

sans exception, l'on puisse s'assurer que leurs usagers bénéficient d'un logement digne et sécurisé.

La prévention est maintenant au cœur de la stratégie nationale 2016-2019 de fin du sans-abrisme en **Finlande**¹²³. A Vienne en **Autriche**, un modèle performant de prévention des expulsions pour l'ensemble du secteur locatif a été mis en place par la municipalité. Les tribunaux sont obligés d'informer le département social d'un ordre d'expulsion, ce qui engendre un meilleur accompagnement des ménages concernés. Des exemples de politiques intégrées de prévention existent également au **Royaume-Uni** : un système de devoirs légaux de prévention du sans-abrisme pour les autorités locales y a été instauré. Les autorités locales du Pays de Galles et d'Angleterre ont un devoir quasi universel d'essayer de prévenir le sans-abrisme pour quiconque dans leurs frontières administratives se trouvant en risque de sans-abrisme dans les 56 jours. Cela se concrétise par la mise en place d'une *Housing Options Team* : une équipe est assignée à une personne « à risque » et fait le lien avec d'autres services en fonction de la situation (dépôts de garantie locative, services de conseil et d'aide juridique au logement, agences immobilières sociales et agences locales de location avec un accès rapide au logement, accompagnement global – addictions, dettes, santé et santé mentale, aides sociales, etc.-). Ces services travaillent en lien étroit avec les services « homelessness relief », dont l'objectif est de reloger le plus rapidement possible et de minimiser l'expérience de sans-abrisme lorsqu'elle se manifeste. Les résultats de cette législation sont encourageants. Cependant, « la législation peut avoir du succès, elle sera toujours compromise par des problèmes sociaux plus pressants, comme le manque de logements disponibles, les réformes sociales en cours qui poussent beaucoup de personnes vers la privation de domicile, et les coupes chroniques des

fonds des autorités locales »¹²⁴. En Ecosse, les mêmes types de services *Housing Options* ont été instaurés en 2009 avec un fonds de mise en œuvre destiné aux autorités locales, qui a permis de créer des plateformes locales d'échanges de bonnes pratiques en matière de prévention¹²⁵ : grâce à l'introduction de ces services de prévention, ainsi qu'à l'adoption de politiques locales de logement d'abord et à l'abolition de certains critères de priorité d'accès en 2012, le nombre de demandes d'aide de personnes sans domicile a fortement décru entre 2009 et 2014 en Ecosse et s'est ensuite stabilisé.

Ce qu'on entend par « mettre fin au sans-abrisme »

- **Plus personne ne vit à la rue, en tente ou dans sa voiture.**
- **Chacun-e a un endroit sécurisé et stable où vivre, personne ne vit en hébergement d'urgence sur le moyen ou long terme sans plan de sortie rapide vers un logement pérenne.**
- **Là où on peut prédire le sans-abrisme, on peut le prévenir : personne ne quitte son logement, est forcé de quitter son logement ou une institution (prison, hôpital, aide à l'enfance...) sans solution de logement.**

Crisis (2018), *Everybody in: How to end homelessness in Great Britain*, disponible sur : <https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/the-plan-to-end-homelessness-full-version/executive-summary/>

123

Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019, disponible sur : <https://www.homelesshub.ca/resource/action-plan-preventing-homelessness-finland-2016%E2%80%932019>

124

University of Salford Manchester (2018), "Lessons 'need to be learned' from Welsh homelessness law", disponible sur : <https://www.salford.ac.uk/news/articles/2018/lessons-need-to-be-learned-from-welsh-homelessness-law>

125

<https://www.gov.scot/policies/homelessness/housing-options/>

QUE DOIT FAIRE L'EUROPE ?

