

II. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE, UNE SOLUTION DE COURT TERME INADAPTÉE AUX BESOINS DU LONG TERME

Lorsque l'étape de l'accès a été franchie et que l'on est hébergé dans un accueil de nuit, la question des conditions et de la durée de l'hébergement se posent. Les dispositifs d'hébergement d'urgence devraient fournir leurs services dans des conditions dignes respectant l'intégrité physique et psychique ainsi que la vie privée et familiale de leurs usagers.

Le non-recours à l'hébergement d'urgence est un phénomène observé partout en Europe. L'opinion publique, alimentée par les déclarations de responsables politique et une méconnaissance des situations, nourrit l'idée que les personnes refusent d'aller en centre d'hébergement par libre choix personnel. Selon une étude récente menée à **Belfast**, les usagers perçoivent en effet souvent l'hébergement d'urgence comme présentant un danger potentiel constant lié à la nature collective des services⁵². Une étude française commandée par l'ONPES à l'Observatoire du Samu Social de **Paris** sur le non-recours aux hébergements sociaux⁵³ permet de comprendre la diversité des causes du non-recours : la mauvaise qualité des centres en termes d'hygiène ou de sécurité (vol, violence), l'absence d'intimité en raison de la collectivité et de la promiscuité qu'elle induit, la durée du séjour, trop courte pour pouvoir se reposer et imposant un rythme épuisant, le découragement à force de se voir refuser l'accès (en raison du manque de places, ou de la sélection particulièrement rude pour les personnes accompagnées d'animaux) ou encore le refus de côtoyer les personnes qui fréquentent les centres.

Il convient donc ici d'appréhender les épreuves auxquelles les personnes en hébergement d'urgence font face : des dortoirs surpeuplés aux hébergements « humanisés » (1), les services ont eu tendance à ne pas évoluer avec les besoins des usagers (2), provoquant des effets néfastes et alimentant la chronicisation du sans-abrisme à grande échelle (3).

52

McMordie L. (2018), *Chronic Homelessness and Temporary Accommodation Placement in Belfast*, Heriot Watt University / I-Sphere / Oak Foundation, disponible sur : <https://ihurerblog.files.wordpress.com/2018/07/chronic-homelessness-and-temporary-accommodation.pdf>

53

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (2018), *Mal-Logement, Mal-Logés – Rapport 2017-2018*, disponible sur : http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/onpes_ra2017_web.pdf

1. DES DORTOIRS SURPEUPLÉS AUX HÉBERGEMENTS « HUMANISÉS »

« Les hébergements d'urgence sont l'interface physique de l'approche en escalier pour les personnes en situation de privation de domicile, avec une succession d'interventions préparatoires, de l'accueil initial à la réhabilitation sociale. Malgré ce rôle important, de nombreux hébergements d'urgence sont souvent en mauvais état et mal équipés, reflétant une image d'exclusion et d'instabilité. Ils manquent d'espaces privatifs et attendent des usagers une cohabitation avec des inconnus. L'hébergement d'urgence est censé être une solution temporaire mais, en réalité, il prolonge des conditions de vie précaires et ne mène que rarement au bien-être, à une réhabilitation et une intégration sociale. »

Ian Tilling, Président de la FEANTSA, dans "Access to shelter",
Editorial FEANTSA Magazine "Homeless in Europe", Printemps 2018.

La question des conditions d'accueil, matérielles, psychiques et symboliques, est au cœur de la remise en question des dispositifs d'urgence. La promiscuité, le non-respect de la vie privée et familiale, le caractère impersonnel des lieux collectifs, la mauvaise qualité des équipements, les règlements intérieurs privatifs de libertés, sont autant de caractéristiques néfastes souvent attribuées, à raison, à l'hébergement d'urgence. La modernisation et l'humanisation des dispositifs d'hébergement d'urgence, tout en étant importantes, ne s'attaquent pas aux failles de l'abri en tant que lieu de vie : comment avoir des relations familiales normales, comment s'approprier des lieux collectifs non choisis, comment profiter d'une vie privée et d'une sécurité d'occupation dans un hébergement d'urgence, même humanisé ? Comment se sentir suffisamment en sécurité pour se reconstruire et retrouver la confiance en soi, pour se remettre au rythme de la société, chercher un travail, chercher un logement durable, faire de multiples démarches administratives ?

Il est en effet primordial d'invoquer ici notamment l'importance de normes de qualité de

l'environnement physique en matière d'hébergement d'urgence, mais surtout l'importance d'une réflexion, alimentée par une multitude d'études existantes⁵⁴, sur la façon dont les lieux ont le pouvoir de définir le bien être des personnes qui les habitent. La plupart des abris de nuit en Europe reflètent une image d'exclusion et d'instabilité, d'abandon, les équipements mobilisés étant parfois destinés à d'autres fonctions, les meubles étant souvent de mauvaise qualité, très peu d'espace étant prévu pour la vie privée ou la socialisation. Les services d'accueil de nuit envisagent systématiquement la cohabitation avec des inconnus, et garantissent rarement un endroit pour stocker ses affaires personnelles afin de se protéger du vol. Ces constats ont été faits par une recherche-action italienne, en cours depuis 2009, « Living in the Dorm », où les auteurs évoquent des endroits « qui inhibent »⁵⁵. Ces services peuvent perpétuer le cycle de rejet et d'exclusion dans lequel une partie des personnes sans-abri est enfermée, et peuvent déclencher des symptômes et des mécanismes de défense nocifs (consommation de drogues, d'alcool, etc.). Cela concerne en particulier les

54

<https://www.independent.co.uk/life-style/design/shelter-design/homeless-recovery-mental-health-self-esteem-a8463041.html>

55

Campagnaro C., Porcellana V., Di Prima N. & Ceraolo S. (2018), « Shelter as a place of wellbeing and dignity », *Homeless in Europe – Access to Shelter*, FEANTSA Magazine Spring 2018, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/newsletter/2018/04/25/spring-2018-access-to-shelter?bcParent=27>

56

Fitzpatrick S. dans FEANTSA (2017), "Trauma and homelessness", *Homeless in Europe - FEANTSA Magazine Hiver 2017*, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/winter-2017-trauma-and-homelessness-2297258390-271124817.pdf>

57

Yannick dans « L'expérience de la rue - Témoignages et recommandations depuis le poste de mal-logé », Les Cahiers de la Fondation Abbé Pierre Auvergne Rhône-Alpes #1 - Février 2019.

