

III. POURQUOI, ET VERS QUOI, OUVRIR LA PORTE DE SORTIE

Le droit à l'hébergement est un droit fondamental, qui ne doit pas être remis en question. Il ne s'oppose pas au droit au logement, il est son pendant dans des situations d'urgence. En Europe, le système d'accueil d'urgence remplit un rôle qui ne devrait pas être le sien. L'hébergement d'urgence systématisé est une réponse réactive au sans-abrisme (ni curative, ni préventive), désorganisée (sans stratégie) et segmentée (non continue). L'utilité de l'hébergement dédié à l'urgence n'est pas questionnée ici ; c'est l'hébergement d'urgence comme système principal de réponse au sans-abrisme, généralisé et institutionnalisé, qu'il faut remettre en cause. Là où le sans-abrisme a été combattu avec succès, l'hébergement d'urgence est toujours présent, de manière résiduelle : à **Helsinki**, après la mise en œuvre d'une politique volontariste et intégrée d'éradication du sans-abrisme basée sur les principes du Logement d'Abord, il reste aujourd'hui 52 lits d'urgence, où les personnes restent très peu de temps car sont accompagnées et réorientées au plus vite vers des logements individuels dignes.

1. LE COÛT DU SANS-ABRISME EN EUROPE

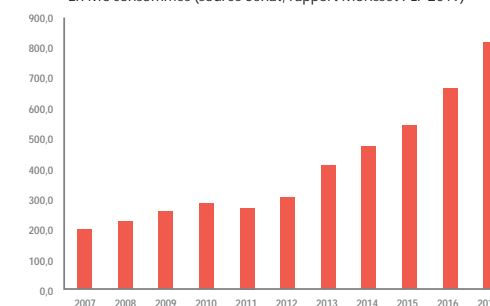
Le coût humain et social de l'expansion de la privation de domicile en Europe est colossal. Le fait qu'aujourd'hui, partout en Europe, de plus en plus de personnes vivent à la rue ou de manière prolongée dans des hébergements d'urgence inadéquats est une violation continue des droits humains les plus élémentaires. Mais en réalité, la prise de décision politique est au moins autant motivée par le rapport coûts-efficacité des politiques publiques que par le respect et la mise en œuvre des droits humains. Il est donc important de souligner que l'échec de la lutte contre le sans-abrisme et le maintien de politiques inefficaces en la matière ont aussi de réels coûts économiques, parfois largement sous-estimés. L'hébergement, lorsqu'il se transforme en solution palliative de long terme et perd sa fonction première de réponse à l'urgence, induit nécessairement des coûts très élevés¹⁰³.

103
Voir Observatoire Européen du Sans-abrisme (2013), *The Costs of Homelessness in Europe – An assessment of the current evidence base*, EOH Comparative Studies on Homelessness, disponible sur : http://www.housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/03/feantsa-studies_03_web-Cost-of-Homelessness.pdf

104
National Audit Office - Angleterre (2017), *Homelessness Report*, disponible sur : <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Homelessness-Summary.pdf>

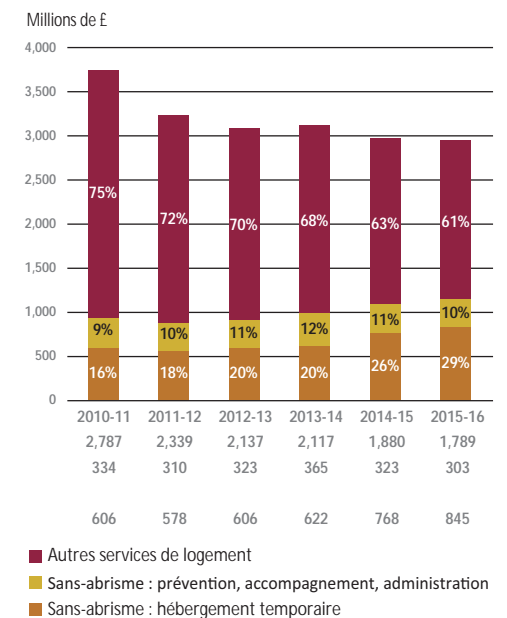
ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN FRANCE

Evolution des dépenses d'hébergement d'urgence
En M€ consommés (source Sénat, rapport Morisset PLF 2019)



Source : Fondation Abbé Pierre (2019), 24^e Rapport sur l'état du mal-logement en France

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES AUTORITÉS LOCALES EN ANGLETERRE EN MATIÈRE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME



Source : National Audit Office (2017), *Homelessness Report*.