L'Union européenne a une responsabilité envers les personnes sans domicile et mal-logées. Les droits humains et la dignité sont des valeurs fondamentales de l'Union européenne. Les engagements de l'Union européenne envers les objectifs et les droits sociaux sont au cœur du projet européen, en parallèle des objectifs économiques. Ces engagements ont été renforcés au cours des années, et ont été consacrés dans le Traité de Lisbonne. Face aux répercussions de la récession économique de 2008, à la montée des euroscepticismes et des nationalismes, l'Union européenne tente de relancer ses ambitions sociales et de convaincre les citoyens que le progrès social est toujours possible : l'engagement du « tripe A social » de Jean-Claude Juncker, le plan d'investissement pour l'Union européenne incluant une dimension sociale de plus en plus importante, les Objectifs de Développement Durable 1.1 et 11.1, et plus récemment le Socle Européen des Droits Sociaux, sont autant d'initiatives qui fournissent aux institutions européennes des leviers d'action pour contribuer à la réduction du sans-abrisme.



Atelier de rénovation dans le cadre de la recherche-action « Living in the dorm », Turin, Italie
Dipartimento Architettura e Design - Politecnico di Torino for Fondazione Progetto Arca onlus © Daniele Lazzaretto - Lilithphoto

Cependant, le chemin est encore long pour prouver aux citoyens que les Etats membres de l'Union européenne et les institutions peuvent œuvrer collectivement pour le progrès social. Le fait que le sans-abrisme non seulement persiste, mais augmente rapidement dans la majorité des pays européens en est un rappel alarmant : l'intégration européenne n'a pas éliminé la pauvreté ni permis une qualité de vie décente pour tous. Malgré l'engagement de « ne laisser personne à l'abandon » dans le cadre des Objectifs de Développement Durable, une part de la population européenne est abandonnée dans des situations de privation de domicile et de logement indigne.

Le Socle Européen des Droits Sociaux a suscité de nouvelles attentes quant au rôle de l'Union européenne sur ce front¹²⁶. Il s'agit d'un engagement politique, qui établit le logement et l'assis-

tance aux personnes sans abri comme l'un des vingt domaines sur lesquels les Etats membres devraient concentrer leurs efforts. Proclamé en novembre 2017, il est non contraignant pour les Etats membres, et n'a pas encore fait l'objet de plan de mise en œuvre concret. Via son article 19 sur le logement et l'aide aux sans-abri, la Commission européenne affirme le droit à « un accès au logement social ou à une aide à un logement de qualité » qui « doit être fourni aux personnes dans le besoin », un droit des personnes vulnérables à « une assistance et une protection appropriées contre les expulsions forcées », et enfin un droit à « un abri et des services adéquats » qui « doivent être fournis aux sans-abri afin de promouvoir leur inclusion sociale ».

Quatre leviers peuvent être identifiés pour structurer l'action européenne et réaliser le droit au logement pour tous et toutes.

126

https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr

52

LA DÉFENSE DES VALEURS FONDAMENTALES DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne a un devoir unique à jouer dans la protection des droits fondamentaux, de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité et de l'Etat de droit : elle devrait s'assurer que les politiques des Etats membres respectent les droits humains et ne contribuent pas à la criminalisation et à la pénalisation du sans-abrisme. L'instauration d'interdictions de mendier, de dormir ou de s'installer sur l'espace public, devrait être fermement condamnée. Le silence de la Commission européenne à propos de la criminalisation, dans la Constitution même, du sans-abrisme en Hongrie depuis 2018 est un manquement flagrant à ce devoir. Nous appelons à une condamnation ferme de cette politique inhumaine menée par le gouvernement hongrois.

Nous invitons les villes européennes à signer la Déclaration des droits des personnes sans-abri¹²⁷ afin de réaffirmer leur engagement vis-à-vis des droits humains fondamentaux. En tant que gardienne des Traités Européens, la Commission européenne est garante du respect, par les Etats membres, des obligations qui découlent des droits humains fondamentaux. Le droit inconditionnel à l'hébergement d'urgence devrait être clairement affirmé, afin de mettre fin à l'attribution arbitraire des places disponibles entre différents groupes vulnérables.