58

Gazette Nationale 1336 B/ 12.05.2016.

59

<https://www.homelessdublin.ie/content/files/NOSF-Framework-FINAL.pdf>

60

Fondation Abbé Pierre (2018), *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (« Elan »)* : un texte globallement inquiétant - Analyses et propositions de la Fondation Abbé Pierre, Note du 25 Avril 2018, disponible sur : <https://www.fondation-abbepierre.fr/documents/pdf/projet-de-loi-portant-evolution-du-logement--fap--mai-2018.pdf>

personnes sans-abri chroniques ayant des besoins complexes, car ce sont elles qui sont les plus exposées au trauma : selon une étude britannique, 89 % des sans-abri chroniques auraient été victimes d'expériences néfastes durant l'enfance (ACE – *Adverse Childhood Experiences*)⁵⁶. Les services d'accueil ont donc un rôle crucial à jouer dans la prise en considération et la réponse aux effets durables des traumatismes et dans la prévention d'autres traumatismes, en développant des approches spécifiques (*Trauma Informed Care, Psychologically Informed Care*) prenant en compte cette dimension. Plus long est le délai d'accès à un logement digne et sécurisé, plus les barrières psychologiques se multiplient. La manière dont les services sont conçus et proposés est donc primordiale. Les services d'accueil ne peuvent pas être qualifiés de dignes s'ils favorisent la perpétuation de sentiments d'impuissance, d'insécurité, de culpabilité, de perte de contrôle. Un espace sécurisé – au sens où il ne déclenche pas de sentiments de rejet ou d'impuissance -, chaleureux et accueillant, où les relations sont tissées d'humain à humain et non de prestataire de service à usager, est indispensable.

« Certains foyers d'accueil du 115 sont sales. Et tu ne peux pas dormir, ils te réveillent vers six heures du matin et t'as seulement le droit de rester dans la salle commune jusqu'à midi. Si tu as besoin d'un café ils te montrent la machine à 40 centimes. »⁵⁷

Des normes minimales de qualité existent dans la quasi-totalité des pays européens : en Grèce, une décision ministérielle⁵⁸ établit les normes réglementaires minimales pour les hébergements accueillant des personnes sans-domicile (cela ne concerne pas l'hébergement d'urgence spécifiquement) : le chauffage central/climatisation, la possibilité de prendre un bain/une

douche chaude, de faire sa lessive, d'avoir accès à des encas, d'avoir accès à des soins de santé de base. Un espace de 6m² par personne est nécessaire. Aux Pays-Bas, s'il n'existe pas de normes réglementaires définies par la législation, l'Association Nationale des Autorités Locales a développé des normes de qualité pour les hébergements d'urgence et le logement accompagné pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale. Ces normes ont été développées en coopération avec les usagers et les prestataires des services, mais elles sont malheureusement non contraignantes. En Irlande, un cadre national de normes de qualité a été proposé en 2017 pour les services d'aide aux personnes sans domicile, comprenant huit thèmes principaux, dont le centrage des services sur la personne, l'efficacité et la sécurité des services, la santé, le bien-être et le développement personnel des usagers⁵⁹. Pour autant, les normes de qualité ne couvrent pas toujours toutes les catégories d'hébergement d'urgence : en France, la loi ELAN sur le logement a supprimé fin 2018 l'adaptation des règles de décence dans les hôtels meublés, qui avait été adoptée par une loi précédente ; la priorité du gouvernement était de maintenir le parc hôtelier pour répondre à l'urgence sociale. Selon la Fondation Abbé Pierre, « ce renoncement pur et simple à l'ambition d'édicter de véritables règles de décence pour l'hébergement des plus démunis est inadmissible »⁶⁰. Au niveau de l'Union Européenne, le Comité de la Protection Sociale, un comité consultatif rattaché au Conseil « EPSCO » composé des ministres du travail et des affaires sociales, a adopté un Cadre européen volontaire de qualité pour les services sociaux en décembre 2010, après plusieurs années d'efforts et de débat animé sur l'utilité d'élaborer des démarches communes de qualité. Selon ce Cadre européen, les principes fondateurs de la qualité dans la prestation des services sociaux sont la disponibilité, l'accessibilité, le caractère abordable, la focalisation sur

la personne, la prise en charge globale, la continuité et l'orientation sur les résultats⁶¹. Mais malgré toutes les normes de qualité existantes, souvent issues de volontés positives d'amélioration

des conditions de vie des personnes sans domicile, un hébergement d'urgence n'est pas à la hauteur d'un chez soi.

