tendance a été légèrement troublée par l'adhésion de la Pologne à l'UE en 2004, qui a débouché sur une vague d'émigration et des changements au niveau du marché du travail intérieur.	On constate une hausse du sans-abrisme, qui peut dans une certaine mesure s'être intensifiée par le retour des émigrants en raison de la crise.
Portugal	Les données démontrent une hausse du sans-abrisme. Les prestataires de services rapportent une demande accrue de leurs services. Par exemple, AMI affirme que le nombre d'utilisateurs de ses services est passé de 1 448 en 2007 à 1 815 en 2011 – soit une hausse de 25%. Le taux de nouveaux cas de sans-abrisme dans leurs services a augmenté de 10%, passant de 634 en 2007 à 696 en 2011.	On constate une hausse du sans-abrisme à cause de la crise. La hausse du chômage et la baisse des revenus ont renforcé la vulnérabilité de la population face au sans-abrisme dans la mesure où de plus en plus de personnes ne peuvent plus prendre en charge les coûts du logement. Les mesures d'austérité ont eu un impact sur la capacité des services. En outre, la crise a justifié un manque de ressources et de soutien politique alloués à la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes sans domicile lancée en 2009.
Slovénie	Malgré l'absence de données fiables, certaines indications démontrent que le sans-abrisme a augmenté depuis le milieu des années 1990. Le nombre de services (hébergements de nuit, centres d'hébergement, foyers d'insertion) augmente chaque année. Les données collectées par le ministère de l'Emploi, de la Famille et des Affaires sociales démontrent que le nombre d'utilisateurs des centres d'aide alimentaire ou des centres de jour a augmenté, passant de 721 usagers en 2007 à 1 307 usagers en 2009.	Il y avait une hausse du sans-abrisme déjà avant la crise. L'impact de la crise n'est pas clair ici.



Pays	Données sur la hausse du sans-abrisme	Impact de la crise financière et économique
Espagne	Nombre de rapports indiquent une hausse sensible du sans-abrisme depuis 2008. Une enquête réalisée par l'Agence nationale des statistiques en juillet 2012 a démontré une hausse de 15,7% du nombre d'usagers des services d'hébergement pour personnes sans domicile ²⁷ . À Barcelone, si 2 013 personnes sans domicile (catégories 1 à 3 de l'ETHOS) avaient été comptabilisées par une enquête lors d'une nuit donnée en 2008, ce nombre est passé à 2 791 lors de la même enquête en 2011, soit une hausse de 32,1 %. Alors que des changements méthodologiques ont contribué à cette hausse considérable, celle-ci reflète une tendance largement reconnue.	La crise a engendré une hausse rapide du sans-abrisme. La hausse du chômage et la baisse des revenus ont renforcé la vulnérabilité de la population face au sans-abrisme, dans la mesure où de plus en plus de personnes ne peuvent plus prendre en charge les coûts du logement. Les mesures d'austérité ont eu un impact sur la capacité des services.
Suède	Le Conseil national de la santé et du bien-être réalise une enquête sur les personnes sans domicile tous les 5 ans, au mois de mai ²⁸ . L'enquête couvre les personnes vivant dans 4 situations : le sans-abrisme « aigu », la prise en charge institutionnelle et de longue durée, le logement à long terme sur le marché du logement secondaire et le logement précaire. En 2011, le sans-abrisme global avait augmenté de presque 50% par rapport à la dernière enquête en 2005. Cette hausse est partiellement expliquée par une modification de la définition qui prend davantage en considération les personnes se trouvant dans des solutions de logement à long terme. Néanmoins, les données démontrent des hausses dans les quatre situations de sans-abrisme. Bien que le « sans-abrisme aigu » ait augmenté, le nombre de personnes dormant dans la rue a diminué.	Il y a une hausse constante du sans-abrisme. On ne sait pas dans quelle mesure le problème a augmenté à cause de la crise. La baisse du nombre de personnes à la rue reflète probablement la mise en œuvre de la stratégie 2007-2009 qui a introduit la garantie que chacun et chacune ait un toit au dessus de la tête.
Royaume-Uni (Angleterre, Irlande du Nord et Pays de Galles)	<p>Angleterre Les statistiques du Département des communautés et du gouvernement local (DCLG) démontrent que le total des décomptes et des estimations des personnes sans domicile en automne 2011 englobe 2 181 personnes en Angleterre. Cela représente une hausse de 413 personnes (23%) par rapport à l'automne 2010. On a constaté une réduction durable des niveaux de sans-abrisme statutaire²⁹ du début des années 2000 jusqu'en 2009. Cette tendance s'est à présent inversée. Les statistiques du DCLG démontrent que durant l'année financière 2009-2010, une hausse de 10% des admissions de sans-abri par les autorités locales a été constatée, ce qui représente la première augmentation depuis l'année 2003-2004. Durant l'année financière 2011-2012, on a compté 50 290 admissions. Cela représente une hausse de 14 pour cent par rapport à l'année financière 2010-2011. Conformément à l'objectif visant à réduire de moitié le nombre de ménages vivant dans des hébergements temporaires pour 2010, une tendance à la baisse a été amorcée en 2004. Toutefois, le nombre de ménages vivant dans des hébergements temporaires a commencé à ré-augmenter. Le 31 mars 2012, on a compté 50 430 admissions, soit une hausse de 5% par rapport à la même date l'année précédente. Il s'agissait de la troisième hausse trimestrielle consécutive.</p>	On a constaté une inversion de la tendance à la baisse du nombre de personnes dormant dans la rue et de ménages sans domicile vivant dans des hébergements temporaires dans le cadre de la législation sur le sans-abrisme statutaire. Selon les différents acteurs, cela reflète l'impact de la crise et des réductions qui en découlent sur les budgets des autorités locales.
	<p>Irlande du Nord A la suite d'une tendance à la hausse depuis 1999, le nombre de ménages se présentant aux autorités locales en tant que personnes sans domicile a atteint son niveau record en 2006-2007 avec 21 013 ménages. De 2006-2007 à 2009-2010, ce nombre a diminué, passant à 18 664 en 2009-2010. Ensuite, une augmentation sensible de 1 494 personnes a été notée entre 2009-2010 et 2010-2011, le nombre de ménages sans domicile passant de 18 664 à 20 158.</p>	Depuis 2007, le nombre de ménages sans domicile a diminué constamment jusqu'en 2010-2011 où ce nombre a augmenté considérablement à cause de la crise.

27 Instituto Nacional de Estadística (2011) *Encuesta sobre las Personas sin hogar – Centros Año 2010*, Communiqué de presse, 12 juillet 2011, disponible sur <http://www.ine.es/prensa/np667.pdf>

28 Conseil national de la santé et du bien-être (2011) *Le sans-abrisme en Suède 2011*, disponible sur <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/homelessnessinsweden2011>

29 Les statistiques sur le sans-abrisme statutaire pour l'Angleterre sont rassemblées et publiées chaque trimestre par le Département des communautés et du gouvernement local (DCLG). On parle de sans-abrisme statutaire lorsque des autorités locales ont défini un ménage comme étant sans domicile selon la législation sur le sans-abrisme. Lorsqu'un ménage est dans une situation de besoin prioritaire et n'est pas intentionnellement sans domicile, les autorités locales ont le devoir de fournir un hébergement. Cela peut inclure des familles avec enfants dépendants, des femmes enceintes et des adultes considérés comme vulnérables. Les dispositions juridiques sont incluses dans la loi sur le logement de 1996, la loi sur le sans-abrisme de 2002, et l'ordre sur le sans-abrisme (besoin prioritaire d'hébergement) (Angleterre) de 2002.

Pays	Données sur la hausse du sans-abrisme	Impact de la crise financière et économique
	<p>Pays de Galles</p> <p>Tant le nombre de demandes que le nombre d'acceptations de sans-abri statutaires ont légèrement augmenté au cours de l'année passée. Avant cela, on remarquait une tendance générale à la baisse depuis 2004-2005. Le nombre de ménages acceptés comme sans domicile avait chuté à partir de 2004-2005, lorsqu'un niveau record avait été atteint. Toutefois, ce nombre est de nouveau en hausse depuis 2009-2010. En 2011-2012, les acceptations ont continué à augmenter de 4% pour atteindre le nombre de 6 515 ménages. Néanmoins, elles sont toujours en dessous du niveau record atteint en 2004-2005 (9 855). Comme en Angleterre, le nombre de personnes vivant dans des hébergements temporaires a chuté entre 2005-2006 et 2009-2010. Il a ensuite recommencé à augmenter. Quelques 310 ménages vivaient dans des hébergements temporaires à la fin mars 2012, ce qui représente le niveau le plus élevé depuis 2006-2007 et une hausse de 31% par rapport à mars 2011. Shelter Cymru a réalisé une enquête auprès des organisations travaillant avec les sans domicile, au cours de laquelle 11 organisations sur 15 ont affirmé avoir constaté une demande accrue de leurs services au cours des 12 derniers mois.</p>	<p>Les hausses récentes et l'inversion de la tendance à la baisse sont attribuables à l'impact de la crise.</p>





Le rôle de la crise économique et financière

La récession économique qui a débuté en 2008 a eu un certain impact sur l'**étendue** globale du sans-abrisme³⁰. Pour la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni, la crise s'est avérée être à l'origine d'une hausse du sans-abrisme au cours des cinq dernières années.

Plusieurs des pays les plus affectés par la crise, tels que la Grèce, le Portugal et l'Espagne, ont été confrontés à des hausses considérables du sans-abrisme. Les prestataires de services au Portugal et en Espagne estiment à 25-30% la hausse de la demande pour les services d'aide aux sans-abri depuis le début de la crise. En Grèce, malgré l'absence de statistiques fiables, de nombreux facteurs indiquent une hausse rapide du sans-abrisme. Les prestataires de services estiment que le nombre de personnes sans domicile en Grèce a augmenté de 25% entre 2009 et 2011 pour atteindre le cap des 20 000. Bien que les sans-abri soient surtout présents dans les grandes métropoles d'Athènes et du Pirée, le sans-abrisme est devenu pour la première fois un problème visible dans les plus petites villes. Ces hausses du sans-abrisme reflètent une hausse du chômage et une baisse des revenus. La population grecque rencontre dès lors de plus en plus de difficultés pour prendre en charge les coûts du logement. En outre, les mesures d'austérité réduisent la capacité des services à répondre au sans-abrisme. Par exemple, 61 des 85 travailleurs de la *City of Athens Homeless Foundation* ont été licenciés en novembre 2010. Un nouveau centre d'hébergement, qui devait ouvrir ses portes en 2009 et éviter la surpopulation dans les deux centres existants, n'a jamais pu ouvrir à cause du manque de personnel. Les allocations de logement ont été suspendues en 2010, notamment en raison de la baisse des contributions sociales qui finançaient le système. Des problèmes similaires ont également été observés en Espagne et au Portugal.

Le sans-abrisme a augmenté en Irlande à cause de l'impact de la crise et des mesures d'austérité imposées par l'aide internationale. Toutefois, une politique intégrée bien établie visant à réduire le sans-abrisme semble avoir permis de limiter l'impact de la crise. Le financement des services d'aide aux sans-abri a été maintenu malgré les mesures d'austérité. L'engagement politique pour répondre aux objectifs de la Stratégie irlandaise de lutte contre le sans-abrisme durant la période 2008-2013 est toujours aussi fort. Par conséquent, l'infrastructure des services a été mieux maintenue que dans les États membres disposant de cadres politiques plus fragmentés. Néanmoins, l'impact sur le sans-abrisme des coupes budgétaires au niveau du logement reste significatif. Le programme de financement des logements sociaux en Irlande a été considérablement réduit au cours des trois dernières

années. Le passage vers un programme de logement basé sur la location n'a pas permis de répondre à la demande accrue de logements sociaux. Un des principaux objectifs de la Stratégie irlandaise de lutte contre le sans-abrisme est de réduire l'utilisation longue durée des hébergements temporaires et d'urgence. L'incapacité à fournir suffisamment de logements permanents, assortie à la crise, s'est avérée être le principal obstacle pour réaliser des progrès par rapport à cet objectif.

Les coupes au niveau des services sociaux et des services de logement, de santé, d'éducation et de formation sont considérées comme un facteur ayant aggravé le sans-abrisme selon plusieurs experts nationaux. En Irlande, des changements ont été introduits dans le système des paiements de supplément au loyer, en janvier 2012. La contribution que les personnes doivent payer pour leur loyer a augmenté. Cette mesure a réduit les revenus des ménages et a augmenté la vulnérabilité de ces personnes face au sans-abrisme. Par ailleurs, les plafonds d'aides au logement ont été révisés à la baisse pour chaque autorité locale, ce qui implique que les locataires qui bénéficient d'une aide doivent soit payer la différence entre ce plafond d'aides et le prix réel, soit trouver un logement dont le loyer est inférieur à ces nouveaux plafonds. Au Royaume-Uni, d'aucuns craignent que les modifications apportées à l'allocation locale de logement et aux allocations de logement contribueront à une nouvelle hausse du sans-abrisme. Au Royaume-Uni, ces changements englobent la réduction de tous les taux d'allocations locales de logement (utilisés pour déterminer le montant de l'allocation logement qu'un ménage peut percevoir dans le secteur locatif privé dans une certaine région), l'introduction d'un plafond universel d'allocations, une hausse des déductions pour les colocations, une réduction des taux auxquels les demandeurs de moins de 35 ans sont éligibles, et l'introduction d'une limite de quatre chambres pour un logement couvert par l'allocation logement. L'impact de ces changements a engendré des problèmes particulièrement aigus dans des régions où les loyers sont élevés, comme à Londres. En avril-mai 2012, les médias ont affirmé que les conseils locaux de Londres recherchaient des hébergements temporaires en dehors de la capitale pour les ménages auxquels ils sont sensés apporter une aide en matière de logement. Les précédentes stratégies de lutte contre le sans-abrisme en Angleterre ont permis de réaliser d'importants progrès en matière de réduction du sans-abrisme de rue et d'utilisation des hébergements temporaires. Ces tendances à la baisse sont actuellement inversées, et le nombre de personnes dormant dans la rue ou dans des hébergements temporaires est à présent en hausse. En Espagne, les coupes budgétaires radicales au niveau des autorités locales ont un impact énorme sur les services sociaux.

30 L'impact de la crise sur l'**évolution des profils** des personnes sans domicile est discuté dans la section 2.1.2

Certaines données provenant des prestataires de services en Pologne indiquent une éventuelle intensification de la hausse du sans-abrisme à cause de la crise et du retour des émigrants dont les perspectives d'emploi dans d'autres pays se sont effondrées. Il s'agit d'une problématique importante au niveau européen étant donné le nombre croissant de programmes de « reconnexion » dans des pays comme le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande qui veulent encourager les citoyens de l'Europe centrale ou de l'Est à retourner dans leur pays d'origine. La Lituanie a remarqué une hausse du sans-abrisme parmi les personnes revenant d'autres pays.

Il est important de souligner la difficulté d'établir une relation claire de cause à effet entre la crise, les mesures d'austérité et la hausse du sans-abrisme. Les coupes dans les dépenses sociales publiques et la limitation de la protection sociale dans la plupart des pays de l'UE sont un phénomène déjà amorcé avant la crise mais probablement renforcé par les politiques de lutte anti-crise. Ainsi, alors que les changements apportés aux allocations logement au Royaume-Uni ont été mis en place dans le contexte de la réduction des dépenses publiques pour répondre à la crise, il est plus difficile d'affirmer que ces changements sont le résultat direct de la crise. De même, la Fédération allemande des prestataires de services d'aide aux sans-abri affirme que ce n'est pas la crise qui est directement la cause de la hausse du sans-abrisme en Allemagne, mais bien l'incapacité des politiques à promouvoir l'accès à des logements abordables et à lutter contre la pauvreté.

Pour différents pays, la crise n'est pas la seule cause de la hausse du sans-abrisme. Gardant à l'esprit la difficulté à déterminer si les mesures d'austérité sont la conséquence de la crise ou non, certains experts nationaux expliquent que la hausse du sans-abrisme au cours de ces dernières années s'inscrit dans le cadre d'une tendance plus longue causée par des facteurs structurels et l'absence d'approches politiques intégrées pour lutter contre le sans-abrisme à long terme. Tant en République Tchèque qu'en Lituanie, la principale cause de la hausse du sans-abrisme est, selon les experts nationaux, l'absence de politique stratégique en matière de logement et la pénurie chronique de logements abordables. Cela reflète le fait que les anciens logements

collectifs des États membres de l'Europe centrale et de l'Est ont été largement privatisés après la transition sociale et économique. Cette privatisation a engendré un secteur de logement social très restreint, un secteur privé faiblement réglementé et une pénurie de logements abordables. La hausse du sans-abrisme s'est probablement intensifiée, mais cette hausse est difficile à évaluer en raison du manque de données. Le resserrement du marché du logement et la pénurie de logements abordables dans des régions où la demande est élevée étaient des facteurs déjà présents avant la crise dans de nombreux États membres.

Pour plusieurs États membres, les informations disponibles n'étaient simplement pas adéquates pour juger si la crise était une cause majeure de la hausse du sans-abrisme. En Hongrie, Suède, Slovaquie et France, par exemple, des hausses du sans-abrisme ont été constatées au cours des cinq dernières années, mais la crise ne semble pas en être la cause principale, selon les correspondants nationaux de ces pays. Souvent, une hausse du sans-abrisme avait déjà été notée avant le début de la crise. La crise a peut-être intensifié quelque peu cette hausse, mais les principales causes doivent être trouvées ailleurs, notamment au niveau du marché du logement ou des cadres politiques de lutte contre le sans-abrisme. En France, la Fondation Abbé Pierre estime que 10 millions de personnes sont affectées directement ou indirectement par la crise du logement en France. Si ce problème s'est aggravé en 2009 à cause de la récession, il existait déjà avant la crise.

Dans certains États membres, la hausse du sans-abrisme peut également refléter l'amélioration de la collecte de données ainsi que l'expansion des services disponibles. Par exemple, dans les États membres de l'Europe centrale ou de l'Est, le sans-abrisme n'est reconnu comme un problème social que depuis le début des années 1990. Depuis lors, ces pays ont constaté un développement rapide des services disponibles tels que les centres d'hébergement ou les hébergements temporaires, ce qui a renforcé la visibilité du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement. En Suède, les améliorations en termes de collecte de données ont été citées comme l'un des facteurs ayant contribué à la tendance à la hausse du sans-abrisme.





Groupe 2 : Réduction du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années

Tableau 2.3 États-membres avec une réduction du sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années

État-membre	Données sur la réduction	Explication
Finlande	À la fin des années 1980, les statistiques démontraient qu'il y avait environ 20 000 personnes sans domicile en Finlande. En 2008, ce nombre a chuté pour atteindre environ 8 000 personnes. Une légère hausse du sans-abrisme a été constatée en 2009, le nombre de personnes sans domicile passant à 8 200. Cette hausse avait été causée par une pénurie de logements sociaux, qui a depuis lors été résorbée. Selon l'enquête annuelle sur le marché du logement réalisée par l'ARA, le nombre de sans-abri est retombé à 8 000 en 2010-2011. Grâce à la stratégie nationale, le nombre de sans-abri de longue durée a pu être considérablement réduit.	Succession de stratégies ambitieuses de lutte contre le sans-abrisme.
Pays-Bas	On constate une réduction durable et rapide du nombre de personnes vivant dans la rue ou dans des hébergements temporaires dans les quatre grandes villes des Pays-Bas. Une chute de 290 à 250 personnes dormant chaque nuit dans la rue pendant l'hiver a été enregistrée entre l'hiver 2010-2011 et l'hiver 2011-2012 dans les quatre grandes villes, à savoir Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht. La fédération des services d'hébergement souligne que le pourcentage des usagers des centres de nuit est passé de 24% à 16% entre 2008 et 2010.	La réduction a été attribuée à la mise en œuvre d'une stratégie quasi-nationale.

25

Autres cas		
Écosse	Les données pour le trimestre avril - septembre 2011 démontrent une baisse de 20% du sans-abrisme statuaire et du nombre de personnes considérées comme étant sans domicile par rapport à la même période, l'année précédente.	L'accent a été davantage placé sur la prévention du sans-abrisme dans le cadre de la Stratégie écossaise de lutte contre le sans-abrisme. En outre, certains ménages sont peut-être découragés de s'enregistrer en tant que sans-abri, les données sur cette problématique ne soient pas disponibles pour le moment.
Rhénanie du Nord-Westphalie	Des données indiquent une baisse du sans-abrisme en Rhénanie du Nord-Westphalie. Une récente enquête régionale a estimé qu'il y avait 16 448 personnes sans domicile en 2011. Quelques 10 132 d'entre elles étaient hébergées temporairement par les autorités locales et les 6 316 autres étaient prises en charge par le secteur associatif. Quelques 470 personnes dormaient dans la rue. Auparavant, l'enquête ne prenait en considération que les personnes hébergées par les autorités locales, formant donc la seule partie de la population sans domicile pouvant être comparée au cours du temps. Une comparaison démontre que ce groupe a diminué depuis 2009. Étant donné que ce groupe représente de loin la majeure partie des usagers des services d'aide aux sans-abri, tout porte à croire que la région a réussi à diminuer le nombre global de personnes sans domicile. On en saura plus après la publication des prochains résultats.	Des meilleures mesures de prévention et un plan d'action intégré sur le sans-abrisme ont permis de fournir un cadre stratégique et de dégager un financement pour aider les autorités locales à lutter contre le sans-abrisme dans la région.

Comme démontré par le tableau 2.3, plusieurs États membres ont constaté une baisse du sans-abrisme au cours des cinq dernières années.

26

Ces réductions ont été associées à des interventions politiques spécifiques par les experts nationaux. Les États membres concernés par cette baisse du sans-abrisme ont adopté des stratégies ambitieuses à long terme, élaborant des objectifs spécifiques pour réduire progressivement le sans-abrisme à moyen et long terme. En outre, les progrès réalisés en vue de ces objectifs ont été suivis. Dans tous les États membres où le sans-abrisme a diminué, l'accent est mis sur les solutions de logement à long terme, la prévention et les réponses temporaires au sans-abrisme. Il semble qu'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme permet de réaliser des progrès pour réduire le sans-abrisme. Une analyse détaillée des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme est incluse dans la section 2.2.1 du rapport.

Il convient de souligner que les réductions décrites ont pu être constatées grâce au développement de cadres de suivi mesurant les progrès réalisés pour atteindre les objectifs politiques dans ces pays. Il importe toutefois que les indicateurs de suivi soient intégrés dans une définition globale du sans-abrisme (telle que la typologie ETHOS) et dans une ambition de réduire progressivement **toutes** les formes de sans-abrisme. Sans une telle approche intégrée, les progrès réalisés au niveau de l'une ou l'autre forme de sans-abrisme pourraient engendrer une hausse ou une stabilisation des autres formes de sans-abrisme.

Groupe 3: Niveaux stables de sans-abrisme au cours des 1 à 5 dernières années

Au Danemark, le niveau global du sans-abrisme a été décrit comme étant « plus ou moins stable au cours des cinq dernières années ». Le recensement biennal des personnes sans domicile a identifié 5 253 personnes sans domicile lors de la 6^e semaine de 2007. Ce nombre a légèrement diminué en 2009 pour atteindre 4 998 personnes, mais a légèrement ré-augmenté en 2011 pour ré-atteindre 5 290 personnes. Au niveau du sans-abrisme de rue, quelques 509 personnes dormaient dans la rue au niveau national en 2009, alors que ce nombre n'était plus que de 426 lors du dernier décompte. Cela représente une baisse totale de 83 personnes, soit 16%. En outre, le nombre et la durée des séjours dans les centres d'hébergement ont augmenté. Dès lors, si l'on constate une baisse du nombre de personnes dormant dans la rue, les niveaux globaux de sans-abrisme sont restés similaires. Cet exemple démontre l'importance d'analyser les tendances du sans-abrisme de façon holistique en se référant à une définition globale telle que la typologie ETHOS.

Groupe 4 : Tendances générales difficiles à définir

En Belgique, il est très difficile d'établir une tendance générale de l'évolution du sans-abrisme à cause d'une structure politique fortement régionalisée et de l'absence de données fiables au sein des régions. À Bruxelles, une comparaison des enquêtes réalisées au cours d'une nuit par La Strada (le centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri) en 2008 et 2010 démontre une hausse globale de 13% du nombre de personnes sans domicile, passant de 1 724 à 1 944. Une amélioration qualitative de l'enquête explique en partie cette hausse. En Wallonie, très peu de données régionales sont disponibles. En 2004, le nombre de personnes sans domicile dans cette région était estimé à environ 5 000³¹. En Flandre, le secteur associatif dispose d'un système uniforme d'enregistrement, contrairement aux services des autorités locales. Sur base des informations disponibles en Flandre, le nombre d'utilisateurs de services d'aide aux sans-abri est resté stable au cours des dernières années (il était de 10 000 en 2010). Le ministère des Affaires sociales a réalisé des progrès en vue de mettre en place un système régional de suivi, qui pourrait fournir des données plus complètes pour la région Flandre au cours des prochaines années.

Au Luxembourg, il est difficile de déterminer l'évolution globale du sans-abrisme au niveau national. Toutefois, une évaluation du plan d'action hivernal démontre qu'il y avait 297 personnes sans domicile durant l'hiver 2008-2009, un chiffre qui est passé à 383 personnes durant l'hiver 2009-2010, à 422 personnes durant l'hiver 2010-2011, pour atteindre finalement 499 personnes durant l'hiver 2011-2012. Cela suggère une hausse du sans-abrisme mais il n'est pas possible de dresser un tableau complet de l'évolution du problème.

En Roumanie, l'absence de données nationales explique l'impossibilité de définir des tendances au cours des cinq dernières années.

2.1.2 Aperçu des tendances au niveau des profils des personnes sans domicile au cours des 1 à 5 dernières années

Le profil des personnes sans domicile varie à travers l'Europe, conformément aux caractéristiques démographiques des différents pays³². Des études précédentes ont démontré que les profils des personnes sans domicile ont évolué dans la plupart des pays européens au cours de ces dernières années³³. Voici les principaux développements :

31 De Decker, Pascal (2004), *Rapport national belge pour l'Observatoire européen sur le sans-abrisme : Mise à jour statistique*

32 Frazer, H., Marlier, E. et Nichaise, I. (2010) *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020* (Antwerpen/Apeldoorn: Garant)

33 Busch-Geertsema, William Edgar, Eoin O'Sullivan et Nicholas Pleace (2010) *Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe: les enseignements de la recherche* (Bruxelles : FEANTSA)



- Alors que la majorité des usagers des services d'aide aux sans-abri est toujours composée d'hommes célibataires d'âge moyen, on constate une hausse de femmes, de jeunes et de familles avec enfants.
- L'apparition de « nouveaux sans-abri » à cause de la crise économique et financière dans certains pays inquiètent de nombreux acteurs. Ce phénomène englobe les personnes affectées par une perte de revenus, rencontrant des difficultés pour prendre en charge les coûts du logement. Dans certains États membres, les crises du marché du logement causées par l'éclatement des bulles immobilières ont également créé des nouveaux groupes vulnérables au sans-abrisme³⁴. Ces « nouveaux sans-abri » ne se trouvaient pas dans une situation vulnérable avant la crise.

- Bien que la majorité des personnes sans domicile soit composée de citoyens ressortissants du pays où ils sont sans domicile, on rencontre de plus en plus d'immigrants parmi la population sans domicile dans différents pays de l'UE.

Le questionnaire a demandé aux correspondants de fournir toute donnée relative à l'évolution du profil des personnes sans domicile au cours des 1 à 5 dernières années. Les tendances décrites ci-dessus ont été largement confirmées. Le tableau 2.3 résume les tendances rapportées par les experts nationaux. Les hausses du sans-abrisme parmi les migrants (14 États membres), les jeunes (10 États membres) et les femmes (10 États membres) sont les principales tendances. Six États membres ont rapporté une hausse du nombre de familles sans domicile et quatre États membres ont rapporté la présence de « nouveaux sans-abri » à cause de la crise économique et financière.

27

Tableau 2.4 Aperçu des tendances au niveau du profil des personnes sans domicile dans l'UE

État membre	Hausse du nombre de familles sans domicile	Hausse du nombre de femmes sans domicile	Hausse du nombre de migrants sans domicile	Hausse du nombre de jeunes sans domicile	« Nouveaux sans-abri » à cause de la crise	Autre
Autriche	-	X	-	X	-	-
Belgique	-	X	X	-	-	-
République tchèque	X	-	-	-	-	-
Danemark	-	-	-	X	-	-
Finlande	X	X	X	X	-	-
France	X	-	X	X	-	-
Allemagne	X	X	X	X	-	-
Grèce	X	-	X	-	X	-
Hongrie	-	-	-	-	-	X
Irlande	-	X	X	X	-	-
Italie	-	-	X	-	X	-
Lituanie	-	-	-	-	-	X
Luxembourg	-	-	X	X	-	-
Pays-Bas	-	X	X	X	-	-
Pologne	-	-	-	-	-	X
Roumanie	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	X	X	-	X	-
Slovénie	X	-	X	-	-	-
Espagne	-	X	X	X	X	-
Suède	-	X	X	-	-	-
Royaume-Uni	-	X	X	X	-	-
Total du nombre d'États membres concernés	6	10	14	10	4	3

34 Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE, juin 2012, disponible sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1389&furtherNews=yes>

Les migrants sans domicile

Quelques 14 des 21 États membres ont mentionné une hausse du pourcentage de migrants parmi la population sans domicile. Il s'agit de ressortissants de pays tiers avec différents statuts (travailleurs, membres d'une même famille, demandeurs d'asile, réfugiés, personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire et migrants en situation irrégulière) ou de citoyens européens et de résidents à long terme exerçant leur droit à la libre circulation. Seuls quelques correspondants ont différencié les différentes catégories de migrants. Par conséquent, l'analyse ci-dessous ne couvre pas tous les types de migrants sans domicile mais résume les grandes tendances.

La tendance générale de la hausse du sans-abrisme parmi les migrants reflète des évolutions plus larges au niveau de la migration en Europe. En outre, elle reflète clairement le fait que certains migrants sont particulièrement vulnérables à la pauvreté et à l'exclusion sociale en raison d'un emploi précaire ou d'un accès limité à la protection sociale et aux services sociaux à cause de leur statut administratif. Les cadres politiques inadéquats sont une autre cause de cette hausse. Certains règlements spécifiques dans différents pays ont un impact disproportionné sur les migrants. L'étendue et la nature du sans-abrisme parmi les migrants varient considérablement entre ces pays.

Encadré 1.1 Aperçu des données sur la hausse du sans-abrisme parmi les immigrants dans différents États membres

En 2010, environ 63% des personnes inscrites dans les services d'aide aux sans-abri en **Espagne** étaient des immigrants³⁵. Des données provenant de nombreuses villes espagnoles (notamment Madrid, Barcelone, Lleida, Castilla y Leon, Salamanque, Ségovie et Soria) indiquent un pourcentage élevé et croissant de migrants sans domicile au cours des dernières années. Des comptages réalisés entre 2006 et 2008 à Barcelone, Madrid et Lleida ont démontré que les immigrants représentaient entre 50 et 75% des personnes dormant dans la rue. Entre 2008 et 2010, l'organisation *Fundación Arrels* a rapporté une hausse de 20% du nombre de migrants parmi ses usagers en Catalogne³⁶. Les données provenant d'une enquête nationale réalisée en 2005 ont démontré une prédominance des personnes originaires d'Afrique (43,6% de tous les migrants), suivies par les ressortissants de l'UE (20,8%), les migrants venant des autres pays européens (16,7%) et d'Amérique du Nord et du Sud (14%). Les Marocains, Roumains et Algériens étaient les nationalités les plus représentées³⁷.

En **Italie**, des enquêtes ont également démontré que les migrants représentaient un pourcentage élevé et croissant des usagers des services d'aide aux sans-abri. Une enquête nationale sur les personnes sans domicile réalisée en 2012 estime qu'il y a 28 323 étrangers sans domicile en Italie, ce qui représente 59,4% de la population sans domicile³⁸. Une étude réalisée par Caritas démontre que le nombre de personnes sans domicile a doublé à Pise entre 2000 et 2009 et que le nombre d'étrangers sans domicile a augmenté de 55% entre 2006 et 2009 (le nombre d'Italiens sans domicile a augmenté de 27%)³⁹. Aujourd'hui, 77% des personnes sans domicile sont des ressortissants étrangers à Naples, et ce pourcentage est de 73% à Bologne⁴⁰. L'expert national italien a affirmé que le sans-abrisme et la pauvreté affectaient un groupe sociétal plus large que par le passé. Cela est reflété par le fait que les immigrants qui utilisent les services d'aide aux sans-abri proviennent d'un éventail plus large de pays qu'avant la crise. Certaines régions du sud de l'Italie comme la Campanie, confrontées à des niveaux élevés d'immigration, sont particulièrement affectées par la hausse du nombre de migrants sans domicile. Lors de la dernière décennie, le nombre de migrants sans domicile en Campanie est passé de 68 159 à 131 335. Par ailleurs, quelques 50 000 migrants en situation irrégulière vivent dans cette région. L'expert national a souligné que les migrants sans domicile dans ces régions ont moins de chances qu'avant la crise de suivre une trajectoire traditionnelle, à savoir déménager dans d'autres parties du pays et trouver un emploi. Cela signifie que ces personnes peuvent se retrouver bloquées dans des régions disposant de relativement peu de moyens et de faibles niveaux de réglementation territoriale.

35 Bosch Meda, J., Homelessness among Migrants in Spain, *European Journal of Homelessness* Vol.4, pp139-154, décembre 2010

36 Flash de la FEANTSA, juin 2010,

37 Bosch *op.cit*

38 ISTAT (2012) *Enquête 2012 des personnes sans domicile en Italie, bientôt*

39 Revue trimestrielle sur l'emploi et la situation sociale dans l'UE, juin 2012.

40 *Ibid.*



En **Grèce**, il n'existe pas de statistiques officielles mais nombre de migrants sont confrontés au sans-abrisme parce que les infrastructures et réponses politiques sont inadéquates pour gérer les niveaux de migration⁴¹. La crise a empiré la situation, et les migrants doivent faire face à des actions coercitives de la police et à la violence perpétrée par les citoyens.

Le nombre d'immigrants utilisant les services d'aide aux sans-abri en **France** a augmenté considérablement au cours de ces dernières années. Malgré le manque de données récentes au niveau national, l'Observatoire du Samu Social à Paris affirme que les personnes de nationalité française représentent moins de 10% des familles vivant dans les centres d'hébergement. Parmi les 90% restants, 57% sont d'origine africaine, 21% proviennent de l'UE et 9% d'Asie.

Au **Royaume-Uni**, les dernières statistiques du Département des communautés et du gouvernement local sur les personnes dormant à la rue révèlent que 52% des personnes dormant dans les rues de Londres sont des ressortissants étrangers, et que 28% sont originaires de pays membres de l'UE⁴². La situation à Londres n'est évidemment pas représentative de l'ensemble du Royaume-Uni à cet égard, étant donné que la capitale anglaise est confrontée à des niveaux plus élevés de migration.

En **Finlande**, l'expert national rapporte une hausse significative du nombre d'immigrants sans domicile au cours de ces dernières années. Selon une enquête nationale, les migrants représentaient plus de 13% des personnes sans domicile et 40% des familles sans domicile en 2010. Le nombre d'immigrants sans domicile est passé de 306 en 2007 à 707 en 2010. Les statistiques réelles sont probablement plus élevées car toutes les villes ne collectent pas de données sur les migrations.

La dernière évaluation nationale du sans-abrisme en **Suède (2011)** révèle que la surreprésentation des personnes nées en dehors de la Suède au sein de la population sans domicile était plus prononcée que lors de l'évaluation précédente (2005).

En **Irlande**, les prestataires de services d'aide aux sans-abri ont rapporté une demande accrue provenant de ressortissants étrangers. L'enquête « Counted In » réalisée en 2008 démontre que la majorité des adultes résidant dans les services d'aide aux sans-abri (84%) était composée de ressortissants irlandais et qu'un usager sur six (16%) était d'origine étrangère. La majorité des personnes de nationalité étrangère était composée de citoyens de l'UE (10%), surtout du Royaume-Uni, de Pologne et de Roumanie. Une minorité provenait de pays hors de l'UE (6%). Une hausse avait été constatée au niveau du nombre de personnes d'origine étrangère dans les services d'aide aux sans-abri en 2005, lorsque le comptage précédent avait été réalisé. La condition de « résidence habituelle » pour accéder à la protection sociale en Irlande s'est avérée être une cause de sans-abrisme pour les ressortissants étrangers.

Au **Luxembourg**, l'expert national a mentionné la diversité accrue des nationalités des usagers. Analysant les hébergements pour les jeunes sans domicile dans la ville de Luxembourg, il a constaté une majorité de Luxembourgeois (45%); 32% de ressortissants d'autres États membres, et 18% de ressortissants de pays tiers. La nationalité de 5% des usagers n'a pu être déterminée.