LA COMPÉTENCE LÉGISLATIVE

Les organisations de lutte contre le mal-logement sont tout à fait conscientes de l'importance du principe de subsidiarité pour les institutions européennes et de l'absence de compétence de l'Union européenne en matière de logement. Toutefois, le logement n'est pas une île : la privation de domicile prend sa source dans les défaillances de multiples politiques

publiques qui ne protègent pas les populations qu'elles ciblent de la perte d'un logement. L'UE doit arrêter de se cacher derrière l'argument d'un manque de compétence en matière de logement pour justifier l'inaction. Il faut plutôt reconnaître l'impact des compétences européennes sur la question du logement et agir en fonction. La législation européenne, entre autres en matière de migration, libre-circulation, anti-discrimination, handicap, taxation, protection des consommateurs, compétition, énergie et, gouvernance macro-économique, doit prendre en compte la résorption du sans-abrisme et les droits des personnes sans domicile.

En ce qui concerne la liberté de circulation par exemple, les incertitudes d'interprétation des règles de droit européen en la matière laissent une trop grande marge de manœuvre aux politiques locales, qui sont plus influencées par le climat politique que par une compréhension et des valeurs communes. La Commission européenne devrait renforcer son contrôle et sa sanction lorsque les Etats membres transgressent la législation européenne sur la liberté de circulation. Elle pourrait également établir un nouveau cadre législatif qui garantirait l'accès aux services de base, dont l'hébergement, aux citoyens européens en mobilité, afin de protéger leurs droits fondamentaux, à l'image de la directive sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile¹²⁸.

De manière plus générale, en matière de migration, l'Union européenne devrait considérer le sans-abrisme parmi les personnes migrantes comme le résultat de facteurs structurels, incluant l'inadéquation des centres d'accueil et l'incapacité à gérer la question des personnes en situation irrégulière. La Commission européenne doit garantir la continuité dans le logement pour toutes les personnes en procédure de demande d'asile¹²⁹. Elle devrait investir dans des solutions de logement et d'hébergement pour promouvoir l'intégration des personnes

127

<https://www.housingrightswatch.org/fr/billofrights>

128

FEANTSA (2018), Effectively tackling homelessness amongst mobile EU citizens: the role of homelessness services, cities, Member States and the EU, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/effectively-tackling-homelessness-amongst-mobile-eu-citizens7332890560782313964.pdf>

129

FEANTSA & Greek Network for the Right to Shelter and Housing (2019), A Home for Refugees: The Need for Housing Throughout Asylum Procedures and Beyond, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/news/2019/02/01/news-feantsa-and>

53

migrantes. Elle devrait garantir l'accès aux services de base (alimentation, santé et hébergement) sans considération du statut administratif et assurer l'allocation des ressources nécessaires aux services travaillant avec ces personnes.

D'autres compétences législatives, comme celles en matière de protection des consommateurs ou en matière de lutte contre les discriminations par exemple, pourraient être investies afin de s'assurer que la législation européenne ne néglige pas les personnes qui sont citoyennes et détentrices de droits avant d'être sans domicile : une amélioration législative de la protection des consommateurs pourrait inclure des règles protectrices contre les expulsions et les saisies immobilières, dans le cadre de l'Union européenne bancaire.

L'INVESTISSEMENT

Le budget européen est l'un des outils importants pour aider les Etats membres à résorber le sans-abrisme. Le budget de l'Union européenne est fixé dans un cadre pluriannuel. Dans le cadre financier pluriannuel actuel (2014-2020), les fonds structurels et d'investissement permettent de soutenir les actions de lutte contre le mal-logement, notamment via le Fonds Social Européen (au moins 20 % du FSE dans chaque Etat membre doivent être consacrés à la promotion de l'inclusion sociale, la lutte contre la pauvreté et les discriminations), le Fonds Européen de Développement Régional et le Fonds Européen d'Aide aux plus Démunis. De plus, le plan « Juncker » d'investissement pour l'Europe fournit une garantie de l'Union dans la mobilisation de l'investissement pour relancer la croissance. Cet instrument, lancé en 2015, a le potentiel pour mobiliser de l'investissement fléché vers du logement abordable afin de lutter contre le sans-abrisme.