L'humanisation de l'hébergement, une transformation inachevée

En France, un plan d'« humanisation » des centres d'hébergement a été lancé en 2009, afin d'améliorer la sécurité, le confort et le respect de la vie privée dans les structures d'urgence et de stabilisation ; la volonté initiale était de remplacer les dortoirs par des chambres individuelles ou pour deux personnes, de construire des sanitaires en plus grand nombre, de procéder à des travaux de rénovation des peintures et des parties communes (cuisines communes, salles d'accueil), voire de construire de nouvelles unités. En 2015, ce programme d'humanisation des centres d'hébergement a été évalué : sur les 205 établissements ayant répondu au questionnaire, 64 % des structures avaient réalisé des travaux de réhabilitation, dont 76 % avaient réalisé des travaux d'individualisation. Mais même après les travaux, 21% des établissements n'avaient toujours pas d'espace d'accueil et 59 % pas d'espace bagagerie. En outre, si 56 % des établissements avaient modifié leur projet social, moins de la moitié avaient fait évoluer leurs prestations d'accompagnement. Enfin, plus de 40 % des structures d'urgence restent fermées pendant la journée.

DIHAL (2015), Hébergement et accès au logement : le programme d'humanisation des centres d'hébergement - Synthèse quantitative, disponible sur :

https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/content/piece-jointe/2017/03/humanisation-centres_hebergement_evaluation-quantitative-synthese5_ecran.pdf

En Angleterre, un programme similaire d'amélioration des hostels – hébergements temporaires pour personnes sans domicile -, « Places of Change », a été mis en œuvre entre 2005 et 2008. Là encore, si les conditions de vie ont été améliorées pour les usagers, la structuration de l'institution est restée intacte et cela empêche un changement radical de paradigme en la matière.

Communities and Local Government (2007), *Creating Places of Change: Lessons learnt from the Hostels Capital Improvement Programme 2005-2008*, disponible sur :

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110203045459/http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/563964.pdf>

61

FEANTSA (2011), *La qualité des services sociaux : du point de vue des structures de prise en charge des personnes sans domicile*, Thème Annuel 2011, p.10, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/la-qualite-des-services-sociaux-rapport-finale-fr-707073784150185592.pdf>

62

Jesus, pair-aidant Associao dos Albergues Nocturnos do Porto (Octobre 2018).

63

Miguel Neves, psychologue et directeur, Associao dos Albergues Nocturnos do Porto (Octobre 2018).

64

<https://www.gov.uk/government/statistics/statutory-homelessness-in-england-april-to-june-2018>

« C'était un endroit où dormir la nuit autre que la rue, mais aucun changement n'était engendré dans la vie quotidienne ; il fallait retourner à sa vie à la rue dès 7h du matin, et dans le cas de la consommation de drogues, rien n'était offert comme alternative pour s'en sortir⁶² »

« Les usagers sont la raison d'exister de cette maison. Ils méritent notre respect. Le bâtiment est à eux.⁶³ »

2.

DES SERVICES QUI N'ONT PAS ÉVOLUÉ AVEC LES BESOINS DES USAGERS

65

Gambi L., Sheridan S. & Hoey D. (2018), *Insights into Family Homelessness No. 16: Causes of Family Homelessness in the Dublin Region during 2016 and 2017*, dans Lambert S., O'Callaghan D. & Jump O. (2018), *Young Families in the Homeless Crisis: Challenges and Solutions*, Dublin: Focus Ireland, disponible sur : <https://www.focusireland.ie/wp-content/uploads/2018/12/Lambert-et-al-2018-Young-Families-in-the-Homeless-Crisis-Full-Report.pdf>

66

Györi P. (2017), *Homelessness – the Roma – Child Poverty*, FEANTSA European Research Conference Septembre 2017, disponible sur : <https://www.feantsaresearch.org/download/peter-gyori-798329104366035360.pdf>

67

En France par exemple, l'hébergement en hôtel assuré par le SAMU Social de Paris prévoit deux visites annuelles seulement.

68

Hearne R. & Murphy M. (2018), "An absence of rights: Homeless families and social housing marketisation in Ireland", *Administration – Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, Vol. 66 no. 2 (2018), pp. 9-31, disponible sur : <https://content.sciendo.com/view/journals/admi/66/2/article-p9.xml>

Une des évolutions du sans-abrisme, commune à tous les pays d'Europe, a été observée ces dernières années : celle de la diversification des profils des personnes sans-abri. Longtemps, les personnes sans-abri étaient majoritairement des hommes isolés. Désormais le sans-abrisme touche aussi les femmes, les familles, quel que soit leur âge, faisant ainsi émerger de nouveaux besoins au sein des dispositifs d'hébergement d'urgence, qui ne sont pourtant pas adaptés à l'accueil de ces nouveaux profils.

Les familles avec enfants et les jeunes familles monoparentales sont de plus en plus nombreuses parmi les populations sans domicile. En Allemagne, BAGW estime une augmentation de 31 % des familles sans domicile entre 2014 et 2016. En Angleterre, les données officielles dénombreaient 82 310 ménages (+5 % par rapport à l'année précédente, +71 % depuis décembre 2010) et 123 630 enfants en hébergement temporaire au 30 Juin 2018⁶⁴. Au total, au Royaume-Uni, selon l'association Shelter, le nombre d'enfants sans domicile aurait augmenté de 59 % en cinq ans. Une récente étude de Focus Ireland évoque que 20 à 25 % des parents sans-domicile ont entre 18 et 24 ans en Irlande, et que pour 9 % de ces familles le premier lieu de vie après avoir quitté leur famille d'origine est l'hébergement d'urgence⁶⁵. En Hongrie, dans les familles où les enfants vivent dans la pauvreté, un lien fort est prouvé entre faible niveau d'éducation, absence d'emploi et de revenu, absence d'aide sociale, insécurité du logement et phénomène d'exclusion des parents et des enfants ; la privation de domicile est transmise de génération en génération⁶⁶.