Aux **Pays-Bas**, bien que le pourcentage des usagers provenant des États membres d'Europe centrale et de l'Est reste relativement faible, celui-ci est bel et bien en hausse. En 2008-2009, il est passé de 0,5 à 1,77% des usagers des services sociaux.

41 Aris Sapounakis *The Early Stages in the Life of Immigrants in Greece: A Case of Extreme Conditions of Poverty and Homelessness*

42 Département des communautés et du gouvernement local (2011) *Rough Sleeping Statistics England - Autumn 2011 Experimental Statistics*, disponible sur <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/20936571.pdf>

Comme démontré par l'encadré 1.1, les ressortissants étrangers d'États membres de l'UE sont de plus en plus représentés parmi les usagers de services d'aide aux sans-abri dans nombre de pays de l'UE-15. Cela concerne principalement les citoyens européens ayant quitté des États membres ayant adhéré à l'Union européenne en 2004 en vue de travailler ou de chercher un emploi. Selon leur situation, ces citoyens peuvent rencontrer des difficultés pour accéder à la protection sociale de leur pays hôte, et peuvent dès lors se retrouver dans une situation de vulnérabilité par rapport au sans-abrisme s'ils ne trouvent pas de travail adéquat. En France, les maraudeurs oeuvrant dans certains quartiers de Paris indiquent que 40% de leurs usagers sont des jeunes originaires de l'Europe de l'Est. Comme mentionné plus haut, quelques 28% des personnes dormant dans les rues de Londres sont des citoyens originaires d'autres États membres.

Dans certains pays, la crise a renforcé la vulnérabilité des citoyens européens vivant à l'étranger par rapport au sans-abrisme. Les personnes employées par le marché informel du travail sont particulièrement exposées aux licenciements et aux réductions de salaires. Les travailleurs dans l'industrie de la construction dans certains États membres tels que le Royaume-Uni et l'Irlande ont été particulièrement affectés par l'effondrement des bulles immobilières. En Irlande par exemple, les travailleurs migrants ont été davantage touchés par la récession que les travailleurs irlandais. De fait, ils ont été confrontés à un taux annuel de perte d'emploi de presque 20% en 2009, alors que ce pourcentage n'était que de 7% pour les travailleurs irlandais⁴³. Face à cette nouvelle réalité économique, nombre de citoyens de l'UE ont décidé de retourner ou de rester dans leur pays. Par exemple, l'immigration polonaise au Royaume-Uni était plus élevée en 2007 avec 96 000 citoyens polonais. Ce chiffre est passé à 39 000 en 2009⁴⁴.

Les pouvoirs publics dans certains États membres (tels que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark) ont introduit des programmes de rapatriement pour les citoyens européens sans domicile originaires de l'Europe centrale et de l'Est. D'aucuns prétendent que ces programmes ne prennent pas en considération les désirs et les droits sociaux des personnes se trouvant dans des situations très vulnérables. Les États membres mettant en œuvre ce type de programme ne sont pas obligés de garantir que les personnes retournant dans leur pays d'origine ne s'y retrouvent pas dans une situation de sans-abrisme à leur arrivée. Des recherches réalisées dans le cadre de cette étude démontrent que certaines de ces personnes se retrouvent sans domicile lors de leur arrivée dans leur pays d'origine. La Pologne et la Lituanie

ont fourni des données empiriques démontrant que de plus en plus d'usagers de services d'aide aux sans-abri sont des citoyens étant retournés (de gré ou de force) dans leur pays d'origine.

Les conditions de vie des travailleurs originaires de pays non membres de l'UE, en particulier des travailleurs saisonniers, représentent un problème important dans plusieurs pays. Une enquête réalisée en 2010 a révélé que les migrants africains employés en Espagne pour cultiver des légumes pour les supermarchés percevaient la moitié du salaire minimum et vivaient dans des taudis dépourvus de sanitaires ou d'eau potable⁴⁵. En janvier 2010, les autorités nationales italiennes ont découvert qu'à Rosarno (sud de l'Italie), quelques 2 500 travailleurs saisonniers africains dormaient dans des tentes ou dans des entrepôts abandonnés, dans des conditions très précaires⁴⁶.

Selon plusieurs experts nationaux, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont de plus en plus représentés parmi les usagers des services d'aide aux sans-abri. Les systèmes inadéquats d'asile dans différents pays sont une des principales causes de ce problème. Bien qu'il n'existe pas suffisamment de statistiques officielles, de nombreux demandeurs d'asile dorment dans la rue ou dans des logements très précaires en Grèce et en Italie. Étant donné leur position à la frontière de l'Europe, en plus d'autres facteurs, ces pays doivent faire face à des pressions particulières à cet égard. Les conditions de vie précaires des demandeurs d'asile en Grèce ont attiré l'attention du public, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés décrivant le système grec d'asile comme un système qui s'est « effondré ». En janvier 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la Belgique et la Grèce violaient les articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui couvrent la prohibition des traitements inhumains ou dégradants et le droit à une solution efficace. La Grèce violait la Convention à cause de ses conditions de détention terriblement inadéquates et des manquements au niveau de sa procédure d'asile. La Belgique violait la Convention en renvoyant des demandeurs d'asile dans le cadre du Règlement Dublin II et en ne proposant pas de solution efficace aux ordres d'expulsion. À la suite de ce jugement, plusieurs pays ont temporairement suspendu les expulsions de demandeurs d'asile vers la Grèce. En Belgique, le gouvernement fédéral s'est montré incapable de fournir suffisamment d'hébergements pour les demandeurs d'asile, ce qui a engendré une hausse du nombre de demandeurs d'asile dormant dans la rue ou demandant de l'aide auprès des services d'aide aux sans-abri. L'agence du gouvernement fédéral chargée de l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) a été plusieurs fois condamnée

43 Ibid.

44 Office britannique des statistiques nationales, *Migration Statistics Quarterly Report*, août 2011, disponible sur <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/august-2011/polish-people-in-the-uk.html>

45 Feantsa, Flash de février 2011

46 FEANTSA (2011) *Opinion sur la proposition pour une directive sur les conditions d'entrée et de résidence des ressortissants de pays tiers dans le cadre des emplois saisonniers*



par les tribunaux administratifs à cause de son incapacité à fournir un hébergement aux demandeurs d'asile.

Le sans-abrisme parmi les demandeurs d'asile est également un problème de plus en plus important en France. Le système français d'hébergement des demandeurs d'asile a une capacité de 35 000 demandeurs d'asile par an, la procédure de demande devant durer en moyenne 9 mois. Toutefois, la France accueille actuellement plus de 50 000 demandeurs d'asile par an et la procédure de demande dure en moyenne 19 mois. Les services traditionnels d'aide aux sans-abri doivent dès lors prendre en charge les demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés par le système d'asile ainsi que les personnes dont la demande d'asile a été rejetée mais qui restent néanmoins sur le territoire français.

Alors que la majorité des pays confrontés à une hausse du sans-abrisme par les migrants est composée de pays de l'UE-15, certains pays de l'Europe centrale ou de l'Est sont également concernés. La situation des réfugiés sans domicile en Pologne a été mise en exergue dans un rapport sur le sans-abrisme publié par l'Institut des affaires publiques (*Instytut Spraw Publicznych - IPA*)⁴⁷. Selon ce rapport, 20 à 30% des réfugiés résidant en Pologne sont sans abri et 10% sont sans logement. Le rapport souligne que les mères célibataires et les familles nombreuses sont particulièrement touchées par le sans-abrisme en Pologne.

Le correspondant national de Slovénie a affirmé que, selon les prestataires de services d'aide aux sans-abri, le nombre d'étrangers sans domicile en Slovénie était en hausse.

On a pu constater récemment que, dans certains pays où les étrangers représentent un large pourcentage des usagers des services d'aide aux sans-abri, actuellement le pourcentage des ressortissants nationaux est en hausse. Par exemple, le nombre de personnes sans domicile nées au Portugal représentait 68% du total des personnes sans domicile prises en charge par l'AMI en 2007. Quatre ans plus tard, ce pourcentage est passé à 77%. Cela reflète notamment des changements au niveau des modèles de migration en raison de la crise, ainsi que les nouvelles vulnérabilités causées par l'impact de la crise économique et financière. Certains groupes auparavant éloignés de toute situation de sans-abrisme sont devenus, du jour au lendemain, beaucoup plus vulnérables. En 2011, la plupart des usagers de l'organisation italienne « Les avocats de la rue » (*Avvocato di Strada*) était composée de migrants, mais le nombre d'usagers italiens est actuellement en hausse (31% du total). En Espagne, des données provenant de Cordoue

et Almeria indiquent une hausse d'Espagnols parmi les usagers des services d'aide aux sans-abri.

Ce rapport n'est pas en mesure de fournir une analyse détaillée du niveau de sans-abrisme parmi les immigrants dans différentes situations dans l'Union européenne. Néanmoins, les résultats présentés ici indiquent clairement que cette question suscite un intérêt politique accru dans plusieurs États membres. La nature et l'étendue de cette question varient entre différentes régions de l'Union européenne. La relation entre le sans-abrisme et les migrations requiert davantage d'attention au niveau de l'élaboration des réponses politiques au sans-abrisme, tant à l'échelon national qu'à l'échelon européen. Il importe également de mieux comprendre l'impact des migrations et de la politique d'asile sur le sans-abrisme et de garantir que les politiques dans ces domaines n'engendrent pas de nouvelles hausses du sans-abrisme.

Les jeunes sans domicile

Il existe un large éventail de définitions des « jeunes » dans l'élaboration des politiques publiques⁴⁸. Il n'est en aucun cas question ici d'établir une tranche d'âge spécifique pour les jeunes sans domicile. De fait, les situations décrites par les experts nationaux sont prises comme point de départ, et le terme « jeunes » est utilisé de façon flexible pour inclure les différentes définitions utilisées par les États membres tout en décrivant des tendances générales. Il convient toutefois de souligner que le sans-abrisme parmi les jeunes est souvent sous-estimé étant donné que de nombreux jeunes dorment chez des amis ou des proches et ne sont dès lors pas pris en considération dans les évaluations du sans-abrisme.

Des études précédentes ont établi différentes caractéristiques distinctives du parcours des jeunes vers des situations de sans-abrisme⁴⁹. La transition vers la vie adulte, qui implique l'entrée sur le marché de l'emploi, ainsi que le passage vers une vie indépendante peuvent s'avérer être une période de vulnérabilité par rapport au sans-abrisme. Différents facteurs peuvent renforcer cette vulnérabilité. Les jeunes sortant d'institutions de prise en charge sont particulièrement vulnérables. Les ruptures familiales sont également une cause importante de sans-abrisme parmi les jeunes.

Une hausse du sans-abrisme parmi les jeunes a été constatée dans 10 des 21 États membres : Autriche⁵⁰, Danemark, France, Finlande, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne et certaines parties du Royaume-Uni. Pour environ la moitié de ces pays, certaines statistiques démontrent cette tendance :

47 K. Wysieńska et N. Rybińska, (2010) *Bezdomność uchodźców w Polsce – wyniki badania pilotażowego*, (Varsovie)

48 Smith, J. (ed.) (2008) *A Comparative Report on Youth Homelessness and Social Exclusion in the Czech Republic, the Netherlands, Portugal and the UK*, Une étude préliminaire pour le projet européen de recherche de lutte contre l'exclusion sociale des jeunes sans domicile (CSEYHP), disponible sur : www.movisie.nl.

49 O'Sullivan, E. (2008a) Pathways through Homelessness: Theoretical and Policy Implications, in: J. Doherty and B. Edgar (eds.) *In My Caravan, I Feel Like Superman: Essays in Honour of Henk Meert, 1963–2006* (Bruxelles: FEANTSA et Centre for Housing Research, Université de St Andrews), pp.71–100.

50 Une hausse du nombre de jeunes sans domicile a uniquement été constatée à Vienne et non dans d'autres villes pour lesquelles des données sont disponibles comme Salzbourg.

En 2011 au Danemark, 1 002 usagers des services d'aide aux sans-abri étaient âgés de 18 à 24 ans, soit une hausse de 58% par rapport à 2009. En outre, en 2011, les jeunes représentaient 19% du total des personnes sans domicile, alors que ce pourcentage était de 13% en 2009.

32 En décembre 2011, l'organisation Homeless Link a réalisé une enquête auprès des associations travaillant avec les sans-abri et des autorités locales en Angleterre. Presque la moitié des autorités locales et des services d'aide aux sans-abri (48%) a affirmé avoir constaté un nombre accru de jeunes demandant de l'aide parce qu'ils sont sans domicile ou dans une situation de vulnérabilité. Cette hausse est également confirmée par les statistiques du gouvernement, démontrant que 4 310 sans-abri âgés de 16 à 24 ans dormaient dans la rue ou dans des hébergements d'urgence ou temporaires durant l'automne 2011. Cela représente une hausse de 430 personnes par rapport à l'automne 2010.

Aux Pays-Bas, il y avait 9 000 personnes sans domicile de moins de 23 ans en 2010. Cela représente une hausse de 50% par rapport à 2007, lorsque le pays comptait environ 6 000 jeunes sans domicile. Bien que cette hausse puisse en partie être attribuée à une nouvelle définition des jeunes sans domicile, les données indiquant une hausse du sans-abrisme parmi les jeunes sont corroborées par d'autres sources⁵¹. La *Federatie Opvang* a rapporté un nombre record de personnes de moins de 23 ans résidant dans des centres d'hébergement pour personnes sans domicile et victimes de violences domestiques en 2010. Le nombre total des usagers appartenant à cette tranche d'âge était de 8 791 en 2010, soit une hausse de 16% par rapport à 2008.

Selon les experts, une des principales causes de sans-abrisme parmi les jeunes est l'insuffisance de protection sociale lors de la transition vers la vie adulte. Aux Pays-Bas, par exemple, les allocations sociales sont très limitées pour les personnes de moins de 21 ans. Dès lors, les jeunes se retrouvent dans une situation très vulnérable sur le marché du logement, et des problèmes tels que des ruptures familiales peuvent plus facilement causer des situations de sans-abrisme. Dans certains pays, les mesures d'austérité engendrent des réductions budgétaires qui affectent les jeunes de façon négative. Au Royaume-Uni, les changements qui seront apportés aux allocations logement à partir de 2013 impliqueront que les personnes de moins de 35 ans pourront uniquement prétendre à une aide au taux pour un logement en colocation. L'âge limite actuel pour ce taux est de 25 ans. D'autres changements au niveau des allocations logement pourraient également mettre davantage de

pression sur les familles, pour que celles-ci demandent aux enfants les plus âgés de quitter le domicile familial à cause de la hausse des abattements pour les personnes non-dépendantes. L'introduction d'une limite à quatre chambres pourrait avoir le même effet. Au Danemark, l'inadéquation des allocations pour les chômeurs de moins de 25 ans a été citée comme un facteur contribuant à la hausse du sans-abrisme parmi les jeunes.

Une grande cause structurelle de la hausse du sans-abrisme parmi les jeunes est le chômage. La crise économique et financière a engendré une hausse considérable du chômage, surtout auprès des jeunes dans de nombreux pays européens. Le taux moyen de chômage parmi les jeunes en Europe est de 22,6%. Les jeunes chômeurs sont très vulnérables sur le marché du logement. Dans certains pays comme la Grèce (51,2%), l'Espagne (51,1%), et le Portugal (30,1%), le chômage parmi les jeunes est particulièrement élevé. Bien que peu de données sur ce fléau soient disponibles, des données empiriques démontrent une réelle hausse du sans-abrisme parmi les jeunes dans ces pays. Les prestataires de services remarquent une demande accrue des jeunes auprès des services d'aide aux sans-abri. Les ruptures au niveau des relations familiales sont reconnues comme des causes communes de sans-abrisme parmi les jeunes. L'accès limité à la protection sociale et les faibles perspectives d'emploi sont d'autres facteurs pouvant engendrer des situations de sans-abrisme.

L'absence de suivi adéquat des jeunes sortant d'institutions publiques est considérée comme une des principales causes de sans-abrisme parmi les jeunes dans différents pays. Aux Pays-Bas notamment, des jeunes sortent d'institutions de prise en charge à l'âge de 18 ans sans bénéficier d'accompagnement adéquat pour leur garantir un logement, des revenus, des soins de santé et d'autres éléments nécessaires à une transition stable. En Irlande, certaines mesures ont tenté de traiter ce problème. Une des mesures inclue dans la Stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme est la mise en œuvre de politiques adaptées pour permettre aux jeunes qui quittent les institutions de prise en charge de bénéficier d'une aide en matière de logement ainsi que d'autres aides, en collaboration avec des organismes de logement et des services communautaires. Un groupe inter-agences mis en place par la Direction des services de santé irlandais a développé, avec des organismes de logement, un protocole conjoint innovant accordant aux jeunes sortant d'institutions publiques un accès prioritaire aux logements sociaux. Ce développement est assez récent, et l'expert national souligne l'écart entre politiques et pratiques.

51 Le dernier comptage a été réalisé sur base d'une définition des jeunes sans domicile établie en mai 2010 : les jeunes sans domicile de moins de 23 ans souffrant de problèmes multiples. Source : adviesbureau HHM in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport



Les mesures d'austérité ont un impact sur la viabilité des services spécialisés d'aide aux sans-abri, tels que les services travaillant avec les jeunes sans domicile. Ces services sont plus vulnérables que les services traditionnels. Ils ne disposent généralement pas de base juridique, ce qui les rend particulièrement fragile aux coupes budgétaires. Au Royaume-Uni, la fin de la « séparation des comptabilités » autour d'un programme intitulé *Supporting People* qui finance des services d'aide au logement a été importante dans certaines régions. Elle a engendré de nombreuses coupes budgétaires aux quatre coins du pays. Ce programme est le principal dispositif de financement d'hébergements spécifiques et de logements accompagnés pour les jeunes vulnérables⁵². Contrairement à l'Angleterre et à l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord ont pour l'instant protégé le financement de ce programme.

La sensibilisation du public sur le phénomène des jeunes sans domicile via des approches politiques intégrées permet de rendre le problème plus visible. Au Danemark, un des objectifs de la Stratégie nationale est de réduire le nombre de jeunes dormant dans des centres d'hébergement en leur proposant d'autres solutions. L'expert national danois suggère que l'accent placé par la Stratégie sur les jeunes sans domicile a permis de sensibiliser les municipalités sur le problème du sans-abrisme caché parmi les jeunes. La hausse du sans-abrisme parmi les jeunes est particulièrement importante dans la catégorie des personnes dormant chez des amis ou des proches, qui est souvent considérée comme une forme « cachée » de sans-abrisme. Néanmoins, des facteurs plus structurels liés aux allocations chômage limitées pour les personnes de moins de 25 ans jouent également un rôle important. Au Danemark, aucun progrès n'a été réalisé en vue de réduire la sollicitation de centres d'hébergement par les jeunes. Le dernier comptage du Conseil national de recours social des usagers des hébergements de la Section 110⁵³ a enregistré une hausse générale du nombre de jeunes âgés de 18 à 24 ans dans les centres d'hébergement. Selon les statistiques annuelles du Conseil national du recours social, 12% des usagers des centres d'hébergement étaient âgés de 18 à 24 ans, ce qui représente une hausse de 7% par rapport aux statistiques de l'année précédente.

Les femmes sans domicile

Parmi les 21 pays analysés par le rapport, 10 pays ont constaté une hausse du sans-abrisme parmi les femmes. Les données qui soutiennent cette tendance sont généralement assez faibles. Il existe toutefois des statistiques locales, comme par exemple l'Enquête annuelle sur le sans-abrisme

réalisée à Salzbourg qui démontre une augmentation progressive du pourcentage des femmes parmi les usagers des services depuis 1995.

Un facteur important de cette tendance dans certains pays est la visibilité accrue des femmes sans domicile. Les progrès réalisés au niveau de la compréhension et de la définition du sans-abrisme, notamment l'influence de la typologie ETHOS, impliquent la prise en considération d'un plus large éventail de situations de vie par rapport au sans-abrisme, ce qui a permis d'améliorer la visibilité des femmes sans domicile. Dans certains pays, les situations de vie dans lesquelles se retrouvent le plus souvent les femmes sans domicile (le fait de dormir chez des amis ou des proches) sont souvent mal représentées dans les statistiques sur le sans-abrisme. En Slovénie par exemple, l'expert national a affirmé que le nombre de femmes sans domicile était probablement plus élevé que ce que laissaient suggérer les statistiques existantes.

Un autre facteur contribuant à la hausse du sans-abrisme parmi les femmes est un changement au niveau de la structure familiale avec une hausse des divorces et des ruptures familiales. On remarque des éléments communs entre la hausse du nombre de femmes sans domicile et la hausse du nombre de familles sans domicile (voir la partie sur les familles sans domicile plus loin dans ce chapitre).

Dans nombre de pays, de plus en plus de femmes appartiennent à la catégorie des jeunes sans domicile. La Fédération nationale des organisations travaillant avec les sans-abri en Allemagne, BAG W, a rapporté que le pourcentage de femmes est relativement élevé dans les tranches d'âge plus jeunes. Les statistiques de 2011 pour la Rhénanie du Nord-Westphalie démontrent que les femmes représentent plus d'un tiers des sans-abri de moins de 25 ans. Selon l'enquête irlandaise sur les sans-abri de 2008, les femmes sont plus nombreuses que les hommes parmi les jeunes usagers des services d'aide aux sans-abri (18-25 ans). Le pourcentage de femmes âgées entre 18 et 34 ans est également plus élevé que le pourcentage d'hommes. En Écosse, le profil général des personnes sans domicile n'a pas beaucoup évolué au cours des 9 dernières années, excepté une hausse au niveau du pourcentage de femmes de moins de 25 ans. Bien que le nombre de femmes sans domicile soit en baisse, le nombre de jeunes femmes sans domicile diminue moins rapidement que le nombre de jeunes hommes sans domicile. Une des raisons est l'offre plus étendue de services pour les hommes sans domicile.

52 Deborah Quilgars, Suzanne Fitzpatrick et Nicholas Pleace (2011) *Ending youth homelessness: Possibilities, challenges and practical solutions*, Centrepoin, disponible sur: http://www.centrepoin.org.uk/media/72034/ending_youth_homelessness_2011_think_piece_-_full_report_final.pdf

53 La loi sur les services sociaux (1998) définit l'obligation des autorités locales danoises de fournir différentes formes d'hébergement temporaire. La Section 110 définit les services d'aide aux sans-abri comme des services ouverts 24h/24 visant les personnes souffrant de problèmes sociaux spéciaux, qui ne disposent pas de leur propre logement, qui nécessitent un hébergement ainsi qu'un accompagnement et des services sociaux [...].

Dans plusieurs pays, on peut remarquer un lien entre violence domestique et sans-abrisme des femmes. Les femmes fuyant les violences domestiques sont considérées comme des personnes sans domicile dans certains États membres. En Flandre (Belgique), la hausse du sans-abrisme parmi les femmes au cours des vingt dernières années a été expliquée par l'expert national comme la conséquence de la hausse des violences domestiques et la conséquence de la volonté accrue de les dénoncer. Aux Pays-Bas, la *Federatie Opvang* (la Fédération des services d'aide aux sans-abri) a affirmé que le nombre d'usagers des centres de crise pour les femmes avait augmenté de 5% entre 2008 et 2010, ce qui représente une hausse de 3 440 usagers et signifie que les services existants ont atteint leur capacité maximale.

Au Portugal, l'organisation AMI a rapporté une hausse du nombre de femmes ayant recours à ses services, passant de 28% du total en 2007 à 31% en 2011. En Espagne, les prestataires de services ont l'impression que les femmes sont de plus en plus représentées dans les services d'aide aux sans-abri. Le nombre croissant de femmes sans domicile reflète probablement l'apparition de « nouveaux sans-abri » à cause de la crise (voir ci-dessous).

Les « nouveaux sans-abri » à cause de la crise

Dans 4 pays (Grèce, Portugal, Italie et Espagne), les experts nationaux ont constaté un élargissement du profil socio-économique des usagers des services d'aide aux sans-abri à cause des nouvelles vulnérabilités créées par la crise économique et financière. Cela concerne certains des pays qui ont été le plus touchés par la crise en termes de PIB et de chômage.

En Grèce, le phénomène des « nouveaux sans-abri » est de plus en plus mentionné. L'estimation d'une hausse de 25% du sans-abrisme depuis le début de la crise inclut des personnes dont la situation de vie a complètement changé dans le contexte de crise et qui ne peuvent plus prendre en charge les coûts du logement et leurs frais de subsistance. Klimaka, prestataire de service pour sans-abri, affirme qu'avant la crise, ses usagers étaient principalement des personnes sans domicile célibataires souffrant de problèmes d'addiction ou de problèmes psychiques. Le service doit à présent faire face à une demande des « nouveaux » sans-abri, qui possèdent souvent des diplômes plus élevés ainsi qu'une expérience professionnelle, et qui ne présentent pas de besoins complexes autres que leur incapacité à prendre en charge les coûts du logement. En Espagne, de plus en plus de personnes, notamment issues de la classe moyenne, ont recours à des services tels que des services de distri-

bution de denrées alimentaires à cause de la perte de leur emploi. Alors que les usagers de ces services ne sont pas tous sans domicile, cela indique clairement une hausse de la vulnérabilité de ces personnes. Une enquête des personnes sans domicile réalisée à Saragosse en novembre 2010 a révélé que 55% de ces personnes étaient devenues sans domicile parce qu'elles avaient perdu leur emploi et que 20% l'étaient à cause de problèmes financiers. Au Portugal, AMI a affirmé qu'entre 2007 et 2011, le pourcentage de personnes accédant à ses services pour la première fois est passé de 634 en 2007 à 696 en 2011 pour atteindre 10% des usagers.

Dans certains pays, les nouveaux sans-abri sont en partie le reflet de la vulnérabilité accrue causée par la perte de logements occupés par leurs propriétaires. Les propriétaires risquent de plus en plus de perdre leur logement et de se retrouver dès lors dans une situation de sans-abrisme à cause de la récession et de l'effondrement des bulles immobilières dans certains États membres comme la Grèce, la Hongrie, le Portugal, l'Irlande et certaines parties du Royaume-Uni. Certains États membres (surtout l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Irlande) ont connu une inflation rapide des prix des logements avant la crise, en raison de plusieurs facteurs : évolution des marchés hypothécaires, promotion de l'accès à la propriété par la politique de logement. C'est en Irlande que s'est formée la plus grosse bulle immobilière, les prix des logements triplant entre 1992 et 2006. Les prix des logements lors des 10 années précédant la crise ont plus que doublé en France, en Espagne et au Royaume-Uni. Le début de la crise a déclenché une diminution des prix des logements. Par conséquent, le nombre de retards de paiement des crédits hypothécaires et le nombre de procédures de saisie ont augmenté dans certains pays, de nombreuses personnes se retrouvant dans une situation où la valeur de leur actif immobilier est inférieure à l'encours de leur prêt. Outre l'explosion de l'offre de logements, les saisies hypothécaires ont contribué à accélérer la chute des prix des logements, engendrant encore davantage de saisies. La chute des prix des logements était particulièrement dramatique en Irlande avec une baisse des prix de 41% entre 2006 et 2011. Bien que des statistiques soient disponibles sur le nombre de saisies hypothécaires dans les pays concernés, on ne sait pas dans quelle mesure celles-ci ont engendré des situations de sans-abrisme. Néanmoins, la hausse des pertes de logement parmi les propriétaires engendre une vulnérabilité accrue de ce groupe dans certains États membres. Dans le cadre de la réponse à la crise, cette question mérite davantage d'attention dans plusieurs contextes nationaux. Les études de cas ci-dessus suggèrent qu'un des impacts de la crise est l'ex-





position accrue des propriétaires au risque de sans-abrisme dans certains États membres.

L'Espagne a été confrontée à une hausse sans précédent du nombre de saisies hypothécaires depuis le début de la crise économique et financière. En 2010, 93 636 saisies hypothécaires ont été réalisées, alors que ce nombre était de 25 943 en 2007⁵⁴. La législation espagnole sur l'hypothèque impose généralement la responsabilité personnelle illimitée de l'emprunteur, et les hypothèques sont liées tant au bien hypothéqué qu'à tous ses avoirs présents et futurs. Si l'emprunteur arrête de rembourser son emprunt, tant le bien hypothéqué que ses autres actifs peuvent être saisis par le créancier. Selon la législation espagnole, durant la procédure de saisie, les créanciers peuvent demander l'adjudication du logement pour seulement 60% de sa valeur s'il n'y a pas d'enchérisseur lors de sa mise aux enchères. Les personnes expulsées doivent, après avoir perdu leur logement, toujours s'acquitter de leur dette restante ainsi que des frais juridiques. Dès lors, de nombreuses personnes se retrouvent dans des situations vulnérables, ce qui a déclenché une vague de protestations. Des programmes nationaux ont été mis en place pour lutter contre les procédures d'expulsion à la suite de saisies hypothécaires - *Stop Desahucios* (Stop aux expulsions) et la *Plataforma de Afectados por la Hipoteca* (plateforme des personnes affectées par les retards de paiement des crédits hypothécaires). En février 2012, le gouvernement espagnol a annoncé l'introduction d'un « code de bonne conduite » pour les prêteurs hypothécaires. Dans certaines circonstances, les prêteurs qui appliquent ce code doivent retarder les expulsions de deux ans. Le code inclut également plusieurs mesures visant à empêcher la saisie des biens des emprunteurs après leur expulsion. Toutefois, les banques ne sont pas obligées de suivre ce code et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de celui-ci. Le code est uniquement applicable dans des circonstances très limitées : tous les membres du ménage doivent être au chômage ; le versement mensuel pour rembourser l'hypothèque ne peut dépasser 60% des revenus familiaux ; et il ne peut y avoir de garant pour l'hypothèque. Dès lors, nombre de ménages ne sont pas protégés par cette mesure.

En Hongrie, il existe un problème relatif aux emprunts hypothécaires en devises étrangères. Environ deux-tiers des emprunts hypothécaires se font en francs suisses. Les emprunteurs ont été exposés à une hausse de la valeur du franc suisse, provoquant une augmentation des versements annuels à des niveaux inabordables ainsi que des retards de paiement.

En Irlande, de plus en plus de personnes se retrouvent confrontées à des arriérés hypothécaires. Selon la Banque centrale, en décembre 2011, quelques 768 917 emprunts hypothécaires privés avaient été contractés en Irlande, pour une valeur totale de 113,5 milliards d'euros. Sur ces emprunts, 70 911 ou 9,2% avaient des arriérés de plus de 90 jours alors que ce pourcentage était de 5,7% en décembre 2010⁵⁵. Bien que le nombre de propriétaires ayant des arriérés hypothécaires ait augmenté, l'ampleur de l'augmentation a été réduite par différentes mesures incluant un code de bonne conduite sur les arriérés hypothécaires ou la restructuration des emprunts pour aider les ménages en difficulté. Des programmes similaires ont été développés dans d'autres pays touchés par la hausse des saisies hypothécaires.

Dans plusieurs contextes nationaux, les expulsions des logements locatifs (dans le secteur du logement privé et/ou social) ont augmenté à cause de la crise. La Grèce, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, l'Angleterre, le Danemark, la République tchèque, la Pologne et la France figurent parmi les pays ayant constaté une hausse du nombre d'expulsions. En Italie, les expulsions réalisées avec l'intervention d'un huissier de justice ont augmenté de 20 608 en 2001 à pratiquement 30 000 en 2010, soit une hausse globale de 44,7%. Ce facteur est une des causes de l'apparition des « nouveaux sans-abri ». Les arriérés de loyer constituent la principale cause d'expulsion. La hausse des expulsions est également engendrée par la hausse du chômage, l'austérité et, dans certains cas, la hausse des loyers en raison de la crise. Aucune statistique n'est disponible sur le nombre de personnes expulsées qui se retrouvent dans des situations de sans-abrisme.

Tant au Portugal qu'en Espagne, les changements apportés au règlement sur la location en réponse à la crise ont affaibli la sécurité d'occupation. Au Portugal, dans le cadre du programme d'ajustement UE-FMI, une nouvelle législation sur les baux a été approuvée, visant à accélérer les procédures d'expulsion et introduisant une clause de suspension de cinq ans pour les contrats actuellement sous contrôle des loyers. En Espagne, des mesures ont été introduites pour simplifier les procédures d'expulsion.

Dans d'autres États membres, tels que la Suède et les Pays-Bas, le nombre d'expulsions a été réduit au cours de ces dernières années. Au Royaume-Uni, le Pays de Galles et l'Écosse ont constaté une baisse du nombre d'expulsions dans le secteur du logement social au cours de ces dernières

54 Conseil général de la police judiciaire, cité par l'expert national

55 Statistiques citées par l'expert national

années mais ont souligné que cette situation ne perdurerait pas à cause des changements qui seront apportés aux allocations logement dans le cadre des mesures d'austérité.

36

Il importe de garder à l'esprit que les expulsions ne sont pas toujours causées par des arriérés de loyer. Des données sur les causes réelles des expulsions sont rarement disponibles. En outre, la base juridique pour les expulsions et les procédures d'expulsion varie considérablement d'un pays à l'autre. Toutefois, comme avec la saisie de logements occupés par leurs propriétaires, on semble remarquer dans certains pays une hausse de la vulnérabilité face au sans-abrisme à cause des expulsions.

Les familles sans domicile

Six États membres ont constaté une hausse du nombre de familles sans domicile (République tchèque, Finlande, France, Allemagne, Grèce et Slovaquie). Cela reflète notamment des changements sociétaux, comme la hausse des divorces et des ruptures familiales. Un autre facteur est la vulnérabilité accrue des familles avec enfants par rapport aux expulsions et aux saisies de leurs biens dans le contexte de la crise. Les « nouveaux sans-abri » englobent notamment les familles, et on remarque clairement un lien entre ces deux problèmes.

Dans certains pays, comme la France, il semble y avoir un lien entre la hausse du nombre de familles sans domicile et la hausse du nombre d'immigrants sans domicile⁵⁶. Selon l'Observatoire du Samu Social de Paris, les personnes de na-

tionalité française représentaient moins de 10% des familles vivant dans des centres d'hébergement en 2009. Parmi les 90% restants, quelques 57% étaient d'origine africaine, 21% venaient de l'UE et 9% d'Asie. Il existe également un lien entre les familles sans domicile et les femmes sans domicile. Selon le Samu Social, des femmes sont souvent à la tête des familles sans domicile vivant dans les centres d'hébergement à Paris : 54% sont des mères célibataires avec enfants, alors que seuls 3% de ces familles sont composées d'un père célibataire avec enfants.

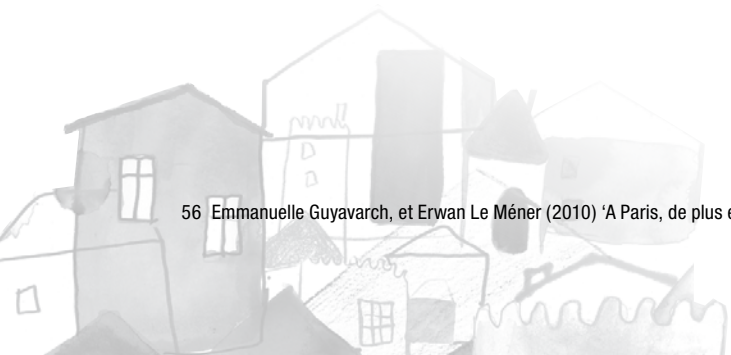
Autres changements au niveau des profils des personnes sans domicile

La Pologne et l'Irlande du Nord ont constaté un vieillissement de la population sans domicile. Ceci a des implications importantes en termes de services adaptés aux besoins de ce public.

En Hongrie, une enquête a démontré une réduction progressive du nombre de personnes sans domicile ayant un emploi au cours des quatre dernières années. Le pourcentage de personnes sans domicile ayant un emploi a chuté (de 15% à 5%) parmi les sans-abri vivant en dehors de Budapest. Cela reflète probablement l'impact de la crise.

En Lituanie, on a constaté une hausse du nombre de sans-abri provenant d'institutions psychologiques ou autres institutions de prise en charge. Cela a des implications politiques pour la prévention et le développement de services.

56 Emmanuelle Guyavarch, et Erwan Le Méner (2010) 'A Paris, de plus en plus de familles sans domicile' dans *Sans-Abri en Europe*, automne 2010, FEANTSA





2.2 Analyse Partie 2: Politiques de lutte contre le sans-abrisme

Cette section du rapport analyse les politiques des États membres pour lutter contre le sans-abrisme. Elle étudie notamment la mesure dans laquelle les États membres ont développé et maintenu des cadres politiques ambitieux pour combattre le sans-abrisme, en tenant compte de :

- la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme se fondent sur des stratégies intégrées visant à réduire progressivement le sans-abrisme ;
- la mesure dans laquelle les politiques se fondent sur des données ;
- la mesure dans laquelle les politiques sont globales ;
- la mesure dans laquelle la qualité des services d'aide aux sans-abri est suivie et promue.