Le futur cadre financier pluriannuel (2021-2027),

actuellement en cours de négociation, ouvre encore de nouvelles possibilités pour le financement de mesures de résorption du sans-abrisme, à la fois via les fonds structurels et via le futur programme d'investissements qui succède au plan « Juncker » : InvestEU. Les projets de réglementation pour les futurs fonds ESF+ et FEDER sont positifs en termes d'utilisation simplifiée de ces instruments pour la lutte contre le sans-abrisme. InvestEU prévoit un accent accru sur l'investissement social, en particulier l'infrastructure sociale, avec le logement abordable comme priorité.

Il est important de rappeler que la responsabilité première pour organiser et financer les mesures de lutte contre le sans-abrisme demeure à l'échelle locale, régionale et nationale. La valeur ajoutée du financement européen devrait être d'améliorer les politiques et les services. Les meilleures initiatives en matière de privation de domicile financées par l'UE soutiennent la transition de la gestion à l'éradication du sans-abrisme. Malheureusement, les investissements dans le domaine du sans-abrisme, qu'ils proviennent de fonds nationaux ou européens, se concentrent sur des dispositifs de gestion court-termiste du problème plutôt que sur des approches stratégiques visant la fin du sans-abrisme. Jusqu'à présent, nous avons par exemple observé peu de fonds européens investis dans des infrastructures de logement pour fournir un chez soi permanent aux personnes sans domicile. De manière générale, les fonds structurels et d'investissement européens n'atteignent que rarement les personnes les plus vulnérables. Il existe cependant des exemples de très bonnes pratiques, qui ouvrent la voie : le rôle des fonds européens est de soutenir les acteurs qui souhaitent transformer leurs pratiques et d'encourager la transition des systèmes basés sur l'urgence vers des politiques stratégiques de prévention et de résorption du sans-abrisme par le logement¹³⁰.

130

Voir FEANTSA (2017), FEANTSA Ending homelessness Awards 2017 – A handbook on using the European Social Fund to fight homelessness, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/fea-007-17-eu-funding-ok-788576581773537732.pdf> et <https://www.feantsa.org/en/report/2017/10/12/feantsa-ending-homelessness-awards-a-handbook-on-using-the-european-social-fund-to-fight-homelessness?bcParent=27>

LE SUIVI, LA COORDINATION ET L'ORIENTATION

En matière de sans-abrisme, les institutions européennes ont un rôle d'orientation des politiques, de partage de bonnes pratiques et de mutualisation des savoirs. S'il est déjà endossé par les institutions, ce rôle doit se renforcer et devenir plus dynamique pour déboucher sur des résultats concrets, en particulier au vu de l'aggravation dramatique de la situation. Les enquêtes de l'Eurobaromètre montrent que l'accès au logement abordable est une préoccupation majeure pour les citoyens. La lutte contre le sans-abrisme est à la tête des agendas politiques dans un nombre croissant d'Etats membres. Cela donne à l'UE une fenêtre d'opportunité pour renforcer les efforts de suivi, de coordination et d'orientation des actions mises en place par les Etats membres dans ce domaine. La mise en place d'une stratégie européenne d'éradication du sans-abrisme à l'horizon 2030, en adéquation avec les Objectifs de Développement Durable, serait l'occasion de mettre concrètement en œuvre le principe 19 du Socle Européen des Droits Sociaux sur le mal-logement.

Il manque toujours, au niveau européen, un mécanisme rigoureux de suivi et de compréhension de l'étendue des phénomènes du sans-abrisme et du mal-logement, ainsi que des politiques mises en place pour y répondre. Les personnes sans-domicile sont invisibilisées au sein des statistiques sociales européennes. L'Europe prétend toujours faire le suivi de la situation sociale des Etats membres sans savoir si les citoyens ont un endroit décent pour vivre. Si des efforts ont été faits pour inclure plus systématiquement et rigoureusement les effets de la crise du logement dans certains documents du Semestre européen¹³¹ et pour tester un module sur les « difficultés de logement » via Eurostat-EUSILC, le tableau de bord social de l'UE n'inclut toujours pas d'indicateurs