La pérennisation de la vie en hébergement d'urgence a des conséquences dramatiques sur les familles : au-delà des cas de séparations de famille, observées dans plusieurs pays, le maintien d'une vie de famille normale est rendu impossible dans les conditions d'hébergement proposées par les abris de nuit, les nuitées à l'hôtel ou en B&B. Cela se traduit par l'absence d'accompagnement social régulier et individualisé⁶⁷, l'hébergement dans des espaces surpeuplés avec des structures de vie quotidienne partagées (cuisine, salles de bains...) voire l'absence de restauration et de cuisine collectives dans le cas des hôtels. Chaque hiver, partout en Europe, des gymnases, des écoles et autres bâtiments publics non conçus pour l'hébergement sont réquisitionnés en dernière minute dans le cadre des plans froids afin de mettre des familles à l'abri ; rien n'y est adapté pour héberger des enfants et leur famille dans des conditions dignes et sereines. Certaines « solutions » pensées pour l'hébergement des familles sans-abri, comme les « family hubs » en Irlande, tentent d'offrir des alternatives aux hôtels et aux B&B ; mais les études existantes pointent toujours du doigt l'absence de vision structurelle et de long terme, avec des règles et des conditions de séjour toujours très restrictives même au sein de ces « hubs » (couvre-feux stricts, visites interdites, absences réglementées...) ⁶⁸. Une étude américaine du Boston Medical Center a prouvé les effets dévastateurs de la privation de domicile sur la santé des enfants : les enfants ayant vécu sans domicile sur une période de six mois ou plus risquent davantage de subir des hospitalisations fréquentes, d'être en insuffisance pondérale ou de manifester un retard

69

Sandel M., Sheward R., Ettinger de Cuba S., Coleman S., Heeren T., Black M., Casey P., Chilton M., Cook J., Becker Cutts D., Rose-Jacobs R., Frank D. (2018), "Timing and Duration of Pre- and Postnatal Homelessness and the Health of Young Children", *Pediatrics*, disponible sur : <http://pediatrics.aappublications.org/content/142/4/e20174254>

70

<http://www.thejournal.ie/homeless-families-children-food-3536615-Aug2017/>

71

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/dakloos-vaker-jong-en-niet-westers>

72

Fio.PSD (2018), *Elaboration by Italian Caritas Dataset*, disponible sur le profil pays Italie 2018 de la FEANTSA : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/18/country-profile-italy?bcParent=27>

73

Comptage national biennal sur la privation de domicile (2017), disponible sur le profil pays Danemark 2017 de la FEANTSA : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/18/country-profile-denmark?bcParent=27>

74

St Mungo's, *Rebuilding Shattered Lives - The final report*, disponible sur : <https://www.mungos.org/publication/rebuilding-shattered-lives-final-report/>

75

Marie-Ange, dans « L'expérience de la rue - Témoignages et recommandations depuis le poste de mal-logé », Les Cahiers de la Fondation Abbé Pierre Auvergne Rhône-Alpes #1 - Février 2019.

76

Fondation Abbé Pierre (2019), *op. cit.*

77

<https://data.london.gov.uk/dataset/chain-reports?resource=db4d244e-ab51-44e1-966d-c8befa65a62a>

du développement⁶⁹. En Irlande, une étude de Focus Ireland a également démontré que les enfants vivant en hébergements d'urgence font quotidiennement face à des violations de leur dignité : absence d'équipements de cuisine pour une alimentation saine et régulière, absence d'espaces de jeu, difficulté à faire ses devoirs et à se concentrer, à inviter des amis, autant de contraintes qui provoquent stress, insécurité, honte, problèmes de développement et de sociabilisation⁷⁰.

Les jeunes isolés (en particulier sortants de l'aide sociale à l'enfance, LGBTQ2S, mineurs non-accompagnés) sont également de plus en plus représentés parmi les populations sans domicile. Les besoins d'un jeune de 18 ans ne sont pas les mêmes que ceux d'un adulte sans domicile de 50 ans : les premières expériences d'indépendance et de vie professionnelle, le « saut dans le vide » après avoir été élevé dans une structure d'aide sociale à l'enfance, la discrimination due à l'âge ou à l'orientation sexuelle, la subsistance et la poursuite d'études lorsque l'on est précaire, sont autant de défis spécifiques auxquels les jeunes sans domicile sont confrontés. Les jeunes ayant des besoins complexes sont particulièrement vulnérables sur des marchés du logement tendus et chers, en partie parce qu'ils n'accèdent que peu (ou pas du tout, selon les pays) aux aides sociales. Aux **Pays-Bas**, selon les statistiques officielles⁷¹, la part des jeunes sans domicile (de 18 à 30 ans) a augmenté de 27 % en 2015 (8 300 personnes) à 41 % en 2016 (12 400 personnes). Ces jeunes sont plus souvent issus de l'immigration (59 %) que l'ensemble des personnes sans-domicile (49 %). En **Italie**, 33 % des personnes sans-domicile ayant utilisé les services d'assistance de Caritas en 2017 étaient des jeunes de 18 à 34 ans⁷². Au **Danemark**, une augmentation de 102 % parmi les jeunes sans-domicile (de 18 à 24 ans) a été observée entre 2009 et 2017 (de 633 à 1 278 personnes)⁷³. En **France**, un quart des personnes

sans domicile (nées en France) ont un passé auprès de l'aide sociale à l'enfance. Les services d'urgence ne proposent pas d'accompagnement centré sur les besoins de ces jeunes.