2.2.1 Stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme

Comme mentionné dans l'introduction de ce rapport, de plus en plus de pays et régions en Europe ou dans le monde ont développé des stratégies intégrées pour lutter contre le sans-abrisme. Une stratégie est un plan d'action visant à atteindre un objectif global ou à long terme. Les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme servent à fournir un **cadre à moyen ou long terme pour le développement et la mise en œuvre de politiques de lutte contre le sans-abrisme en vue de réduire progressivement voire d'éliminer le sans-abrisme**. Ce type de stratégie intégrée s'inscrit en faux avec les politiques qui cherchent à « gérer » le sans-abrisme mais qui ne fournissent pas de cadre à long terme pour éliminer le problème. En établissant une direction claire et une approche globale, les stratégies intégrées représentent un niveau d'ambition plus élevé pour lutter contre le sans-abrisme que les politiques de « gestion » du sans-abrisme. La nécessité de développer des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme a été soulignée au niveau de l'UE à travers différents processus politiques (incluant la MOC sociale⁵⁷, la Résolution du Parlement Européen sur une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme, les conclusions de la conférence européenne de consensus, les conclusions du Conseil EPSCO⁵⁸ et des rapports académiques)⁵⁹.

La FEANTSA a élaboré un guide (voir annexe 3) pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme, qui résume 10 éléments clé des stratégies efficaces :

1. Approche fondée sur les données
2. Approche globale
3. Approche pluridimensionnelle
4. Approche fondée sur les droits
5. Approche participative
6. Approche statutaire
7. Approche durable
8. Approche fondée sur les besoins
9. Approche pragmatique
10. Approche ascendante

Il n'est évidemment pas possible de retrouver tous ces éléments dans les différentes stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme étant donné qu'il importe de prendre en considération le contexte spécifique du pays concerné. Néanmoins, ce guide peut servir de base pour analyser les stratégies efficaces de lutte contre le sans-abrisme. Il est utilisé comme point de référence de l'analyse dans ce chapitre, qui présente :

- Un aperçu des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme en Europe
- Les politiques nationales/régionales qui ne se basent pas sur une stratégie intégrée
- Les contextes nationaux/régionaux où des progrès sont réalisés en vue d'élaborer une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme

Aperçu des stratégies intégrées existantes de lutte contre le sans-abrisme en Europe

Le tableau 2.4 montre que des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme ont été développées au niveau national, quasi-national ou régional dans 10 pays européens. Pour la majorité de ces États membres, les stratégies fournissent des cadres politiques nationaux, définissant des orientations pour les autorités locales chargées de mettre en œuvre les politiques. Dans certains pays, la stratégie se concentre uniquement sur les régions les plus touchées par le sans-abrisme. Au Royaume-Uni, il existe une stratégie séparée pour chaque administration décentralisée. En Allemagne, où les compétences en matière de sans-abrisme sont fortement décentralisées, un gouvernement régional a développé un plan d'action spécifique sur le sans-abrisme. Le niveau politique approprié pour le développement et la mise en œuvre de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme dépend clairement de la structure politique

57 6500/10

58 Conclusions du Conseil « *Relever les défis démographiques en renforçant la participation de tous au marché du travail et à la société* », 3177^e réunion du Conseil Emploi, Politique sociale et Consommateurs, Luxembourg, 21 juin 2012

59 Hugh Frazer et Eric Marlier (2009) *Homelessness and housing exclusion across EU Member States: Analysis and suggestions on the way forward* par le réseau européen des experts indépendants sur l'inclusion sociale (Politique Inclusion Sociale, CEPS/INSTEAD)

du pays. Dans les pays où les compétences relatives aux politiques de lutte contre le sans-abrisme sont décentralisées, il existe différentes stratégies régionales.

Les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme qui existent actuellement en Europe sont généralement présentées par les ministères concernés comme des documents politiques spécifiques. Il importe de souligner qu'une stratégie intégrée efficace ne se limite pas à un document politique. Il est possible d'élaborer une stratégie intégrée sans rédiger un tel document. Par exemple, la base de la Stratégie écos-

saie de lutte contre le sans-abrisme est la loi écossaise sur le logement de 2001 et la loi écossaise sur le sans-abrisme de 2003. Il n'existe pas de document stratégique spécifique en plus de la législation. Toutefois, l'Écosse dispose d'une politique ambitieuse et intégrée avec des objectifs clairs, une participation efficace des acteurs, une allocation adéquate de ressources et un cadre de suivi et d'évaluation. Dans certains pays où des documents stratégiques ont été produits, ces éléments sont absents et on peut se demander dans quelle mesure un cadre stratégique efficace pour les politiques a été réellement mis en œuvre.

38

Tableau 2.5 Stratégies régionales/nationales au sein de l'Union européenne

Pays	Description de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme
1. Danemark	<p>UNE STRATÉGIE POUR RÉDUIRE LE SANS-ABRISME AU DANEMARK, 2009–2012</p> <p>Étendue: Se concentre sur les 8 municipalités les plus touchées par le sans-abrisme.</p> <p>Objectifs: 1. Aucun citoyen ne devrait vivre dans la rue ; 2. Les jeunes ne devraient pas vivre dans des institutions de prise en charge mais devraient se voir offrir des solutions alternatives ; 3. Les périodes d'hébergement dans les institutions de prise en charge ou les centres d'hébergement ne devraient pas durer plus de trois à quatre mois pour les citoyens prêts à intégrer un logement assorti d'un accompagnement ; 4. Les sorties de prison ou d'hôpital devraient supposer la présence d'une solution de logement.</p> <p>Responsabilités: Le ministère des Affaires sociales est en charge de la stratégie. Les municipalités signent des accords de mise en œuvre avec le ministère et définissent des objectifs locaux quantifiables conformes aux objectifs de la stratégie. Les municipalités doivent développer des cadres de suivi pour mesurer les progrès réalisés. Le ministère des Affaires sociales coordonne le suivi global au niveau national.</p> <p>Ressources: 500 millions de couronnes danoises (67 millions €) de fonds publics alloués à la stratégie. Cela s'ajoute au financement municipal des services statutaires d'aide aux sans-abri tels que les centres d'hébergement pour personnes sans domicile.</p>
2. Finlande	<p>PROGRAMME POUR RÉDUIRE LE SANS-ABRISME DE LONGUE DURÉE 2008-2011 ET ÉLIMINER LE SANS-ABRISME DE LONGUE DURÉE 2011–2015</p> <p>Étendue: Se concentre sur les 10 plus grandes villes, la priorité étant accordée à Helsinki. Accent sur les sans-abri de longue durée. Ce programme fait suite à 20 années de stratégies de lutte contre le sans-abrisme ciblant d'autres catégories de sans-abri.</p> <p>Objectif: La phase 2008–2011 visait à réduire de moitié le sans-abrisme de longue durée et à développer des mesures plus efficaces pour prévenir le sans-abrisme. Le programme englobait l'objectif quantitatif de fournir 1 250 nouveaux logements, logements accompagnés ou établissements de prise en charge pour les personnes sans domicile. La phase 2011–2015 vise à éliminer le sans-abrisme de longue durée en fournissant 1 250 logements supplémentaires ainsi que des services flexibles d'accompagnement.</p> <p>Responsabilités: Le ministère de l'Emploi gère et coordonne le programme, en étroite collaboration avec le ministère des Affaires sociales et de la Santé, le ministère de la Justice, le Centre public de financement et de développement du logement (ARA) et l'Association finlandaise des machines à sous (RAY) qui finance en partie le programme. La mise en œuvre passe par la signature de lettres d'intention avec les municipalités. Tant le programme précédent que le programme actuel incluent un plan clair sur le partage des responsabilités et le suivi des progrès réalisés.</p> <p>Ressources: Environ 200 millions d'euros ont été alloués au financement global du programme entre 2008 et 2011. Les fonds publics représentent 170 millions, alors que les municipalités participent à hauteur de 10,3 millions et l'Association finlandaise des machines à sous à hauteur de 20,5 millions. L'ARA a investi 80 millions d'euros dans des aides à l'investissement pour les groupes présentant des besoins spécifiques. Les 10,3 millions du ministère des Affaires sociales et de la Santé ont permis de financer la présence de 205 travailleurs sociaux dans les services d'aide aux sans-abri. La RAY a financé l'acquisition de logements accompagnés ainsi que des projets de développement. D'autres accords de financement ont été conclus pour la seconde phase du programme.</p>



Pays	Description de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme
3. France	<p>STRATÉGIE NATIONALE DE PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS-ABRI OU MAL LOGÉES 2009–2012</p> <p>Étendue: Stratégie nationale conforme avec la désignation du sans-abrisme en tant que « Chantier national prioritaire » pour la période 2008-2012. Un autre plan de suivi de cinq ans est actuellement en cours de développement.</p> <p>Objectifs: La stratégie vise à repenser en profondeur le système d'hébergement pour les personnes sans domicile. Son objectif global est de réduire de façon significative le nombre de personnes sans domicile en développant un service public global basé sur les principes du Logement d'abord. À cette fin, la stratégie se concentre sur :</p> <p>L'amélioration de l'observation et de la compréhension des besoins, notamment par la mise en place des Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) qui observent les besoins locaux ainsi que les services qui utilisent un système informatisé intégré.</p> <p>L'amélioration de la réponse à l'urgence, notamment au travers des Plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion (PDAHI), un plan d'humanisation des centres d'hébergement, une approche fondée sur les droits, une implication structurelle des usagers dans l'élaboration des politiques et l'instauration pour chaque usager d'un référent personnel.</p> <p>L'accent sur les solutions de logement, notamment via l'intermédiation locative, en promouvant l'accès au logement pour les groupes vulnérables tels que les personnes sortant de prison, les réfugiés, les jeunes et les personnes souffrant de problèmes psychiques, via le développement de solutions de logement « adapté » telles que l'ouverture de 15 000 places dans des maisons relais avant la fin de l'année 2011, des mesures visant à améliorer l'accès au logement privé et social, des mesures visant à lutter contre l'habitat indigne et les expulsions, ainsi qu'un programme national d'expérimentation sociale sur le logement d'abord pour les personnes souffrant de problèmes psychiques appelé « <i>Un chez-soi d'abord</i> ».</p> <p>Responsabilités: La DIHAL (la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement pour les personnes sans domicile) a été créée en 2010. Son rôle est de développer, coordonner et suivre la mise en œuvre des politiques de lutte contre le sans-abrisme. La DIHAL dirige la Stratégie nationale. La responsabilité de la mise en œuvre est partagée entre les collectivités régionales et locales.</p> <p>Ressources: Différents financements ont été engagés pour soutenir la stratégie, notamment 170 millions d'euros sur une période de trois ans pour « humaniser » l'hébergement temporaire, 200 millions pour lutter contre l'habitat indigne, un financement pour le programme expérimental d'intermédiaire locative « Solibail » à Paris, un financement pour un grand programme expérimental de Logement d'abord et un financement pour le logement social. La complexité des différentes sources de financement et la division des compétences entre les différents niveaux de gouvernement impliquent qu'il n'est pas possible de quantifier un budget global de lutte contre le sans-abrisme. Entre 2006 et 2010, les dépenses consacrées au secteur de l'hébergement ont augmenté de plus de 50%, passant de 753,02 millions d'euros à 1,130 milliard d'euros. Depuis 2010, les budgets se sont stabilisés dans la mesure où la stratégie vise à rediriger le financement vers le logement permanent. Au début de l'année 2011, un mémorandum gouvernemental a annoncé des réductions de l'ordre de 2,9% par rapport à l'année précédente. Les associations ont dénoncé l'écart entre les budgets centraux et l'ambition affirmée de la Stratégie nationale de réforme, ainsi que le manque d'investissement au niveau de la prévention et du logement pérenne.</p>

Pays	Description de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme
4. Irlande	<p>THE WAY HOME : UNE STRATÉGIE POUR LUTTER CONTRE LE SANS-ABRISME DES ADULTES EN IRLANDE, 2008-2013</p> <p>Étendue: Un cadre politique national global accompagné d'un plan de mise en œuvre. Guide le développement de stratégies locales de lutte contre le sans-abrisme.</p> <p>Objectifs: 1. Réduire le nombre de ménages se retrouvant sans domicile à travers le développement et l'amélioration des mesures de prévention 2. Éliminer le sans-abrisme de rue 3. Éliminer le sans-abrisme de longue durée (notamment les personnes restant plus de 6 mois dans des hébergements temporaires) 4. Satisfaire les besoins de logement à long terme 5. Garantir que tous les services d'aide aux sans-abri répondent aux besoins des personnes 6. Réorienter les financements des services d'aide aux sans-abri vers la mise à disposition de logements à long terme et de services d'accompagnement.</p> <p>Responsabilités: Le Département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local est en charge de la stratégie. Une équipe interdépartementale sur le sans-abrisme a été créée en 2000, présidée par le Département. Un Comité consultatif national sur le sans-abrisme a été créé en 2007 pour contribuer au développement et au suivi des politiques de lutte contre le sans-abrisme. Les autorités locales doivent élaborer des plans d'action de trois ans sur le sans-abrisme, conformément à la stratégie, et mettre en œuvre des forums consultatifs sur le sans-abrisme.</p> <p>Ressources: La stratégie a été soutenue par d'importantes ressources financières. Par exemple, 60 millions d'euros ont été alloués aux services d'aide aux sans-abri en 2012. La mise en œuvre n'a pas répondu aux attentes, et un des grands défis dans le contexte économique et financier actuel est le manque de financement pour promouvoir l'accès à un logement abordable et sûr pour les personnes sortant du sans-abrisme, avec une réduction de 67% du financement pour le logement social entre 2008 et 2011, passant de 1,38 milliard d'euros à 450 millions d'euros.</p>
5. Pays-Bas	<p>PLAN STRATÉGIQUE POUR L'AIDE SOCIALE: 2006-2010 ET 2011- 2014</p> <p>Étendue: L'accent a d'abord été placé sur 4 grandes villes (G4) et s'est ensuite étendu à 43 municipalités (sur un total de 415). La première phase a duré de 2006 à 2010 et la seconde phase couvre la période 2011-2014.</p> <p>Objectifs: 1. Garantir que toutes les personnes sans domicile disposent de revenus, d'un logement adapté à ses besoins, d'un programme d'accompagnement non-optionnel et de formes adéquates de travail ; 2. Éliminer le sans-abrisme suivant la sortie de prison ; 3. Éliminer le sans-abrisme suivant la sortie d'institutions de prise en charge ; 4. Réduire les comportements antisociaux associés au sans-abrisme ; 5. Réduire les expulsions (à moins de 30% des statistiques de 2005 dans les villes du G4 lors de la première phase de la stratégie). Des objectifs quantifiables liés à chacun de ces objectifs ont été établis par la stratégie. Des objectifs sont également fixés au niveau local.</p> <p>Responsabilités: La stratégie est coordonnée par le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (VWS) et l'association nationale des autorités locales (VNG). Le VWS est chargé du développement et du suivi de la politique. Les municipalités sont chargées de développer et mettre en œuvre des politiques locales conformément au cadre national. Chaque municipalité doit développer sa propre stratégie. Toutes les municipalités établissent des objectifs mesurables conformes au contexte local. La VNG coordonne une plateforme de fonctionnaires et organise une rencontre annuelle des conseillers municipaux chargés des politiques de lutte contre le sans-abrisme. Ces plateformes discutent des progrès et obstacles au niveau du développement et de la mise en œuvre des politiques de lutte contre le sans-abrisme.</p> <p>Ressources: Le budget pour les stratégies locales consiste en un budget spécial pour les 43 villes. En 2011, ce budget annuel était de 307 228 114 euros. Le budget est divisé entre les 43 municipalités selon une formule spéciale. En 2011, 35 municipalités ont reçu 88 978 502 euros supplémentaires pour la mise en œuvre de politiques et services liés à la violence domestique. Outre le financement du gouvernement central, le système d'assurance santé dégage quelques 254 millions d'euros pour les personnes dans domicile souffrant de troubles psychiques ou somatiques ou de difficultés d'apprentissage. Quelques 135 millions d'euros supplémentaires sont disponibles par le biais du système judiciaire, des dons et des contributions des usagers (les usagers paient un certain pourcentage de leurs allocations sociales). Le budget annuel total représente dès lors un peu moins de 700 millions d'euros.</p>





Pays	Description de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme
6. Norvège	<p>PARCOURS VERS UN LOGEMENT PERMANENT : STRATÉGIE POUR PRÉVENIR ET COMBATTRE LE SANS-ABRISME 2005-2007</p> <p>Étendue: Il existait une stratégie nationale spécifique fixant des objectifs pour la période 2005–2007. Cette stratégie n’a pas été renouvelée mais une coordination nationale sur la base d’une approche intégrée a été maintenue.</p> <p>Objectifs: La stratégie avait fixé les objectifs suivants pour la fin 2007: 1. Le nombre d’ordres d’expulsion devait être réduit de 50% et le nombre d’expulsions devait être réduit de 30%; 2. Personne ne devait résider dans un hébergement temporaire lors de sa sortie de prison; 3. Personne ne devait chercher d’hébergement temporaire à sa sortie d’institution; 4. Personne ne devait rester dans un centre d’hébergement sans accord de qualité; 5. Personne ne devait rester dans un hébergement temporaire pendant plus de trois mois. En 2008, la Norvège a commencé à se concentrer sur la lutte contre le sans-abrisme des jeunes. Depuis 2009, l’accent est placé sur le développement d’un parc de logement social dans certaines municipalités ciblées. Un récent rapport sur le logement pour les groupes vulnérables, intitulé « Une chambre pour tous », élabore des priorités dans le domaine du sans-abrisme. Celles-ci se concentrent sur la normalisation des conditions de vie et sur l’approche du Logement d’abord.</p> <p>Responsabilités: Un accord de collaboration a été signé en automne 2005 entre l’Association norvégienne des autorités locales et régionales (KS) et le ministère du Gouvernement local et du Développement régional, l’ancien ministère de l’Emploi et des Affaires sociales, le ministère de la Santé, le ministère de la Justice et la police. La Banque norvégienne du logement coordonne également le réseau municipal. Les principaux acteurs de la mise en œuvre de la stratégie sont les municipalités, qui doivent fournir des services sociaux et aider les personnes défavorisées à trouver un logement. Le sans-abrisme est ancré dans la politique du logement.</p> <p>Ressources: Différents services gouvernementaux ont développé des programmes de subvention pour soutenir la mise en œuvre de la stratégie. Ces services sont principalement gérés par la Banque norvégienne du logement et la Direction pour la Santé et les Affaires sociales.</p>
7. Portugal	<p>STRATÉGIE NATIONALE POUR L’INTÉGRATION DES SANS-ABRI – PRÉVENTION, INTERVENTION ET SUIVI, 2009-2015</p> <p>Étendue: Stratégie nationale pour la période 2009-2015</p> <p>Objectifs: Les grands objectifs de la stratégie sont l’amélioration de la base de données sur le sans-abrisme via l’adoption d’une définition-cadre, le partage d’informations et le développement d’un cadre de suivi, et la promotion de la qualité des services d’aide aux sans-abri. La stratégie englobe les objectifs spécifiques suivants : 1,80% des personnes sans domicile devraient disposer d’un « gestionnaire de cas »; 2. Personne ne devrait rester dans la rue pendant plus de 24 heures à cause de l’absence d’alternatives; 3. Personne ne devrait sortir d’une institution sans bénéficier de toute l’aide nécessaire pour disposer d’un logement.</p> <p>Responsabilités: La stratégie est coordonnée par l’Institut de la Sécurité sociale, un institut public créé en 2001 sous l’égide du ministère de l’Emploi et des Affaires sociales. Pour développer la stratégie, un groupe interinstitutionnel a été formé, composé de représentants de prestataires de services publics et sociaux à but non lucratif. Le groupe est maintenant appelé le GIMAE (Groupe de mise en œuvre et d’évaluation de la stratégie). Au niveau local, des groupes de mise en œuvre connus sous le nom de NPISA (Groupes de planification et d’intervention pour les personnes sans domicile) ont été créés. Des membres de la FEANTSA sont engagés dans le suivi de la stratégie et dans ces groupes au niveau national ou local. Ils ont toutefois dénoncé <i>l’absence de suivi concret en termes d’opérationnalisation de la stratégie dans le contexte de la crise économique et financière</i>. La stratégie n’a pas été adoptée par le Conseil des ministres et n’est pas mentionnée dans les processus européens de reportage comme le Programme national de réforme. L’absence de soutien politique officiel a eu un impact négatif sur le processus de mise en œuvre. Par exemple, aucun système de suivi n’a été développé, ce qui rend impossible la mesure des progrès par rapport aux objectifs de la stratégie.</p> <p>Ressources: Lors de sa présentation publique, un budget de 75 millions d’euros avait été annoncé. Toutefois, le fait que la stratégie n’ait pas été officiellement adoptée implique que ce budget n’a pas été alloué. Dans le contexte de la crise, il semble peu probable que cela soit le cas dans un futur proche.</p>

Pays	Description de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme
<p>8. Suède</p>	<p>SANS-ABRISME – FORMES MULTIPLES, RESPONSABILITÉS MULTIPLES, 2007 - 2009</p> <p>Étendue: La Stratégie nationale pour la période 2007–2009 s’est terminée en 2010 et n’a pas été renouvelée. Un « coordinateur » du sans-abrisme a été nommé au niveau national pour suivre et soutenir les actions des municipalités sur le sans-abrisme, mais il n’existe plus de cadre stratégique national. Il existe actuellement des stratégies régionales à Stockholm et Göteborg.</p> <p>Objectifs: La stratégie 2007–2009 a élaboré les objectifs suivants : 1. Tout le monde devrait avoir un toit au-dessus de sa tête et se voir proposer une action coordonnée fondée sur ses besoins individuels; 2. Le nombre de personnes en prison ou en institution de prise en charge et qui ne disposent pas de solution de logement à la sortie devrait diminuer; 3. L’accès au marché traditionnel du logement devrait être facilité pour les personnes résidant dans des services traditionnels d’aide aux sans-abri; 4. Le nombre d’expulsions devrait être réduit et les expulsions d’enfants éliminées.</p> <p>Responsabilités: Depuis 2002, le Conseil national de la santé et du bien-être est chargé de développer la compréhension du sans-abrisme. Le Conseil a été chargé de diriger et coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale du logement, de la construction et de la planification, le Service suédois des prisons et de la probation, l’Autorité suédoise d’exécution et d’autres organismes importants, notamment l’Association suédoise des autorités locales et régionales. Le ministère de la Santé et des Affaires sociales a coordonné un groupe interdépartemental sur la stratégie. Les autorités locales étaient chargées de la mise en œuvre au niveau local. Le Conseil national de la santé et du bien-être était chargé du suivi au niveau national en collaboration avec d’autres organismes.</p> <p>Ressources: Un budget de 8 millions d’euros a été dégagé pour la stratégie. Actuellement, aucun budget national ne s’ajoute au financement des services statutaires par les municipalités.</p>
<p>9. Royaume-Uni</p>	<p>Angleterre – « Vision pour mettre un terme au sans-abrisme de rue : Pas de deuxième nuit à la rue » et « Faire que chaque contact compte »</p> <p>Étendue: Il existe actuellement deux stratégies de lutte contre le sans-abrisme en Angleterre, une des deux se concentrant sur la prévention.</p> <p>Objectifs: La stratégie « Faire que chaque contact compte » élabore différentes priorités pour améliorer la prévention du sans-abrisme : un accompagnement précoce pour les groupes vulnérables (jeunes, anciens prisonniers, personnes souffrant de problèmes de santé et d’addictions); une amélioration du travail intersectoriel; une amélioration des conseils financiers et des conseils en matière d’emploi; le développement de nouveaux mécanismes de financement; et la mise en œuvre d’une nouvelle norme de qualité pour les services d’aide aux sans-abri. La stratégie « Pas de deuxième nuit à la rue » cherche à garantir que personne ne passe une nouvelle nuit dans la rue. Elle élabore six engagements à cet égard.</p> <p>Responsabilités: Ces deux stratégies ont été publiées par un groupe de travail interministériel sur le sans-abrisme, qui rassemble plusieurs ministères dans la lutte contre le sans-abrisme. Les principaux acteurs de la mise en œuvre de ces stratégies sont les autorités locales, qui sont responsables du sans-abrisme. Homeless Link, la fédération des prestataires de services d’aide aux sans-abri, est impliquée dans la mise en œuvre de la stratégie « Pas de deuxième nuit à la rue ».</p> <p>Ressources: Différentes sources de financement sont disponibles. Un fond de prévention du sans-abrisme de 400 millions de livres sterling a été engagé pour quatre ans, à partir de 2011. Homeless Link a reçu un « fonds de transition du sans-abrisme » de 20 millions de livres pour soutenir le lancement de la stratégie « Pas de deuxième nuit à la rue » et la fourniture de services stratégiques pour les personnes dormant dans la rue. Un fonds spécial pour les personnes dormant dans la rue a été alloué à Londres. Un programme de financement intitulé le « programme de changement du sans-abrisme » pour la rénovation des centres d’hébergement s’inscrit également dans le cadre de la stratégie. Certains services d’aide aux sans-abri ont critiqué l’absence d’approches intégrées dans ces stratégies, soulignant le fait que les modifications apportées aux allocations sociales engendrent une hausse du sans-abrisme. Au niveau local, les mesures d’austérité impliquent des réductions budgétaires pour certains services d’aide aux sans-abri.</p>





Pays	Description de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme
9. Royaume-Uni⁶⁰	<p>Stratégie nord-irlandaise de lutte contre le sans-abrisme pour la période 2012 -2017</p> <p>Étendue: Stratégie pour l'ensemble de l'Irlande du Nord pour la période 2012-2017</p> <p>Objectifs: 1. Placer la prévention du sans-abrisme au centre de la prestation des services; 2. Réduire les périodes de sans-abrisme des ménages et personnes en améliorant l'accès à des logements abordables; 3. Éliminer le sans-abrisme de rue; 4. Améliorer les services pour les personnes et ménages vulnérables.</p> <p>Responsabilités: La loi (amendement) sur le logement (Irlande du Nord) de 2010 oblige l'Office du logement (Housing Executive) à élaborer et publier une stratégie de lutte contre le sans-abrisme. La loi stipule que différentes agences doivent également prendre en compte la stratégie de lutte contre le sans-abrisme dans leurs propres fonctions. Le ministère du Développement social doit garantir la promulgation des stipulations de la loi sur le logement. Le groupe de travail intersectoriel « Promouvoir un partenariat d'inclusion sociale », mis en place par le ministère du Développement social, sera chargé de mettre en œuvre et suivre la nouvelle stratégie. Une liste d'indicateurs de performance sera utilisée pour suivre les progrès réalisés. Cette liste sera détaillée dans le plan de mise en œuvre.</p> <p>Ressources: En Irlande du Nord, l'Office du logement investit près de 36 millions de livres sterling par an dans les services d'aide aux sans-abri. Cela inclut le programme <i>Supporting People</i>⁶¹, les allocations logement, le paiement des services d'aide aux sans-abri et les coûts administratifs.</p>
	<p>Législation écossaise sur le sans-abrisme</p> <p>Étendue: Le cadre stratégique national écossais est intégré dans la loi sur le logement (Écosse) de 2001 et la loi sur le sans-abrisme (Écosse) de 2003. La législation redéfinit les devoirs statutaires de toutes les autorités locales en Écosse en matière de sans-abrisme.</p> <p>Objectifs: Le principal objectif de la stratégie est de fournir un hébergement stable à tous les ménages involontairement sans domicile d'ici la fin de l'année 2012.</p> <p>Responsabilités: Un groupe de mise en œuvre de la stratégie sur le sans-abrisme, présidé par le ministre du Logement, rassemble différents organismes chargés de la mise en œuvre de la stratégie (fonctionnaires du gouvernement écossais, autorités locales, représentants de propriétaires sociaux et experts invités). Les autorités locales sont chargées de garantir la mise à disposition d'un logement et d'un accompagnement.</p> <p>Financement: Il existe différentes sources de financement et il est difficile de quantifier les dépenses totales. Avant 2007, le gouvernement écossais fournissait des fonds « cantonnés » aux autorités locales. Différentes sources de financement spécifiques étaient destinées uniquement à la lutte contre le sans-abrisme. Le programme Supporting People pour l'accompagnement en matière de logement en était un exemple. En 2007, le gouvernement écossais a accordé une plus grande autonomie aux autorités locales concernant leurs dépenses et a supprimé le « cantonnement » des sources de financement. Par ailleurs, le gouvernement a supprimé l'obligation pour les autorités locales de rendre des comptes, ce qui a engendré la disparition des données nationales qui existaient avant 2007 sur les dépenses en matière de sans-abrisme. De façon générale, les autorités locales écossaises ont été confrontées à une réduction de leurs financements en termes réels (et non en termes fiduciaires) pour l'ensemble de leurs dépenses, mais il est difficile de quantifier la conséquence de cette réduction sur le sans-abrisme. Le financement de la lutte contre le sans-abrisme sera également affecté par une baisse approximative de 20% des allocations logement en raison des réformes actuelles.</p>

60 Au Royaume-Uni, toutes les administrations décentralisées développent leur propre stratégie de lutte contre le sans-abrisme, même si certains éléments sont communs à tous les cadres politiques.

61 Un programme de financement pour les services d'accompagnement en matière de logement.

Pays	Description de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme
<p>9. Royaume-Uni</p>	<p>Stratégie galloise de dix ans sur le sans-abrisme</p> <p>Étendue: Un plan national pour la période 2009–2019.</p> <p>Objectifs: 1. Prévenir le sans-abrisme à chaque fois que cela possible; 2. Développer une collaboration entre les différentes organisations; 3. Placer l'utilisateur au centre de la prestation de services; 4. Garantir l'inclusion sociale et l'égalité de l'accès aux services; 5. Optimiser l'utilisation des ressources. En outre, un nouveau Livre blanc sur le logement élabore les plans du gouvernement dans le domaine du logement et du sans-abrisme. L'objectif est de placer la prévention au centre des obligations des autorités locales en matière de sans-abrisme. Le Livre blanc, qui servira de base pour la loi sur le logement de 2013, vise à créer un futur où chacun dispose d'un logement abordable qui répond à ses besoins, le sans-abrisme n'existe pas, les logements sont adéquats et satisfont à des normes appropriées, les personnes bénéficient d'un accompagnement pour vivre de façon indépendante, et un accompagnement est disponible pour les personnes qui en ont besoin. La stratégie vise également à éliminer le sans-abrisme parmi les familles d'ici 2019.</p> <p>Responsabilité: Si le gouvernement gallois a fourni un cadre national, la principale responsabilité pour la mise en œuvre de la stratégie incombe aux autorités locales qui ont l'obligation statutaire de fournir un hébergement et des services d'orientation. La stratégie nationale fait référence à la consultation et à l'implication des acteurs, ainsi qu'au développement de différents plans d'action détaillés et d'un cadre de suivi et d'évaluation en partenariat avec tous les acteurs, y compris avec les usagers des services d'aide aux sans-abri.</p> <p>Ressources: Le programme de subvention du sans-abrisme d'environ 7 millions de livres sterling aide les organisations locales et nationales à fournir des services d'aide aux sans-abri.</p>
<p>10. Allemagne (Rhénanie du Nord-Westphalie)</p>	<p>Plan d'action régional de la Rhénanie du Nord-Westphalie pour lutter contre le sans-abrisme, 2009</p> <p>Étendue: Il n'existe pas de stratégie intégrée au niveau national en Allemagne, bien qu'il existe une base législative importante pour la prestation de services ainsi qu'une offre très vaste de services dans de nombreuses régions. La Rhénanie du Nord-Westphalie, le <i>Lander</i> allemand le plus peuplé, a développé un plan d'action intégré sur le sans-abrisme.</p> <p>Objectifs: Le plan d'action vise à améliorer les mesures de prévention et fournit un plan d'action intégré sur le sans-abrisme ainsi qu'un financement pour soutenir les autorités locales. Les thématiques prioritaires sont la promotion de modèles innovants et le transfert de connaissances, le suivi et l'évaluation, et l'intervention précoce des expulsions.</p> <p>Responsabilité: Le plan d'action est dirigé par le ministère de l'Emploi, de l'Intégration et des Affaires sociales de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Les municipalités et les prestataires de services d'aide aux sans-abri sont les principaux partenaires pour la mise en œuvre.</p> <p>Ressources: 1,12 million d'euros par an pour soutenir la stratégie régionale.</p>





Le nombre accru de stratégies de lutte contre le sans-abrisme en Europe reflète une ambition accrue des États membres pour combattre ce problème. Ces stratégies introduisent des perspectives à moyen et long terme pour lutter contre le sans-abrisme en définissant des objectifs clairs.

Dans deux des pays décrits dans le tableau 2.4 (Suède et Norvège), des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme pour des périodes fixes ont été développées mais n'ont pas été renouvelées. Plusieurs autres stratégies se termineront dans un avenir proche. Cela soulève la question de la durabilité des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. Tant en Suède qu'en Norvège, il existe un suivi de la stratégie décrite. Ces deux pays continuent notamment de suivre l'évolution du sans-abrisme au niveau national. L'évaluation de la stratégie suédoise a démontré qu'elle a permis d'améliorer la compréhension du sans-abrisme. En Norvège, bien qu'il n'existe pas de nouveau document stratégique, il existe toujours des priorités stratégiques nationales claires dans le domaine du sans-abrisme. La prévention et la lutte contre le sans-abrisme s'inscrivent à présent dans le cadre du travail continu sur le logement social réalisé par la Banque norvégienne du logement (*Husbanken*). En Suède, un coordinateur national sur le sans-abrisme vient d'être nommé. Il est trop tôt pour juger le type de cadre stratégique qui découlera de cette nomination. Il importe surtout que les politiques de lutte contre le sans-abrisme soient planifiées et mises en œuvre de façon **durable**. Cela nécessite une révision régulière des politiques publiques, à

travers laquelle les objectifs stratégiques devraient être ajustés en fonction des progrès réalisés. La stratégie finlandaise de lutte contre le sans-abrisme en est un bon exemple. Le suivi du sans-abrisme a mis en exergue le fait que les réductions impressionnantes du sans-abrisme depuis les années 1980 ne se reflétaient pas parmi les sans-abri de longue durée en Finlande. Dès lors, la Finlande a décidé de développer la stratégie nationale actuelle, qui se concentre sur ce groupe spécifique. Cela démontre la façon dont les stratégies nationales devraient être intégrées dans l'élaboration des politiques publiques.

Un des éléments-clés des stratégies intégrées efficaces pour lutter contre le sans-abrisme est l'élaboration d'objectifs clairs et mesurables. Deux niveaux différents peuvent être observés :

- Les objectifs stratégiques à moyen ou long terme
- Les objectifs opérationnels

Les objectifs stratégiques à moyen ou long terme sont importants pour établir la direction des politiques publiques. Dans plusieurs pays, on peut remarquer un passage de la « gestion » du sans-abrisme à la réduction voire à l'élimination du problème. Ce niveau accru d'ambition en matière de sans-abrisme est un des aspects les plus importants des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. Des exemples d'objectifs stratégiques à moyen ou long terme sont résumés dans le tableau 2.6 ci-dessous.

Tableau 2.6: Aperçu des objectifs stratégiques à moyen ou long terme

Objectif stratégique	Stratégies qui incluent cet objectif stratégique
Garantir que personne ne reste dans la rue (pendant plus de 24 heures)	Danemark, Irlande, Suède, Irlande du Nord (Portugal, Angleterre)
Développer des interventions ciblées pour des groupes vulnérables spécifiques comme les jeunes, les personnes souffrant de problèmes psychiques et les personnes sortant d'institutions	Danemark, France, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, Angleterre, Irlande du Nord
Réduire les périodes de sans-abrisme et/ou éliminer le sans-abrisme de longue durée	Finlande, Irlande, Danemark, Norvège, Irlande du Nord
Améliorer la prévention ciblée (en luttant notamment contre les expulsions)	Rhénanie du Nord-Westphalie, Finlande, Irlande, Pays de Galles, Norvège, Pays-Bas, Suède, Irlande du Nord
Mettre l'accent sur les solutions pérennes de logement	Irlande, Finlande, France, Suède
Améliorer la qualité des services d'aide aux sans-abri	Irlande, France, Norvège, Angleterre
Orienter les financements vers des solutions permanentes	Irlande, France
Promouvoir l'accès à des soins globaux/centrés sur la personne	Pays-Bas, Portugal, France
Améliorer le suivi et la compréhension	France, Portugal
Étendre le cadre législatif pour fournir un droit au logement à toutes les personnes sans domicile	Écosse

Outre ces grands objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels mesurables sont nécessaires pour définir les progrès réalisés. Ces objectifs sont souvent élaborés et suivis au niveau local, même si dans plusieurs pays, la stratégie nationale/régionale met également l'accent sur le suivi. En Finlande par exemple, la stratégie inclut l'objectif quantitatif de fournir 1 250 nouveaux logements, logements accompagnés ou hébergements pour les personnes sans domicile entre 2008 et 2011. La phase 2011-2015 de la stratégie inclut l'objectif de la mise à disposition de 1 250 logements supplémentaires et de services flexibles d'accompagnement. Ces objectifs opérationnels ont été élaborés sur base d'informations détaillées sur l'étendue du sans-abrisme de longue durée et des services dans chaque municipalité. Des objectifs quantitatifs progressifs ont également été élaborés pour la mise en œuvre de la stratégie néerlandaise de lutte contre le sans-abrisme. Les autorités locales ont défini un groupe cible de personnes devant être prises en charge.