Les fonds structurels et du programme d'investissement doivent permettre de promouvoir la résorption du sans-abrisme. La mobilisation des subventions traditionnelles et des instruments d'investissement est requise. Le défi consiste à s'assurer que ces instruments atteignent les personnes les plus exclues, en finançant par exemple les logements très abordables et le Logement d'abord. Cela assurera une vraie valeur ajoutée et servira à combler les échecs du marché. Loger les personnes dans le plus grand besoin offre un excellent retour sur investissement pour l'Europe, car le mal-logement coûte très cher – humainement et économiquement. Il est maintenant de la responsabilité des décideurs et des acteurs aux niveaux européen, nationaux, régionaux et locaux de se saisir de ces opportunités et de mettre le budget européen au service de l'éradication du sans-abrisme. La Commission devrait explorer la possibilité d'élaborer des instruments spécifiques pour la résorption du sans-abrisme dans le cadre du programme InvestEU, comme une plateforme d'investissement ou un fonds dédié.

Le fonds d'appui aux réformes structurelles de la Commission européenne doit encourager les Etats à financer le changement d'échelle des politiques de résorption du sans-abrisme par le logement. La Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement en France a par exemple déposé une candidature à l'obtention de cette assistance technique afin de mettre en œuvre son plan national pour le Logement d'abord. Les besoins en investissement ne manquent pas : transformation/création d'infrastructures nouvelles, formation via des supports pédagogiques pérennes, création d'emplois dans le secteur sont incontournables.

131

Voir FEANTSA (2018), Growing homelessness & housing exclusion flagged in the Autumn Package... but you'll have to read the small print!, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/feantsa-position-2019-european-semester6924921379300054734.pdf>

adéquats sur le mal-logement. Un véritable mécanisme de suivi du sans-abrisme en Europe devrait donc être mis en place au plus vite, afin de permettre la comparaison des données sur la privation de domicile et le mal-logement et de permettre l'évaluation de la performance des Etats membres.

L'incapacité des services d'urgence à résorber le sans-abrisme n'est pas un échec à imputer simplement au secteur d'aide aux personnes sans domicile, mais un échec global des politiques publiques à prévenir les situations d'extrême précarité et de perte du logement. L'attitude générale envers les personnes touchées par le mal-logement et la privation de domicile doit **changer : nous devons arrêter de préjuger de la capacité des personnes à être logées ou non. Cela ne fonctionne pas. Le logement est un droit, non une récompense. Mettre fin au sans-abrisme ne signifie pas que personne ne sera plus jamais privé de logement. Cela signifie que ce seront des situations rares, et que des solutions dignes, immédiates et pérennes seront disponibles pour y remédier. Les citoyens européens attendent une Europe plus juste, qui ne laisse personne de côté : c'est l'avenir du projet européen qui est en jeu. S'engager à mettre fin au scandale du sans-abrisme serait une excellente manière de réinvestir dans cet avenir.**

« De temps en temps j'entends des commentaires cyniques et sceptiques qui prétendent que l'idée de mettre un terme au sans-abrisme relève d'une idéologie utopiste. Mais dans un monde où la dystopie émerge un peu plus autour de nous chaque jour, c'est exactement ce dont nous avons besoin : de la passion, de la solidarité et beaucoup d'idéalisme¹³². »

132

Juha Kaakinen, PDG de la Y-Foundation – Finlande, Décembre 2018, dans Y-Säätiö (2019), Homelessness in 2030: Essays on possible futures, p. 7, disponible sur : https://ysaatio.fi/assets/files/2019/01/Y-Foundation_Homelessness2030_Web.pdf



Chambre d'un abri d'urgence, Dublin, Irlande - © Peter Mc Verry Trust



Chambre double d'un abri d'urgence, Gènes, Italie - © fio.PSD



Dortoir d'un abri d'urgence, Varsovie, MONAR Association, Pologne - © Sylwia Stefaniak