Les femmes très précarisées, souvent victimes de violences, sont une facette peu visible du sans-abrisme, car elles fréquentent moins les services, par manque de sécurité, d'intimité et de services dédiés. Malgré cela, les chiffres disponibles montrent que partout en Europe, les femmes représentent de 25 à 30 % des usagers des services d'aide aux personnes sans-domicile. En **Allemagne** en 2016, selon BAGW, sur les 420 000 personnes sans domicile estimées en 2016 (hors réfugiés), 27 % étaient des femmes. En **Italie**, 30 % des personnes sans-domicile ayant utilisé les services d'assistance de Caritas en 2017 étaient des femmes. Leur besoin le plus important est la sécurité, car elles doivent souvent vivre avec un passé de violences domestiques et d'abus, qui a généralement démarré dans leur enfance et continué avec un partenaire violent. Une publication de St Mungo's, organisation britannique, fait état des besoins spécifiques et des adaptations à effectuer au sein des services d'aide et d'accueil pour les femmes sans-abri⁷⁴. Des services sécurisés doivent être disponibles à leur attention. De plus amples recherches sur leurs besoins sont nécessaires pour développer des services qui tiennent compte de l'expérience particulière des femmes sans-abri. Des services accessibles aux couples devraient également être développés.

« Une fois c'est une amie qui a fait le 115 pour moi. On lui a dit 'encore vous auriez demandé pour un homme... mais pour une femme il n'y aura pas de place pendant tout l'été'⁷⁵ »

Les personnes en sortie d'institution (hôpital, prison) sans solution de logement sont nombreuses à se retrouver sans domicile⁷⁶. A **Londres**, selon les données CHAIN⁷⁷, un tiers

78

The Howard League for Penal Reform (2016), *No Fixed Abode - The implications for homeless people in the criminal justice system*, disponible sur : <https://howardleague.org/wp-content/uploads/2016/04/No-fixed-abode-report.pdf>

79

Hewett N., Halligan A. & Boyce T. (2012), *A general practitioner and nurse led approach to improving hospital care for homeless people*, *BMJ* 2012;345:e5999, disponible sur : <https://www.bmj.com/content/345/bmj.e5999>

80

Voir par exemple Homeless Link & St Mungo's (2012), *Improving hospital admission and discharge for people who are homeless*, disponible sur : https://www.homeless.org.uk/sites/default/files/site-attachments/HOSPITAL_ADMISSION_AND_DISCHARGE_REPORTdoc.pdf

81

Marie-Ange, *op. cit.*

82

ARA (2018), *Homelessness in Finland 2017 - Annual Report 2018*, disponible sur : [http://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness-reports/Homelessness-in-Finland_2017\(46471\)](http://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness-reports/Homelessness-in-Finland_2017(46471))

83

Cour des Comptes (2017), *ibid.*, p. 287.

84

National Alliance to End Homelessness (2018), *Changing Punitive Shelter Rules to Simple Community Expectations*, disponible sur : <https://endhomelessness.org/changing-punitive-shelter-rules-simple-community-expectations/>

85

Danièle dans « L'expérience de la rue - Témoignages et recommandations depuis le poste de mal-logé », Les Cahiers de la Fondation Abbé Pierre Auvergne Rhône-Alpes #1 - Février 2019.

des personnes sans-abri dormant à la rue en 2015/2016 ont déjà passé du temps en prison. En **Angleterre**, selon un rapport d'Howard League⁷⁸, environ un tiers des personnes sortant de prison n'ont nulle part où loger. La question de la sortie d'institutions médicales est également à mettre en lumière : pour les personnes sans-abri, la durée de séjour en hôpital peut être trois fois plus longue que celle des autres patients⁷⁹, en raison de la complexité et de l'importance de leurs besoins de santé souvent liés à la multimorbidité (combinaison entre problèmes de santé mentale, de santé physique et d'abus de drogues ou d'alcool). En l'absence de services intégrés d'insertion par le logement, les personnes sans-abri hospitalisées alternent entre séjours à l'hôpital et vie à la rue, un cercle vicieux qui pourrait être prévenu en amont via l'intégration de services dédiés au sein de l'institution⁸⁰.

« Les hôpitaux lâchent les gens avec un traitement lourd : 'vas-y shoote toi bien avec tes médicaments et va dormir dehors'⁸¹ »

Les personnes ayant un parcours de migration sont également fortement représentées parmi les populations sans domicile. En **Finlande**, à la fin de l'année 2017, 26,3 % des personnes sans-domicile isolées étaient immigrées⁸². En **France** en janvier 2016, 40 % des demandeurs d'asile étaient hébergés en dehors du dispositif géré par le ministère de l'intérieur, soit par leurs propres moyens, soit pour partie dans les dispositifs d'urgence généralistes⁸³. Qu'il s'agisse de personnes isolées, de familles, de mineurs non-accompagnés, dont les profils et les besoins sont différents, l'accueil digne des personnes migrantes nécessite une formation aux démarches administratives et des compétences linguistiques adaptées des intervenants sociaux.

L'hébergement d'urgence est le symptôme du dysfonctionnement d'une multitude d'autres

politiques publiques : échec du suivi des parcours des enfants de l'aide sociale à l'enfance lorsque ceux-ci atteignent la majorité, échec des institutions hospitalières ou pénitentiaires pour maintenir un suivi dans le parcours des personnes sortantes sans solution de logement, échec des politiques d'accueil des personnes migrantes. La concentration des objectifs de ces politiques sur des critères de rendements et d'efficacité budgétaire, en particulier depuis la mise en œuvre de mesures d'austérité en Europe, prend le pas sur le suivi des parcours des personnes censées être au cœur de ces politiques.

