



---

# CHAP. 1

# SATURÉ, PRÉCAIRE **ET INADAPTÉ :** L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN EUROPE

---

# INTRODUCTION DÉFINITIONS & CHIFFRES DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE

L'accès à un abri, c'est-à-dire à un hébergement en cas d'urgence, est un droit fondamental.

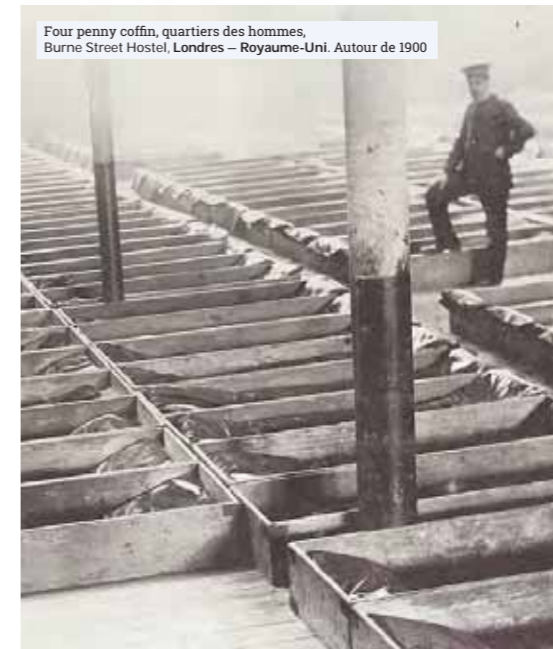
La privation de domicile est un pendant de l'extrême pauvreté et une conséquence des périodes de récession économique.

Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les législations sur le vagabondage étaient légion en Europe : une personne sans-abri était souvent considérée comme indigente et socialement marginale, ayant un « style de vie antisocial », et était criminalisée, parfois assignée au travail forcé ou à l'armée<sup>1</sup>. Les institutions religieuses, dans le cadre de leurs actions de charité, ont accueilli les personnes sans abri, appelés alors « indigents » ou « vagabonds », jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. L'Armée du Salut a par exemple été créée par une branche de l'Eglise chrétienne protestante à Londres en 1865, afin de s'occuper des pauvres et des vagabonds ; elle s'est ensuite développée dans la plupart des pays d'Europe.

L'un des premiers abris d'urgence à être créé en Angleterre victorienne fut le « *four penny coffin* » où des lits « cercueils » payants étaient mis à disposition.

1

Y Foundation (2018),  
A Home of Your Own,  
disponible sur :  
[https://ysaatio.files/2018/01/A\\_Home\\_of\\_Your\\_Own\\_lowres\\_spreads.pdf](https://ysaatio.files/2018/01/A_Home_of_Your_Own_lowres_spreads.pdf)



Four penny coffin, quartiers des hommes,  
Burne Street Hostel, Londres – Royaume-Uni. Autour de 1900



Penny situp de l'Armée du Salut, Blackfriars,  
Londres – Royaume-Uni, autour de 1900



Two Penny Hangover,  
Londres – Royaume-Uni, autour de 1900

Pour un *penny*, il était possible de passer la nuit sur les bancs de l'abri (« *penny situp* »), mais il était interdit de s'endormir. Pour deux pennys, on pouvait s'offrir le luxe de dormir sur les bancs ou sur une corde tendue entre les bancs (« *two penny hangover* ») ; les cordes étaient coupées aux aurores afin que les clients se réveillent tôt et quittent les lieux.

Les asiles, institutions psychiatriques et les hôpitaux étaient également mobilisés pour accueillir les personnes sans abri. A partir des années 1950, les suites de la Seconde Guerre Mondiale, qu'il s'agisse du nombre de personnes déplacées et du baby-boom conjugués aux fortes pénuries de logements ou de l'explosion du nombre de bidonvilles et de personnes sans abri et mal-logées, ont amené l'opinion publique, la société civile et les autorités à s'emparer de la problématique du mal-logement. En Finlande, entre 1945 et 1954, les bunkers et abris anti-aériens étaient réquisitionnés pour l'accueil d'urgence<sup>2</sup>.