La mesure dans laquelle il est possible d'élaborer et suivre des objectifs opérationnels précis est largement déterminé par la qualité de la collecte de données sur le sans-abrisme. L'amélioration de la collecte de données est souvent l'une des principales priorités des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. Les indicateurs pouvant mesurer les progrès réalisés dans le cadre de ces objectifs opérationnels incluent le nombre de personnes dormant dans la rue et dans des hébergements d'urgence, le nombre de personnes sans logement, le nombre de ménages sans domicile, le nombre de ménages sortant du sans-abrisme, la durée moyenne du sans-abrisme, le développement de programmes visant à promouvoir la qualité des services d'aide aux sans-abri, et les évolutions dans différents types de services ou de politiques au niveau opérationnel. Pour que les objectifs opérationnels soient utiles, ils doivent se baser sur une bonne compréhension de la situation actuelle du sans-abrisme. La mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe se basent sur des données probantes est discutée plus loin dans ce chapitre. Il importe simplement de noter que l'élaboration et le suivi d'objectifs opérationnels mesurables est un élément clé des stratégies intégrées efficaces de lutte contre le sans-abrisme.

Une caractéristique commune des stratégies décrites ci-dessus est l'adoption d'une approche *pluridimensionnelle* pour lutter contre le sans-abrisme. Cette approche nécessite des mécanismes de gouvernance définissant les rôles respectifs des différents acteurs. Pratiquement toutes les stratégies décrites ci-dessus impliquent un certain degré de collaboration interministérielle, même si seul un ministère est généralement chargé de garantir les progrès. Souvent, des

structures interministérielles officielles sont développées. En Irlande, une équipe interministérielle sur le sans-abrisme a été mise en place en 2000. Celle-ci est présidée par le ministère de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local, et implique différents ministères pour fournir une réponse holistique au sans-abrisme. En Écosse, il existe un groupe inter-institutions de mise en œuvre qui se concentre sur le développement d'un droit à un logement stable pour tous les ménages involontairement sans domicile d'ici la fin 2012. Présidé par le ministre du Logement, il est composé de représentants des autorités locales (élus et fonctionnaires), de bailleurs sociaux, de fonctionnaires et d'experts invités à titre consultatif. De même, en Finlande, le ministère de l'Environnement a créé un groupe de suivi et alloue des fonds pour sa coordination. Toutes les stratégies impliquent des canaux pour la participation des acteurs. Des comités directeurs composés de plusieurs acteurs ont été développés pour soutenir plusieurs stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme en Europe (Royaume-Uni, Irlande et Portugal). Même lorsqu'il n'existe pas de comité directeur structurel, des canaux ont été développés pour faciliter la contribution des acteurs clés. Aux Pays-Bas, une consultation régulière est organisée entre la Fédération des prestataires de services (*Federatie Opvang*), l'Association nationale des autorités locales et d'autres acteurs comme l'association nationale des compagnies d'assurance santé et la Fédération pour les soins de santé mentale. En Suède, le Conseil national de la santé organise des groupes de référence avec des représentants communautaires et des ONG. En France, un conseil d'usagers des services d'aide aux sans-abri a été mis en place pour contribuer à la stratégie. Des structures similaires ont été développées au Luxembourg et en Flandre en Belgique pour guider le travail sur les stratégies actuellement en cours de développement. Ces approches de gouvernance permettent l'intégration des affaires sociales, de la santé, du logement, de l'éducation, de la formation et d'autres perspectives dans les stratégies de lutte contre le sans-abrisme. Ceci est primordial en raison des causes diverses et complexes du sans-abrisme.

L'engagement politique à tous les niveaux (national, régional et local) est un élément important des stratégies efficaces. Dans certaines des stratégies résumées ci-dessus, les relations entre les différents niveaux de gouvernement sont déterminées par un cadre législatif fort. Au Royaume-Uni et en Irlande, les autorités locales sont chargées de développer des services de logement et d'aide aux sans-abri ainsi que des stratégies locales. Dans d'autres contextes, la collaboration entre les différents niveaux de gouvernement est assurée par d'autres méthodes, comme la signature de lettres d'intention entre les municipalités et l'État en Finlande. Dans





la plupart des pays disposant d'une stratégie nationale, le gouvernement s'est clairement engagé à lutter contre le sans-abrisme. En Écosse, cet engagement a été repris par plusieurs gouvernements successifs issus de différents partis politiques depuis 10 ans. La lutte contre le sans-abrisme est un des 45 engagements nationaux du gouvernement écossais. Cet engagement politique de haut niveau favorise une articulation efficace entre les différents niveaux de gouvernement impliqués dans la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme. La manifestation de cet engagement dépend du contexte national spécifique. En France, le sans-abrisme a été défini comme un « chantier national prioritaire » et le droit au logement opposable a été introduit à la suite d'un regain d'intérêt public pour ce problème, en 2006–2007. En Finlande, la stratégie actuelle se base sur un rapport rédigé par un groupe consultatif de "sages" désigné par le ministère de l'Environnement. L'efficacité de sa mise en œuvre est largement attribuable à l'engagement politique fort du gouvernement central, qui était appuyé par des ressources financières. Dans certains pays, tels que la France et la Suède, un responsable de haut niveau ou un « commissaire » sur le sans-abrisme a été nommé par le gouvernement pour guider l'élaboration de politiques de lutte contre le sans-abrisme. En l'absence d'engagement politique, les stratégies ne peuvent être considérées comme des instruments politiques efficaces. Dans le cas de la stratégie portugaise, l'expert national déplore l'absence de soutien politique de haut niveau pour la stratégie, qui n'a pas été officiellement adoptée par le gouvernement. Dès lors, si nombre d'acteurs importants sont mobilisés autour de la stratégie, sa mise en œuvre sera plus que probablement limitée.

Un financement adéquat est également essentiel pour toute stratégie à long terme visant à combattre et éliminer le sans-abrisme. Il est très difficile de comparer les ressources allouées aux stratégies dans les différents pays. Les structures de financement, l'étendue du problème du sans-abrisme et les activités financées dans le cadre de la stratégie diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Le tableau 2.5 offre un aperçu global du financement pour chaque stratégie, mais il importe de souligner que ces enveloppes couvrent des choses très différentes et ne devraient pas être directement comparées. Toutes les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme impliquent l'allocation de ressources spécifiques. En outre, l'adoption d'une approche intégrée pour lutter contre le sans-abrisme peut également impliquer le développement d'approches plus intégrées et innovantes en termes de financement. Par exemple, aux Pays-Bas, la stratégie implique une utilisation plus efficace des fonds des

assurances santé pour lutter contre le sans-abrisme. Avant 2003, il était très difficile pour les personnes sans domicile de bénéficier de soins financés par la loi sur les dépenses médicales exceptionnelles. Ce système a changé en 2003 avec l'introduction d'une institution indépendante de dépistage des problèmes de santé. Pour la première fois, les prestataires de services d'aide aux sans-abri pouvaient être qualifiés, sous certaines conditions, de prestataires de soins à long terme. Ce changement législatif a impliqué que la prise en charge à long terme est devenue accessible pour la première fois aux personnes sans domicile. Le budget de la loi sur les dépenses médicales exceptionnelles est passé de 26 millions d'euros en 2003 à 250 millions d'euros en 2010.

Au Portugal, le financement est un obstacle important à la mise en œuvre de la stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme. À cause du manque d'engagement politique, et dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, la stratégie n'a pas bénéficié du budget prévu de 75 millions d'euros. Comme mentionné, cela a affaibli sa mise en œuvre et implique que la stratégie devrait aujourd'hui être considérée comme une référence et non comme une réalité opérationnelle. Dans certains pays, les experts nationaux craignent que les mesures d'austérité empêchent la réalisation de progrès par rapport aux objectifs des stratégies nationales intégrées. En général, les stratégies nationales contribuent à protéger les budgets couvrant les services d'aide aux sans-abri dans plusieurs pays. Néanmoins, les réductions dans d'autres domaines tels que les allocations logement (Royaume-Uni), les budgets municipaux (Danemark, Royaume-Uni) et le logement social (Irlande) peuvent entraver les progrès en matière de réduction du sans-abrisme. Dans le cadre des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme, les gouvernements devraient adopter une approche uniforme et éviter ainsi les obstacles en matière de progrès. Une lutte efficace et intégrée contre le sans-abrisme peut compenser les coûts de la gestion du problème à plus long terme.

Aperçu des pays européens ne disposant pas de stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme

Les pays qui ne disposent pas de stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme peuvent être divisés en deux groupes. Il existe des différences importantes entre les deux groupes en termes de priorités politiques, de développement de services et de collecte de données sur le sans-abrisme :

- Groupe 1: Un système établi de services d'aide aux sans-abri sans planification stratégique à long terme
- Groupe 2: Un système d'aide aux sans-abri en cours de développement

Groupe 1: Un système établi de services d'aide aux sans-abri sans planification stratégique à long terme

Autriche, Belgique, Allemagne, Espagne, Luxembourg, Italie

48

Les pays de ce groupe ne disposent pas d'**objectifs stratégiques et opérationnels pour réduire progressivement le sans-abrisme au cours du temps**. Pour cette raison, leurs politiques de lutte contre le sans-abrisme se limitent davantage à « gérer » le sans-abrisme que d'essayer d'éliminer le problème à long terme. Étant donné l'absence d'objectifs à long terme pour réduire le sans-abrisme, il importe d'améliorer les mécanismes pour suivre les progrès réalisés. Si ces pays collectent généralement des données sur le sans-abrisme, il existe d'importantes lacunes. De plus, il n'y a pas suffisamment de suivi des progrès au niveau de la lutte contre le sans-abrisme.

Il est très important de souligner que les pays de ce groupe peuvent disposer de **systèmes relativement efficaces et bien établis d'accompagnement pour les personnes sans domicile**. Par exemple, l'Allemagne dispose d'un système étendu et bien établi de services d'aide aux sans-abri, basé sur la législation. Malgré l'absence d'objectifs nationaux ou régionaux pour réduire le sans-abrisme, il existe une planification municipale de financement et de développement des services. Ceci est important dans la mesure où ces services jouent un rôle essentiel pour répondre au sans-abrisme. Toutefois, il est nécessaire de développer une stratégie globale pour réduire le sans-abrisme à moyen ou long terme. Le système de services en Allemagne couvre un large éventail de services allant de l'hébergement temporaire à la prévention en passant par le logement pérenne avec accompagnement. L'Autriche, et en particulier Vienne, dispose de l'un des systèmes les plus complets de services d'aide aux sans-abri d'Europe. Le Luxembourg et la Belgique disposent également de services diversifiés d'aide aux sans-abri.

En Italie et en Espagne, on remarque une grande diversité entre les régions, certaines disposant de services plus complets et adéquats que d'autres.

La plupart de ces pays disposent d'un cadre législatif couvrant les services d'aide aux sans-abri. Ces cadres sont très variés, allant de l'obligation légale pour les municipalités de fournir des services d'aide aux sans-abri (Allemagne) à des dispositions plus générales concernant les services sociaux pour les groupes vulnérables (Espagne).

L'absence de planification stratégique peut impliquer l'absence d'une lutte intégrée contre le sans-abrisme. En Espagne, par exemple, l'expert national a affirmé que le manque de stratégie nationale et régionale révèle le fait que le sans-abrisme continue à être perçu en premier lieu comme un problème de politique sociale. Il est par conséquent difficile d'impliquer les autorités en matière de santé et de logement ou de développer une approche intégrée. En outre, un degré disproportionné de responsabilité en matière de sans-abrisme incombe à des services sociaux basiques au niveau municipal. Les pouvoirs publics régionaux et nationaux ne sont pas suffisamment encouragés à jouer un rôle plus important au niveau de la prévention, du logement pérenne et des solutions d'accompagnement.

Des stratégies englobant des objectifs à moyen ou long terme pour réduire le sans-abrisme sont souvent développées au niveau des villes, des régions ou des municipalités au sein de ces pays (par exemple en Rhénanie du Nord-Westphalie en Allemagne). Étant donné que les pays de ce groupe possèdent souvent des structures fortement décentralisées, l'étendue de la planification stratégique varie considérablement d'un pays à l'autre. La FEANTSA invite par conséquent toutes les administrations décentralisées à réduire progressivement le sans-abrisme à moyen ou long terme.





Groupe 2: Un système de services d'aide aux sans-abri en cours de développement

49

République Tchèque, Grèce, Hongrie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie

Les pays de ce groupe sont dans une phase de développement de systèmes efficaces de services d'aide aux sans-abri. Il existe des différences considérables entre les différents pays de ce groupe, ainsi qu'entre les régions et municipalités au sein de chaque pays. Dans certains cas, il n'existe pas de planification spécifique en matière de sans-abrisme. Dans tous les cas, le système de services d'aide aux sans-abri est moins développé et moins complet que les systèmes des pays du groupe 1 ou des pays qui disposent de stratégies intégrées. De façon générale, l'accent est placé sur les services de proximité, les hébergements temporaires et l'aide sociale basique pour répondre au sans-abrisme. La prévention du sans-abrisme et l'accompagnement pour accéder à des logements pérennes sont généralement sous-développés. Dans tous ces pays, l'accès aux logements abordables est inadéquat et les logements sociaux sont trop peu nombreux.

Nombre de pays d'Europe centrale ou de l'Est constatent une croissance rapide des services étant donné l'émergence du sans-abrisme en tant que problème politique depuis la disparition du communisme. En République Tchèque par exemple, l'expert national a affirmé que le sans-abrisme avait été négligé pendant de nombreuses années et que ce n'était que récemment que ce problème était devenu une priorité. En Slovaquie, une sensibilisation accrue du sans-abrisme en tant que priorité politique au cours de ces dernières années a engendré le développement rapide d'organisations, services et projets sur ce problème sociétal. En Roumanie, un Programme d'intérêt national (PIN) a été lancé au milieu des années 2000 en vue de créer des centres sociaux d'urgence.

En Pologne, on constate une expansion rapide dans le secteur du sans-sans-abrisme, tant au niveau de l'étendue qu'au niveau de la diversité des services d'aide aux sans-abri. Des progrès importants ont également été réalisés pour développer une planification plus stratégique en Pologne. Un projet est actuellement élaboré pour développer des normes de qualité pour les services d'aide aux sans-abri dans le contexte des « stratégies pour combattre les problèmes sociaux » que toutes les municipalités doivent développer et qui peuvent inclure le développement de services d'aide aux sans-abri. Le projet est géré par le Centre de développement des ressources humaines, le Département des Affaires sociales et le ministère de l'Emploi et de la Politique sociale. Différents acteurs sont également impliqués, tels que des universitaires et des prestataires de services. Le projet représente une étape importante en termes de planification stratégique et de réflexion sur des services efficaces d'aide aux sans-abri.

Dans la plupart de ces pays, il existe une base législative pour les politiques et services d'aide aux sans-abri, soit l'obligation générale de fournir des services sociaux, auxquels ont droit les personnes sans domicile, soit l'obligation spécifique de fournir des services d'aide aux sans-abri, comme en Hongrie, où les municipalités d'une certaine taille sont obligées de fournir certains services d'aide aux sans-abri.

Le financement des services d'aide aux sans-abri dans ces pays est souvent inadéquat. En République Tchèque, par exemple, il n'existe pas de sources pérennes de financement. Le système actuel des appels annuels à propositions, cogéré par les autorités régionales et nationales, implique une instabilité des services d'aide aux sans-abri. La réduction des niveaux de financement depuis 2012 a engendré la fermeture de certains services. Les fonds structurels jouent un rôle quelque peu limité en termes de progrès sur le sans-abrisme à cause de la charge administrative qui pèse sur les prestataires de services.

Un des principaux obstacles au développement de plans stratégiques de lutte contre le sans-abrisme dans ces pays est l'inadéquation des systèmes de collecte de données qui complique le suivi des progrès ainsi que l'évaluation de la nature et de l'étendue du problème. Ceci devrait être une priorité pour élaborer des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme dans ces pays.

En Grèce, le secteur des services d'aide aux sans-abri est sous-développé alors que le pays est confronté à une hausse rapide du sans-abrisme. Le sans-abrisme a toujours été considéré comme un problème politique social et combattu de façon ponctuelle au niveau local. La hausse considérable du sans-abrisme à cause de la crise a augmenté la pression sur un système de services déjà inadéquat.

De nombreux facteurs devraient motiver les pays/régions qui ne disposent pas de stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme à en développer une. Il importe également de souligner que la capacité du système d'aide aux sans-abri à « gérer » le sans-abrisme évolue au cours du temps. Voilà pourquoi les pouvoirs publics devraient s'engager dans une planification stratégique sur le sans-abrisme avec comme objectif la réduction progressive de ce problème. En Espagne et en Grèce, la crise économique et financière a généré une pression supplémentaire sur les services existants qui étaient déjà complets avant le début de la crise. Dans plusieurs pays, il existe des problèmes au niveau du fonctionnement des services d'aide aux sans-abri qui entravent leur capacité à gérer efficacement le sans-abrisme. Par exemple, les personnes sans domicile restent souvent pendant de longues périodes dans des hébergements temporaires au lieu d'intégrer un logement plus stable. Ceci peut créer des goulets d'étranglement et réduire la capacité globale des services d'aide aux sans-abri. A l'image de la Finlande, certains des pays qui placent l'accent sur des solutions pérennes de logement les plus rapides possible pour les personnes sans domicile, ont élaboré ce système précisément parce que les personnes sans domicile restaient pendant de longues périodes dans des hébergements « temporaires ». Cette situation n'était ni durable ni propice à une élimination du sans-abrisme. La nouvelle stratégie finlandaise se concentre sur le logement permanent avec accompagnement. La planification stratégique avec l'élaboration d'objectifs à long terme permet aux pouvoirs publics de mieux suivre les changements au niveau de la demande, de l'offre et de l'efficacité des services afin de répondre aux besoins des personnes sans domicile et de réaliser des progrès en vue d'éliminer le sans-abrisme. Le développement d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme permet également aux décideurs politiques de mieux utiliser les données sur l'efficacité des interventions et d'adapter les politiques publiques en fonction de ces résultats.

Aperçu des contextes nationaux/régionaux où des progrès ont été réalisés en vue de développer une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme

Les prestataires de services s'activent pour promouvoir une planification plus stratégique en vue d'éliminer le sans-abrisme en Europe. En Allemagne, la fédération BAG W travaille avec tous les niveaux de gouvernement pour promouvoir des propositions politiques stratégiques de lutte contre le sans-abrisme, incluant une collecte plus complète de données. En Pologne, Belgique, Hongrie, Lituanie, Luxembourg,

Slovénie et Espagne, les membres de la FEANTSA sont impliqués dans les consultations sur le développement de futures stratégies. La FEANTSA encourage les pouvoirs publics à collaborer avec les acteurs pour développer des approches plus stratégiques pour lutter contre le sans-abrisme.

Dans nombre de pays européens ne disposant actuellement pas de stratégie opérationnelle intégrée de lutte contre le sans-abrisme, les experts nationaux affirment que des progrès ont été réalisés pour élaborer une stratégie de ce type. Si certains pays n'en sont qu'aux toutes premières étapes de l'élaboration d'une stratégie, d'autres sont beaucoup plus avancés.

En 2011, le Premier ministre luxembourgeois a annoncé des plans pour développer une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme. Depuis lors, le gouvernement a mis en place une plateforme de collaboration composée de représentants des ministères chargés du sans-abrisme, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL), des villes et des organisations non gouvernementales afin d'élaborer la stratégie. Le travail préparatoire de la plateforme a défini les responsabilités respectives des différents niveaux de gouvernement. Il a également souligné l'importance d'adopter une approche holistique par rapport au sans-abrisme. Cela présuppose une stratégie coordonnée et concertée, une collaboration interministérielle et un travail intersectoriel. La plateforme a recommandé la création de centres régionaux décentralisés pour les personnes sans domicile, proposant des logements décentralisés et supervisés aux personnes souffrant de besoins complexes, ainsi que la création d'institutions spécialisées de prise en charge pour les personnes souffrant de maladies chroniques ou en phase terminale.

Dans la région de la Flandre en Belgique, un comité directeur composé de plusieurs acteurs a été mis en place pour élaborer une stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Ce comité est composé de représentants des ministères des Affaires sociales, du Logement et la Réduction de la pauvreté, de la fédération des autorités locales, de la fédération des personnes en situation de pauvreté et de la fédération des prestataires de services sociaux, *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk*. Le comité directeur a élaboré une proposition pour une stratégie basée sur cinq objectifs stratégiques en vue de mettre un terme au sans-abrisme. Il travaille actuellement sur le développement de sources de financement pour mettre en œuvre une approche plus intégrée.





En Slovénie, quelques actions ont été prises au cours de ces dernières années pour développer une approche plus stratégique de lutte contre le sans-abrisme. En 2010, la Faculté d'Éducation de l'Université de Ljubljana et le ministère de l'Emploi, de la Famille et des Affaires sociales (MLFSA) ont organisé une conférence sur le sans-abrisme dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'objectif était de commencer à développer une stratégie nationale en engageant tous les acteurs importants. On ne sait toujours pas dans quelle mesure cette conférence atteindra ses objectifs, mais des membres de la FEANTSA ont dénoncé le manque actuel de suivi de cette conférence.

En Espagne, il n'est pas prévu de développer une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme au niveau régional ou national dans l'immédiat. Néanmoins, certaines actions ont été prises pour permettre le développement d'approches plus intégrées dans le futur. Au niveau national, le précédent gouvernement a publié en 2011 un document de planification intitulé *Configuration d'un réseau local d'attention pour les personnes sans domicile à travers le système public des services sociaux : 100 arguments et propositions*⁶². L'objectif de ce document est de soutenir les discussions et accords sur un cadre pour guider la planification et le financement des services d'aide aux sans-abri ainsi que l'orientation des politiques. Les acteurs ont été invités à contribuer à l'élaboration du document lors d'une conférence nationale sur le sans-abrisme organisée à Séville les 25 et 26 novembre 2010. Toutefois, la conférence n'a bénéficié d'aucun suivi, et le changement de gouvernement et la crise économique et financière fournissent un nouveau contexte pour un suivi de la conférence. Certains développements ont été notés dans quelques régions. La Catalogne a publié un document intitulé le « Modèle 2010 de prise en charge des personnes sans domicile ». Il élabore le cadre juridique pour la lutte contre le sans-abrisme dans la région. Ce document est considéré par les acteurs comme une condition préalable et une étape préliminaire vers une stratégie englobant des objectifs clairs, des budgets bien définis, etc.

En République Tchèque, un projet intitulé *Développement de concepts basiques pour travailler avec les personnes sans domicile en République tchèque* a été lancé en mars 2012. Ce document a été rédigé par un groupe de travail interdépartemental créé par le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, qui englobe des universitaires et des prestataires de services d'aide aux sans-abri. L'objectif du projet est de

guider l'élaboration des politiques publiques jusqu'en 2020. Quelques actions stratégiques sont également développées au niveau local. Prague développe actuellement une stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Les changements opérés au sein du gouvernement local depuis les élections municipales de 2010 ont engendré un changement au niveau du paradigme politique. Le développement d'une approche stratégique intégrée semble peu à peu remplacer les approches coercitives qui cherchaient à chasser les personnes sans domicile des quartiers très fréquentés ou des zones commerciales de la ville. Il existe un soutien politique pour cette approche, notamment de la part du Maire de Prague.

En Grèce, quelques signes laissent à penser que l'impact extrême de la crise pourrait générer des réponses plus stratégiques au problème du sans-abrisme. La situation a indéniablement attiré davantage d'attention politique sur le sans-abrisme. Un Comité sur le sans-abrisme a été établi en janvier 2012 en vue de développer une proposition législative et un plan d'action. Il est trop tôt pour prévoir les résultats de ce comité.

Lors de la période 2008-2010, le développement d'une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme a été abordé en Pologne. Les travaux préparatoires ont été réalisés par le ministère de l'Emploi et de la Politique sociale à la demande de la Commission parlementaire pour la Politique sociale et la Famille. Des prestataires de services ont été invités à coopérer dans le cadre de cette stratégie. Un groupe de travail a été créé pour développer la stratégie. En mai 2008, le groupe de travail a présenté une proposition qui a été discutée lors d'une conférence organisée par le ministère. Les priorités de la stratégie étaient alors la collecte et l'analyse de données, le rôle des organismes de protection sociale, le rôle du logement social, de l'éducation et de l'emploi, l'accès aux services de santé, l'inclusion financière et le problème des impayés de loyer, l'utilisation des fonds structurels pour lutter contre le sans-abrisme, les bonnes pratiques et les recommandations pour des changements législatifs. Malheureusement, la coopération sur la stratégie a volé en éclats, et en janvier 2009, un document moins ambitieux a été présenté par le ministère. Celui-ci concernait principalement la réglementation d'éléments spécifiques des services d'aide aux sans-abri. Il n'y avait aucun accent sur des objectifs stratégiques ou sur la réduction du sans-abrisme à plus long terme. Pour l'instant, même cette initiative moins ambitieuse a été ajournée indéfiniment en utilisant la crise financière comme justification.

62 Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011) "Configuración de una red local de atención a personas sin hogar integrada en el Sistema Público de Servicios Sociales, 100 argumentos y propuestas", Madrid, disponible sur <http://www.femp.es/files/566-1117-archivo/PSH.pdf>

En Hongrie, une proposition pour une stratégie intégrée nationale de lutte contre le sans-abrisme a été élaborée en 2008. Il s'agissait du premier document visant à lutter contre le sans-abrisme de façon globale en Hongrie. La proposition avait été rédigée par deux célèbres experts dans le domaine et avait été commanditée par Miklós Vecsei, le Commissaire ministériel pour les Affaires sociales du gouvernement précédent. La proposition de stratégie avait été développée en consultation avec un large éventail d'acteurs. Jusqu'à présent, elle n'a reçu aucun soutien politique et a disparu de l'agenda. Néanmoins, une consultation régulière est organisée avec les prestataires de services sociaux par le biais d'un comité consultatif, et l'initiative pourrait être rediscutée.

2.2.2 La base de données sur les politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe

Cette section du rapport se concentre sur la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme se reposent sur des données solides en Europe.

Une étude précédente a démontré la diversité des expériences à travers l'Europe au niveau de la collecte de données sur le sans-abrisme et l'utilisation de ces données pour développer des politiques et services. L'Observatoire européen sur le sans-abrisme a réalisé un examen statistique détaillé du sans-abrisme en Europe, rassemblant les données sur les méthodologies et résumant les statistiques disponibles dans les différents États membres. Ce chapitre n'essaie pas de répéter cet exercice en détail mais d'analyser la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme se reposent sur ces données. Voici les éléments clés d'une approche fondée sur les données pour lutter contre le sans-abrisme :

- **Des liens avec la recherche pour améliorer la connaissance du problème** : outre la collecte de données sur le sans-abrisme, les politiques fondées sur les données devraient utiliser la recherche pour améliorer la compréhension du sans-abrisme et des stratégies efficaces pour lutter contre ce problème. Les autorités en

charge des politiques de lutte contre le sans-abrisme devraient commanditer des études et les évaluer.

- **Une définition claire des responsabilités en matière de gestion des données** : les responsabilités pour le développement, la mise en œuvre et la coordination des systèmes de collecte de données devraient être clairement définies au sein du cadre politique.
- **Une définition claire du sans-abrisme pour la collecte de données** : une définition opérationnelle du sans-abrisme devrait être convenue entre les parties concernées. Il importe également de développer une définition opérationnelle de la nature des données qu'il convient de collecter.
- **Des liens entre les objectifs stratégiques et la stratégie de collecte de données** : la stratégie de collecte de données devrait appuyer les objectifs stratégiques et être utilisée pour suivre les progrès par rapport aux objectifs.
- **Systèmes adéquats de collecte de données** : les systèmes de collecte de données peuvent fournir des informations sur l'étendue du sans-abrisme (le nombre de personnes ou ménages sans domicile à un moment donné), le flux du sans-abrisme (les personnes qui deviennent sans domicile ou arrêtent de l'être durant une période définie) et/ou la prévalence du sans-abrisme (le nombre de personnes qui ont été sans domicile durant une période définie). Les systèmes de collecte de données peuvent également fournir des informations sur le profil des personnes sans domicile. Différents systèmes et outils sont disponibles pour soutenir les politiques de lutte contre le sans-abrisme et collecter différents types de données. Le tableau ci-dessous résume les principaux systèmes utilisés pour collecter des données sur le sans-abrisme en Europe. Les politiques fondées sur des données doivent utiliser ces approches pour générer suffisamment d'informations afin de guider et suivre les progrès des politiques de lutte contre le sans-abrisme.



**Tableau 2.7: Approches de collecte de données sur le sans-abrisme en Europe**

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

Source: Busch-Geertsema *et al*, 2010

Le tableau ci-dessous résume la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme se fondent sur des données selon les experts nationaux. Ce tableau vise à définir l'étendue des données disponibles dans chaque pays, ainsi que la relation entre les données et les politiques. Il ne s'agit pas d'une analyse globale de la collecte de données

dans les différents pays. Par rapport à l'étendue générale des données, il importe de noter que les résultats détaillés des recensements de 2011, qui devaient inclure le sans-abrisme dans tous les États membres, ne sont pas encore disponibles dans la plupart des pays et ne sont dès lors pas inclus dans ce tableau.

Tableau 2.8: Aperçu de la base de données appuyant les politiques de lutte contre le sans-abrisme dans l'Union européenne

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Autriche	Quelques liens entre la recherche et les politiques	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données au niveau national.	Aucune définition opérationnelle au niveau national.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national. Quelques liens au niveau des régions.	Quelques données avec des lacunes importantes. La région de Vienne publie des rapports annuels sur le sans-abrisme. Des enquêtes nationales sur le sans-abrisme sont effectuées par la Fédération nationale des prestataires de services d'aide aux sans-abri (BAWO). Il existe des données basiques communes pour les services fournissant une aide aux sans-abri à Vienne. À Salzbourg, les prestataires de services d'aide aux sans-abri réalisent une enquête annuelle sur une période d'un mois.
Belgique	Quelques liens entre la recherche et les politiques	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données au niveau national	Aucune définition opérationnelle au niveau national.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national. Quelques liens au niveau des régions.	Quelques données avec des lacunes importantes. Aucune donnée nationale sur le sans-abrisme. Dans la région de Bruxelles, le centre d'appui du secteur des sans-abri, <i>La Strada</i> , réalise des enquêtes sur les personnes sans domicile. En Flandre, les Centres pour le bien-être général, <i>Centra voor Algemeen Welzijn</i> (CAW) disposent d'un système uniforme de registre des usagers intitulé TELLUS qui collecte des données assez complètes. Les Centres publics pour le bien-être social - <i>Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn</i> (OCMWs) ne disposent pas d'un tel système. Le ministre flamand du Bien-être se penche actuellement sur le développement d'un système de suivi régional.
République tchèque	Faibles liens entre la recherche et les politiques.	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données au niveau national	Aucune définition opérationnelle au niveau national.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national. Quelques liens au niveau des villes.	Données très limitées. Comptages limités et utilisation limitée des systèmes d'enregistrement des usagers au niveau local ou régional. Le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales gère un système d'enregistrement pour les services sociaux (incluant les services d'aide aux sans-abri) intitulé « Système OK ».

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Danemark	Liens relativement bien développés.	Définition claire des responsabilités dans le cadre des politiques de lutte contre le sans-abrisme. Le ministère des Affaires sociales coordonne le suivi au niveau national. Le Centre national danois de la recherche sociale réalise le comptage national des personnes sans domicile.	La définition pour le comptage biennal des personnes sans domicile couvre les personnes dormant dans la rue, les usagers des hébergements d'urgence, les usagers des centres dormant dans des hôtels parce qu'elles sont sans domicile, les personnes séjournant chez des amis ou des proches, les personnes séjournant dans des logements transitoires, et les personnes sortant de prison ou d'institutions de prise en charge.	Liens bien établis. Les résultats du comptage national des personnes sans domicile et des systèmes d'enregistrement des usagers ont servi de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie nationale. Des systèmes de données sont utilisés pour suivre les progrès par rapport aux objectifs de la stratégie.	Données relativement étendues. Des comptages nationaux des personnes sans domicile sont réalisés deux fois par an pendant une semaine depuis 2007. Depuis 1999, il existe un système national d'enregistrement des usagers pour les centres d'hébergement dirigé par les autorités locales en vertu du §110 de la loi sur les services sociaux. Le comptage des personnes sans domicile démontre l'étendue instantanée du sans-abrisme durant la semaine de comptage, alors que le système d'enregistrement des usagers permet également de définir le flux du sans-abrisme.
Finlande	Liens relativement bien développés.	Définition claire des responsabilités dans le cadre de la politique de lutte contre le sans-abrisme. Le Centre de développement et de financement du logement (ARA) est chargé de la collecte de données dans le cadre de l'enquête sur le marché du logement.	La définition pour l'enquête annuelle couvre les personnes sans domicile (dormant dans la rue, dans des centres d'hébergement, dans des établissements de prise en charge ou dans des hôpitaux à cause de l'absence de logement, les personnes sortant de prison sans solution de logement, ou dormant chez des amis ou des proches) et les familles sans domicile (familles et couples qui se sont séparés ou qui dorment dans des logements temporaires).	Liens bien établis. Il existe des boucles de réaction claires entre le suivi et la planification stratégique. Les données couvrent une longue période (depuis les années 1980), ce qui engendre une bonne compréhension des tendances générales. La collecte de données sur le sans-abrisme de longue durée conformément à la nouvelle stratégie présente plusieurs défis.	Données relativement étendues L'ARA réalise une enquête nationale annuelle des autorités locales utilisant le 15 novembre comme date butoir.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
France	Liens relativement bien développés. La DIHAL a commandité différentes études et une grande expérimentation sociale sur le Logement d'abord pour guider la stratégie actuelle.	Aucune définition claire des responsabilités dans la gestion des données dans le cadre de la politique de lutte contre le sans-abrisme.	La définition utilisée pour l'Enquête nationale de l'INSEE englobe les personnes sans domicile séjournant dans des centres d'hébergement ou dormant dans des lieux non adaptés à l'habitation (rue, abris de fortune, etc.) la nuit précédant l'enquête.	Quelques liens mais absence de cadre de suivi clair dans la stratégie nationale.	Données relativement étendues avec des lacunes importantes. Une enquête nationale est réalisée par l'INSEE (l'institut national des statistiques) tous les 10 ans dans le cadre du recensement général de la population. Une évaluation récente des politiques de lutte contre le sans-abrisme réalisée par la Cour des Comptes a demandé une collecte plus régulière de données, surtout dans les régions les plus touchées par le sans-abrisme. D'autres sources de données incluent un Observatoire des appels du 115 (ligne d'urgence pour les personnes sans domicile), des données provenant de registres d'usagers au niveau des services et des organisations, ainsi que des enquêtes nationales. Un objectif-clé de la stratégie actuelle est la mise en œuvre de Services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) avec un système commun d'information.
Allemagne	Liens relativement bien développés dans certaines régions et municipalités mais pas au niveau national.	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion de données au niveau national.	Aucune définition opérationnelle pour la collecte de données au niveau national. Il existe une définition juridique en ce sens que les autorités locales sont obligées de fournir un hébergement temporaire aux personnes qui se trouveraient autrement sans logement. La législation sociale impose également aux municipalités d'aider les personnes menacées de sans-abrisme.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national. Quelques liens au niveau des villes et des régions comme en Rhénanie du Nord-Westphalie.	Données assez étendues avec des lacunes importantes. Étant donné qu'il n'y a pas de compétence fédérale pour le sans-abrisme, il n'existe pas de collecte nationale de données et on constate des différences importantes entre les différentes régions. La Rhénanie du Nord-Westphalie collecte des statistiques officielles sur les personnes dormant dans des centres d'hébergement. La Fédération nationale des prestataires de services d'aide aux sans-abri (BAG W) publie des rapports sur le sans-abrisme sur base des données collectées par les services sur le profil et le nombre des usagers.
Grèce	Faibles liens entre la recherche et les politiques.	Aucune définition claire des responsabilités dans la gestion de données.	Aucune définition opérationnelle pour la collecte de données. Une définition juridique a été développée en 2012 et celle-ci définit les personnes sans domicile vivant « principalement » dans la rue, dans des centres d'hébergement, dans des institutions ou dans des structures similaires ou dans des logements inadéquats/précaires.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	Données très limitées. Une étude nationale a été réalisée en 2009 par le ministère de la Santé