La prise en considération des différents besoins, spécifiques à chaque personne, est indispensable pour adapter les solutions et les rendre efficaces. Ces besoins peuvent devenir complexes en raison de l'accumulation de plusieurs facteurs de précarisation : passé judiciaire, traumatismes, problèmes de santé physique, problèmes de santé mentale, usage de substances... Quand ces problématiques se cumulent, l'accès à l'hébergement d'urgence est de plus en plus complexifié, en particulier lorsque les services imposent des règles internes restrictives excluantes (par exemple sur la consommation d'alcool/de drogues, la possession d'un animal de compagnie, le comportement « anti-social » et le respect mutuel, les horaires, les règles d'hygiène, le paiement des services...), proposent des conditions de vie peu sécurisantes et sans intimité. La transformation vers des services centrés sur la personne, structurés autour de l'autodétermination et le respect des choix de chacun, est indispensable. Cela peut par exemple commencer par la transformation de règlements intérieurs stricts et privatifs de liberté en règles de vie simples et respectueuses de la vie en communauté⁸⁴.

« Moi les sanitaires je ne peux pas les partager. J'ai connu avant, à l'hôpital, les douches collectives⁸⁵. »

3. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN TANT QUE FACTEUR DE CHRONICISATION DU SANS-ABRISME

Un abri permet la survie, mais ne garantit pas la reconstruction d'une personne sur le long terme. Pourtant, partout en Europe, l'hébergement d'urgence devient la seule solution pour les personnes sans-abri, faute de logements dignes et abordables. Cette situation va de pair avec une chronicisation de l'extrême précarité et du sans-abrisme.

L'hébergement d'urgence est dénué des trois caractéristiques qui déterminent le concept de « logement » selon la typologie ETHOS⁸⁶ : il n'est pas une habitation adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (domaine physique), ni un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (domaine social), et n'offre aucun titre légal d'occupation (domaine légal). L'hébergement d'urgence prolongé dans la durée n'est pas une solution d'insertion mais un palliatif à la remise à la rue en l'absence de meilleures alternatives : il ne s'agit pas d'un contrat d'occupation longue durée, mais de la répétition de plusieurs conventions à durée limitée. L'absence d'accompagnement cohérent dans la durée rend impossible pour la personne de se projeter dans l'avenir et pour les professionnels d'effectuer un travail de fond sur le long terme.

En **Italie**, selon une enquête nationale sur le sans-abrisme publiée en 2015 par l'ISTAT, la durée moyenne d'un séjour en hébergement d'urgence est de 2,5 ans. Au **Luxembourg**, selon un rapport du Ministère de la Famille et de l'Intégration de 2016, le nombre moyen de nuits passées dans les abris de nuit a plus que doublé entre 2010 et 2016 (de 40 jours à 100 jours en moyenne par usager)⁸⁷. En **France**, selon la

Cour des Comptes, « à Paris, le nombre moyen de nuitées attribuées par personne est passé entre 2010 et 2015 de 45 à 99 nuitées par année pour les personnes isolées et les couples et de 130 à 191 nuitées pour les familles. [...] Cet allongement des durées de séjour révèle les difficultés rencontrées pour organiser la sortie des centres d'hébergement d'urgence, soit parce que le dispositif recherché ou un logement ordinaire ne sont pas disponibles, soit parce que la personne ne remplit pas les conditions administratives pour y accéder »⁸⁸. Même observation dans les hébergements à l'hôtel : « Les durées des séjours à l'hôtel sont parfois très longues [...] : ainsi en Île de France, en 2014, 36 % des ménages étaient hébergés à l'hôtel depuis plus d'un an ; ce pourcentage atteignait même 64 % à Paris »⁸⁹. Une étude universitaire a mis en lumière le parcours des familles sans-abri dans la région de **Dublin** : en 2018, 58 % des familles qui vivaient en hébergement d'urgence l'année précédente avaient un contrat locatif (32 % en 2017) ; 18 % avaient quitté l'hébergement d'urgence sans raison connue et sans suivi (17 % en 2017). 25 % étaient toujours en hébergement d'urgence (48 % en 2017)⁹⁰. En Irlande, 1 famille sur 7 quitte l'hébergement d'urgence sans suivi des services associatifs ou publics. En **Pologne**, la "grave inefficacité" du système de l'urgence en matière de réintégration est pointée du doigt par les associations du secteur, avec presque un quart des personnes sans-domicile qui le restent plus de 10 ans⁹¹.

Cette chronicisation, aux conséquences importantes sur la qualité de vie, la dignité et le parcours des personnes hébergées, s'installe du fait de la discontinuité puis de la rupture des

86

Voir <https://www.feantsa.org/download/fr/2525022567407186066.pdf>

87

Luxembourg Country Profile 2018 FEANTSA.

88

Cour des Comptes (2017), *Ibid.*

89

Cour des Comptes (2017), *Ibid.*, p. 296.

90

Morrin H. (2018), "Using administrative data to inform operational and policy developments relating to family homelessness in the Dublin Region", disponible sur : https://www.feantsaresearch.org/download/203-morrin_ws_6_morrin_2819245005932973749.pdf

91

Données pour l'année 2017, disponibles sur le profil pays Pologne 2018 de la FEANTSA : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/19/country-profile-poland?bcParent=27>

92

Legal A. (2015), « Le recours aux prestations et services de protection sociale des personnes sans domicile », *Minima sociaux et prestations sociales - édition 2015*, DREES, disponible sur : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dossier2.pdf>

93

ONPES 2017, op. cit., p.197.