En **Angleterre**, le National Audit Office, en charge de l'évaluation des politiques publiques, a dénoncé en 2017 l'inefficacité des dispositifs publics de lutte contre le sans-abrisme, en particulier en matière de rapport coût-efficacité. Il a pointé du doigt l'augmentation des dépenses publiques dans les services de gestion du sans-abrisme couplée à la réduction simultanée des dépenses dans la prévention. Les dépenses des autorités locales en matière d'hébergement temporaire d'urgence ont en effet augmenté

105

Observatoire Européen
du Sans-Abrisme
(2019), op. cit.

106

Fondation Abbé Pierre
(2019), 24^e Rapport sur
l'Etat du Mal-Logement
en France, op. cit.,
p. 298.

107

Pleace N. & al. (2013),
dans Demaerschalk
E., Lescrauwaet D.
(2015), The Costs of
Flemish Homeless
Care, *European Journal
of Homelessness* Vol.
9, No. 1, Juin 2015,
disponible sur : <https://www.feantsaresearch.org/download/article-4-41657920004194371024.pdf>

108

Sullivan & al. (2000),
dans Demaerschalk E.,
Lescrauwaet D. (2015),
op. cit.

109

Van Leerdam J.
(2013), Analysing
Costs and Benefits of
Homelessness Policies
in the Netherlands:
Lessons for Europe,
*European Journal of
Homelessness* Vol.
7 No.2, disponible
sur : https://www.feantsaresearch.org/download/jv1_review172622809360155612.pdf

110

Le périmètre de coût
inclut la contribution
des pouvoirs publics
à l'hébergement, à la
redevance, au loyer
(subventions/dotations,
APL, APL-foyer) ; le coût
de l'accompagnement
social s'il y en a eu ;
le coût de la gestion
locative sociale ou
adaptée s'il y en a
eu ; ainsi que le coût
du recours à des
services de santé.
Agence Nouvelle des
Solidarités Actives
(2017), Le Logement
d'abord, et après –
Bilan et propositions
pour la généralisation
du logement d'abord
en France, pp.
14-15, disponible
sur : https://www.solidarites-actives.com/sites/default/files/2018-03/Ansa-AT-Logementdabord-Rapport_2017_VF.pdf

111

Crisis (2015), *At What
Cost*, disponible sur :
<https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/homelessness-knowledge-hub/cost-of-homelessness/>

de 39 % entre 2010-2011 et 2016-2017, alors que les dépenses pour les services de logement ont baissé de 21 % sur la même période¹⁰⁴. En **Irlande**, selon Focus Ireland, les dépenses publiques en matière d'hébergement d'urgence et temporaire sont passées de 19 millions d'euros en 2013 à 46 millions d'euros en 2017. Se pose également la question de la délégation des services aux acteurs privés : à Dublin en 2017, plus de 50 % des dépenses de l'hébergement d'urgence ont été aiguillées vers des opérateurs privés à but lucratif, dont les objectifs ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins des personnes hébergées. Cette même année, les premiers prestataires de services pour les ménages sans-abri étaient les hôteliers/B&B et cinq organisations associatives¹⁰⁵. A Dublin, les dépenses annuelles en nuitées d'hôtel et guesthouses sont passées de 455 000 euros en 2012 à 36 millions d'euros en 2016. Allouer de l'argent public à des entités lucratives qui n'ont au départ ni la vocation, ni l'expertise, ni l'expérience pour héberger dignement des personnes sans domicile est un non-sens absolu, surtout lorsqu'on connaît les conséquences dramatiques des conditions de vie en hôtel sur les familles et les enfants, décrites précédemment. En **France**, le recours aux nuitées hôtelières représente un coût moyen journalier de 17,1 euros (contre 6,7 euros par jour en moyenne pour une place en intermédiation locative), soit près de 281 millions d'euros pour les 45 139 places en 2017¹⁰⁶. Contrairement aux idées reçues, les abris de nuit ne sont pas les moins chers en termes de dépenses publiques. Les dépenses induites par l'occupation d'une place pour une nuit en abri ont été estimées par différentes études : en moyenne 53 € en **Flandre** (inclut les dépenses liées au personnel, à l'infrastructure, à l'entretien, aux en-cas du soir et du matin), 43 € en **France**, 54 € en **Allemagne**, 78 € aux **Pays-Bas**¹⁰⁷.