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Hongrie	Faibles liens entre la recherche et les politiques. Les études sur le sans-abrisme sont souvent réalisées indépendamment du cadre politique de lutte contre le sans-abrisme.	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion de données.	Aucune définition opérationnelle officielle du sans-abrisme pour l'élaboration de politiques ou la collecte de données. La définition juridique des personnes sans domicile en vertu de la loi sur l'aide sociale englobe les personnes dormant dans la rue, les personnes n'ayant pas de lieu de résidence officiel et les personnes enregistrées dans les centres d'hébergement. La loi définit un large éventail de services d'aide aux sans-abri. L'enquête annuelle du 3 février couvre les personnes dormant dans la rue et résidant dans les centres d'hébergement.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	Données très limitées. Une enquête sur le sans-abrisme est réalisée chaque année le 3 février pour fournir des statistiques instantanées. Cette enquête est réalisée depuis 14 ans et implique des chercheurs, des municipalités et des ONG sur une base volontaire. Elle couvrait initialement uniquement Budapest mais a été étendue aux autres municipalités. Au niveau national, il existe des registres de certains types de services d'aide aux sans-abri prévus dans le cadre de la loi sur l'aide sociale mais ils comportent des limites au niveau de la qualité des données.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Irlande	Liens relativement bien développés.	Définition claire des responsabilités au niveau local et national dans le cadre de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme.	La définition statutaire du sans-abrisme est élaborée dans la loi sur le logement de 1988. Alors que cette définition est ouverte à une interprétation assez large, elle est souvent interprétée de façon étroite au niveau international. La stratégie nationale inclut une révision de l'application de la définition statutaire à des fins opérationnelles à Dublin. Pour réaliser cet examen, l'Agence de lutte contre le sans-abrisme a décidé d'utiliser la typologie ETHOS à des fins opérationnelles.	Les plans destinés à suivre les progrès au niveau des objectifs stratégiques sont clairement définis dans la stratégie. Toutefois, la mise en œuvre est très limitée. Le système de collecte de données proposé pour appuyer la stratégie inclut le développement et la mise en œuvre d'un système national d'enregistrement des usagers. Ce système a rencontré de nombreux problèmes et n'a pas encore été mis en œuvre au niveau national.	Collecte de données relativement limitée. Le Département de l'Environnement, de la Communauté et du Gouvernement local réalise une évaluation des besoins en matière de logement tous les trois ans. Cela permet de collecter des données de toutes les autorités locales. L'évaluation de ces besoins inclut les personnes nécessitant un logement de l'autorité locale au moment même de l'enquête. Par conséquent, elle exclut celles qui ne sont pas sur les listes des autorités locales ainsi celles vivant dans des logements transitoires ou des logements accompagnés. Le comité régional dublinois de lutte contre le sans-abrisme (DRHE) réalise une enquête régionale des usagers des services d'aide aux sans-abri environ tous les trois ans dans la région de Dublin uniquement. En 2008, cette enquête a été étendue à Cork, Galway et Limerick. Le DRHE réalise des comptages des personnes dormant dans la rue en mars et en novembre. Cela a engendré des disparités régionales en termes de collecte de données et de comparabilité des données. Il existe également des systèmes communs d'enregistrement des usagers au niveau local. Alors que la stratégie nationale définit des plans très ambitieux pour le suivi, l'expert national affirme que la mise en œuvre du système national de collecte de données a pris du retard.
Italie	Quelques liens entre la recherche et les politiques.	L'Institut national des statistiques (Istat), le ministère de la Santé, de l'Emploi et des Affaires sociales, Caritas Italie et fio.PSD ont collaboré sur une nouvelle enquête nationale des personnes sans domicile, dont les résultats ont été publiés en 2012.	L'enquête nationale a inclus les personnes vivant dans les espaces publics, les personnes vivant dans des centres d'hébergement de nuit et/ou obligées de passer plusieurs heures en journée dans un espace public, les personnes vivant dans des hébergements pour personnes sans domicile, et les personnes vivant dans des hébergements fournis par le système d'aide sociale.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	La nouvelle enquête nationale représente une grande avancée et fournit des données étendues pour la première fois. Avant cette enquête, les systèmes de collecte de données étaient généralement sous-développés et locaux.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Lituanie	Faibles liens entre la recherche et les politiques.	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données.	Lors du recensement 2001, uniquement les personnes sans domicile dans l'espace public étaient comptabilisées. Pour le recensement 2011, une définition élargie a été utilisée pour inclure les personnes séjournant dans des institutions ou dans des hébergements pour personnes sans domicile.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	Données très limitées. Au niveau national, le Rapport annuel sur les services sociaux publié par le service statistique du gouvernement inclut plusieurs types de services d'aide aux sans-abri. Les données sont collectées via des enquêtes des services sociaux. Les personnes sans domicile sont également prises en compte dans le recensement de la population et de l'habitat. En février 2012, le Centre d'aide sociale de Vilnius a créé une base de données locale sur les personnes sans domicile et les mendiants. Les personnes identifiées en tant que sans domicile ou mendiants et bénéficiant d'une aide sociale sont enregistrées dans cette base de données.
Luxembourg	Quelques liens entre la recherche et les politiques.	Les responsabilités sont actuellement définies dans le cadre de la prochaine stratégie nationale.	En cours de développement dans le cadre de la prochaine stratégie nationale. L'enquête nationale 2007 a utilisé la typologie ETHOS.	En cours de développement dans le cadre de la prochaine stratégie nationale.	Quelques données avec des lacunes importantes Il n'existe actuellement pas de système uniforme pour la collecte de données sur le sans-abrisme au Luxembourg. Les grands prestataires de services analysent la possibilité de créer une base de données commune. Deux grands systèmes nationaux d'enregistrement des usagers ont déjà été développés pour les usagers des centres d'hébergement pour femmes et pour l'évolution de la toxicomanie. Le ministère de la Famille et de l'Intégration rassemble les rapports annuels des prestataires de services et publie les résultats. Le ministère a proposé que les prestataires de services collectent un ensemble harmonisé de données pour leurs rapports d'activités 2011. Le ministère de la Famille et de l'Intégration a également demandé à l'institut de recherche CEPS/INSTEAD de réaliser une enquête sur le sans-abrisme, qui a été publiée en 2007.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Pays-Bas	Liens relativement bien développés.	Définition claire des responsabilités au niveau local et national dans le cadre de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Le ministère de la Santé, du Bien-être et des Sports (VWS) est chargé de suivre les progrès sur la stratégie. L'étude sur le suivi est réalisée par l'Institut de recherche Trimbos. Celui-ci publie un rapport annuel sur les progrès par rapport aux objectifs de la stratégie. Le ministre réalise chaque année un compte-rendu au Parlement.	La stratégie nationale établit une différence entre les sans-abri « réels », les sans-abri « résidentiels » et les personnes menacées de sans-abrisme. Les objectifs de la stratégie couvrent les personnes dormant dans la rue, vivant dans des centres d'hébergement, vivant dans des hébergements pour personnes sans domicile ou pour femmes, les personnes sortant d'institutions et les personnes menacées d'expulsion. Les autorités locales élaborent des objectifs ainsi que des stratégies de suivi dans ce cadre selon la réalité locale.	Liens bien établis au niveau national et local, même si certains objectifs stratégiques ne sont pas intégrés dans des stratégies adéquates de collecte de données.	Données assez étendues avec certaines lacunes. Un système national de suivi est lié à la stratégie. Les autorités locales collectent des données et ces données sont traitées au niveau national par l'Institut de recherche Trimbos. Les principales sources de données sont les associations de logement (pour les données sur les expulsions), les autorités locales qui suivent les progrès sur les objectifs, et les systèmes d'enregistrement des usagers dans les points centraux d'accès aux services d'aide aux sans-abri dans les quatre grandes villes. Certaines données nécessaires pour suivre les progrès ne sont pas encore disponibles à cause de l'absence de systèmes appropriés d'enregistrement ou d'informations notamment sur les personnes sortant d'institutions sans options de logement. Les systèmes d'enregistrement des usagers sont gérés par la <i>Federatie Opvang</i> (REGUS) et l'Armée du Salut (CLEVER). La <i>Federatie Opvang</i> publie un rapport national annuel sur le nombre et le profil des usagers des services d'aide aux sans-abri.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Pologne	Quelques liens entre la recherche et les politiques.	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données.	Il n'existe pas de définition opérationnelle officielle au niveau national. La loi sur l'aide sociale fournit une définition juridique relativement large du sans-abrisme et définit un large éventail de services d'aide aux sans-abri.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	Quelques données avec des lacunes importantes. Il n'existe pas de stratégie nationale de collecte de données. Le sans-abrisme a été pris en considération dans les recensements 2001 et 2011 de la population et de l'habitat mais il y avait des limites considérables au niveau des méthodologies et définitions utilisées. Le ministère du Travail et de la Politique sociale collecte des statistiques annuelles sur la protection sociale de tous les organismes de protection sociale en Pologne, notamment sur l'aide aux personnes sans domicile. Le ministère tient également un registre des prestataires de services d'aide aux sans-abri. En outre, le ministère du Travail a publié une étude nationale sur le sans-abrisme en 2010, qui fut renouvelée en 2012. Toutefois, les résultats de l'étude 2012 n'ont pas encore été publiés. Les prestataires de services collectent des données sur les personnes sans domicile dans certaines régions. Le <i>Pomeranian Forum in aid of getting out of homelessness</i> réalise notamment des enquêtes biennales très complètes sur le sans-abrisme dans la région poméranienne. Une norme de qualité sur la collecte de données a également été développée à Varsovie.
Portugal	Quelques liens entre la recherche et les politiques.	Définition claire des responsabilités au sein du cadre national même si la mise en œuvre n'en est qu'à un stade très précoce.	La stratégie nationale définit une personne sans domicile comme une personne qui, quels que soient sa nationalité, son âge, son sexe, son statut socioéconomique et sa santé physique et mentale, est sans abri et vit dans un espace public ou dans une forme précaire d'hébergement, est hébergée dans un centre d'hébergement d'urgence, ou est sans logement et vit dans un hébergement temporaire pour personnes sans domicile. La stratégie couvre ainsi les catégories 1 à 3 de la typologie ETHOS	Liens bien établis en ce sens que la stratégie nationale établit des plans clairs pour améliorer les données et le suivi. Toutefois, les systèmes proposés ne sont pas encore opérationnels.	Quelques données avec des lacunes importantes. Un système commun d'information est un des objectifs de la stratégie nationale, même si peu de progrès ont pour l'instant été réalisés au niveau de sa mise en œuvre. L'Institut de la sécurité sociale a réalisé plusieurs enquêtes nationales sur le sans-abrisme (Enquête 2004 des autorités locales et prestataires de services; comptage national 2005 des personnes dormant dans la rue; enquête 2009 des services d'aide aux sans-abri). Les données provenant des registres des usagers sont collectées au niveau local par les organisations prestataires de services.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Roumanie	Faibles liens entre la recherche et les politiques.	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données.	Aucune définition opérationnelle du sans-abrisme au niveau national.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	Données très limitées. Par conséquent, il n'existe pas de statistique fiable et actualisée sur le sans-abrisme. Les seules statistiques disponibles proviennent d'une étude réalisée en 2004 par l'Institut de recherche pour la qualité de vie et l'Institut national des statistiques. Casa Iona rapporte que le recensement 2011 a inclus la question « Êtes-vous sans domicile ? », Toutefois, excepté pour Bucarest, les recenseurs n'ont pas approché les personnes sans domicile dans la rue et il semble que peu de services locaux d'aide aux sans-abri en dehors de la capitale aient été visités par les recenseurs. Les résultats du recensement national ne seront pas publiés avant 2013. En janvier 2013, Casa Iona prévoit de réaliser une enquête instantanée parmi les prestataires de services sociaux pour les personnes sans domicile.
Slovénie	Faibles liens entre la recherche et les politiques.	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données.	Il n'existe pas de définition opérationnelle pour la collecte de données au niveau national. L'étude préparatoire réalisée en 2010 a analysé les différentes possibilités de collecter des données sur toutes les catégories de la typologie ETHOS.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	Données très limitées. La première étude préparatoire nationale sur l'étendue du sans-abrisme a été réalisée en 2010 pour le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales. Elle a évalué des indicateurs pour toutes les catégories d'ETHOS et cherchait à évaluer l'étendue du sans-abrisme à partir de sources secondaires. L'étude a élaboré des recommandations sur les futures méthodes de collecte de données.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Espagne	Quelques liens entre la recherche et les politiques	Aucune définition claire des responsabilités pour la gestion des données.	La définition utilisée par l'Institut national des statistiques inclut les personnes dormant dans la rue, les personnes en hébergement d'urgence, les personnes séjournant dans des hébergements collectifs (centres d'hébergement, hébergements pour victimes de violence domestique, centres pour les demandeurs d'asile ou les migrants en situation irrégulière), les personnes vivant dans des bâtiments inadéquats, les personnes vivant dans des hébergements temporaires tels que les maisons de pension ou les maisons d'hôtes et les personnes vivant dans des squats.	Absence d'objectifs stratégiques au niveau national.	Quelques données avec des lacunes importantes. L'Institut national espagnol des statistiques réalise deux enquêtes sur le sans-abrisme : une sur la population sans domicile (enquête EPSH- <i>Personas</i>) qui a été réalisée pour la dernière fois en 2005 et une sur le secteur des services d'aide aux sans-abri (enquête EPSH <i>Centros</i>) qui a été réalisée pour la dernière fois en 2011. Il existe différents registres et enquêtes au niveau régional et local. Par exemple, à Barcelone, le réseau d'attention pour les personnes sans domicile (<i>Xarxa d'atenció a persones sense llar</i>) réalise une enquête sur le sans-abrisme le 8 novembre, collectant des données sur différentes catégories d'ETHOS.

Pays	Liens entre la recherche et les politiques	Responsabilité pour la gestion des données	Définition opérationnelle du sans-abrisme pour la collecte de données	Lien entre les objectifs stratégiques et la collecte de données	Remarques sur l'étendue générale des données
Suède	Liens relativement bien développés.	Définition claire des responsabilités pour le Conseil national de la santé et du bien-être.	L'enquête nationale couvre les personnes vivant dans l'espace public, les personnes vivant dans des tentes, dans des centres d'hébergement et dans des hôtels à cause d'une absence de logement, dans des hébergements temporaires, dans des hébergements transitoires et dans des centres d'hébergement pour femmes, les personnes qui sortiront d'une institution non-correctionnelle dans les trois mois, les personnes qui sortiront d'une institution correctionnelle dans les trois mois, les personnes séjournant involontairement chez des proches, les personnes résidant dans des logements accompagnés à long terme et les personnes vivant dans des logements sociaux.	Liens bien établis. Toutefois, l'expert national souligne qu'il pourrait y avoir une utilisation plus stratégique des objectifs opérationnels ainsi qu'une meilleure coordination des différents niveaux de suivi des objectifs stratégiques.	Données relativement étendues. Une enquête nationale est réalisée par le Conseil national de la santé et du bien-être tous les cinq ans durant une semaine, en mai. Dans plusieurs grandes villes, cette collecte de données est organisée plus fréquemment.
Royaume-Uni	Liens relativement bien développés.	Définition claire des responsabilités au sein de chaque administration décentralisée.	Des données sont collectées par les autorités locales sur les demandes d'aide en vertu de la législation sur le sans-abrisme. La législation définit le sans-abrisme comme l'absence de logement adéquat. Dans la plupart des régions du Royaume-Uni, l'accès à l'aide dépend de critères spécifiques sur les « besoins prioritaires ». L'Écosse a supprimé la distinction entre les besoins prioritaires et non prioritaires en 2012.	Liens bien établis	Données relativement étendues. Les autorités locales du Royaume-Uni doivent collecter des données sur le sans-abrisme statutaire. En Angleterre et au Pays de Galles, les autorités locales doivent réaliser des comptages et des estimations des personnes dormant dans la rue. À Londres, la base de données CHAIN suit les personnes dormant dans la rue contactées par les équipes de proximité. En Écosse, les comptages nationaux des personnes dormant dans la rue ne sont plus réalisés, mais les autorités locales collectent des informations plus détaillées sur les personnes demandant de l'aide auprès des services d'aide aux sans-abri, en demandant notamment si elles ont été sans abri au cours des trois derniers mois. Les autorités locales publient également des rapports sur les ménages sans domicile placés dans des hébergements temporaires.



Il existe une relation importante entre la mesure dans laquelle les politiques se fondent sur des données et la clarté de leurs objectifs stratégiques. Les pays/régions dont les politiques se fondent le plus sur les données sont généralement ceux qui disposent d'une stratégie claire de lutte contre le sans-abrisme ainsi qu'une définition claire des responsabilités pour le suivi et la collecte de données pour évaluer les progrès. Ces pays sont le Danemark, la Finlande, l'Irlande et le Royaume-Uni. Certains pays utilisent des indicateurs spécifiques pour suivre la mise en œuvre et les résultats des politiques. Dans la plupart des cas, des stratégies intégrées et efficaces de lutte contre le sans-abrisme définissent des objectifs clairs qui sont suivis par rapport aux actions des autorités locales chargées de la mise en œuvre de ces stratégies.

Afin de réaliser des progrès en matière de réduction du sans-abrisme, il est important de développer des systèmes de collecte de données sur les personnes sans domicile et d'utiliser au mieux les données disponibles afin de définir des objectifs stratégiques et de mesurer les progrès réalisés. Pour cela, le cadre politique doit définir des responsabilités claires pour la gestion des données. C'est le cas au Royaume-Uni, en Suède, aux Pays-Bas, en Irlande, en Finlande et au Danemark. Le renforcement de la collecte de données nécessite une définition opérationnelle claire du sans-abrisme ainsi qu'une vision claire des données nécessaires par rapport aux objectifs politiques. En Italie, les résultats de la première enquête nationale sur le sans-abrisme représentent une opportunité pour développer une planification politique plus stratégique fondée sur des données. Le principal défi à cet égard est la mise en œuvre de la politique et de la stratégie, surtout dans le contexte d'austérité.

Comme le montre le tableau, aucun pays de l'UE ne dispose de données complètes sur le sans-abrisme. Même dans les pays qui disposent de données relativement étendues sur le sans-abrisme, force est de constater que des améliorations peuvent être apportées, notamment au niveau du flux de sans-abrisme. Il est clair que des progrès sont réalisés au niveau de la collecte de données dans la plupart des pays, même si des différences sensibles sont constatées entre les différents pays. La collecte de données adéquates à des fins politiques nécessite la combinaison de différents outils tels que des enquêtes instantanées et des systèmes de registres afin d'englober l'étendue et le flux du sans-abrisme. Cela nécessite la définition de variables sur lesquelles les données doivent être collectées. Par exemple, afin de suivre les progrès en termes de réduction du sans-abrisme de longue durée ou des périodes de sans-abrisme, il est nécessaire de

collecter des données sur les durées pendant lesquelles les personnes restent sans domicile, ce qui implique la collecte de données sur le flux. Busch-Geertsema et Edgar ont défini des variables clés pour les systèmes d'information sur le sans-abrisme, incluses dans l'annexe de ce rapport. Les pays qui disposent de données moins étendues devraient tenter de réaliser des progrès en vue de prendre en considération ces variables. Les conclusions du projet MPHASIS sont utiles à cet égard. Pour certains pays, il sera peut-être nécessaire d'augmenter la fréquence de la collecte des données. En France, par exemple, le recensement décennal est considéré par nombre d'acteurs comme étant trop peu fréquent pour soutenir la planification stratégique.

Certains pays disposant de données relativement étendues pourraient lier davantage ces données avec la planification stratégique et le suivi des progrès par rapport aux objectifs politiques. En Suède par exemple, l'expert national a affirmé que malgré la collecte de données assez complètes via l'enquête nationale, il n'est pas simple d'utiliser ces données pour suivre les progrès par rapport aux quatre objectifs de la stratégie : la garantie d'un toit pour tous ; la réduction du nombre de personnes sortant d'institutions sans options de logement ; l'accès à des logements permanents pour les personnes hébergées dans les services "par paliers" ; la réduction du nombre d'expulsions et l'élimination des expulsions d'enfants. Les municipalités ne sont pas obligées de définir des objectifs opérationnels mesurables par rapport à ces objectifs. En outre, la méthodologie de l'enquête nationale a été modifiée, ce qui engendre l'impossibilité de comparer les données entre 2005 et 2010. Il n'existe par ailleurs pas d'harmonisation adéquate des données gérées par les différentes autorités en vue d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs. Le renforcement du lien entre la collecte de données et le suivi des progrès par rapport aux objectifs politiques nécessite l'élaboration d'objectifs clairs et mesurables au niveau opérationnel.

On note de plus en plus de demandes pour des données comparatives et quantitatives sur le sans-abrisme en Europe motivées par des besoins politiques et par l'agenda politique de l'UE. Plusieurs acteurs ont exprimé la nécessité de disposer de statistiques européennes sur le sans-abrisme. La FEANTSA continue dès lors d'appuyer l'appel du jury de la Conférence européenne de consensus pour le développement d'un module rétrospectif sur le sans-abrisme dans la collecte de données EU SILC. La FEANTSA invite en outre les autorités à se baser sur les recensements de 2011 pour renforcer les systèmes nationaux d'information sur le sans-abrisme.

2.2.3 L'approche dirigée vers le logement et la prévention ciblée : Priorités thématiques clés pour les politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe

66

La section suivante se concentre sur deux priorités thématiques au sein des politiques de lutte contre le sans-abrisme : l'approche dirigée vers le logement et la prévention ciblée du sans-abrisme. Ces deux priorités se retrouvent au cœur de l'élaboration des politiques de lutte contre le sans-abrisme au niveau européen et international depuis plusieurs années. Ces priorités sont de plus en plus présentes dans les discours politiques à tous les niveaux. La plupart des interventions de lutte contre le sans-abrisme en Europe se concentrent sur les besoins basiques les plus urgents des personnes sans domicile. Or, force est de constater que les politiques et services d'aide aux sans-abri devraient également répondre de façon plus globale aux besoins des personnes sans domicile. Les politiques et services d'aide aux sans-abri se concentrent de plus en plus sur la prévention et sur l'accès rapide des personnes sans domicile à des logements permanents⁶³. Ces approches impliquent la prévention et la réduction des coûts humains, sociaux et économiques du sans-abrisme. De plus en plus d'études démontrent que l'accès rapide au logement des personnes sans domicile engendre des résultats positifs et est plus rentable en termes de dépenses publiques⁶⁴. La même logique s'applique aux mesures préventives, bien qu'il soit plus difficile de mesurer de façon précise leur rapport coût-efficacité. La prévention et les approches dirigées vers le logement reflètent un passage vers la « normalisation » des conditions de vie des personnes sans domicile. Cela représente une rupture avec la politique

dominante, qui est orientée autour de l'accompagnement des personnes sans domicile au sein d'un système séparé d'aide aux sans-abri jusqu'au moment où ces personnes sont prêtes à intégrer la société. Il importe de souligner que même si ce chapitre n'aborde pas l'hébergement temporaire ou d'urgence, ces formes d'hébergement restent des éléments essentiels des stratégies de lutte contre le sans-abrisme. L'objectif est d'analyser la mesure dans laquelle les politiques des États membres **vont au-delà** de ces formes de services et non de sous-estimer leur importance fondamentale pour répondre aux besoins basiques des personnes nécessitant un logement.

Les approches dirigées vers le logement pour lutter contre le sans-abrisme

Le jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a affirmé que les approches dirigées vers le logement étaient la solution la plus efficace au sans-abrisme. Les termes « dirigées vers le logement » et « logement d'abord » décrivent les services d'aide aux sans-abri qui placent les personnes sans domicile dans des logements permanents et indépendants le plus rapidement possible. Ces approches contrastent avec le continuum de soins ou les approches par paliers, qui constituent le modèle prédominant des services d'aide aux sans-abri en Europe, et qui se basent sur l'hypothèse que les personnes sans domicile doivent passer par un processus progressif de réinsertion en vue d'être relogées. Benjaminsen et Dyb (2008) distinguent trois types d'intervention dans le domaine du sans-abrisme. Les approches dirigées vers le logement se trouvent dans le modèle de « normalisation » de leur typologie.

Tableau 2.9 Trois modèles d'intervention dans le domaine du sans-abrisme

	Modèle de normalisation	Modèle biphasique	Modèle par paliers
Mesure	Passage dans un logement indépendant	Vie indépendante après une phase intermédiaire dans un centre d'hébergement ou un hébergement similaire	Hiérarchie/Plusieurs logements transitoires : une vie indépendante pour les personnes qui franchissent les différents paliers
Méthode	Accompagnement individualisé	Intervention durant une phase intermédiaire avant la vie indépendante	Système différencié de sanctions basé sur le retrait ou la fourniture de droits et biens
Idéologie	Les personnes sans domicile ont les mêmes besoins que les autres mais certaines nécessitent un accompagnement pour obtenir une bonne qualité de vie	Une spirale négative doit être rompue via une adaptation progressive vers une vie indépendante	Les personnes sans domicile doivent apprendre à vivre de façon indépendante. Toutes ces personnes n'y arriveront pas.

63 Benjaminsen, L., Dyb, E. et O'Sullivan, E. (2009) The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention, *European Journal of Homelessness* 3, pp.27–55

64 Pleace, N (2012) *Le logement d'abord*, DIHAL



Le modèle du Logement d'abord a été développé aux États-Unis, principalement par l'organisation *Pathways to Housing* à New York. *Pathways* travaille avec des personnes ayant passé de longues périodes à la rue ou dans des centres d'hébergement, et souffrant de problèmes psychiques et/ou d'une consommation problématique d'alcool ou de drogues. L'organisation trouve des appartements dans le marché locatif privé et fournit un accompagnement intensif et flexible pour faciliter une vie indépendante conforme aux choix et préférences de chaque personne. Différentes études européennes démontrent que le Logement d'abord peut générer des résultats plus positifs pour les personnes sans domicile et être plus rentable que les approches plus traditionnelles. Le jury de la conférence de consensus a sélectionné le terme « dirigées vers le logement » pour englober toutes les interventions qui fournissent rapidement un logement permanent aux personnes sans domicile, en combinaison avec un accompagnement. Le jury voulait ainsi éviter de restreindre le dispositif pour les sans-abri de longue durée souffrant de besoins complexes et sur les spécificités opérationnelles du modèle *Pathways*. Depuis 2010, les termes « logement d'abord » et « approches dirigées vers le logement » sont de plus en plus utilisés de façon interchangeable en Europe, et le logement d'abord ne décrit plus uniquement le modèle *Pathways*. Pleace distingue trois types de modèles de logement d'abord⁶⁵:

- Le logement d'abord selon le modèle *Pathways* : suivant le modèle *Pathways* ;
- Le logement d'abord regroupé : similaire au modèle *Pathways* mais impliquant un logement regroupé et non diffus ;
- Le logement d'abord « léger » : fournissant un logement

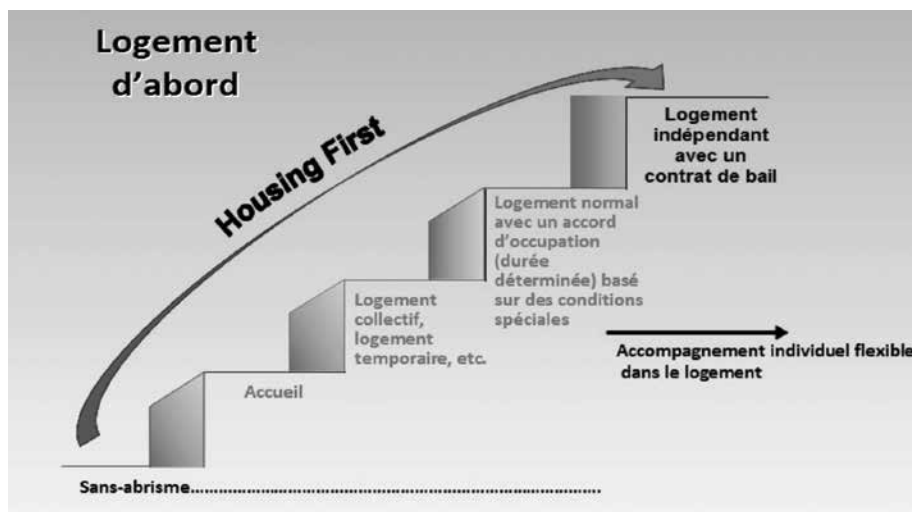
permanent le plus rapidement possible pour toutes les personnes sans domicile, assorti de différents services légers d'accompagnement en matière de logement

Malgré cette diversité, des principes clés sont communs à toutes les formes de logement d'abord :

- Le logement d'abord implique un accès immédiat à un logement permanent sans passer par un processus préparatoire.
- Le logement d'abord établit une séparation entre le logement et l'accompagnement. Ceci implique que les personnes sans domicile reçoivent immédiatement un logement sans devoir respecter de nombreuses conditions. Elles ne sont par exemple pas obligées de suivre un traitement psychiatrique ou d'arrêter toute consommation de drogues et d'alcool. Le maintien dans le logement n'est pas conditionnée par le suivi d'un traitement ou l'acceptation de programmes de réhabilitation.
- Les services de logement d'abord utilisent une approche de réduction des risques qui vise à stabiliser et réduire les problèmes de santé mentale et l'utilisation problématique de drogues et d'alcool sans imposer d'abstinence.
- Les services de logement d'abord proposent également une approche tournée vers le rétablissement qui vise à encourager les personnes sans domicile à mettre un terme aux actions qui leur causent du tort.

Les diagrammes ci-dessous fournissent un aperçu de l'approche par paliers et de l'approche du logement d'abord.

Diagramme 1.1 Le modèle par paliers des services d'aide aux sans-abri

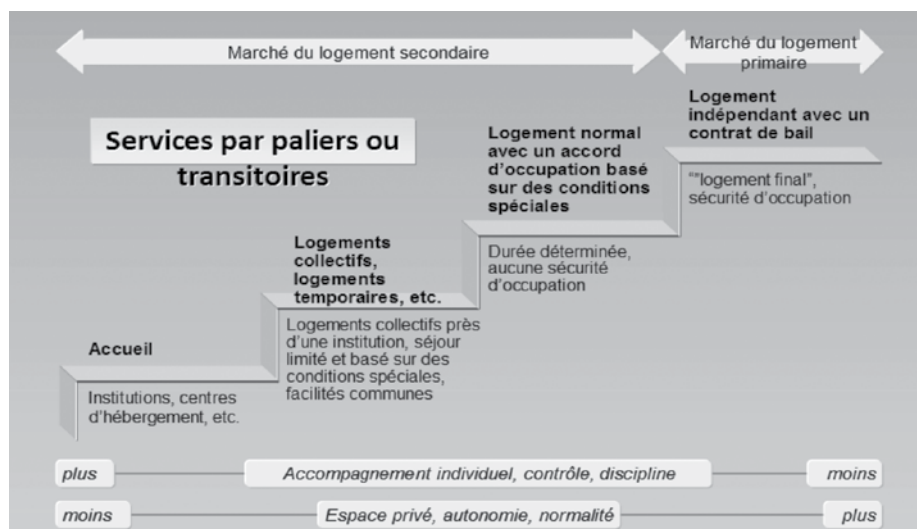


Source: Busch Geertsema 2012⁶⁶

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Volker Busch-Geertsema (2012) *The Housing First approach in Europe*, Institut australien du logement et de la recherche urbaine (AHURI) et Conférence de recherche sur le sans-abrisme de l'Université RMIT, Melbourne, 19–20 avril 2012, disponible sur http://www.ahuri.edu.au/downloads/2012_Events/HRC/ppt/HRC_Volker_Busch_Geertsema.pdf

Diagramme 1.2 Le modèle du logement d'abord



Source: Busch Geertsema 2012

Les approches dirigées vers le logement en Europe

Étant donné la diversité des contextes politiques et des approches de lutte contre le sans-abrisme en Europe, les services dirigés vers le logement ont évolué de façons différentes dans les divers États membres. Ce chapitre décrit la mesure dans laquelle les approches dirigées vers le logement sont actuellement développées en Europe. Il importe de noter que dans certains contextes nationaux, des interventions dirigées vers le logement ont été développées sans référence spécifique au discours politique et aux données sur l'efficacité du logement d'abord. Dans d'autres contextes, on constate une adaptation des politiques à la lumière de ces données et du discours politique sur le logement d'abord. Il est possible de définir quatre grands groupes d'États membres selon la façon dont les approches dirigées vers le logement ont été développées ou non.

- **Groupe 1:** Les pays mettant en œuvre une stratégie dirigée vers le logement où l'accès immédiat à un logement assorti d'un accompagnement si nécessaire devient le mode dominant de services (Finlande, Danemark, Écosse) ;

- **Groupe 2:** Les pays qui ont adopté une stratégie dirigée vers le logement mais où cette stratégie n'est pas encore une réalité opérationnelle (Irlande, Portugal, France)
- **Groupe 3:** Les pays qui placent l'accent sur le logement accompagné mais où l'approche transitoire reste la principale forme de services pour au moins certains groupes de personnes sans domicile (Angleterre, Irlande du Nord, Pays de Galles, Pays-Bas, Suède, Allemagne). Dans certains de ces contextes, comme en Angleterre, l'accent est placé sur l'accélération de l'accès à un logement permanent.
- **Groupe 4:** Les pays où les stratégies dirigées vers le logement ne sont pas répandues, malgré le développement de certaines initiatives locales (Autriche, Belgique, Espagne, Grèce, Hongrie, Slovaquie, Pologne, Roumanie et République tchèque).

La suite de ce chapitre analyse la situation des États membres dans chacun de ces groupes.





Groupe 1: Les pays mettant en œuvre une stratégie dirigée vers le logement où l'accès immédiat à un logement assorti d'un accompagnement si nécessaire devient le mode dominant de services

Certains pays européens sont assez avancés au niveau de la mise en œuvre d'une réponse politique axée sur le logement d'abord au problème du sans-abrisme. Ils orientent leurs politiques de lutte contre le sans-abrisme vers le principe de l'accès rapide/immédiat à un logement permanent assorti d'un accompagnement. La Finlande a par exemple adopté une approche explicite de logement d'abord pour lutter contre le sans-abrisme de longue durée, et s'est engagée à transformer tous les centres d'hébergement en logements accompagnés. La mise en œuvre de cet engagement est bien avancée, et l'objectif de développer 1 250 nouveaux logements ou logements accompagnés dans les dix grandes villes a été dépassé durant la première phase de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Ces nouveaux logements impliquent des logements diffus avec un accompagnement flexible ainsi que des projets de logement d'abord regroupé, où les anciennes personnes sans domicile sont regroupées dans des immeubles disposant de services d'accompagnement sur place. On ne sait pas vraiment dans quelle mesure le logement d'abord regroupé est conforme à l'approche de « normalisation » et à la séparation du logement et du traitement impliquée par le logement d'abord. Pour la nouvelle période de programmation, le nombre de logements proposés dans le cadre du logement d'abord regroupé ne peut dépasser la moitié des nouveaux logements. Il importera de renforcer le logement accompagné mis à disposition par le parc de logements sociaux et assorti d'un accompagnement mobile et flexible. Les villes sont encouragées à mettre en place des équipes pluridisciplinaires pour proposer des services d'orientation et des soins à domicile, ainsi qu'à développer des modèles conjoints d'accompagnement.

La stratégie danoise de lutte contre le sans-abrisme adopte une approche de logement d'abord. Dans le contexte danois, la promotion du logement d'abord n'est pas considérée comme une transition des centres d'hébergement vers des solutions pérennes de logement. L'objectif est davantage de réduire la durée des séjours dans des hébergements temporaires. On espère toutefois que la demande de centres d'hébergement diminuera au cours du temps.

L'objectif est de proposer aux personnes sans domicile leur propre logement le plus rapidement possible et de leur proposer un accompagnement adéquat pour se maintenir dans leur logement. Il existe différents types spécifiques de logements « adaptés » tels que les *skaeve huse*, qui offrent une forme alternative de logement permanent et indépendant pour les personnes qui ne désirent pas vivre dans des logements sociaux traditionnels. L'accent est placé sur le développement de systèmes flexibles d'accompagnement pour mettre en œuvre la stratégie de lutte contre le sans-abrisme au Danemark. Les municipalités sont encouragées à se concentrer sur le traitement communautaire dynamique (TCD), l'intervention en temps critique (CTI) et la gestion individuelle des cas⁶⁷. La stratégie nationale implique l'engagement des municipalités à fournir de nouveaux logements aux personnes sans domicile. Plusieurs types de logements seront construits dans les municipalités. Ces logements cibleront parfois des groupes présentant des besoins spécifiques tels que les toxicomanes ou les jeunes. Contrairement à la Finlande, il n'est pas prévu de réduire ou de modifier les centres d'hébergement pour le moment. En 2010, 28% des personnes sortant d'hébergements pour personnes sans domicile ont intégré leur propre logement.

L'Écosse est la partie la plus avancée du Royaume-Uni en termes de mise en œuvre d'une approche dirigée vers le logement. Le cadre législatif se base sur l'obligation des autorités locales à loger tous les ménages involontairement sans domicile (pas seulement les ménages présentant des besoins prioritaires) dans des hébergements stables. Entre avril et septembre 2011, des hébergements locatifs sociaux ont été proposés à 10 494 ménages involontairement sans domicile. Environ 1 500 ménages sans domicile ont bénéficié d'un logement issu du parc locatif privé. Le nombre de lits dans les centres d'hébergement a fortement diminué au cours de ces dernières années, ce qui reflète le consensus général selon lequel les logements stables devraient constituer la principale solution au sans-abrisme ainsi qu'une diminution de la demande dans la mesure où de plus en plus de personnes peuvent accéder à des logements permanents.