94

Shelter (2004), *Sick and tired: the impact of temporary accommodation on the health of homeless families*, disponible sur : https://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0009/48465/Research_report_Sick_and_Tired_Dec_2004.pdf

95

Rice B. (2006), *Against the Odds*, Shelter, disponible sur https://england.shelter.org.uk/professional_resources/policy_and_research/policy_library/policy_library_folder/against_the_odds

96

Digby A., Fu E. (2017), *Impacts of homelessness on children - research with teachers*, Shelter, disponible sur : https://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0011/1474652/2017_12_20_Homelessness_and_School_Children.pdf

97

Shelter (2018), *Briefing - In work, but out of a home*, disponible sur : https://england.shelter.org.uk/_data/assets/pdf_file/0004/145412/2018_07_19_Working_Homelessness_Briefing.pdf

98

Enseignant du secondaire, dans Shelter (2017), op. cit.

liens entre la personne et les services pouvant répondre à ses besoins. Les liens entre conditions d'hébergement et santé des usagers ont fait par exemple l'objet de nombreuses publications : selon toutes les études existantes, les problèmes de santé sont systématiquement bien plus répandus parmi la population sans-domicile que parmi la population générale. L'accès aux traitements, aux médicaments, à la couverture santé et aux services de santé est bien plus difficile pour les personnes sans domicile. Selon une étude de la DREES en **France**⁹², qui identifie une relation entre conditions d'habitat et recours à un professionnel du domaine sanitaire ou social, « de même que les épidémiologistes soulignent l'existence d'un "gradient social" en santé (la catégorie sociale la plus favorisée se caractérisant par des indicateurs sanitaires plus favorables que la catégorie immédiatement inférieure), on observe un gradient dans les situations d'hébergement des personnes sans domicile. Plus leurs conditions d'hébergement sont favorables, plus ils font appel à un médecin ou à un travailleur social ou se rendent dans un organisme de santé. Une personne vivant en logement accompagné a ainsi respectivement 3 fois plus de chances de consulter un médecin et 2,7 fois plus de chances de rencontrer un travailleur social qu'une personne dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation »⁹³. Les séjours prolongés en hébergement d'urgence ou temporaire ont des conséquences directes sur la santé des familles : dépressions, augmentation de la fréquentation des hôpitaux, baisse de l'estime de soi et de l'activité, vulnérabilité à certaines maladies (bronchites, tuberculose, asthme)⁹⁴... La santé et la scolarité des enfants vivant en hébergement d'urgence a fait l'objet de différentes études par Shelter en **Angleterre** : les enfants mal-logés ont deux fois plus de risques de quitter l'école sans aucun certificat d'études que les autres enfants⁹⁵. Les professeurs et professionnels de l'éducation décrivent de graves

conséquences de la privation de domicile sur les enfants et leur scolarisation : des problèmes pratiques d'accès aux équipements d'hygiène et de lessive, de perte de affaires, d'absence de lieux calmes pour faire ses devoirs ; des problèmes induits par le trauma émotionnel de la perte d'un chez soi, des sentiments écrasants de déplacement constant et engendrant des problèmes émotionnels et comportementaux liés au stress et à l'anxiété ; de l'épuisement et des problèmes de sociabilité et de maintenir des relations avec les autres enfants et les professeurs dus à l'éloignement du lieu d'hébergement avec l'école⁹⁶. Toujours selon une étude de Shelter, en Angleterre, plus de la moitié des ménages en hébergement temporaire ont un emploi : cette proportion est passée de 44 % en 2013 à 55 % en 2017⁹⁷. L'absence d'un chez soi stable et permanent peut avoir de lourdes conséquences sur le maintien d'un emploi : les personnes sans domicile doivent faire face à l'ostracisme et aux stigmates liés à leur situation, à l'instabilité dans le temps et dans l'espace qui peuvent provoquer des retards et absences répétés, à l'inadéquation entre structures horaires du travail et distance avec le lieu d'hébergement, à l'exacerbation du stress, à la chute de l'estime de soi, aux difficultés familiales et aux problèmes de santé engendrés par la situation d'hébergement...

« Ne pas avoir un logement permanent a un impact énorme sur la capacité des enfants à participer activement à l'école, en termes d'engagement dans les leçons et dans la vie sociale... en termes de construction des amitiés... Cela les retient, ils se sentent différents de tout le monde⁹⁸. »

La pénurie de solutions de sorties « vers le haut », vers le logement permanent, digne et abordable, ne laisse pas grand choix aux opérateurs de services : face à la demande croissante et à l'offre réduite de places en hébergement d'urgence, certains rallongent la durée des séjours pour éviter les remises à la rue, d'autres diminuent le nombre de nuitées allouées pour distribuer les places à un maximum de personnes. En France, face à la demande croissante et pour répondre au plus grand nombre, de nombreux services de prise en charge d'urgence 115/SIAO pratiquent une telle alternance de l'aide : les séjours d'une nuit ont représenté 52 % des attributions totales entre le 10 juin et le 10 juillet 2017, soit un niveau à peu près équivalent à celui observé en hiver (57 %)99.

L'hébergement d'urgence fait l'objet d'« un type d'institutionnalisation propre au sans-abrisme, faisant référence aux effets d'une dépendance prolongée à des régimes institutionnels qui tendent à coloniser les routines quotidiennes d'une personne sans-abri, de sorte que des parcours et objectifs de vie de plus long terme deviennent impossible même à envisager100 ». La nature institutionnelle de l'hébergement d'urgence est donc à la source d'une forme de ségrégation des personnes sans domicile qui, en étant isolées du reste de la société et contraintes de vivre collectivement entre elles, se retrouvent à perdre le contrôle de leur propre parcours, à ne plus avoir de prises sur les décisions qui les concernent. Les exigences et conditions de l'institution passent avant les besoins individuels des résidents. Ainsi, l'agenda européen de « dé-institutionnalisation », qui concerne principalement les structures d'aide sociale à l'enfance, les structures d'accueil des personnes ayant un handicap et les structures d'accueil de personnes âgées, devrait inclure les hébergements d'urgence institutionnalisés pour les personnes sans domicile101.