Les coûts liés au sans-abrisme vont plus loin que ceux uniquement liés à l'hébergement

d'urgence : les services de santé, de police et les services judiciaires peuvent être impliqués dans le parcours d'une personne sans-domicile. En **Flandre**, le coût annuel d'une personne ayant passé huit mois en abri d'urgence et quatre mois en prison est estimé à 28 320 € ; une personne ayant passé six mois en abri d'urgence et six mois en service psychiatrique coûterait 62 280 € par an. Il faut cependant noter que toute personne sans domicile n'implique pas de telles dépenses publiques ; toutes les personnes sans domicile ne passent pas par des abris de nuit, des services psychiatriques ou des services pénitentiaires. Certaines études montrent par exemple que des personnes sans domicile ayant des problèmes psychiatriques font en réalité moins usage des services publics généraux que la population logée¹⁰⁸. Selon une étude coûts-bénéfices menée en 2013 aux **Pays-Bas**, investir 1 euro dans des politiques efficaces d'éradication du sans-abrisme réduit d'au minimum 2 euros les dépenses publiques dépensées dans d'autres domaines annexes importants (santé, justice pénale, logement) : prévenir vaut mieux, en termes humains et financiers, que guérir¹⁰⁹. Une recherche en **France** a estimé que sur cinq ans, les parcours des personnes sans abri qui ont réussi à accéder au logement social coûtent en moyenne 9 000 € par personne par an, tandis que les parcours des personnes qui ont fait des allers-retours entre la rue et l'urgence coûtent environ 20 000 € par personne par an, soit plus du double¹¹⁰. Selon une étude de Crisis, en **Angleterre**, laisser une personne dormir à la rue pendant 12 mois coûterait, en plus du prix humain, 20 128 £ (environ 23 000 €) aux autorités publiques, contre 1 426 £ (environ 1 629 €) si une intervention réussie de prévention était menée.

De manière plus générale, le coût annuel total du mal-logement en Europe est estimé à 194 milliards d'euros par Eurofound. La transformation du logement inadéquat, ou au moins l'amélioration des unités indignes à un niveau acceptable,

112

Eurofound (2016),
Inadequate housing
in Europe: Costs
and consequences,
Publications Office
of the European
Union, Luxembourg,
disponible sur : <https://www.eurofound.europa.eu/fr/publications/report/2016/quality-of-life-social-policies/inadequate-housing-in-europe-costs-and-consequences>

113

Pour en savoir plus sur
les stratégies intégrées
d'éradication du sans-
abrisme, voir FEANTSA
et Fondation Abbé
Pierre (2018), 3e Regard
sur le Mal-Logement
en Europe 2018,
disponible sur <https://www.feantsa.org/en/report/2018/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>

2.

INVESTIR LE « CHEZ SOI »

coûterait environ 295 milliards d'euros (aux prix de 2011). Si toutes les améliorations étaient réalisées immédiatement, la dépense que cela représenterait pour les économies européennes serait remboursée en 18 mois grâce aux économies estimées (gains sur les soins de santé et meilleures retombées sociales). En d'autres termes, pour 3 euros investis, 2 euros seraient récupérés en un an¹¹².

Les gouvernements devraient investir dans l'éradication du sans-abrisme. Partout en Europe, le nombre de personnes en demande d'hébergement d'urgence augmente, ou au mieux reste stable, et les solutions de sortie sont bloquées ; continuer d'augmenter simplement les dépenses publiques dans les dispositifs

L'édition précédente du présent rapport¹¹⁵ a montré que l'éradication du sans-abrisme n'était pas une utopie mais nécessitait l'adoption de stratégies intégrées, volontaristes, réalistes, basées sur l'accès au logement comme droit fondamental. La transition d'un système de gestion de l'urgence à une politique effective de lutte contre le sans-abrisme doit être accompagnée financièrement et politiquement : une place en hébergement fermée ne peut être remplacée par l'ouverture d'une seule place en logement individuel. En **Finlande**, l'expérience de mise en œuvre d'une politique publique du Logement d'abord a montré qu'une place en hébergement d'urgence fermée devait être compensée par l'ouverture de cinq places en logement individuel. La transformation du plus grand abri de nuit d'Helsinki, Alppikatu 25, en 81 unités de logement accompagné a par exemple été mise en œuvre entre 2009 et 2011. Un objectif commun d'améliora-

114

Pleace N., Quilgars
D. (2013), *Improving
Health and Social
Integration through
Housing First | A
Review*, Centre for
Housing Policy/
University of York and
European Observatory
on Homelessness,
disponible sur : https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/improving_health_and_social_integration_through_housing_first_a_review.pdf