2

Y Foundation (2018),  
*ibid*

3

Housing (Homeless)  
Persons Act 1977,  
disponible sur :  
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/48/contents/enacted>

En France, une loi de 1953 instaure l'aide sociale à l'hébergement et les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale (CHRS). A partir des années 1970, différentes législations sociales sont mises en place dans les pays à l'Ouest du mur de Berlin, afin d'accompagner à la réinsertion : au Royaume-Uni, la loi pour le logement des personnes sans abri de 1977 a défini légalement le sans-abrisme pour la première fois et a affirmé la responsabilité de l'Etat dans le relogement des familles sans abri<sup>3</sup>. Les Trente Glorieuses font place à une forte progression du chômage et de la précarité dans les années 1980. Jusque-là, dans les pays du bloc de l'Est, si le sans-abrisme était un problème très peu visible - car les régimes communistes fournissaient des logements publics aux travailleurs -, les problèmes de qualité du logement étaient importants. Les années 1990 sont marquées à l'Est par la chute du mur de Berlin et la libéralisation/privatisation des marchés du logement des ex-pays

« communistes » avec une rapide apparition du sans-abrisme comme problème social. A l'Ouest, on assiste à une structuration progressive des réponses publiques à l'urgence sociale avec la mise en place de dispositifs spécifiques de prise en charge en fonction des profils, qui se diversifient. Les marches du système « en escalier » se dessinent alors : les personnes sans abri doivent passer par différentes étapes de réhabilitation sociale, le logement de droit commun étant la dernière étape, la récompense au bout du chemin de réinsertion. A partir des années 2000, les remises en question de ce système se sont multipliées. La « dé-institutionnalisation », c'est-à-dire la fermeture progressive d'institutions publiques au profit de l'accueil de proximité pour certains publics (aide à l'enfance, personnes ayant un handicap physique ou mental, personnes âgées), est devenue un objectif de l'Union européenne et a permis de questionner la nature institutionnelle de certains services d'aide aux personnes sans domicile. Les premières politiques publiques basées sur les principes du Logement d'Abord ont alors été mises en œuvre : en 2008, la Finlande est le premier Etat membre de l'Union européenne à mettre en place un Programme National de réduction du sans-abrisme de long-terme (PAAVO I) basé sur le principe suivant du Logement d'Abord : « *Résoudre les problèmes sociaux et les problèmes de santé n'est pas un prérequis pour assurer le logement, mais le logement est un prérequis qui permettra de résoudre l'ensemble des problèmes auxquels fait face une personne sans abri* »<sup>4</sup>.

### LES DIFFÉRENCES DE PRISE EN CHARGE DANS LES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN EUROPE

Les services d'hébergement d'urgence, au sens d'infrastructures d'hébergement temporaire

accueillant des personnes ayant besoin d'un abri en urgence, recouvrent des réalités très différentes en Europe, non seulement en matière de statut et de financement mais également en matière de services proposés, de conditions d'accès, de qualité. Les services d'aide aux personnes sans-abri ont en effet été conçus pour couvrir tout un spectre d'assistance, de l'hébergement d'urgence au logement permanent. Les distinctions entre services au sein de ce large spectre ne sont pas toujours claires : ce qui est appelé « hébergement d'urgence » en **Irlande** est par exemple désigné comme « hébergement temporaire » en **Angleterre**, où la distinction est faite entre hébergement « de première ligne » (*first stage accommodation*) et hébergement « de deuxième ligne » (*second stage accommodation*). Les services de première ligne fournissent principalement les services de base (un abri, un repas, des sanitaires) en accès direct (par exemple les abris du plan hiver -*cold weather/winter shelters*-, les abris de nuit -*night shelters*-, les hôtels d'urgence -*emergency hostels*-, les abris pour femmes victimes de violences conjugales -*women's refuge*-, les arrêts de nuit pour les jeunes de 16 à 25 ans -*nightstop schemes*-), et sont le plus souvent fournis par des organisations caritatives ou confessionnelles. Les services de deuxième ligne sont spécialisés dans l'accompagnement, avec un ciblage sur la réhabilitation et la réinsertion<sup>5</sup>. La frontière est fine entre hébergement d'urgence et hébergement temporaire : au Royaume-Uni, ce qu'on souhaite ici désigner comme hébergement d'urgence comprend, en plus des dispositifs précités, les chambres en *hostels* et *Bed & Breakfast*<sup>6</sup>.