Groupe 2: Les pays qui ont adopté une stratégie dirigée vers le logement mais où cette stratégie n'est pas encore une réalité opérationnelle

Certains pays se sont engagés à développer une politique de logement d'abord ou dirigée vers le logement mais se penchent encore sur le développement de plans concrets pour la mise en œuvre d'une telle politique. L'approche dirigée vers le logement se retrouve au cœur de la stratégie nationale française. La France a en outre introduit un droit au logement opposable. Toutefois, la mise en œuvre de services dirigés vers le logement n'est pas encore une réalité. Afin de générer davantage de données sur l'approche du logement d'abord, un projet ambitieux d'expérimentation sociale est actuellement mis en œuvre. Celui-ci s'intitule « Un Chez-soi d'abord ». Le projet testera des services de logement d'abord pour les personnes sans domicile souffrant de problèmes psychiques dans quatre grandes villes en vue de générer des données sur l'efficacité de l'approche. Bien qu'il existe un large consensus autour du principe du logement d'abord en France, certains acteurs sont frustrés de constater que les budgets n'ont pas évolué conformément à l'ambition de réorganiser les services selon le principe du logement d'abord. La coordination entre le gouvernement central et les autorités régionales et locales chargées de la mise en œuvre est également limitée. D'aucuns craignent également une réduction des effectifs et du nombre de centres d'hébergement, qui ont déjà du mal à répondre à la demande, avant la mise en place d'alternatives adéquates. Un problème clé est la pénurie de logements abordables pour mettre en œuvre le logement d'abord. Les ressources consacrées au renforcement du parc de logements sociaux ont considérablement augmenté depuis la première moitié des années 2000. Toutefois, cette hausse a été plus faible que prévue et le parc reste insuffisant, notamment en Ile-de-France. L'objectif pour 2010 était de construire 140 000 logements. En réalité, seuls 131 509 logements ont été construits⁶⁸. La stratégie nationale implique différentes mesures visant à améliorer la mobilisation du parc existant de logements sociaux pour loger les personnes sans domicile. L'objectif est de mobiliser un quota global de 25% des logements sociaux dans chaque département, que l'État peut attribuer aux personnes sans domicile ou aux personnes désignées prioritaires au DALO (droit au logement opposable). La stratégie française élabore également des objectifs quantitatifs pour l'établissement de « Maisons-Relais » (une forme de logement groupé qui combine des espaces de vie individuels et communs avec un accompagnement). Cette approche a été critiquée car elle ne correspondait pas à l'approche de « normalisation » du logement d'abord. Selon l'évaluation de la stratégie nationale par la Cour des Comptes, l'offre de ce type de logement reste insuffisante

et le rythme de développement est inférieur à l'objectif du gouvernement. Avant la fin 2011, quelques 7 313 places avaient été créées alors que l'objectif était de mettre à disposition 150 000 nouvelles places. Il est prévu de rédiger un guide méthodologique pour aider les autorités locales et régionales à développer des plans d'action pour le logement des personnes défavorisées. Ces plans d'action seront des outils clés pour la mise en œuvre de la stratégie. Une nouvelle stratégie de cinq ans est actuellement en cours de développement.

La stratégie nationale portugaise place pour la première fois l'accent sur le logement en tant que réponse clé au sans-abrisme. Elle souligne le fait que les personnes ne devraient pas rester dans des hébergements temporaires pendant de longues périodes et qu'il est important de trouver des solutions pérennes de logement. Le sans-abrisme a toujours été considéré comme un problème social. Cela représente dès lors une évolution importante au niveau de la définition des politiques de lutte contre le sans-abrisme au Portugal, où le logement a toujours été absent⁶⁹. La stratégie considère le logement d'abord comme un modèle important d'intervention. Un projet de logement d'abord pour 65 personnes sans domicile souffrant de problèmes psychiques a été développé à Lisbonne. Un protocole avait été signé en 2009 entre l'Association pour la recherche et l'intégration psychologique (AEIPS), l'Institut supérieur de la psychologie appliquée (ISPA), *Pathways to Housing*, l'Institut de la sécurité sociale du ministère du Travail et des Affaires sociales et le Professeur Marybeth Shinn de l'Université Vanderbilt aux États-Unis. Un financement initial de 75 000 euros avait été dégagé, suivi de 225 000 euros en 2011 et de 423 159 euros en 2012. Le programme a obtenu d'excellents résultats (85 à 90% des résidents sont restés dans leur logement depuis le lancement du projet). Toutefois, ce financement ne sera pas renouvelé après 2012. Heureusement, le fonds d'aide sociale d'urgence du Conseil municipal de Lisbonne devrait fournir un financement à l'AEIPS pour poursuivre le programme à partir de 2012. Un autre projet de logement d'abord ciblant les femmes sans domicile est actuellement mis en œuvre par le Conseil municipal d'Almada. Comme en France, une approche dirigée vers le logement est actuellement développée, mais l'étendue de cette approche est moins avancée dans la pratique. L'absence de soutien politique pour la stratégie nationale et le manque de fonds dégagés pour sa mise en œuvre impliquent qu'il est actuellement impossible de réellement mettre en œuvre des services dirigés vers le logement.

68 Cour des Comptes (2011) *Rapport d'évaluation La Politique Publique de l'Hébergement des Personnes Sans-Domicile*

69 Baptista, Isabel (2009) *The Drafting of the Portuguese Homeless Strategy: An Insight into the Process from a Governance-Oriented Perspective*, *European Journal of Homelessness Governance and Homelessness*, Volume 3, décembre 2009, p.60.



La politique de lutte contre le sans-abrisme en Irlande se base actuellement sur la mise à disposition d'un logement le plus rapidement possible et d'un accompagnement, pour lutter contre toutes les formes de sans-abrisme. Le Programme 2011 pour le Gouvernement et la déclaration de politique du logement de juin 2011 ont souligné qu'une des principales priorités était d'obtenir de meilleurs résultats pour les ménages vulnérables et défavorisés en introduisant par exemple une approche de logement d'abord au niveau des services d'aide aux sans-abri. La stratégie *The Way Home* (le chemin vers chez soi) se concentre sur des solutions permanentes de logement et sur la réduction des séjours dans des hébergements temporaires. La phase actuelle de la stratégie a réalisé des progrès en vue de développer une approche dirigée vers le logement, mais le développement d'options de logement pour les personnes anciennement

sans domicile reste problématique. Le programme de financement du logement social en Irlande a été sensiblement réduit au cours des trois dernières années. Le passage à un programme de logement basé sur la location n'a pas permis de trouver suffisamment de logements pour répondre à la demande de logements sociaux. Différents mécanismes, notamment l'utilisation accrue du secteur locatif privé et le développement de méthodes innovantes pour financer le logement social, sont actuellement analysés. Un projet pilote de logement d'abord utilisant des logements diffus avec un accompagnement flexible pour loger les sans-abri de longue durée est actuellement mis en œuvre à Dublin. Une évaluation des 12 premiers mois du projet permettra d'élaborer des recommandations sur l'application éventuelle de ce modèle à l'échelon régional ou national.

71

Groupe 3: Les pays qui placent l'accent sur le logement accompagné mais où l'approche transitoire reste la principale forme de services pour au moins certains groupes de personnes sans domicile

En Allemagne, le logement accompagné est bien développé et est un mode important de services depuis les années 1990. Il existe une large gamme de services de logement accompagné pour les personnes sans domicile et pour les personnes confrontées à une crise du logement. Une enquête sur le logement accompagné, organisée par les prestataires de services pour les personnes sans domicile, a révélé que pratiquement 5 800 personnes sans domicile bénéficiaient d'un accompagnement au niveau du logement, impliquant 261 prestataires de services en 2003. Cependant, environ 47 pour cent des logements fournis n'étaient pas permanents⁷⁰. Environ la moitié des usagers vivait dans des logements traditionnels avec des droits d'occupation. Dès lors, même si l'accent est placé sur le logement pour les personnes sans domicile, les éléments de permanence et d'inconditionnalité qui sont essentiels à l'approche du logement d'abord ne sont pas suffisamment appliqués. Néanmoins, il existe des exemples locaux de projets qui adoptent une approche de logement d'abord. Davantage de données sont nécessaires pour comprendre comment les personnes peuvent passer de logements transitoires à des logements indépendants.

En outre, la mise à disposition d'un accompagnement flexible au niveau du logement est généralisée au Royaume-Uni. Pleace a résumé le développement de services légers de logement d'abord dans ce contexte. Il utilise ce terme pour décrire une large gamme de services, dont certains

ont été développés en référence au logement d'abord alors que d'autres sont complètement indépendants de ce modèle. Tous ces services sont des formes d'accompagnement léger pour les personnes sans domicile vivant dans des logements traditionnels. Ces services ont initialement été développés pour reloger les personnes qui résidaient depuis longtemps dans des grands centres d'hébergement⁷¹. Ils ont ensuite été adoptés par les organismes de logement social en tant qu'outils de gestion des logements pour lutter contre les arriérés de loyers, les comportements nuisibles et l'abandon de logements par les personnes sans domicile « vulnérables »⁷². Ce type de service a alors commencé à remplacer l'utilisation des hébergements d'urgence pour les personnes sans domicile présentant des niveaux élevés de besoins, en utilisant l'accès immédiat à un logement assorti d'un accompagnement mobile léger. Enfin, l'attribution de logements locatifs sociaux et privés avec un accompagnement léger est devenue la principale forme de service d'aide aux sans-abri au Royaume-Uni⁷³.

Johnson et Teixeira ont évalué la mesure dans laquelle le logement d'abord est mis en œuvre au Royaume-Uni. Selon eux, bien que le logement accompagné se soit généralisé, il existe toujours une philosophie dominante de « traitement d'abord »⁷⁴. Nombre de personnes sans domicile passent toujours par des hébergements temporaires, en particulier les personnes sans domicile qui (hormis en Écosse) ne sont pas considérées comme étant dans une situation de « be-

70 Busch-Geertsema, V. and Evers, J. (2004) *Auf dem Weg zur Normalität. Bestandsaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen* [On the Way to Normality. Stock Taking of Support in Housing for People in Urgent Need of Housing]. (Bremen: GISS)

71 Dant, T and Deacon, A (1989) *Hostels to Homes? The Rehousing of Single Homeless People* Aldershot: Avebury

72 Pleace, N. (1995) *Housing Single Vulnerable Homeless People* York: University of York, disponible sur <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/pleace.pdf>

73 Pleace, N. and Quilgars, D. (2003) *Supporting People: Guide to Accommodation and Support Options for Homeless Households* Londres: Homelessness Directorate; Johnsen, S. and Teixeira, L. (2010) op cit.

74 Johnsen, S. and Teixeira, L (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: Housing First and Other Housing Models for People with Complex Support Needs* (Londres: Crisis) and Johnsen, S. and Teixeira, L (2012). 'Doing it Already?': Stakeholders Perceptions of 'Housing First' in the UK, *International Journal of Housing Policy* (2012, 12 (2))

soin prioritaire » et qui ne doivent dès lors pas être obligatoirement hébergées par les autorités locales. En Angleterre, de nombreux investissements ont été consentis pour améliorer l'efficacité des centres d'hébergement et garantir que ces centres soient des lieux de transition permettant aux usagers d'intégrer des solutions permanentes. Cette approche diffère du logement d'abord en ce sens qu'elle se concentre sur le renforcement de l'efficacité des services transitoires au lieu de les remplacer par un accès immédiat à un logement permanent. L'accent pourrait davantage être placé sur le logement d'abord en tant qu'intervention rentable en termes de coûts dans le cadre de la dernière stratégie anglaise. Dix autorités locales en Angleterre testent actuellement des modèles de « paiement à la performance » par rapport aux services d'accompagnement en matière de logement. La stratégie nationale galloise se concentre sur la facilitation de l'accès à des logements permanents. Un des objectifs de la stratégie est qu'aucune personne ne devrait rester dans un hébergement temporaire pendant des périodes prolongées à cause d'une incapacité à accéder à un logement plus stable. En Irlande du Nord, la stratégie vise à réduire les périodes de sans-abrisme des ménages en améliorant l'accès à des logements abordables. La stratégie nord-irlandaise actuelle s'engage à analyser les hébergements temporaires par rapport à leur importance stratégique, leur viabilité financière et leurs critères d'accès, et à analyser la possibilité de développer le modèle du logement d'abord.

La situation en Suède implique un marché secondaire du logement très développé, où les prestataires de services

d'aide aux sans-abri sous-louent des logements à des locataires via des « semi-contrats ». Environ 13 900 personnes vivent dans des situations transitoires sous ce type de semi-contrat. L'expert national suédois affirme que les logements permanents assortis de contrats professionnels sont toujours considérés comme l'étape finale du processus de réinsertion, et que la stratégie nationale se concentre principalement sur le renforcement du modèle par paliers pour parvenir à ce résultat final. Il existe toutefois de nombreuses critiques sur l'efficacité du système pour permettre aux personnes sans domicile d'intégrer des solutions permanentes de logement⁷⁵. Depuis plusieurs années, on constate une meilleure compréhension du logement d'abord et un intérêt accru pour ce modèle en Suède. Il existe des projets locaux mais il est trop tôt pour parler d'un passage de l'approche par paliers vers ce modèle de logement. Cette année, une conférence nationale a été organisée sur le logement d'abord.

Aux Pays-Bas, certaines villes et régions mettent en œuvre des services de logement d'abord. Un exemple est le projet de logement d'abord DISCUS à Amsterdam, qui a été évalué et qui a obtenu des résultats positifs pour la majorité des usagers (77%) vivant toujours dans un hébergement stable après 5 ans et demi, avec des niveaux élevés de satisfaction. Le rapport 2010 de la *Federatie Opvang* sur le secteur d'aide aux sans-abri démontre un abandon progressif des centres d'hébergement et d'urgence en faveur des logements accompagnés au cours des cinq dernières années. Les procédures d'attribution des logements sociaux accordent la priorité aux personnes sortant de centres d'hébergement.

Groupe 4: Les pays où les stratégies dirigées vers le logement ne sont généralement pas répandues, bien qu'il puisse exister des initiatives locales

En Autriche, Belgique et Espagne, il existe des initiatives locales pour développer et tester des approches de logement d'abord, mais celles-ci restent minoritaires. En Autriche, les villes de Vienne et Salzbourg ont développé des programmes de logement d'abord. Des projets pilotes de logement d'abord sont également développés à Bruxelles. En Espagne, il existe des initiatives dirigées vers le logement au niveau local et régional. En Catalogne par exemple, le programme *Xarxa d'Habitages d'Inclusió* fournit des logements accompagnés aux personnes sans domicile. Des enquêtes régionales démontrent une étendue de l'offre de logements accompagnés dans la région.

La Grèce n'a pas développé de solutions dirigées vers le logement pour lutter contre le sans-abrisme. En général, le système d'aide aux sans-abri est sous-développé. Plusieurs

développements récents ont rendu encore plus compliqué l'accès des personnes sans domicile au logement. L'organisation de logement social a été réduite à néant par les coupes budgétaires de réponse à la crise. Il en va de même pour les allocations logement.

De façon générale, les approches dirigées vers le logement ne sont pas très développées en Europe centrale et de l'Est. L'hébergement temporaire reste la solution prédominante au sans-abrisme et, dans plusieurs pays, le système est en cours d'expansion. En Hongrie, on déplore un gel des financements pour les centres d'hébergement, mais le nombre de centres d'hébergement augmente durant l'hiver pour éviter que les personnes sans domicile meurent de froid dans la rue. Souvent, le sans-abrisme est considéré comme un problème social mais les pouvoirs publics char-

75 Sahlin, I. (2005) "The Staircase of Transition : Survival through Failure". Innovation, *European Journal of Social Research*, Vol. 18, No 2, 115-135



gés du logement ne s'impliquent pas suffisamment dans la lutte contre le sans-abrisme. L'offre de logements sociaux est très limitée pour soutenir la mise en œuvre d'approches dirigées vers le logement. Étant donné les niveaux élevés de demandes, la priorité est souvent accordée à d'autres groupes vulnérables. Certains pays tels que la Lituanie ont développé des stratégies globales pour augmenter le parc de logements sociaux.

Il existe des initiatives de logement pérenne accompagné en Europe centrale et de l'Est mais il s'agit généralement d'initiatives isolées. En Hongrie, environ 800 personnes anciennement sans domicile habitent dans le secteur locatif privé en bénéficiant d'un accompagnement. Ceci concerne principalement des projets financés par le Fonds social européen qui combinent logement, emploi et formation. Il existe 22 projets de ce type aux quatre coins du pays. À Budapest, il existe un projet expérimental de logement d'abord appelé « le projet de la forêt de Pilis » qui propose un logement assorti d'un accompagnement aux personnes dormant dans la rue. La durée de ces projets est souvent limitée. Dès lors, à la fin du projet, nombre de personnes retournent dans la rue. En Pologne, une nouvelle réglementation sur le logement accompagné a été adoptée en mars 2012. Celle-ci définit le logement accompagné, les conditions d'accès et les normes techniques des logements. L'accompagnement peut inclure un travail social ou des conseils spécialisés. Les personnes sans domicile ne représentent pas un groupe cible spécifique mais la réglementation définit différentes catégories de personnes vulnérables nécessitant un accompagnement dans leur vie quotidienne. Étant donné que cette réglementation vient seulement d'être adoptée, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure cette forme de service permettra de fournir des solutions de logement aux personnes sans domicile. Comme dans le cas du logement social, il sera peut-être difficile pour les personnes sans domicile d'accéder à ces logements car le sans-abrisme n'est pas un critère spécifique d'accès et il existe une demande élevée venant d'autres catégories prioritaires. Deux municipalités en Pologne ont développé des plans pour tester l'approche du logement d'abord, ciblant les personnes qui n'ont pas bénéficié du système traditionnel d'aide aux sans-abri et leur proposant un accès immédiat à un logement assorti d'un accompagnement mis en œuvre par un travailleur social. Ces programmes devaient débiter durant l'été 2012. En Slovaquie, l'organisation *Kings of the Street* dirige un programme de logement accompagné individualisé pour les sans-abri de longue durée à Ljubljana depuis juillet 2008. Il s'agit du premier service de logement accompagné pour les personnes sans domicile en Slovaquie. Des appartements sont loués par l'ONG sur le marché locatif privé. Les loyers

représentent le seul coût important du projet. *Kings of the Street* a également développé un projet en 2012 en partenariat avec la municipalité de Ljubljana. L'objectif est de mobiliser les logements sociaux pour loger les personnes sans domicile. *Kings of the Street* propose un accompagnement aux personnes relogées par ce programme.

73

Le logement d'abord suscite un intérêt accru en Europe. Le programme d'expérimentation sociale *Housing First Europe* évalue actuellement des projets de logement d'abord dans cinq villes européennes : Lisbonne, Budapest, Glasgow, Copenhague et Amsterdam. Selon la FEANTSA, toutes les politiques de lutte contre le sans-abrisme devraient être orientées vers la normalisation des conditions de vie des personnes sans domicile et l'accès de ces personnes à des logements permanents. Une coordination européenne des politiques devrait faciliter la mise en œuvre d'approches dirigées vers le logement dans les États membres.

Prévention ciblée

La prévention du sans-abrisme est un élément important de toutes les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme en Europe. Des mesures préventives sont également bien établies dans plusieurs pays qui ne disposent pas de stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme. La prévention du sans-abrisme peut être développée à différents niveaux⁷⁶. La vulnérabilité de la population générale face au sans-abrisme peut être réduite par le biais de mesures telles que la politique globale du logement (offre, accès et prix abordables), et les mesures sociales comme les prestations de revenus, les allocations de logement, la protection de l'emploi, etc. La prévention ciblée se concentre sur les personnes menacées de sans-abrisme telles que les personnes sortant d'institutions ou les personnes expulsées de leur logement. Nous analysons ici le rôle de la prévention ciblée en tant qu'élément-clé des politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe. La prévention ciblée est une caractéristique spécifique des politiques de lutte contre le sans-abrisme, où les mesures plus générales de politique sociale, de logement et de bien-être tendent à dépasser l'étendue des politiques de lutte contre le sans-abrisme à proprement parler. En outre, des données démontrent que la prévention ciblée peut contribuer à réduire le sans-abrisme même dans le contexte de l'inefficacité des tendances structurelles⁷⁷.

Prévention des expulsions

Les expulsions des logements locatifs sont souvent une cause de sans-abrisme. De nombreuses politiques de lutte contre le sans-abrisme englobent par conséquent des mesures visant à limiter les expulsions. Les pays qui disposent d'une stratégie intégrée se concentrent généralement sur

76 Volker Busch-Geertsema & Suzanne Fitzpatrick (2008) 'Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England', *European Journal of Homelessness Effectiveness of Policies and Services for Homelessness, Volume 2, décembre 2008*

77 Ibid

une intervention précoce au niveau des procédures d'expulsion. Les expulsions sont également une grande priorité dans plusieurs pays ne disposant pas de stratégie intégrée mais disposant de cadres politiques bien établis et d'une grande offre de services, notamment en Autriche et en Allemagne. Les pays ayant élaboré des cadres politiques moins solides pour lutter contre le sans-abrisme développent parfois des mesures locales visant à protéger les locataires des expulsions mais développent peu de services spécifiques.

Plusieurs pays ont développé des systèmes spécifiques d'information et de coopération pour les interventions précoces dans les procédures d'expulsion. Ces systèmes se concentrent sur le partage d'informations et la coopération entre les différents organismes, ainsi que sur la mise à disposition d'une aide financière. Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie néerlandaise de lutte contre le sans-abrisme, la plupart des villes ont développé des accords entre l'administration municipale, les organismes de logement, les services d'aide aux sans-abri et les organismes d'aide aux personnes endettées afin de promouvoir un travail conjoint pour prévenir les expulsions. La réduction des expulsions est un des objectifs de la stratégie et un des indicateurs devant être pris en compte par les villes néerlandaises dans leur plans d'aide d'urgence. À Amsterdam, par exemple, des services d'intervention précoce ont été introduits. Onze organismes de logement ont convenu d'informer les prestataires de services lorsque des locataires risquent d'être expulsés. Les propriétaires informent les prestataires de services lorsque des locataires ont deux mois d'impayés de loyer. Dès lors, un travailleur social effectue une visite à domicile, en collaboration avec un conseiller en économie familiale, pour analyser la situation sociale et financière des locataires et leur proposer une aide, incluant un plan de règlement de leur dette et une aide en matière de gestion du budget. La ville a ainsi réussi à réduire les expulsions des logements sociaux pour atteindre 70% de leur niveau de 2005 durant la période 2005-06⁷⁸. Au niveau national, la fédération des organismes de logements sociaux, Aedes, rapporte une réduction constante des niveaux d'expulsion au cours de ces dernières années, les expulsions passant de 5 956 en 2006 à 4 616 en 2010. En Belgique, il existe une loi fédérale sur l'humanisation des expulsions judiciaires. Les services sociaux municipaux (OCMW/CPAS) doivent être informés de toutes les procédures d'expulsion afin de pouvoir fournir une aide aux personnes concernées. Le tribunal informe l'OCMW/CPAS lorsque les propriétaires demandent une expulsion. Les usagers déjà connus des services sont contactés directement par un travailleur social. Les usagers inconnus des services reçoivent une lettre et une invitation pour une première

rencontre. Des systèmes similaires d'alerte précoce ont été développés en Allemagne et en Autriche. En Allemagne, les autorités municipales doivent prendre en charge les arriérés de loyer lorsqu'un ménage fait face à une expulsion imminente. Depuis les années 1980, un effort concerté et efficace est réalisé pour développer des structures administratives efficaces qui facilitent des interventions précoces et proactives lorsqu'un ménage est confronté à une expulsion à cause d'arriérés de loyer. La plupart des municipalités gère ce type de programme. À Vienne, FAWOS (le centre viennois qui conseille les personnes menacées d'expulsion) est chargé de prévenir les expulsions par le biais de conseils et de mesures financières. Depuis 2000, les tribunaux locaux doivent informer automatiquement FAWOS au début d'une procédure d'expulsion. FAWOS peut alors contacter les locataires concernés et leur proposer des conseils juridiques et financiers, une médiation avec les propriétaires, le développement d'un plan de remboursement et une aide financière. En Écosse, les bailleurs sociaux et privés et les prêteurs hypothécaires doivent informer l'autorité locale lorsqu'ils veulent saisir un bien. Cela permet à l'autorité locale d'offrir des conseils et une aide au ménage concerné avant l'expulsion afin de faciliter les négociations et, si nécessaire, répondre aux besoins de logement du ménage pour éviter à celui-ci de se retrouver sans domicile. Il existe en outre une nouvelle disposition juridique en Écosse. Avant l'ordonnance d'une expulsion par un tribunal, le ménage concerné doit bénéficier de conseils indépendants et des mesures raisonnables doivent être prises pour éviter l'expulsion.

Dans le cadre de la stratégie nationale française, plusieurs recommandations ont été élaborées par le gouvernement central sur la prévention des expulsions. Celles-ci incluent la mise en œuvre dans tous les départements de CCAPEX (Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives). La mise en œuvre de cet instrument au niveau local n'a pas encore eu d'impact. Les associations considèrent que la stratégie nationale n'est pas mise en œuvre de façon adéquate en regard des expulsions. Il n'existe pas suffisamment de statistiques claires sur les expulsions.

Les services d'orientation en matière de logement jouent un rôle essentiel pour prévenir les expulsions. En Irlande, il existe différents organismes pouvant accompagner les locataires, tant des logements sociaux que des logements locatifs privés, et les conseiller sur leurs droits de location et sur les procédures en cas d'ordre d'expulsion. Des mesures préventives sont décrites dans la stratégie *The Way Home*. Celles-ci incluent des conseils en matière de logement pour lutter contre les causes des expulsions et/ou garantir le pas-

78 Hermans, Koen (2010), *Document de discussion de l'examen par les pairs sur les politiques de lutte contre le sans-abrisme à Amsterdam*, Pays-Bas, HABITACT, disponible sur http://www.habitact.eu/files/activity/peerreview/discussionpaper_amsterdam2010.pdf



sage vers des hébergements alternatifs. L'expert national souligne l'absence de données concernant les locataires menacés d'expulsion, peu d'informations étant disponibles concernant les locataires ayant reçu un ordre d'expulsion. Dès lors, il est difficile pour les organismes de fournir des services préventifs en matière d'expulsion. La stratégie finlandaise de lutte contre le sans-abrisme implique également le renforcement des services de conseils en matière de logement. Lors de la première phase de la stratégie, des nouveaux concepts de service ont été développés et 14 nouveaux conseillers en matière de logement ont été engagés à Helsinki. L'expert danois a souligné que les mesures visant à lutter contre les expulsions au Danemark ne sont pas suffisamment mises en œuvre à cause des contraintes de temps imposées aux travailleurs sociaux et de la mauvaise connaissance du cadre juridique. Depuis 2002, le nombre d'expulsions n'a eu de cesse d'augmenter au Danemark. En 2002, quelques 1 500 expulsions avaient été comptabilisées. En 2006, le nombre d'expulsions est passé à 2 500. En 2009, pas moins de 4 000 expulsions avaient été signalées. Les études réalisées sur les causes des expulsions démontrent que les personnes expulsées sont principalement des personnes et familles à faibles revenus et endettées qui consacrent une grande partie de leurs revenus au paiement de leur loyer.

La Grèce a introduit des nouvelles mesures juridiques pour répondre à la hausse considérable des expulsions dans le contexte de la crise. Une nouvelle disposition permet aux locataires pouvant prouver une baisse drastique de leurs revenus de renégocier leur loyer, avec un recours à une procédure judiciaire si aucun accord ne peut être trouvé avec le propriétaire. Le ministre adjoint de la Santé a annoncé des propositions permettant la suspension des expulsions pendant six mois si le locataire a été récemment licencié.

En Suède, la stratégie nationale établit l'objectif spécifique de réduire les expulsions et d'éliminer les expulsions des familles avec enfants. Le nombre d'expulsions a diminué quelque peu.

En Italie, une législation a été introduite à la fin 2011 pour étendre un « gel » des expulsions dans certaines circonstances jusqu'en 2012. Elle s'applique uniquement aux ménages menacés d'expulsion pour cause de fin de bail, qui ont un revenu de moins de 27 000 euros et qui vivent dans des municipalités de plus de 10 000 habitants. Elle ne s'applique pas dans les cas d'arriérés de loyer. Si ces mesures aident temporairement certains ménages, elles ne fournissent aucune solution à long terme.

En Europe centrale et de l'Est, les mesures visant à prévenir les expulsions sont sous-développées. En République Tchèque, il n'existe pas de procédures spécifiques pour empêcher les personnes menacées d'expulsion de se retrouver sans domicile, hormis une protection limitée des familles avec enfants expulsées de logements sociaux. La situation est similaire en Slovénie. En Hongrie, certaines autorités locales gèrent des services de gestion de dette pour les familles confrontées à des arriérés de loyer. Une obligation légale exige la fourniture de ces services dans les municipalités de plus de 40 000 habitants et dans les arrondissements de Budapest. En Pologne, une nouvelle législation a été introduite en 2005 pour prévenir les expulsions vers la rue, une situation qui était très répandue dans les années 1990. À moins que le tribunal accorde au locataire le droit d'accéder à un logement social, l'huissier doit suspendre l'expulsion jusqu'au moment où le propriétaire, le locataire ou la municipalité trouve une solution de logement temporaire. Si la municipalité ne trouve pas de logement temporaire dans les 6 mois, ou dans les cas de violences domestiques ou de « comportement antisocial », le locataire peut être logé dans un centre d'hébergement pour personnes sans domicile. Les membres de la FEANTSA craignent que cette législation engendre une hausse du sans-abrisme dans la mesure où les municipalités ne disposent pas des ressources nécessaires pour fournir des hébergements temporaires et sont dès lors obligées de pousser ces personnes dans des situations de sans-abrisme. S'il n'existe aucune stratégie nationale d'intervention précoce en Pologne, certaines municipalités adoptent des mesures préventives et mettent en œuvre des systèmes locaux contre les expulsions, sur base d'une coopération entre les services sociaux et les organismes de logement. En Roumanie, il existe une caisse d'assurances pour les locataires sur le point d'être expulsés ou ayant été expulsés de leur logement parce que celui-ci a été restitué à son propriétaire lors de la transition entre le communisme et le capitalisme. Ce groupe a également le droit d'accéder à un logement social pour trouver une solution à sa situation de logement. Toutefois, l'offre de logements sociaux est insuffisante, ce qui implique que ce droit n'est pas souvent mis en œuvre.

Comme mentionné dans la discussion sur l'évolution du profil des personnes sans domicile en Europe, l'expulsion de propriétaires à la suite de procédures de saisie est un problème de plus en plus important dans certains pays. Ce problème est le plus prononcé en Espagne, bien qu'il soit également très présent en Grèce et au Portugal. Des mesures spécifiques pour aider les propriétaires confrontés à des retards de paiement ou à des saisies hypothécaires

ont été introduites au Royaume-Uni, en Grèce, en Irlande et en Espagne. Ces mesures incluent des obligations pour les prêteurs hypothécaires, comme l'instauration d'un code de bonne conduite en Espagne ou l'obligation d'informer les autorités locales dans le cas des saisies en Écosse, ainsi que des interventions spécifiques pour soutenir les prêteurs hypothécaires en Irlande et en Angleterre. En Grèce, les saisies immobilières ont été temporairement suspendues lorsque le ménage ne dispose pas d'autre logement et n'a plus les moyens de rembourser son prêt hypothécaire. En Hongrie, l'ancien moratoire annuel sur les expulsions, en cours du 1^{er} décembre au 1^{er} mars, a été supprimé et remplacé par un système de quotas pour protéger les créanciers hypothécaires menacés d'expulsion en 2011. Les créanciers hypothécaires ayant contracté un emprunt hypothécaire dans une devise étrangère sont davantage exposés à ce risque. La loi fixe des quotas sur les biens immobiliers pouvant être vendus aux enchères jusqu'en 2015. Cette loi protège uniquement les créanciers ayant contracté des emprunts hypothécaires dans des devises étrangères et exclut d'autres créanciers menacés de sans-abrisme. D'autres mesures ont été introduites pour protéger les créanciers d'emprunts hypothécaires en devises étrangères, notamment un remboursement à un taux de change fixe, un taux de change fixe pendant 60 mois pour les personnes incapables de rembourser leur emprunt et la mise en place d'une autorité nationale de gestion des actifs qui permettrait aux anciens propriétaires de rester dans leur logement en tant que locataires.

Sortie d'institutions

La sortie d'institutions (hôpitaux, prisons, centres de prise en charge, etc.) est une des principales causes de sans-abrisme. Nombre de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme accordent une attention particulière à cette question, en essayant d'assurer une coopération entre les institutions et les services de logement et d'accompagnement.

Les pays nordiques sont plutôt avancés sur la question de la sortie d'institutions. En Finlande, les jeunes ayant passé un séjour en prison représentent le seul groupe de personnes ayant un droit subjectif à un logement. Les personnes vivant dans des institutions de prise en charge et des prisons sont ciblées par le programme actuel de réduction du sans-abrisme de longue durée. En Suède, l'ancienne stratégie incluait un objectif stratégique sur la réduction du sans-abrisme causé par la sortie de prisons ou d'institutions de prise en charge. L'expert national a souligné qu'un des problèmes était que les municipalités jouissaient de beaucoup de liberté pour mettre en œuvre des mesures concrètes par

rapport à cet objectif. La stratégie danoise de lutte contre le sans-abrisme inclut l'objectif stratégique de s'assurer qu'une sortie de prison, d'hôpital ou d'institution de prise en charge présuppose une solution de logement. Un modèle intitulé *Good Release* a été développé pour définir les étapes nécessaires entre l'arrivée dans une institution et la sortie de celle-ci. Un guide doit être développé sur le renforcement de la collaboration entre les prisons, les centres de prise en charge, les hôpitaux et les municipalités pour garantir une cohérence des actions lors de la transition des institutions vers des logements permanents. Les statistiques sur le sans-abrisme au Danemark démontrent l'efficacité du programme. L'enquête nationale sur le sans-abrisme collecte des données sur les personnes séjournant dans des hôpitaux ou prisons et sur les personnes sur le point de pouvoir sortir sans disposer de solution de logement. Lors de la semaine 6 de 2007, 129 personnes étaient dans cette situation en prison et 223 dans des hôpitaux. En 2011, ces nombres avaient chuté à respectivement 88 et 173.

Toutes les stratégies au Royaume-Uni se concentrent sur les sorties d'institutions :

- Le gouvernement gallois a lancé un programme intitulé *Prison Link Cymru* (PLC) en 2004. Opérationnel dans toutes les autorités locales, le service propose une aide aux prisonniers craignant de se retrouver sans domicile à leur sortie de prison.
- La stratégie anglaise propose différentes mesures par rapport aux prisonniers, notamment le maintien des allocations couvrant les coûts de logement durant les courtes peines et un guide pour les services pénitentiers sur l'amélioration de l'accès des détenus à des logements locatifs privés. Elle se concentre également sur les sorties d'hôpitaux, détaillant des plans pour rédiger un guide pour les professionnels de santé. Un récent rapport a démontré que de nombreuses personnes sortant d'hôpitaux se retrouvaient dans la rue en Angleterre⁷⁹. Des études démontrent également que les jeunes ayant résidé dans des établissements de prise en charge sont particulièrement vulnérables au sans-abrisme⁸⁰. En vue d'améliorer cette situation, la stratégie encourage les autorités locales à mettre en œuvre un programme spécial pour les jeunes sortant d'institutions de prise en charge et incapables de vivre dans leur famille.
- En Écosse, des normes en matière de santé et de sans-abrisme ont été introduites pour garantir que les personnes sortant d'hôpitaux ne se retrouvent pas sans do-

79 Homeless Link/St Mungo's (2012) *Improving Hospital Discharge for Homeless People: Analysis of the Current Picture and Recommendations for Change*, disponible sur http://homeless.org.uk/sites/default/files/attached-downloads/HOSPITAL_ADMISSION_AND_DISCHARGE_REPORTdoc.pdf

80 Fitzpatrick, Suzanne, Bramley, Glen & Johnsen Sarah (2012), *Multiple Exclusion Homelessness in the UK: Briefing Paper No. 1*, disponible sur http://www.sbe.hw.ac.uk/documents/MEH_Briefing_No_1_2012.pdf



micile. Des projets ont été développés dans les prisons pour aider les prisonniers à se reloger, même si les autorités pénitentiaires ne s'assurent pas que les personnes sortant de prison disposent d'une solution de logement. Il existe également un guide national sur les jeunes sortant d'institutions de prise en charge qui souligne que personne dans cette situation ne devrait se retrouver sans domicile.