115

<https://www.feantsa.org/en/report/2018/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017>

116

Y-Foundation (2018), *A
Home of Your Own*, op.
cit., p. 30.

d'urgence ne résoudra pas cette saturation. La mise en place de réelles stratégies, permettant un investissement ciblé dans la prévention et la sortie durable des situations de privation de domicile, est la seule solution efficace¹¹³. C'est dans un tel contexte que l'hébergement d'urgence pourra remplir sa fonction, plus humainement et plus dignement, en tant que solution d'urgence exclusivement. Il a été prouvé via de nombreuses études que le Logement d'Abord représente un usage plus efficace de l'argent public, comparé aux autres services. La raison en est simple : les taux de succès du Logement d'Abord en matière de suppression du sans-abrisme chronique sont supérieurs à tous ceux démontrés par d'autres modèles de services¹¹⁴.

tion a été fixé, les résidents ont été inclus dès le départ dans la planification et la mise en œuvre des changements, les règles ont été remaniées pour ne plus mettre personne à la porte sans solution – et pour remplacer les interdictions par des droits et des responsabilités, les équipes ont été formées aux nouvelles façons de faire et de nouveaux professionnels ont été embauchés. De manière générale à Helsinki, les abris de nuit et hôtels comptaient 2 121 places pour les personnes sans-abri en 1985, contre 52 en 2016. A l'inverse, le nombre de personnes en logement accompagné a augmenté depuis les années 1980 et l'adoption des principes du Logement d'Abord en 2008 : à Helsinki, le nombre de places en logement accompagné est passé de 127 en 1985 à 1309 en 2016 et le nombre de places dans des appartements locatifs autonomes de 65 en 1985 à 2 433 en 2016¹¹⁶.

**LES PRINCIPES CLÉS DE LA MISE EN PLACE
DU LOGEMENT D'ABORD ONT ÉTÉ DÉTAILLÉES
PAR LA PLATEFORME EUROPÉENNE
DU LOGEMENT D'ABORD¹¹⁷ :**

Certaines conditions doivent être réunies pour mettre en œuvre la transition¹¹⁸ : une meilleure connaissance et un suivi rigoureux des situations de privation de domicile ; le respect du droit inconditionnel à l'hébergement ; la mise à disposition massive de logements abordables et la mobilisation d'un secteur fort, et non résidualisé, de logements sociaux ; organiser l'accompagnement dans le logement en fonction des besoins de la personne ; renforcer les capacités d'initiative, la formation et l'adaptation du secteur du sans-abrisme et de l'ensemble des professionnels dans les secteurs afférents ; renforcer la transversalité et les approches préventives et intégrées.

« ... Mais où trouver les logements ? »

Les territoires, les villes, les différents niveaux de gouvernance locaux, régionaux, nationaux, supranationaux, doivent libérer les synergies et mobiliser les marges de manœuvres existantes. En parallèle de l'arrêt des coupes austéritaires dans les aides sociales en particulier au logement, les leviers à utiliser ne manquent pas : la mobilisation de logements sociaux et très sociaux, la mobilisation du parc privé et des logements

vacants à des fins sociales, la régulation du marché locatif privé, l'accompagnement aux occupations temporaires sur des interstices urbaines ... Un nécessaire changement de culture et de vision des responsables politiques et du grand public est indispensable afin de promouvoir le logement comme un droit et non comme une marchandise. La criminalisation du sans-abrisme et la privatisation rampante de l'espace public doivent être condamnées fermement.

En Ecosse, la loi oblige les municipalités à fournir un logement permanent aux personnes sans domicile. Pour rendre la loi effective, les communes s'appuient sur l'attribution des logements sociaux. A Edimbourg, 75% des places en logements sociaux publics ont été attribuées à des ménages sans domicile en 2016/2017.

Les coupes budgétaires menées aux dépens des services d'hébergement d'urgence au nom de l'instauration du Logement d'Abord font l'objet de nombreuses inquiétudes, par exemple en France et au Royaume-Uni, et à raison¹¹⁹. Car il ne faut pas prendre la réduction du stock en hébergement d'urgence comme un point de départ de la mise en œuvre d'un plan Logement d'Abord, mais comme un résultat prouvant l'efficacité d'un tel plan.