Les **prestataires de services** d'hébergement d'urgence sont très variés : organisations non-gouvernementales, associations à but non-lucratif, entreprises privées, associations caritatives, organisations confessionnelles, services publics sont autant d'acteurs qui

fournissent des services d'hébergement d'urgence. Les organisations confessionnelles sont particulièrement actives dans la lutte contre le sans-abrisme dans les pays du Sud et de l'Est de l'Europe. En France, au Royaume-Uni, en Irlande, aux Pays-Bas, au Portugal, si la majorité des services d'aide aux personnes sans abri sont fournis par des ONG sous coordination des autorités locales et/ou régionales, ces dernières peuvent fournir directement les services d'hébergement d'urgence.

Les **modes de financement** diffèrent, selon qu'ils proviennent du secteur public (niveaux local, régional, national, européen), du secteur privé, ou des deux secteurs combinés. La diversité des sources et des modes de financement au sein des Etats mêmes est telle que dans la majorité des pays européens, on ne connaît pas le montant total alloué à l'hébergement d'urgence. Dans certains Etats fédéraux comme en **Autriche**, les budgets publics alloués à l'hébergement d'urgence sont de la responsabilité des Länder et ne sont pas coordonnés au niveau national. Ailleurs, c'est un ministère du gouvernement central qui est responsable de l'hébergement d'urgence, comme le Ministère de la Famille, du Travail et de la Politique Sociale en **Pologne** par exemple, ou le ministère de la Cohésion et des Territoires en **France**. En **Angleterre**, le ministère du Logement, des Autorités Locales et de la Communauté partage ses responsabilités financières avec le niveau local.

Ces différences se retrouvent à plusieurs niveaux. Tout d'abord au niveau **des services proposés** : certaines structures proposent seulement une aide humanitaire de base (un abri, accompagné parfois d'un repas et de sanitaires), d'autres proposent tout un spectre de services dont l'accompagnement à la réinsertion sociale. En **France**, selon la Cour des Comptes, la distinction est faite entre « dispositifs d'urgence » (115, Samu Social, Centres d'Hébergement

d'urgence, hôtels) et « dispositifs de de stabilisation » (Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, logement accompagné, foyers, pensions de famille, logement d'abord). C'est le Préfet, représentant de l'Etat dans le département, qui est responsable de la mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence pour les personnes sans-abri, dans le cadre du dispositif de veille sociale. L'hébergement d'urgence est accessible aux personnes sans-abri et en situation de détresse, sans condition de régularité de séjour, de nationalité, d'âge, de sexe, de composition familiale... C'est le principe d'inconditionnalité de l'hébergement d'urgence<sup>7</sup>. La loi prévoit que l'hébergement d'urgence doit permettre de bénéficier de prestations assurant le gîte, le couvert et l'hygiène ainsi que d'une première évaluation médicale, psychique et sociale<sup>8</sup>.