- En Irlande du Nord, tous les centres pénitenciers se sont engagés à fournir des conseils en matière de logement aux détenus sur le point de sortir de prison. En 2010, un groupe de référence stratégique régional a été créé pour répondre aux besoins d'hébergement et d'accompagnement des jeunes âgés entre 16 et 17 ans qui sortent d'institutions ou sont sans domicile. Ce groupe, coprésidé par le Conseil régional de la santé et de l'aide sociale et l'Office du logement, englobe des représentants des secteurs de la santé, du logement et du secteur associatif, et vise à développer des services intégrés pour répondre aux besoins d'hébergement et d'accompagnement de ces jeunes.

En Irlande, une des mesures de la stratégie *The Way Home* est la mise en place de politiques et pratiques en matière de sortie d'institutions, en collaboration avec les organismes concernés tels que les prisons, les hôpitaux et les services de prise en charge, en vue d'aider les personnes sortant d'institutions à trouver un logement, en renforçant les liens entre ces institutions et les organismes de logement. Toutefois, certaines personnes ne sont pas prises en charge par ces politiques et se retrouvent dans des situations de sans-abrisme. Une étude réalisée par l'organisme irlandais de réforme pénale a révélé que les services pénitenciers irlandais visaient à ne pas libérer les personnes qui ne disposaient pas de solution de logement, et mettaient en œuvre des mesures préventives telles que le paiement de 13 semaines de loyer dans un logement privé après une courte peine. Toutefois, certaines personnes sortent de prison sans disposer de solution de logement, soit parce que les prisonniers ne révèlent pas leur absence de logement, soit à cause de la mauvaise coordination entre les organismes⁸¹. Un code de bonnes pratiques existe sur l'admission, le transfert et la sortie d'hôpitaux des personnes souffrant de problèmes psychiques⁸². Si cela s'avère nécessaire, l'hôpital doit trouver un hébergement adéquat pour le patient après sa sortie.

Aux Pays-Bas, l'accent est placé sur les personnes sortant de prison. Des travailleurs sociaux sont actifs dans chaque prison pour garantir que chaque détenu qui sort de prison possède une carte d'identité, une assurance santé, un lo-

gement et des revenus. Un des indicateurs des plans d'aide sociale est la réduction du nombre de personnes devenant sans domicile après être sorties de prison. Il n'existe pas de politiques spécifiques pour les personnes sortant d'autres types d'établissements de prise en charge.

En France, la stratégie nationale élabore des plans pour prévenir le sans-abrisme parmi les personnes sortant d'institutions comme les personnes sortant de prison. Jusqu'à présent, la mise en œuvre de ces actions s'avère plutôt limitée. Le ministre de la Justice a envoyé une lettre à tous les services pénitenciers en décembre 2009 pour les informer de leur rôle en tant que partenaires pour la mise en œuvre du « chantier national prioritaire » sur le sans-abrisme. Une autre lettre a été envoyée aux autorités régionales en 2010 concernant la prévention du sans-abrisme à la sortie de prison. Il n'existe pas de mesures politiques concrètes pour les personnes sortant d'hôpitaux, bien que différents services travaillent sur cette question. Il n'existe pas suffisamment de données sur ces groupes cibles. La situation des jeunes quittant des établissements de prise en charge est particulièrement préoccupante. Cette compétence incombe aux départements qui ont introduit des coupes budgétaires dans le contexte de crise, ce qui implique un suivi de plus en plus limité. Les services d'hébergement pour les personnes sans domicile accueillent de plus en plus de jeunes quittant des établissements de prise en charge, même si aucune étude concrète n'a été réalisée sur ce problème.

En Europe de l'Est, le lien entre la sortie d'institution et le sans-abrisme est uniquement abordé dans une mesure limitée par les cadres politiques actuels. En Roumanie, en vertu de la loi 272/2004 sur la protection de l'enfance, différentes mesures ont été développées pour venir en aide aux jeunes vulnérables sortant d'institutions. Ces mesures englobent un suivi et le paiement d'un loyer pendant une période allant jusqu'à trois ans pour aider ces jeunes à vivre de façon indépendante. Dans la pratique, cela implique souvent que les personnes restent dans des institutions jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge limite pour accéder à ces aides. En République Tchèque, il n'existe pas de dispositions spécifiques pour prévenir le sans-abrisme lors de la sortie d'une institution. Les services d'aide aux sans-abri réalisent des interventions ponctuelles sur base des conditions locales. Il en va de même en Slovaquie, en Hongrie et en Lituanie. En Pologne, la loi sur l'aide sociale définit l'aide sociale pour les personnes sortant de prison et les enfants quittant des établissements de prise en charge. Cette aide concerne notamment la mise à disposition de logements adéquats, notamment d'hébergements dans des centres d'hébergement.

81 Irish Penal Trust Reform (2010) "It's like stepping on a landmine..." - *Reintegration of Prisoners in Ireland*, disponible sur <http://www.iprt.ie/contents/1685>

82 *Mental Health Commission* (2009) Code of Practice on Admission, Transfer and Discharge to and from an Approved Centre, disponible sur http://www.mhcirl.ie/Mental_Health_Act_2001/Mental_Health_Commission_Codes_of_Practice/Admission_Transfer_Discharge/

En Espagne, il n'existe pas d'interventions spécifiques pour prévenir le sans-abrisme lors de la sortie d'institutions. De même, la Grèce a développé peu de dispositions dans ce domaine. Les prisonniers qui se retrouvent sans domicile lors de leur sortie de prison devraient pouvoir accéder à un hébergement. L'infrastructure d'hébergement n'a toutefois pas été suffisamment développée. De plus, certains anciens détenus sont logés temporairement dans des hôtels lors de leur libération.

La FEANTSA recommande que toutes les politiques de lutte contre le sans-abrisme intègrent une prévention ciblée dans le cadre d'une politique globale de lutte contre le sans-abrisme. Des lignes directrices, protocoles et cadres juridiques pour soutenir la sortie d'institutions devraient être assortis de ressources adéquates pour faciliter leur mise en œuvre. La coordination des organisations concernées dans la prévention ciblée des expulsions devrait être appuyée par des systèmes adéquats d'information.

2.2.4 Qualité des services d'aide aux sans-abri

Tous les États membres de l'UE réglementent d'une façon ou d'une autre les services d'aide aux sans-abri. Il n'existe pas de définition unique et précise de la qualité s'agissant des services travaillant avec les personnes sans domicile. En 2011, la FEANTSA a réalisé une étude détaillée des différents systèmes en place pour promouvoir la qualité des services dans le secteur de l'aide aux sans-abri. Cette étude a démontré l'existence d'un large éventail de systèmes de qualité, incluant des dispositions juridiques, la promotion de la qualité par le biais de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme, des mécanismes juridiques non contraignants, l'autoréglementation du secteur, les systèmes de contrôle et de garantie de la qualité, et des outils de gestion de la qualité et l'évaluation des résultats. Cette étude n'est pas répétée dans le présent rapport. Le rapport tentera plutôt d'analyser la qualité des services d'aide aux sans-abri en Europe sur base de deux indicateurs : le personnel des centres d'hébergement pour personnes sans domicile et le nombre d'usagers par chambre dans les différents types de centres d'hébergement pour personnes sans domicile.

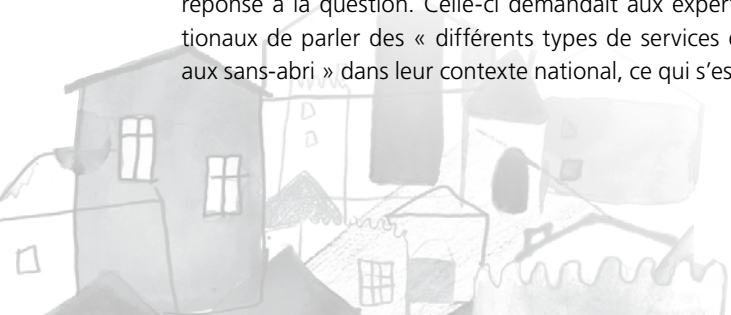
Il importe de noter que de nombreux répondants ont rencontré des difficultés pour répondre à la question de façon complète. Dans les pays qui ne disposent pas de cadre réglementaire détaillé pour les services d'aide aux sans-abri, il est difficile de généraliser. Par ailleurs, le secteur d'aide aux sans-abri est devenu très diversifié et de plus en plus spécialisé en Europe, ce qui complique encore davantage la réponse à la question. Celle-ci demandait aux experts nationaux de parler des « différents types de services d'aide aux sans-abri » dans leur contexte national, ce qui s'est avé-

ré très difficile. Cette considération méthodologique sera prise en considération dans les futures éditions du rapport qui pourraient se concentrer sur un nombre limité de services spécifiques. Il convient également de souligner que les niveaux de personnel et les niveaux d'occupation des services d'hébergement offrent une vue très limitée de la qualité des services d'aide aux sans-abri. L'objectif ici n'est pas d'analyser en détail tous les aspects de la qualité des services dans différents pays, mais d'utiliser ces deux indicateurs pour donner un aperçu du type d'expérience vécue par une personne sans domicile utilisant ces services dans différentes parties de l'Union européenne. Il est important de rappeler que le tableau brossé sera incomplet et que des informations supplémentaires telles que la durée des séjours dans ces services permettraient de mieux définir la qualité des services.

Le nombre de personnes par chambre dans les centres d'hébergement permet de définir la mesure dans laquelle les personnes sans domicile jouissent d'une intimité, d'une dignité et d'une sécurité personnelle. Dans certains pays, on rencontre fréquemment des centres d'hébergement proposant des chambres communes ou des grands dortoirs. Les usagers de ces services ne jouissent d'aucune intimité. En outre, la concentration de personnes sans domicile souffrant de problèmes très divers implique l'insécurité de l'hébergement. Il est également plus difficile de lutter contre les problèmes de drogue et d'alcool dans ce type de service.

Aperçu des pays proposant des centres d'hébergement avec des chambres communes :

- En Lituanie, le centre d'hébergement municipal de Vilnius propose 65 places. Durant l'hiver, environ 110 personnes y passent régulièrement la nuit. L'hébergement consiste en un grand couloir où les personnes sans domicile dorment sur des lits ou sur le sol. Un autre centre d'hébergement comporte quatre étages où les usagers dorment dans des chambres de 3-4 personnes. Les personnes sans domicile handicapées dorment au premier étage, les personnes souffrant d'addictions ou ayant un comportement à risque au deuxième étage, les mères célibataires avec enfants au troisième étage et les familles au quatrième étage. Le troisième centre de la ville, dirigé par une association, est plus petit et propose des chambres de 3-4 personnes.
- Au Portugal, l'expert national a affirmé que les centres d'hébergement de Lisbonne comptaient entre 2 et 25 lits par chambre. Ces centres sont caractérisés par une qualité précaire avec de la nourriture de mauvaise qualité, une absence d'intimité et des problèmes en matière de





sécurité qui peuvent avoir un impact négatif sur la santé physique et mentale des personnes sans domicile. Les services d'hébergement d'urgence et temporaire au Portugal sont confrontés à une demande accrue depuis le début de la crise, et ces services ne sont pas équipés pour répondre à cette demande.

- En République Tchèque, les centres d'hébergement de nuit hébergent entre 4 et 20 personnes par chambre. Les lits sont souvent des lits superposés. Dans les centres d'hébergement pour personnes sans domicile, le nombre de personnes par chambre est généralement compris entre 2 et 4. Dans les « appartements d'essai » les personnes ont leur propre chambre dans un centre d'hébergement ou intègrent un appartement commun.
- En Slovénie, les centres d'hébergement accueillent généralement entre 6 et 8 personnes par chambre. Seul le programme de réinsertion géré par *Kings of the Street* à Ljubljana offre à chaque personne sa propre chambre.
- En Pologne, la réglementation sur le financement des centres d'hébergement définit une norme pour les nouveaux services et les services rénovés durant la période de financement. Les chambres des centres de nuit doivent avoir au moins 5 mètres carrés par personne, avec un maximum de 15 personnes par chambre et de 50 personnes par institution. Les centres d'hébergement peuvent accueillir maximum 5 personnes par chambre et 50 personnes par institution. Une norme plus générale a été développée dans le cadre du projet « Norme municipale pour sortir du sans-abrisme » (décrit ci-dessous). Celle-ci est plus réaliste pour les anciennes institutions et stipule que les centres de nuit devraient avoir 3 mètres carrés par personne, avec un maximum de 15 personnes par chambre et de 80 personnes par institution. Les centres d'hébergement devraient avoir au moins 4 mètres carrés par personne, avec un maximum de 5 personnes par chambre et de 50 personnes par institution.
- En Hongrie, le cadre juridique réglementant la qualité des services d'aide aux sans-abri stipule que maximum 15 personnes peuvent partager une chambre et qu'il devrait y avoir au moins quatre mètres carrés par personne dans une chambre.
- Au Luxembourg, l'expert national décrit l'exemple du Centre Ulysse géré par Caritas, qui fournit un centre de jour et un centre d'hébergement de nuit. Le service dispose de deux dortoirs de six lits, deux dortoirs de quatre lits, 18 chambres doubles et 8 chambres individuelles. Les

autres centres d'hébergement de nuit au Luxembourg proposent généralement des dortoirs comptant entre 4 et 8 lits.

Dans plusieurs pays, les chambres individuelles sont dominantes dans la plupart des centres d'hébergement et d'autres formes d'hébergement de longue durée, alors que certains centres d'hébergement de nuit proposent toujours des chambres communes. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas.

En Suède, au Royaume-Uni, au Danemark et en Finlande, on essaie de supprimer l'utilisation de chambres communes dans les centres d'hébergement et les centres de nuit. En Suède, l'expert national a affirmé que les centres d'hébergement, en ce compris les centres de nuit, proposaient des chambres individuelles, et a souligné que personne ne devait partager de chambre contre son gré. Le principal objectif de la stratégie finlandaise de lutte contre le sans-abrisme au cours des cinq dernières années était de proposer des logements avec des baux normaux dans des logements diffus ou dans des logements collectifs. La norme minimale utilisée par la ville d'Helsinki pour loger des personnes dans des logements accompagnés ou des services d'hébergement est une chambre avec une douche, un cabinet de toilettes et une cuisine. La plupart du parc de nouveaux logements consiste en des logements normaux entièrement équipés. Dans les services de « logement d'abord regroupé », les logements consistent en des petits studios avec une pièce pour les services de groupe. Au Danemark, les services d'hébergement pour les personnes sans domicile offrent des chambres individuelles. La situation concernant les toilettes et les salles de bain dépend de l'ancienneté du centre d'hébergement. Certains bâtiments ont été construits à une époque où dix à vingt résidents devaient partager un cabinet de toilettes et une salle de bain. Dans la majorité des centres d'hébergement, trois à quatre résidents partagent ces facilités. Dans les nouveaux services, les chambres individuelles complètement équipées sont devenues la norme. En Allemagne, l'expert national a affirmé que la majorité des centres proposait des chambres individuelles. En Écosse, l'expert national a mentionné que si la plupart des services d'hébergement proposait des chambres individuelles, on pouvait constater un manque de services pour les couples désirant partager une chambre. Les centres d'hébergement proposant des grands dortoirs ont disparu de la circulation. En Angleterre, le programme *places of change (lieux de changement)*, qui a impliqué un financement de 90 millions £ pour l'amélioration des centres d'hébergement, n'a financé que des hébergements proposant des chambres individuelles.

Les experts nationaux ont également analysé le niveau du personnel dans différents types de centres d'hébergement pour personnes sans domicile. D'aucuns estiment qu'il est difficile de généraliser sur ce point. Comme pour le nombre d'usagers par chambre, il existait des différences considérables entre les différents États membres :

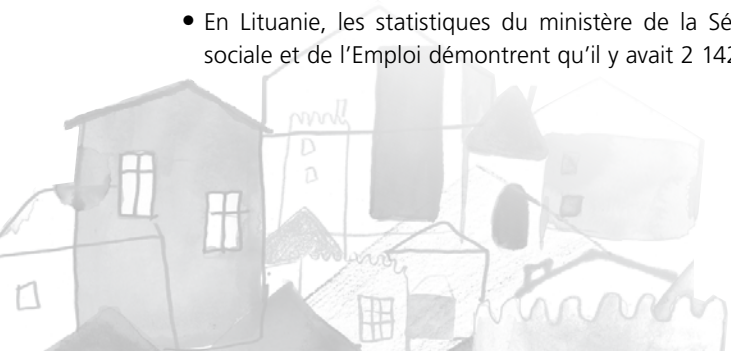
- Au Portugal, l'expert national a affirmé que si les travailleurs sociaux sont généralement qualifiés, le ratio personnel/usagers est trop élevé pour leur permettre d'accompagner les usagers dans les meilleures conditions. La stratégie nationale fixe un objectif de 15-20 usagers par travailleur social. Actuellement, la réalité tourne davantage autour de 30-40 usagers, voire plus dans certains cas.
- En République Tchèque, le cadre juridique gouvernant la qualité des services sociaux stipule que chaque établissement fournissant des services sociaux doit employer au moins un travailleur qualifié. L'Armée du Salut accueille par exemple entre 20 et 25 usagers par travailleur social.
- En Slovénie, les règlements concernant le financement des services d'aide aux sans-abri englobent des lignes directrices sur les niveaux de personnel. Un financement peut être octroyé pour un travailleur professionnel pour 30 usagers dans les centres d'accueil de jour. Le règlement stipule également qu'il ne peut y avoir plus d'un travailleur social professionnel pour ce type de service. Dans les centres d'hébergement de nuit, un financement peut être octroyé pour un travailleur social professionnel pour dix usagers. Il ne devrait pas y avoir plus de six travailleurs sociaux professionnels.
- En Hongrie, il existe un cadre juridique spécifique réglementant le nombre de professionnels dans les institutions fournissant une prise en charge de longue durée des personnes sans domicile. Ce cadre inclut quatre travailleurs sociaux et professionnels de la santé mentale pour 50 lits dans un centre d'hébergement. Pour les centres de réadaptation, il existe également des directives concernant le personnel médical.
- En Pologne, il n'existe pas de normes nationales sur le nombre d'employés dans les services d'hébergement pour les personnes sans domicile. La proposition de norme dans le projet « Norme municipale pour sortir du sans-abrisme » est d'un employé pour 25 usagers.
- En Lituanie, les statistiques du ministère de la Sécurité sociale et de l'Emploi démontrent qu'il y avait 2 142 usa-

gers dans les 24 centres d'hébergement de nuit en 2010. Quelques 343 personnes travaillaient dans ces services, parmi lesquelles 223 étaient des travailleurs sociaux ou des assistants sociaux. Cela suggère que le ratio global entre le personnel qualifié et les usagers était d'environ 1 pour 10.

- En Irlande, le Comité régional de lutte contre le sans-abrisme à Dublin a développé un cadre de qualité volontaire dans le contexte de la stratégie nationale. S'il n'existe pas d'orientation sur les niveaux de personnel, le cadre souligne l'importance de former le personnel (rémunéré et non rémunéré).
- Au Luxembourg, l'expert national a pris l'exemple du Centre Ulysse géré par Caritas, qui propose un centre de jour et un centre d'hébergement de nuit. Ces centres emploient 13 éducateurs à temps plein pour 64 lits dans le centre de nuit et 45 places dans le centre de jour. Il y a également 2,5 travailleurs sociaux en équivalent temps plein (ETP) et 1,5 psychologue en ETP.
- Au Danemark, des informations ont été fournies sur le niveau de formation du personnel mais pas sur le ratio personnel/usagers. En règle générale, les éducateurs sociaux et les travailleurs sociaux travaillant dans ce secteur ont un niveau élevé de formation professionnelle. Il existe quelques différences dans la mesure où les normes de qualité sont établies au niveau local.
- En Suède, l'expert national a affirmé que la ville de Göteborg employait environ 450 travailleurs sociaux et hébergeait environ 1100 personnes sans domicile chaque année. Cela donne un ratio approximatif de 2,4 usagers par travailleur social.
- Aux Pays-Bas, un centre d'hébergement moyen compte 200 travailleurs, la plupart étant des travailleurs sociaux.
- En Finlande, le ratio personnel/usagers est généralement beaucoup plus bas que la moyenne, et le personnel est très qualifié. À Helsinki, les critères municipaux de qualité pour les services d'aide aux sans-abri sont les suivants :

Ratios personnel/usagers :

- Le ratio minimum dans les logements accompagnés est de 0,12 ETP par locataire
- Le ratio minimum dans les logements assortis d'un accompagnement intensif est de 0,3 ETP par locataire
- Le ratio minimum dans les logements avec services est de 0,4 ETP par locataire





Qualifications du personnel :

- ▶ Le directeur du service doit posséder un diplôme universitaire en travail social
- ▶ Il doit y avoir un infirmier qualifié par équipe
- ▶ Les autres membres de personnel doivent avoir suivi des formations professionnelles en matière de travail social.

La diversité des niveaux de personnel et des niveaux d'occupation des centres d'hébergement pour personnes sans domicile suggère que les cadres de qualité en Europe servent différents objectifs en termes de définition de la nature des services. La qualité des services d'aide aux sans-abri peut être abordée de différentes façons. Donabédian distingue trois dimensions de la qualité des services : la structure du service, les processus de soins et les résultats des interventions⁸³. Les États membres qui modifient l'objectif central de leurs politiques de lutte contre le sans-abrisme pour passer de la gestion du sans-abrisme à l'élimination de ce phénomène sociétal doivent prendre de plus en plus en considération les résultats et les processus de soins en vue de fournir une porte de sortie du sans-abrisme, et ne plus se concentrer uniquement sur les structures (ressources financières, infrastructurelles et humaines) pour répondre aux besoins basiques.

Un exemple de cadre de qualité se concentrant sur les problèmes structurels est le cadre juridique hongrois qui définit des normes très techniques pour les centres d'hébergement, en se concentrant sur des éléments structurels. Maximum 15 personnes peuvent être hébergées dans une chambre. Il doit y avoir au moins quatre mètres carrés par usager dans une chambre. Les heures d'ouverture d'un centre d'hébergement temporaire ne peuvent être inférieures à 16 heures par jour. Il doit y avoir au moins une douche et un cabinet de toilettes par sexe pour 15 usagers. Un certain nombre d'heures de travail social doit également être assuré. Ces normes reflètent le contexte actuel en Hongrie où la politique de lutte contre le sans-abrisme se concentre principalement sur la gestion du sans-abrisme en fournissant des structures pour répondre aux besoins basiques des usagers. Ce type de cadre de qualité est moins utile pour mettre un terme au sans-abrisme. Le développement d'outils pour mesurer les résultats en matière de progrès pour éliminer le sans-abrisme est un défi important pour les décideurs politiques et les prestataires de services.

Un exemple du type d'outil pouvant être utile à cet égard est « l'étoile des résultats sur le sans-abrisme », qui est largement utilisée au Royaume-Uni. Il s'agit d'un outil fournissant des données sur les progrès par rapport à l'accès à une vie indépendante. Elle se concentre sur dix domaines : la motivation et la prise de responsabilité ; l'auto-prise en

charge et les aptitudes à la vie quotidienne ; la gestion de l'argent et la gestion personnelle ; les réseaux sociaux et les relations ; la consommation problématique de drogues et d'alcool ; la santé physique ; la santé mentale ; l'utilisation du temps ; la gestion d'une location et l'hébergement ; et la criminalité. Les informations sont enregistrées sur une étoile qui démontre les progrès réalisés. Un autre exemple est la « matrice de l'autosuffisance », développée par le service public de santé d'Amsterdam. Cet outil mesure l'autosuffisance des personnes vulnérables, notamment des personnes sans domicile, à un moment donné et au cours d'une période. Onze domaines de la vie quotidienne (revenus, activité journalière, logement, santé mentale, santé physique, relations familiales, addictions, aptitudes à la vie quotidienne, réseau social, participation sociale, situation judiciaire) sont ainsi notés. Un troisième exemple est le cadre de qualité volontaire polonais « Norme municipale pour sortir du sans-abrisme », qui représente une étape sans précédent pour lutter contre le sans-abrisme en Pologne. Développé par une large coalition d'ONG, pouvoirs publics et experts, il vise à améliorer le système global au niveau de sa capacité à éliminer et à prévenir le sans-abrisme en développant des normes pour les services pouvant être appliquées dans le cadre des stratégies municipales pour résoudre les problèmes sociaux. Il importe de noter que ce modèle ne se limite pas aux éléments structurels des services visant à répondre aux besoins basiques des usagers et qu'il essaie d'analyser la façon dont les services peuvent aider les usagers à sortir du sans-abrisme. Ces trois approches utilisent des cadres de qualité pour définir les progrès en vue d'éliminer le sans-abrisme. Ce type d'outil peut mesurer les résultats sans se limiter aux éléments structurels des services, d'où son importance pour générer des données sur l'efficacité des politiques en vue de mettre un terme au sans-abrisme.

2.2.5 Politiques coercitives de lutte contre le sans-abrisme

Que ce soit au niveau national ou au niveau municipal, nombre d'États membres ont essayé de réglementer les comportements dans les espaces publics, notamment la mendicité, le sans-abrisme de rue et la consommation d'alcool⁸⁴. Dans de nombreux pays, la législation ne punit pas spécifiquement les sans-abri mais les lois réglementant l'utilisation de l'espace public ont un impact disproportionné sur les personnes sans domicile à cause de leur présence renforcée dans l'espace public.

Un processus de criminalisation du sans-abrisme s'est récemment développé en Hongrie. Ce processus a commencé avec la loi sur la construction, qui a été modifiée en no-

83 FEANTSA (2011), *Rapport européen sur la qualité des services sociaux du point de vue des structures de prise en charge des personnes sans domicile* (Bruxelles : FEANTSA)

84 Busch-Geertsema, William Edgar, Eoin O'Sullivan and Nicholas Pleace (2010) *Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe: les enseignements de la recherche* (Bruxelles : FEANTSA)

vembre 2010 pour réglementer l'utilisation de l'espace public. Le 18 mai 2011, le conseil municipal de Budapest a adopté un décret criminalisant le sans-abrisme de rue, les personnes dormant dans la rue étant sujettes à des peines allant d'amendes de 200 euros à des peines d'emprisonnement. Plus récemment, le 10 novembre 2011, le Parlement hongrois a voté une loi imposant une peine de prison ou une amende de 600 euros aux personnes « coupables » de dormir dans la rue au moins deux fois au cours d'une période de six mois. L'Union hongroise des libertés civiles, qui est une association luttant pour le respect des droits de l'homme, a collecté des données sur des exemples de cas concrets d'amendes. Les données ne couvrent pas tous les arrondissements mais l'Union a enregistré le lancement de 838 procédures. En outre, 84 personnes ont été reconnues coupables, 31 personnes ont reçu un avertissement et 37 personnes ont écopé d'une amende en 2011. Ce type de stratégie coercitive de lutte contre le sans-abrisme ne fait qu'aggraver l'exclusion des personnes sans domicile et ne propose aucune alternative réelle au sans-abrisme alors que des ressources importantes sont dégagées pour mettre en œuvre ces stratégies. Pour réaliser de véritables progrès sur le sans-abrisme, il est nécessaire de proposer des sorties du sans-abrisme et de ne pas pousser les personnes sans domicile vers des formes moins visibles de sans-abrisme et d'exclusion sociale.

En République Tchèque, l'expert national a mentionné différentes mesures réglementant les comportements dans l'espace public avec l'imposition d'amendes au niveau local. Les règlements concernent les « comportements indésirables » tels que la mendicité, la consommation d'alcool et la dégradation de biens. Ces mesures sont généralement mises en œuvre par la police municipale ou dans certains cas par des sociétés de sécurité privées réglementant les espaces semi-publics tels que les centres commerciaux.

En Lituanie, le conseil municipal de Vilnius interdit la mendicité dans les rues dans le cadre du Règlement sur la propreté et la gestion de la ville. Une amende allant de 290 à 580 euros a été introduite. L'interdiction de la mendicité n'est pas imposée à proximité des lieux de culte, des monastères et des couvents ou durant des services religieux et des évé-

nements ayant un permis officiel du gouvernement municipal. Selon le maire de Vilnius, les associations sont en mesure de venir en aide aux personnes nécessitant un accompagnement, ce qui fait de la mendicité un choix. Le Règlement sur la propreté et la gestion de la ville interdit également la mise en place d'hébergements temporaires en dessous de grands immeubles. Cette disposition cible un lieu où les personnes sans domicile ont tendance à s'abriter pour dormir, surtout durant l'été. Le conseil de Vilnius a également essayé de pousser les services d'aide aux sans-abri vers l'extérieur de la ville pour chasser les personnes sans domicile des espaces publics.

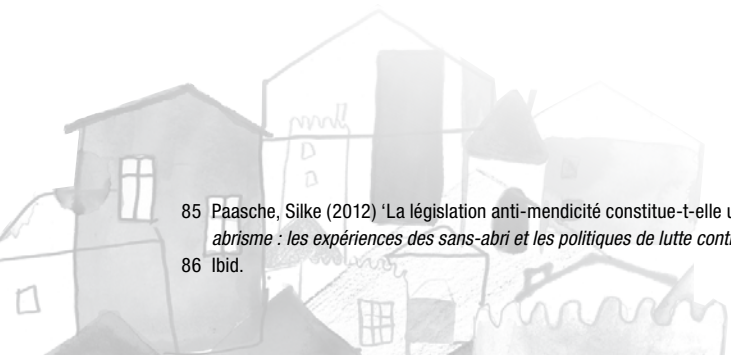
En Slovénie, la loi sur la protection de l'ordre public définit la mendicité et le sans-abrisme de rue comme des délits. En 2009, la police a enregistré 399 délits de mendicité et 337 délits de sans-abrisme de rue. Des amendes sont imposées pour ces délits, et les personnes qui ne paient pas l'amende peuvent être emprisonnées ou se voir imposer des services d'intérêt général.

Le 11 janvier 2011, l'Irlande a adopté une nouvelle loi sur l'ordre public avec des nouvelles directives sur la mendicité. La loi concerne la mendicité devant les distributeurs de billets ou de marchandises, les coffres de nuit, et les façades de magasins. Le non respect de ces directives peut se traduire par des amendes allant jusqu'à 500 euros. Entre l'introduction de la nouvelle législation en février 2011 et octobre 2011, plus de 500 personnes ont été arrêtées dans le centre-ville de Dublin. En outre, en vertu de cette loi, toute personne dirigeant un réseau de mendicité organisée, forçant d'autres personnes à mendier ou vivant de ces bénéfices risquent jusqu'à cinq ans de prison et/ou une amende de 200 000 euros⁸⁵.

En Autriche, différents *Länder* ont adopté des lois anti-mendicité. Vienne, par exemple, interdit la « mendicité commerciale ». Le renforcement de la législation anti-mendicité a provoqué un large débat public. Plusieurs affaires dans cinq *Länder* différents sont actuellement devant la Cour constitutionnelle autrichienne. On s'attend en particulier à ce que l'interdiction générale de mendier soit déclarée non constitutionnelle⁸⁶.

85 Paasche, Silke (2012) 'La législation anti-mendicité constitue-t-elle une bonne pratique dans la lutte contre le sans-abrisme ?' dans *Les géographies du sans-abrisme : les expériences des sans-abri et les politiques de lutte contre le sans-abrisme dans différents contextes dans Sans-Abri en Europe*, Été 2012, pp7-11.

86 Ibid.





En France, l'expert national a souligné une hausse de certains types d'approches répressives pour lutter contre le sans-abrisme. La loi sur la sécurité intérieure de 2003 fait du campement spontané une infraction. L'expulsion des Roms vivant dans des camps a provoqué un grand débat. En outre, plusieurs conseils locaux ont introduit des règlements interdisant plusieurs activités comme la consommation d'alcool, la mendicité et la fouille des ordures. À Paris, plusieurs décrets ont interdit la mendicité dans certains quartiers touristiques de la ville au début de l'année 2012. Toutefois, en juin, le nouveau préfet de police a mis un terme à ces mesures sous prétexte qu'elles étaient inefficaces.

L'expert national grec a dénoncé le renforcement de la mise en œuvre de plusieurs mesures réglementant l'espace public de façon à cibler certains groupes de personnes sans domicile. Cela concerne la législation anti-mendicité, la législation sur la santé publique et la législation sur l'occupation de l'espace public. La police organise de plus en plus d'opérations de nettoyage lors desquelles elle cible les « éléments indésirables » dans le centre-ville, en particulier les Roms et les migrants sans domicile.

En Espagne, certaines autorités locales ont modifié leurs règlements pour pénaliser les personnes sans domicile. La ville de Valladolid a modifié son règlement sur « la protection de la coexistence et contre les actions antisociales » afin d'interdire le fait de cracher ou d'uriner en public, le stationnement de caravanes ou de véhicules similaires de façon permanente, la mendicité et le fait de donner des objets à des personnes en voiture. Cette mesure est décrite par l'expert national comme une tendance générale. À Barcelone, un article sur la mendicité agressive a été introduit au règlement pour promouvoir et garantir des mesures pour la coexistence en 2005. En janvier 2012, le médiateur a rapporté qu'une personne sans domicile avait reçu 100 amendes de la police pour mendicité.

De nombreuses autorités locales néerlandaises ont introduit des règlements pour contrôler les activités telles que la consommation d'alcool ou la mendicité dans l'espace public. L'objectif est de motiver les sans-abri à sortir de la rue et à intégrer des centres d'hébergement, en conditionnant par exemple des allocations à l'intégration d'un hébergement. Le règlement de police de la ville de Rotterdam interdit la mendicité et le vagabondage dans les espaces publics car ces activités peuvent déranger les autres citoyens. Des peines allant jusqu'à des amendes de 2 500 euros ou trois mois de prison peuvent être imposées.

En Pologne, différentes lois contrôlent l'accès des personnes sans domicile à l'espace public. Ces lois concernent la consommation d'alcool en public ainsi que d'autres délits tels que la perturbation de l'ordre public, le vandalisme dans les espaces publics, la mendicité sous certaines conditions et la fouille d'ordures. Ces règlements sont introduits sur la base du Code civil par des institutions publiques et privées gérant certains espaces tels que les supermarchés, les gares, les parcs et les jardins. Ils permettent à ces autorités d'expulser les personnes qui dorment ou dérangent les autres à cause de leur apparence ou de leur odeur.

En Finlande, aucune mesure coercitive spécifique n'a été introduite. Des débats ont été organisés autour de propositions législatives sur la mendicité ou les campements, ciblant principalement les Roms. En 2011, un comité parlementaire a présenté des plans pour limiter la mendicité et les campements dans les régions urbaines. La proposition a été finalement rejetée mais cette question reste à l'ordre du jour.

Au Danemark, s'il n'y a pas de criminalisation du sans-abrisme, l'expert national a rapporté une réglementation accrue de l'espace public à travers des méthodes subtiles comme le remplacement de bancs confortables par des bancs moins confortables afin de décourager les personnes sans domicile d'y dormir. Au Luxembourg, l'enlèvement des bancs public était une question importante lors la période électorale en 2011. En Allemagne, l'expert national a également souligné une réglementation accrue de l'espace public et le fait que certaines autorités locales mettent en œuvre des mesures coercitives.

Une analyse des approches visant à combattre les « comportements antisociaux » en Angleterre a démontré que si les mesures coercitives tendent à stigmatiser les personnes sans domicile, elles peuvent générer des résultats positifs pour ces personnes lorsqu'il existe une large offre de services professionnels pour les aider à sortir du sans-abrisme⁸⁷. Il s'agit toutefois de stratégies risquées pouvant engendrer des résultats négatifs pour les personnes sans domicile. Les membres de la FEANTSA déplorent l'utilisation de mesures coercitives dans les pays où il n'existe pas de cadre politique global pour prévenir et combattre le sans-abrisme. Même lorsqu'il existe des services efficaces, la nature risquée des approches politiques coercitives les rend discutables en tant qu'instruments politiques efficaces. Ces approches soulèvent également des questions sur le respect des droits humains et de la dignité. La FEANTSA appelle les décideurs politiques à adopter des stratégies intégrées pour réduire progressivement et éliminer le sans-abrisme au lieu de criminaliser les personnes sans domicile et exacerber leur exclusion.

87 Johnsen, Sarah; Fitzpatrick, Suzanne: *Revanchist Sanitisation or Coercive Care? The Use of Enforcement to Combat Begging, Street Drinking and Rough Sleeping in England*, dans *Urban Studies*, 2010, 47(8) 1703–1723, July 2010, p.1708.

3. Conclusions et Recommandations

3.1 L'étendue du sans-abrisme

Conclusions :

84

Le sans-abrisme est une réalité persistante dans tous les États membres. Bien que les données soient inadéquates dans bon nombre de pays pour brosser un tableau détaillé de la situation, il semble que le sans-abrisme a augmenté au cours des cinq dernières années dans 15 États membres. Dans certains cas, cette hausse est étroitement liée à la crise économique et financière. Dans d'autres cas, il n'y a pas de lien clair avec la crise et la hausse du sans-abrisme reflète des problèmes structurels plus profonds, tels que l'absence de politique efficace pour lutter contre le sans-abrisme. Le sans-abrisme a diminué aux Pays-Bas, en Finlande et en Écosse grâce au développement de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. Dans certains pays tels que l'Irlande, l'impact de la crise sur les niveaux de sans-abrisme a été limité par ces stratégies intégrées. Les autorités nationales et régionales devraient développer des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme en vue de réduire progressivement le sans-abrisme. La Commission européenne devrait améliorer ses mécanismes en vue de soutenir le développement de ces stratégies. Les pays confrontés à une hausse rapide du sans-abrisme à cause de la crise nécessitent une aide spécifique. Les pouvoirs publics devraient développer un modèle d'investissement social par rapport au sans-abrisme et prendre en compte les économies à long terme qu'engendrera la réduction du sans-abrisme.