L'hébergement d'urgence à sa juste place doit devenir un service de transition de court terme, accessible à tous et toutes, et une plateforme de redirection vers des solutions adaptées. L'empowerment, la pair-aidance, l'adaptation de l'environnement et des pratiques professionnelles aux besoins et aux ressources des personnes accueillies doivent être au cœur des services d'aide aux personnes sans domicile. Les

117

<https://housingfirsteurope.eu/>

118

Voir Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (2018), 5 conditions nécessaires à la mise en œuvre du « Logement d'Abord », disponible sur : <http://www.hclpd.gouv.fr/parution-du-rapport-annuel-cinq-conditions-a-la-a176.html>

119

Chapelet H. & Lardoux C. (2018), *op. cit.*

besoins psychologiques, émotionnels et sociaux des personnes accueillies doivent devenir la base d'action des services, via une approche inclusive, tant au niveau de l'environnement bâti que des relations sociales.

« Roberto est un résident, en fauteuil roulant, dépendant à l'alcool et aux besoins complexes. Il consomme 5L d'alcool par jour. Il a fait beaucoup d'allers-retours entre les services, jusqu'à arriver ici. On lui a demandé quelle était la dose minimum d'alcool dont il pouvait se contenter en une journée. Il nous a dit 3L. Nous avons donc conclu un arrangement : l'infirmière lui donne 1L le matin, 1L le midi, 1L le soir ; c'est lui qui paie l'alcool, c'est nous qui lui administrons. Cela fait 5 mois qu'il est stabilisé dans la résidence, et sa situation s'est nettement améliorée¹²⁰. »

Le principe de la continuité de la prise en charge dans les centres d'hébergement d'urgence doit permettre non seulement d'éviter de remettre les personnes à la rue après une nuit, ce qui est indispensable pour garantir la dignité des personnes, mais également de garantir que les sorties ne se fassent que « par le haut », c'est-à-dire vers des solutions pérennes, sécurisées, dignes et abordable de logement, accompagné ou non en fonction des besoins des personnes. La prévention et l'intervention rapide ont un rôle primordial à jouer ici. Il est important que les prestataires de services comprennent les comportements, se concentrent plus sur les besoins et les difficultés des personnes qui sont sans-abri chroniques. Un cercle vicieux existe entre sans-abrisme et traumatisme. Le logement devrait être obtenu le plus rapidement possible afin de minimiser la possibilité d'accumuler les expériences traumatiques.

Le sans-abrisme est un problème structurel, causé par la perpétuation des inégalités, de la pauvreté, et par les défaillances des politiques sociales, des politiques du logement, des poli-

« Les professionnels ne sont pas assez sensibilisés aux services à bas seuil d'accessibilité. Il est primordial de former les équipes à cela. Il faut que l'ensemble des acteurs comprennent qu'il y a des personnes qui ne se réintègreront jamais, pas au sens où nous l'entendons. Ces personnes doivent être aidées, elles aussi. C'est ça le sens de ne laisser personne à l'abandon¹²¹. »

tiques migratoires, des politiques de santé. La transversalité, ou la fin de l'action publique en silos, est donc une clé indispensable pour effectuer une transition effective. L'échec de l'application de l'austérité aux politiques publiques est flagrant : dans les structures spécialisées d'aide sociale à l'enfance, dans les structures hospitalières et pénitentiaires, les dispositifs institutionnels ou de proximité de santé mentale, les dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'asile, les restrictions budgétaires rendent les suivis de parcours impossibles sur le long terme.

De manière générale, l'austérité appliquée drastiquement aux politiques sociales a eu des effets directs sur le sans-abrisme : la réforme des allocations logement en Angleterre, en rendant encore moins abordables les logements pour les personnes allocataires, a été fustigée par la Cour d'Audit comme étant un élément expliquant l'augmentation du nombre de personnes sans domicile¹²². La fin d'un contrat locatif privé est devenue depuis 2012 la première cause de sans-abrisme dans ce pays. Selon des études menées par Shelter, d'ici 2020, 83 % des logements anglais seront financièrement hors de portée des locataires bénéficiant de l'aide au logement. Il est donc indispensable, et possible, de combattre le mal-logement à sa source, par des politiques de prévention du sans-abrisme liées étroitement aux politiques de lutte contre l'exclusion sociale. Une prévention effective consisterait à s'assurer qu'à n'importe quel moment, dans tous les services publics sociaux

120

Sonia Veloso, médecin et directrice, URPSA, Porto (Octobre 2018).

121

Sonia Veloso, médecin et directrice, URPSA, Porto (Octobre 2018).

122

National Audit Office (2017), *op. cit.*