99

Fondation Abbé Pierre (2019), L'Etat du Mal-Logement en France, disponible sur : <https://www.fondation-abbepierre.fr/>

100

Arapoglou et al. (2015), Revisiting the Concept of Shelterization: Insights from Athens, Greece, *European Journal of Homelessness* 9(2), pp. 137-157; Glumbikova K. & Nedelnikova D. (2017), Experiencing a Stay in a Shelter in the Context of a Lack of Social Housing, *European Journal of Homelessness* 11(2), pp. 163-173, disponible sur : <https://www.feantsaresearch.org/download/research-note-27637362245047919608.pdf>

101

Voir FEANTSA (2013), *Time for transition: from institutional to community-based services in the fight against homelessness*, disponible sur : https://www.feantsa.org/download/final-feantsa_policy_statement_dii_367_673173804_5986026.pdf

102

Atlantide Merlat dans « L'expérience de la rue - Témoignages et recommandations depuis le poste de mal-logé », Les Cahiers de la Fondation Abbé Pierre Auvergne Rhône-Alpes #1 - Février 2019.

« L'institution attend des personnes accompagnées qu'elle se conforme à un système de relations pensé sans eux102. »

QU'EN DISENT CERTAINS RESPONSABLES POLITIQUES ?

« J'ai 52 ans. J'ai fait l'armée. Honnêtement, pour moi, dormir à la rue dans le centre de Londres me paraît bien plus agréable que... faire les exercices lorsque j'étais à l'armée... »

Adam Holloway, membre du Parlement du Royaume-Uni, avril 2018

« Si je prends l'exemple des mendiants à Namur, qui ont le RIS [Revenu d'Intégration Sociale], c'est un choix de vie, que l'on peut ne pas comprendre. »

Claude Eerdeken, bourgmestre d'Andenne - Belgique, août 2018

« Ne nous faisons pas d'illusions, lorsque quelqu'un devient sans-abri ça n'arrive pas en une nuit, ça prend sûrement des années de comportement néfaste, ou un comportement qui n'est pas celui de vous et moi. [...] Ils ont peur de venir, ils sont réticents, ils sont assez satisfaits de continuer avec le mode de vie chaotique qu'ils ont adopté. »

Eileen Gleeson, Responsable de Dublin Homeless Executive, novembre 2017

« On me demande assez régulièrement 'est-ce que tu donnes de l'argent aux personnes à la rue qui en demandent' et ma réponse est non car il y a des chances que ce soit une manière de nourrir une habitude [...] »

Nigel Adams, membre du Parlement au Royaume-Uni, septembre 2018

« Il y a plein de raisons pour lesquelles un SDF refuse d'être mis à l'abri : ne pas être en communauté, certains sont dans des situations psychologiques très compliquées, d'autres souhaitent rester en couple, d'autres sont avec des animaux domestiques (...). Le chiffre que l'on a, c'est que cinquante SDF par jour dorment malgré eux dehors dans le froid. [...] Pour l'immense majorité, c'est leur choix, oui [de dormir dans la rue, ndr]. »

Sylvain Maillard, député - France, février 2018

« Nous acceptons en permanence d'être provoqués par des groupes de plaidoyer, qui seraient appelés lobbyistes dans n'importe quel autre domaine, qui essaient de faire oublier le fait que nous avons des niveaux équivalents de sans-abrisme, ce qui est une tragédie humaine, à ceux des autres principaux pays d'Europe. C'est normal. »

Conor Skehan, ancien président de l'Agence du Logement - Irlande, janvier 2019

« Ces 1.500 places en CPH seront ouvertes en Île-de-France, mais la vocation des réfugiés est également d'aller en région, car la crise du logement à Paris ne permet pas de les accueillir. Mais s'ils ne veulent pas et préfèrent aller dans la rue, c'est leur choix, ils sont libres. »

Didier Leschi, directeur de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration - France, janvier 2019

« Les gens en situation de difficulté, on va davantage les responsabiliser car il y en a qui font bien et il y en a qui déconne »

Emmanuel Macron, président de la République Française, janvier 2019

« Nous avons besoin d'un nettoyage de masse, rue par rue, place par place, quartier par quartier. Nous devons être durs car des parties entières de nos villes, des parties entières de l'Italie, sont hors de contrôle »

Matteo Salvini, Premier Ministre Italien, à propos du recensement des populations Rom en Italie, juin 2018

Chambre d'un abri d'urgence après rénovation dans le cadre de la recherche-action « Living in the dorm », Turin, Italie
Design : Dipartimento Architettura e Design - Politecnico di Torino for Fondazione Progetto Arca onlus © Daniele Lazzaretto - Lilithphoto



Réfectoire dans un abri d'urgence,
Barcelone, Espagne – Source : Ville de Barcelone



Espaces communs d'un abri d'urgence après rénovation dans le cadre de la recherche-action « Living in the dorm », Turin, Italie
Design: Dipartimento Architettura e Design - Politecnico di Torino for Fondazione Progetto Arca onlus © Daniele Lazzaretto - Lilithphoto



Abri de nuit,
Berlin, Allemagne – Source : BAGW



Chambre d'un centre d'hébergement d'urgence,
Paris, France - Source : Samu Social