Appels à des actions spécifiques :

- Le nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis⁸⁸ devrait être utilisé pour réaliser des progrès en vue de réduire le sans-abrisme en Europe. Les États membres devraient utiliser le programme pour développer des actions concrètes visant à soutenir des stratégies intégrées pour réduire progressivement le sans-abrisme. Le Fonds pourrait notamment être utilisé pour aider les personnes sans domicile à passer des centres d'hébergement vers des logements indépendants ou accompagnés en fournissant à ces personnes des « kits de démarrage » contenant des objets de base pour la tenue d'un « chez soi ». En vue de maximiser l'impact de cet instrument, les « orientations politiques de l'UE » devraient aider les États membres à développer des stratégies intégrées visant à réduire le sans-abrisme au cours du temps, au lieu de simplement gérer le problème à travers des réponses à court terme aux besoins basiques.

- La hausse rapide du sans-abrisme dans certains États membres à cause de la crise représente une grande urgence humaine et sociale. Le mécanisme communautaire de protection civile facilite la coopération au niveau des interventions de protection civile en cas d'urgences graves. Les États membres et la Commission européenne devraient envisager d'utiliser le mécanisme de protection civile de l'UE ainsi que d'autres instruments de financement afin de prévenir et minimiser l'impact négatif de la crise.
- Le sans-abrisme a émergé en tant que priorité claire dans les Programmes nationaux de réforme (PNR) des États membres en 2012. Plus de la moitié des gouvernements nationaux de l'UE ont inclus des mesures ciblées sur le sans-abrisme dans leur PNR. Dès lors, la Commission européenne et le Conseil européen pourraient élaborer des recommandations pour les États membres sur le sans-abrisme dans le cadre des recommandations spécifiques pour chaque pays qui sont publiées tous les ans dans le cadre du Semestre européen. Cela pourrait aider les États membres à développer des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme, en particulier dans les pays confrontés à une hausse du sans-abrisme.
- Conformément à la clause sociale horizontale du Traité de Lisbonne révisé (article 9 du TFUE), des évaluations de l'impact social devraient être réalisées sur les mesures d'austérité imposées dans le cadre des programmes d'aide européenne ou internationale. Ces évaluations devraient prendre en considération les groupes confrontés à la pauvreté extrême et à l'exclusion sociale, notamment les personnes sans domicile. Ces actions pourraient contribuer à éviter des hausses rapides du sans-abrisme semblables à celle rencontrée en Grèce.

3.2 L'évolution du profil des personnes sans domicile

Conclusions :

La majorité des personnes sans domicile en Europe est composée d'hommes blancs d'âge moyen. Néanmoins, le profil des personnes sans domicile évolue dans de nombreux États membres. On constate notamment une hausse des femmes, familles, migrants et jeunes sans domicile. Dans certains pays, le profil socioéconomique des personnes sans domicile a été élargi en raison de la crise et des nouvelles vulnérabilités causées par le chômage, la réductions des





aides sociales et l'éclatement des bulles immobilières. Les décideurs politiques au niveau national, régional et local doivent mesurer ces changements et trouver des solutions. Pour ce faire, ils doivent développer des stratégies adéquates de collecte de données. Les politiques européennes et nationales dans les domaines tels que la migration et la libre circulation devraient également prendre en considération le problème du sans-abrisme. Étant donné la hausse du nombre de jeunes sans domicile dans de nombreux États membres, les initiatives politiques dans le domaine de la jeunesse devraient soutenir des mesures visant à lutter contre le sans-abrisme parmi les jeunes. Les décideurs politiques devraient considérer l'impact des mesures d'austérité sur la vulnérabilité accrue de groupes spécifiques par rapport au sans-abrisme.

Appels à des actions spécifiques :

- La réduction et la prévention du sans-abrisme devraient être intégrées dans tous les domaines politiques concernés (jeunesse, famille, aide sociale, migration, intégration, etc.) au niveau européen et national.
- La Commission européenne devrait développer des propositions pour une stratégie européenne intégrée de lutte contre le sans-abrisme, conformément aux conclusions de la conférence européenne de consensus et à la Résolution du Parlement européen. Cette stratégie devrait aider les États membres à répondre à l'évolution du profil des personnes sans domicile, avec une hausse du nombre de jeunes sans domicile, de familles sans domicile, de migrants sans domicile et de femmes sans domicile.
- Dans plusieurs États membres, on constate une hausse significative du sans-abrisme parmi les citoyens européens exerçant leur droit à la libre circulation. La FEANTSA appelle par conséquent les États membres à élaborer des politiques d'intégration pour prendre en compte les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers. La législation de l'UE sur la libre circulation ne prévoit pas suffisamment de garanties pour les citoyens européens inactifs sur le plan économique qui se retrouvent dans une situation de pauvreté dans un autre État membre.
- Dans plusieurs pays, l'accès aux centres publics d'hébergement est refusé aux migrants sans papiers (qu'ils viennent d'États membres de l'UE ou de pays tiers). Il s'agit d'un déni de droits fondamentaux. De fait, l'hébergement d'urgence peut sauver autant de vies que les soins de santé d'urgence. La FEANTSA appelle dès lors l'UE à garantir l'accès aux facilités et services basiques. Ces services basiques devraient inclure la nourriture, les soins de santé, l'hébergement et d'autres services pour les personnes sans domicile, tels que des installations sanitaires, un coin lessive et un espace de stockage.
- Les États membres ne doivent pas demander pour autant aux services d'aide aux sans-abri de compenser l'échec de leurs politiques migratoires. En effet, des centres d'hébergement dans plusieurs États membres fournissent un hébergement aux demandeurs d'asile lorsque les autorités nationales ne daignent le faire, ce qui est contraire à la directive de l'UE sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et peut menacer l'intégration de ces personnes. Les services d'aide aux sans-abri ne sont pas nécessairement équipés pour répondre aux besoins des immigrants, ce qui peut engendrer leur exclusion sociale.
- L'UE et les États membres devraient aider les services d'aide aux sans-abri à renforcer leurs capacités à répondre aux besoins des migrants sans domicile. Étant donné que les migrants représentent une partie de plus en plus importante de la population sans domicile dans certains États membres, il est essentiel pour les services d'aide aux sans-abri de développer les compétences nécessaires pour gérer les nouveaux défis de cette situation. L'UE et les États membres devraient aider financièrement les services d'aide aux sans-abri afin de renforcer leurs capacités.
- L'initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes, lancée le 20 décembre 2011, vise à lutter contre le chômage des jeunes dans l'Union européenne⁸⁹. Elle aide les jeunes au chômage à trouver un emploi stable ou une formation. La Commission européenne a investi 4 millions d'euros pour aider les États membres à développer des programmes de garanties pour la jeunesse en vue de s'assurer que les jeunes ont un emploi, suivent une formation ou poursuivent des études dans les quatre mois qui suivent la fin de leurs études. Dans ce contexte, la FEANTSA appelle les États membres à adopter une approche intégrée sur l'inclusion des jeunes et à développer des mesures pour garantir que les jeunes accèdent à des logements adéquats et abordables et à un emploi ou à une formation.

3.3 Stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme

Conclusions :

Des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme au niveau national ou régional ont été développées dans 10 États membres. Les éléments clés des stratégies intégrées efficaces de lutte contre le sans-abrisme sont : des objectifs stratégiques à moyen ou long terme et des objectifs opérationnels ; une approche pluridimensionnelle avec une collaboration interministérielle et intersectorielle ; une approche durable avec une analyse régulière des politiques en termes de progrès réalisés et d'évolutions par rapport

au sans-abrisme ; un engagement politique ; et un financement adéquat. Les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme doivent viser à réduire progressivement voire à éliminer le sans-abrisme. Les pays qui disposent de stratégies intégrées peuvent être divisés en deux groupes : ceux qui possèdent un système bien établi de services d'aide aux sans-abri mais qui n'ont pas de planification stratégique à long terme pour réduire progressivement le sans-abrisme, et ceux qui développent actuellement leur système de services d'aide aux sans-abri. Il est encourageant de constater que plusieurs pays qui ne disposent pas de stratégie intégrée réalisent actuellement des progrès vers le développement d'une telle stratégie. Les autorités nationales et régionales devraient développer et maintenir des stratégies intégrées pour réduire progressivement voire éliminer le sans-abrisme. L'UE devrait quant à elle continuer à soutenir les États membres à cet égard.

Appels à des actions spécifiques :

- Conformément aux conclusions de la Conférence européenne de consensus et à la Résolution du Parlement européen demandant l'élaboration d'une stratégie intégrée de l'UE sur le sans-abrisme, la Commission européenne devrait développer une stratégie européenne intégrée de lutte contre le sans-abrisme. Cette stratégie devrait englober un programme de travail pluriannuel sur le sans-abrisme, impliquant tous les acteurs-clés. Ce programme de travail devrait inclure l'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux, la recherche et l'évaluation, et la mobilisation de sources de financement adéquates. Il devrait se baser sur des instruments politiques importants tels que la MOC sociale, la Plateforme européenne contre la pauvreté, les fonds structurels, le Programme pour le changement social et l'innovation sociale, et le Fonds européen d'aide aux plus démunis. Dans le cadre de ce programme, la Commission européenne devrait faciliter une réunion régulière des ministres européens chargés du sans-abrisme dans les États membres.
- Durant la nouvelle période de financement (2014-2020), les États membres devraient utiliser au mieux les fonds structurels européens pour soutenir le développement de stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) peut être utilisé pour fournir une infrastructure sociale et sanitaire incluant le logement, et le Fonds social européen peut être utilisé pour promouvoir l'inclusion sociale des personnes sans domicile.
- Les pouvoirs publics doivent gérer les lacunes au niveau de la mise en œuvre des stratégies intégrées nationales/régionales de lutte contre le sans-abrisme. Pour ce faire,

il importe d'investir des ressources adéquates et de développer des délais réalistes pour mettre en œuvre les stratégies et suivre les progrès de celle-ci afin d'avoir un réel impact sur la vie des personnes sans domicile.

3.4 Politiques de lutte contre le sans-abrisme fondées sur des données

Conclusions :

Il existe des différences considérables au niveau de la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme sont fondées sur des données dans l'UE. Certains pays disposent de systèmes efficaces de collecte de données qui jouent un rôle au niveau de la planification stratégique et du suivi. Nombre de pays disposent de quelques données mais celles-ci sont insuffisantes à des fins de planification stratégique pour mettre un terme au sans-abrisme. De nombreux pays ont réalisé des progrès sur la collecte de données sur le sans-abrisme au cours de ces dernières années. Il existe également un ensemble de connaissances au niveau de l'UE sur les données nécessaires et sur la collecte de celles-ci. Les politiques de lutte contre le sans-abrisme des États membres devraient se fonder sur des données. Il importe dès lors de développer des liens entre la recherche et les politiques pour améliorer la connaissance du problème, définir clairement les responsabilités en matière de gestion des données, développer une définition claire du sans-abrisme, développer un lien clair entre les objectifs stratégiques et la stratégie de collecte de données, et disposer d'outils adéquats de collecte de données. Les efforts devraient être poursuivis au niveau de l'UE et des États membres pour améliorer la collecte de données sur le sans-abrisme afin de suivre les progrès politiques.

Appels pour des actions spécifiques :

- ETHOS devrait continuer à être utilisée en tant que définition européenne du sans-abrisme.
- Eurostat devrait développer une question rétrospective sur l'expérience des catégories d'ETHOS dans le questionnaire EU SILC.
- Au niveau national et régional, les efforts visant à améliorer la collecte de données devraient intégrer les recommandations du projet MPHASIS, notamment sur les variables clés. La Commission européenne devrait faciliter le suivi du projet MPHASIS. Il serait par exemple utile d'organiser une évaluation avec des partenaires pour analyser les progrès réalisés et les domaines devant être davantage développés.





- Une évaluation européenne des efforts pour inclure les personnes sans domicile dans le recensement 2011 devrait être réalisée, et des recommandations politiques sur des futures directives devraient être élaborées.
- Dans le cadre d'une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme, il importe de développer un agenda de recherche pluriannuel sur le sans-abrisme afin de développer et partager des données sur des thématiques-clés pour soutenir l'élaboration de politiques.
- Une étude européenne devrait être réalisée pour fournir des données sur les coûts du sans-abrisme et les économies pouvant être engendrées par des interventions politiques efficaces. Cette étude pourrait se fonder sur des études similaires qui ont été réalisées aux États-Unis et en Australie.

3.5 Approches dirigées vers le logement et prévention du sans-abrisme

Conclusions :

Les politiques de lutte contre le sans-abrisme dans la plupart des États membres sont de plus en plus globales. Elles ne se limitent souvent plus à répondre aux besoins basiques des personnes sans domicile et englobent de plus en plus la prévention du sans-abrisme et des mécanismes pour reloger le plus rapidement possible les personnes sans domicile en proposant un accompagnement. Ces deux approches ont été adoptées de façon différente d'un pays à l'autre et doit être davantage développée dans plusieurs pays. Les décideurs politiques devraient consolider la prévention et les approches dirigées vers le logement dans leurs politiques de lutte contre le sans-abrisme et développer des stratégies intégrées à cette fin. Les stratégies de lutte contre le sans-abrisme devraient viser à prévenir le sans-abrisme et à reloger le plus rapidement possible les personnes sans domicile.

Appels à des actions spécifiques :

- Les outils européens de financement tels que les fonds structurels, le Programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale, et le Programme d'éducation et de formation tout au long de la vie devraient être mobilisés pour développer des approches dirigées vers le logement et une prévention ciblée.
- Les échanges transnationaux structurés et l'apprentissage mutuel sur la prévention du sans-abrisme et la mise en œuvre d'approches dirigées vers le logement devraient être améliorés dans le cadre d'une stratégie européenne

de lutte contre le sans-abrisme. Il s'agit d'une demande claire des prestataires de services et des décideurs politiques.

- Dans le cadre d'une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme, la CE devrait développer des outils pour soutenir l'analyse et l'étendue du modèle du logement d'abord. Le projet d'expérimentation sociale *Housing First Europe* est une étape importante dans cette direction. D'autres activités devraient se concentrer sur le développement d'une base de données sur l'efficacité et la transférabilité des modèles et sur l'étendue de ces modèles à travers les fonds structurels et le programme pour le changement social et l'innovation sociale.
- La Commission européenne et les États membres devraient évaluer la possibilité d'utiliser des mécanismes innovants de financement pour soutenir la mise en œuvre d'approches dirigées vers le logement dans les États membres, en analysant notamment le rôle que pourrait jouer la BEI à cet égard.

3.6 Qualité des services d'aide aux sans-abri

Conclusions :

Une analyse de deux indicateurs très limités (les niveaux de personnel et l'occupation des chambres des centres d'hébergement) démontre que la qualité des services d'aide aux sans-abri est très inégale en Europe. Les conditions vont de dortoirs surpeuplés à des chambres individuelles dans des centres d'hébergement. La mesure dans laquelle les personnes sans domicile bénéficient d'une prise en charge individuelle par des travailleurs sociaux varie également considérablement. Les politiques orientées vers l'élimination du sans-abrisme doivent développer des cadres de qualité en vue d'éliminer le sans-abrisme au lieu de simplement gérer le problème. Il existe plusieurs exemples d'outils de mesure de la qualité à cet égard. Les décideurs politiques et les prestataires de services devraient s'assurer que les services d'aide aux sans-abri respectent les droits humains et la dignité des personnes sans domicile.

Appels pour des actions spécifiques :

- Dans le cadre de la Plateforme européenne contre la pauvreté, la Commission européenne devrait développer le cadre européen volontaire de qualité sur les services sociaux au niveau sectoriel, notamment dans le domaine de la prise en charge de longue durée et du sans-abrisme.

- Dans le cadre d'une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme, l'Union européenne devrait soutenir les formations transnationales et le renforcement des compétences pour les personnes travaillant dans des services d'aide aux sans-abri. Le CEDEFOP a déjà défini les lacunes au niveau des compétences dans le domaine social et pourrait développer davantage son travail sur le sans-abrisme. Le programme européen sur la formation et l'apprentissage tout au long de la vie devrait également être mobilisé à cet égard.
- Au niveau européen, national, régional et local, les prestataires de services d'aide aux sans-abri devraient être impliqués activement dans le développement d'outils innovants pour mesurer les résultats dans le secteur de l'aide aux personnes sans domicile.

3.7 Mesures politiques coercitives

Conclusions :

Dans plusieurs pays, des mesures ont été introduites pour criminaliser les personnes sans domicile ou contrôler leur utilisation de l'espace public. Cela reflète souvent l'incapacité des politiques de lutte contre le sans-abrisme à offrir des alternatives décentes au sans-abrisme. Même dans les pays qui ont développé des services d'aide aux sans-abri pouvant faciliter la sortie du sans-abrisme, les approches coercitives représentent une stratégie risquée et peuvent avoir des résultats négatifs pour les personnes sans domicile.

Appels pour des actions spécifiques :

- Les décideurs politiques devraient abandonner les mesures coercitives pour lutter contre le sans-abrisme et développer à la place des stratégies intégrées. Celles-ci sont plus efficaces sur le long cours.
- La coordination des politiques européennes dans le cadre d'une future stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme devrait aider les États membres à développer des alternatives à la criminalisation.





Annexe 1 : Guide pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre l'exclusion liée au logement

La FEANTSA, la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, a promu et facilité des échanges transnationaux entre les services d'aide aux sans-abri à travers l'Europe au cours des 20 dernières années. Des analyses et examens des politiques de lutte contre le sans-abrisme ont révélé qu'il existe différentes approches pour lutter contre le sans-abrisme. Nombre de pays ont intégré plusieurs des dix approches citées ci-dessous. La FEANTSA considère que les politiques les plus efficaces de lutte contre le sans-abrisme devraient inclure ces dix approches, mais il convient de trouver un équilibre avec le contexte politique dans lequel opère l'autorité qui développe et met en œuvre la politique. Les politiques de lutte contre le sans-abrisme peuvent être améliorées, et la FEANTSA considère que les dix approches suivantes pourraient servir de guide aux responsables politiques, aux ONG et aux autres parties prenantes de la lutte contre le sans-abrisme.

89

<p>1 L'approche fondée sur les données</p>	<p>Une bonne compréhension du problème de l'exclusion liée au logement est un facteur clé dans la mise en place de politiques efficaces pour lutter contre l'exclusion liée au logement. Ceci peut se développer via :</p> <ul style="list-style-type: none"> Le suivi et la documentation des tendances de l'exclusion liée au logement et du nombre de personnes sans domicile, et le développement d'indicateurs appropriés La recherche et l'analyse des causes et des solutions à l'exclusion liée au logement 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
<p>2 L'approche globale</p>	<p>Une approche globale pour combattre l'exclusion liée au logement comprendrait des politiques d'assistance d'urgence pour les personnes sans domicile, la réintégration des personnes sans domicile, et la prévention de l'exclusion liée au logement :</p> <ul style="list-style-type: none"> 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
<p>3 L'approche pluridimensionnelle</p>	<p>L'exclusion liée au logement est reconnue comme étant un phénomène exigeant des solutions fondées sur des approches pluridimensionnelles y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> L'intégration du logement, de la santé, de l'emploi, de l'éducation, la formation, et d'autres perspectives, étant donné que les chemins qui mènent à l'exclusion liée au logement ou pour en sortir peuvent s'avérer très variés La collaboration interagences et avec les autres secteurs sont des éléments fondamentaux de toute stratégie efficace puisque l'exclusion liée au logement ne peut être adressée de manière durable uniquement par le 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
<p>4 L'approche fondée sur les droits</p>	<p>Une approche fondée sur les droits pour lutter contre l'exclusion liée au logement promeut l'accès à un logement stable et décent comme condition indispensable pour l'exercice de la majorité des droits fondamentaux à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> L'utilisation des traités internationaux sur le droit au logement comme départ pour le développement d'une stratégie de lutte contre l'exclusion liée au logement 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 ou le droit à la santé
<p>5 L'approche participative</p>	<p>L'exclusion liée au logement est un domaine qui nécessite la coopération des organisations prestant des services aux personnes sans domicile étant donné l'expertise dont ces services disposent pour adresser ce problème, et ceci demande les méthodes suivantes de participation :</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 l'exclusion liée au logement L'implication de tous les acteurs dans la mise en œuvre des politiques est essentielle au bon fonctionnement d'une stratégie de lutte contre l'exclusion liée au logement La participation des personnes qui connaissent l'exclusion liée au logement 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 des personnes en situation d'exclusion

6 L'approche réglementaire	<p>Une approche réglementaire vise à appuyer une stratégie de lutte contre l'exclusion liée au logement par des lois fournissant :</p> <p>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</p> <p>Des objectifs et buts contraignants servant à bien suivre et mesurer l'évolution politique de la stratégie</p>
7 L'approche durable	<p>Trois éléments engendrent une approche véritablement durable de lutte contre l'exclusion liée au logement menant à des solutions durables :</p> <p>Des financements appropriés sont importants pour toute stratégie à long terme visant l'éradication de l'exclusion liée au logement</p> <p>L'engagement politique à tous les échelons (national, régional et local)</p> <p>Le soutien du grand public à travers des campagnes d'information et de sensibilisation</p>
8 L'approche fondée sur les besoins	<p>Cette approche part du principe que les politiques doivent être élaborées par rapport aux besoins de l'individu et non pas aux exigences structurelles des organisations :</p> <p>L'élaboration des politiques se fonde sur les besoins de l'individu sur la base de sondages fréquents et de plans individuels de réinsertion</p> <p>Des révisions régulières et adaptées des politiques et des structures adressant l'exclusion liée au logement sont essentielles</p>
9 L'approche pragmatique	<p>Une approche pragmatique consiste en deux éléments :</p> <p>Des objectifs réalistes et réalisables sont importants et possibles si accompagnés de recherches sur la nature et l'étendue de l'exclusion liée au logement, sur les besoins des personnes sans domicile, sur l'évolution des marchés du logement et de l'emploi, et sur les autres domaines liés</p> <p>Un délai clair et réaliste avec des objectifs à long terme ainsi qu'intermédiaires</p>
10 L'approche ascendante	<p>Une approche ascendante concerne le développement de politiques par les autorités locales (dans un cadre régional ou national précis) fondé sur deux éléments clés :</p> <p>L'importance des autorités locales dans la mise en œuvre de stratégies de lutte contre l'exclusion liée au logement à travers une participation renforcée, plus de compétences, et des devoirs contraignants à l'échelon local</p> <p>La prestation de services de proximité aux personnes sans domicile avec les autorités locales étant bien placées pour coordonner des partenariats entre toutes les parties prenantes de la lutte contre l'exclusion liée au logement</p>





Annexe 2 : Variables clés pour les systèmes d'information sur le sans-abrisme

Variable	
CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES : AGE ET SEXE	
Age	Date de naissance
Sexe	Homme/Femme
NATIONALITÉ	
Nationalité (pays de citoyenneté)	Résident Non-résident (résident d'un autre Etat membre de l'UE; résident d'un Etat non membre de l'UE)
Pays de citoyenneté	Né dans le pays Né à l'étranger (Etat membre ou Etat non membre de l'UE)
MÉNAGE/CARACTÉRISTIQUES FAMILIALES	
Structure du ménage/ Situation de vie	<ul style="list-style-type: none"> • Ménage d'une personne • Ménage composé de plusieurs personnes <ul style="list-style-type: none"> ▸ Parent seul vivant avec un/des enfant(s) de moins de 25 ans ▸ Couple vivant sans enfant âgé de moins de 25 ans ▸ Couple vivant avec des enfants de moins de 25 ans ▸ Autre type de ménage
CARACTÉRISTIQUES DU LOGEMENT	
Hébergement précédent (la nuit précédant l'entrée dans le service) et situation actuelle d'hébergement (à la date du comptage)	Personne vivant dans la rue (espace public ou externe) En hébergement d'urgence (hébergements d'urgence) En foyer d'hébergement pour personnes sans domicile (foyer d'hébergement d'insertion, logement provisoire, hébergement de transition avec accompagnement) En foyer d'hébergement pour violence domestique En institutions (hôpital, prison, institution pour enfants) Dans des structures non conventionnelles à cause du manque de logements (mobile homes, construction non conventionnelle, habitat provisoire) En hébergement avec des proches (à cause du sans-abrisme) Sans domicile et vivant dans d'autres types d'hébergement Pas sans domicile
Durée de la situation (actuelle) de sans-abrisme	Moins de 2 mois ; de 2 à 6 mois ; de 6 mois à 1 an ; de 1 an à 2 ans ; de 2 ans à 5 ans ; plus de 5 ans
Raisons de la dernière période de sans-abrisme comme définie(s) par la personne sans domicile Plusieurs réponses possibles	Action du propriétaire (expulsion)/Saisie d'hypothèque Fin de contrat/logement indigne/manque de logement Rupture relationnelle/conflit familial/décès Perte d'emploi/sans emploi Violence Raison personnelle (besoins d'accompagnement/addiction/santé) Raison financière (dette) Sortie d'une institution ou de l'armée Immigration Force majeure (incendie, inondation, etc.) Autres raisons

Annexe 3 : Questionnaire

1. Stratégies nationales

92

OBJECTIF :

Collecter des informations sur le nombre et la nature des stratégies nationales/régionales de lutte contre le sans-abrisme en Europe et pouvoir expliquer comment les politiques de lutte contre le sans-abrisme sont organisées dans les États membres.

- 1.1** Existe-t-il une stratégie intégrée spécifique⁹⁰ pour lutter contre le sans-abrisme dans votre contexte national/régional ? Veuillez expliquer brièvement comment cette stratégie est organisée (base législative/statutaire, organismes responsables de la gouvernance, budget, objectifs, etc.)
- 1.2** Si une telle stratégie n'existe pas, des progrès ont-ils été réalisés au cours des cinq dernières années pour en développer une ? (par exemple via la mise en place d'un comité directeur de haut niveau ou des engagements du gouvernement).
- 1.3** S'il n'existe pas encore de stratégie intégrée spécifique pour lutter contre le sans-abrisme dans votre contexte national/régional, veuillez décrire le cadre politique actuel de lutte contre le sans-abrisme (qui est chargé des politiques de lutte contre le sans-abrisme dans votre contexte national/régional ? Comment la responsabilité est-elle divisée entre les niveaux national/régional/local ? Quels sont les droits, devoirs et responsabilités ?
- 1.4** Comment le financement disponible pour lutter contre le sans-abrisme a-t-il évolué au cours de la dernière année ou des cinq dernières années ? Veuillez indiquer si ce financement a augmenté ou diminué. S'il n'existe pas de budget spécifique consacré au sans-abrisme, essayez d'expliquer l'évolution des budgets pertinents (ceux disponibles pour l'hébergement temporaire, l'aide sociale, etc.)
- 1.5** Le sans-abrisme en tant que priorité politique :
 - a) Le gouvernement s'est-il clairement engagé à lutter contre le sans-abrisme (discours du chef de l'État, décision clé du gouvernement, mise en place d'un groupe de travail interministériel) ? Veuillez spécifier.
 - b) Y a-t-il eu une démonstration publique d'intérêt sur cette question ?
 - c) Y a-t-il eu une évolution de l'étendue dans laquelle le sans-abrisme est une priorité politique visible dans votre contexte national/régional ? Veuillez décrire brièvement.
- 1.6** Votre stratégie nationale/régionale contient-elle :
 - a) Un ministère ou une entité spécifique qui est responsable du sans-abrisme ? Veuillez donner des détails.
 - b) Un comité directeur composé de différents acteurs ? Veuillez donner des détails.
 - c) Une consultation régulière avec des acteurs ? Veuillez donner des détails.
 - d) Une base légale pour la gouvernance ? Veuillez donner des détails.
 - e) Une structure de gouvernance pour faciliter la coordination entre différents ministères ? Veuillez donner des détails.
 - f) Une structure de gouvernance pour faciliter la coordination entre différents niveaux de gouvernement ? Veuillez donner des détails.
 - g) D'autres éléments de gouvernance que vous estimez propres à une approche stratégique intégrée ? Veuillez donner des détails.

⁹⁰ Une stratégie peut être définie comme une approche stratégique intégrée par rapport aux politiques de lutte contre le sans-abrisme.





2. Objectifs, suivi et collecte de données sur le sans-abrisme⁹¹

OBJECTIF :

Collecter des informations sur la mesure dans laquelle les politiques de lutte contre le sans-abrisme dans les États membres se fondent sur des objectifs clairs et une collecte de données adéquate, et mieux comprendre les tendances du sans-abrisme.

93

2.1 Objectifs/suivi des progrès dans le cadre de l'approche stratégique :

- a) Le cadre politique national/régional contient-il des objectifs mesurables ? Veuillez donner des détails.
- b) Si le cadre politique/stratégique national/régional contient des objectifs mesurables, existe-t-il un cadre de suivi pour mesurer les progrès en vue de ces objectifs ? Veuillez donner des détails.
- c) S'il existe un cadre de suivi, quels progrès ont-ils été réalisés ?

2.2 Collecte de données sur le sans-abrisme

2.2.1 Existe-t-il une stratégie nationale/régionale de collecte de données pour mesurer le sans-abrisme dans votre contexte national/régional ? Si oui, veuillez donner des détails. Si non, à quel niveau le sans-abrisme est-il mesuré ?

2.2.2 Si possible, veuillez indiquer les dernières statistiques sur le nombre de personnes dans les situations de vie suivantes lors d'une nuit donnée dans votre contexte national/régional. Si des données nationales/régionales ne sont pas disponibles, veuillez indiquer des statistiques locales, par exemple au niveau de la capitale :

- a) sans abri
- b) en hébergement d'urgence
- c) en foyer d'hébergement d'insertion
- d) si des données sont disponibles pour d'autres catégories de l'ETHOS, veuillez préciser.

2.2.3 Si possible, veuillez fournir les dernières statistiques pour le nombre de personnes sans les situations de vie suivantes au cours de l'année passée ou d'une autre année au cours des cinq dernières années dans votre contexte national/régional :

- a) sans abri
- b) en hébergement d'urgence
- c) en foyer d'hébergement d'insertion
- d) si des données sont disponibles pour d'autres catégories de l'ETHOS, veuillez préciser.

2.2.4 Existe-t-il des données démontrant que le sans-abrisme a diminué ou augmenté dans votre contexte national au cours de l'année passée ou des cinq dernières années ? Veuillez expliquer les données disponibles et les possibles causes de cette augmentation/diminution⁹²

2.2.5 Existe-t-il des données démontrant que les profils des personnes sans domicile (sexe, âge et nationalité) ont changé dans votre contexte national ? Veuillez expliquer les données disponibles et les possibles causes de cette augmentation/diminution.

⁹¹ Si des données officielles du gouvernement sont disponibles, veuillez les utiliser pour répondre aux questions suivantes. Si ce n'est pas le cas, vous êtes invité à utiliser d'autres sources de données mais veuillez les spécifier. Veuillez noter que les questions ci-dessous se basent sur les catégories de l'ETHOS. Dans le premier exemple, la question est limitée à trois situations de vie : sans abri, hébergement d'urgence et foyer d'hébergement d'insertion pour personnes sans domicile. Toutefois, les membres du CA peuvent faire référence à d'autres catégories de l'ETHOS si possible.

⁹² Afin de répondre à cette question, les membres du CA sont évidemment invités à citer leur réponse à la question 2.1c. Toutefois, il existe peut être des indicateurs supplémentaires de changements au niveau de l'étendue du sans-abrisme et ceux-ci devraient être mentionnés ici.

3. Domaines clés de la lutte contre le sans-abrisme

OBJECTIF :

Collecter des informations sur la façon dont les domaines clés de la lutte contre le sans-abrisme sont abordés par les politiques nationales de lutte contre le sans-abrisme. De façon plus précise, analyser comment les domaines suivants définis dans le Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale sont abordés :

- Prévention ciblée du sans-abrisme
- Dimension importante du logement
- Qualité des services d'aide aux sans-abri

94

3.1 Prévention :

3.1.1 Expulsions:

- a) Existe-t-il des interventions spécifiques pour combattre les expulsions dans le cadre de la politique nationale/régionale? Veuillez préciser
- b) Existe-t-il des données démontrant que les expulsions ont diminué ou augmenté dans votre contexte national/régional lors de la dernière année ou des cinq dernières années ? Veuillez expliquer les données disponibles et les causes possibles de cette augmentation/diminution
- c) S'il n'existe aucune donnée disponible, est-il prévu de collecter des données sur les expulsions ?

3.1.2 Personnes sortant d'institutions :

- a) Y a-t-il un accent sur les personnes sortant d'institutions dans le cadre de votre stratégie nationale/régionale ? Veuillez donner des détails.
- b) Existe-t-il des données sur le nombre de personnes libérées de prison sans disposer de solution de logement dans votre contexte national/régional ? Veuillez donner des détails
- c) Existe-t-il des données sur le nombre de personnes sorties d'une institution médicale dans disposer de solution de logement dans votre contexte national/régional ? Veuillez donner des détails.
- d) Quelles sont les dernières statistiques sur le nombre de personnes ayant quitté un établissement public de prise en charge sans disposer de solution de logement dans votre contexte national/régional ?

3.1.3 Approches basées sur le logement :

- a) Y a-t-il un accent spécifique sur les solutions de **logement** pour les personnes sans domicile dans votre stratégie nationale/régionale ? Veuillez donner des détails.
- b) Quel est le nombre d'allocations de logement social données à des personnes sans domicile (catégories 1 et 2 de l'ETHOS) par an dans votre contexte national/régional ?
- c) Combien de personnes sans domicile (catégories 1 et 2 de l'ETHOS) sont-elles logées dans le secteur locatif privé par année dans votre contexte national/régional ?
- d) Le nombre de lits dans les centres d'hébergement a-t-il augmenté ou diminué dans votre contexte national/régional ?
- e) Cela reflète-t-il la volonté d'utiliser moins les centres d'hébergement comme solution prédominante au sans-abrisme en faveur d'approches basées sur le logement ? Veuillez donner des détails.

3.1.4 Qualité des services d'aide aux sans-abri :

- a) Veuillez décrire les niveaux de personnel dans différents types de services d'aide aux sans-abri dans votre contexte national/régional.
- b) Quelle est la moyenne du nombre de personnes sans domicile par chambre dans un centre d'hébergement dans votre contexte national/régional ?





4. Recherche

OBJECTIF :

Savoir dans quelle mesure les politiques de lutte contre le sans-abrisme des États membres se fondent sur des données probantes

95

- 4.1** Y a-t-il un budget spécifique réservé pour la recherche dans le cadre de votre stratégie nationale/régionale ? Veuillez donner des détails.
- 4.2** Veuillez décrire toute étude importante sur le sans-abrisme ayant été commanditée dans le cadre de votre stratégie nationale/régionale au cours de l'année passée ou des cinq dernières années ? Veuillez expliquer de quelle étude il s'agit et pourquoi elle est importante.
- 4.3** Des études importantes sur le sans-abrisme ayant contribué à une meilleure compréhension du phénomène ou au développement de politiques ont-elles été réalisées dans votre contexte national/régional au cours de l'année passée ou des cinq dernières années ? Veuillez donner des détails.

5. Changements au niveau des services et des droits

OBJECTIF :

Collecter des informations sur les évolutions des services et des droits des personnes sans domicile dans les États membres

- 5.1** Les droits des personnes sans domicile à des allocations sociales et à des services sociaux ont-ils évolué ? Surtout au niveau des
- allocations de subsistance
 - allocations de logement
 - soins de santé d'urgence
 - soins de santé mentale
- 5.2** Veuillez décrire tout changement au cours de l'année passée ou des cinq dernières années dans le niveau et le type de services d'aide aux sans-abri.

6. Approches politiques coercitives

OBJECTIF :

Identifier toute tendance au niveau de l'utilisation d'approches coercitives dans les réponses des États membres au sans-abrisme

- 6.1** Des initiatives ont-elles été prises pour limiter l'utilisation de l'espace public par les sans-abri au cours de ces dernières années ? Veuillez donner des détails, notamment des exemples locaux.
- 6.2** Y-a-t-il eu une évolution au niveau de l'utilisation de stratégies coercitives dans votre contexte nationale/régional au cours de l'année passée ou des cinq dernières années ? Veuillez expliquer.

Notes

96

Series of horizontal dotted lines for writing notes.





Notes

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Notes

98

A series of horizontal dotted lines for writing notes.





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

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

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

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en 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 Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter:

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html

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.

**Fédération Européenne des Associations Nationales
Travaillant avec les Sans-Abri, AISBL**

194, Chaussée de Louvain
1210 Bruxelles
Belgique

Tél: +32 (0)2 538 66 69

Fax: +32 (0)2 539 41 74

Email : information@feantsa.org