Au niveau de la **temporalité des services proposés**, certains services peuvent être ouverts seulement de nuit, avec une obligation pour les usagers de les quitter tôt le matin, de prendre ses affaires avec soi la journée et de revenir à une heure précise le soir, avec parfois la nécessité de refaire une demande chaque jour, conditionnée à la disponibilité des places. Ainsi fonctionnent certains services de première ligne du Samu Social en **Belgique** et en **France** et les hébergements d'urgence hivernaux en Angleterre. D'autres services sont ouverts 24h/24, 7j/7 et proposent un hébergement de nuit et des services d'accueil de jour. En **Slovénie**, la distinction est faite entre hébergements d'urgence « ouverts », c'est-à-dire en accès direct, gratuits, où le séjour est seulement pour la nuit, et hébergements d'urgence « fermés », où le séjour est payant et où la personne peut également rester la journée. Les durées de séjour autorisées sont très variées, ce qui a tendance à atténuer la distinction entre hébergement d'urgence et hébergement temporaire : en **République Tchèque** par exemple, l'hébergement d'urgence inclut les

4 Y Foundation (2018), *op. cit.*, p.19.

5 Cromarty Hannah (2018), *Rough sleepers: access to services and support* (England), House of Commons Library, disponible sur : <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7698>.

6 [http://england.shelter.org.uk/housing\\_advice/homelessness/temporary\\_housing\\_if\\_youre\\_homeless](http://england.shelter.org.uk/housing_advice/homelessness/temporary_housing_if_youre_homeless)

7 Code de l'Action Sociale et des Familles, article L. 345-2-2 : « Toute personne sans-abri et en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence. »

8 Code de l'Action Sociale et des Familles, article L. 345-2-2) : « (...) et d'être orientée vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état, notamment un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un hébergement de stabilisation, une pension de famille, un logement-foyer, un établissement pour personnes âgées dépendantes, un lit halte soins santé ou un service hospitalier. » En savoir plus : *Jurilogement, Note juridique - Accéder et se maintenir en hébergement d'urgence*, Mise à jour novembre 2018



abris de nuit et les abris avec services sociaux, où une personne « dans une situation sociale défavorable associée à la perte du logement » peut rester jusqu'à une année<sup>9</sup>. Si la plupart des services d'urgence sont ouverts à l'année, des dispositifs supplémentaires sont mis en place de manière temporaire pour les plans hiver : c'est ce qui est dénoncé par le secteur associatif comme une « gestion à thermomètre », qui amène les services à remettre des personnes à la rue lorsque les plans hivernaux se terminent en mars ou avril.

Au niveau des publics **accueillis et des modalités d'accès**, il existe des services à bas seuil (c'est-à-dire que leur conditionnalité d'accès est minimale) et des services dont l'accès est réservé à des profils, des comportements, des services mixtes et des services réservés aux hommes ou aux femmes, des services ouverts aux familles avec enfants et des services réservés aux adultes, des services à accès direct ou à accès indirect (c'est-à-dire qu'ils font l'objet d'une orientation préalable par une organisation, une autorité publique ou un professionnel). En **Finlande**, l'hébergement d'urgence est un service à bas seuil, destiné à un court séjour, pour les personnes qui n'ont pas d'autre endroit où vivre. L'objectif est de garantir un séjour le plus temporaire possible et d'organiser une solution de logement permanente, et/ou un accompagnement à la réhabilitation, et/ou au traitement, en fonction des besoins de la personne, en coopération avec les services sociaux et de santé<sup>10</sup>. Aux **Pays-Bas**, l'hébergement d'urgence désigne les abris de nuit (sans services de jour) et des abris 24/7 (dont la plupart sont destinés aux femmes et familles, avec des séjours d'une durée maximum de 3 mois, qui en pratique peuvent durer jusqu'à un an). Une définition légale a été instaurée par la Loi sur l'Accompagnement Social en 2015 : "L'accueil d'urgence est la mise à disposition d'un abri et d'un accompagnement pour

les personnes qui ont quitté leur logement – que cela soit relié ou non à des risques pour leur sécurité résultant de violences domestiques – et qui ne sont pas en capacité de maintenir leur autonomie dans la société »<sup>11</sup>. Selon les pays, l'accueil des demandeurs d'asile (en **Allemagne** par exemple), l'accueil des familles avec enfants (en **Hongrie**, en **Suède**), l'accueil des femmes et familles victimes de violences conjugales, sont séparés du système d'hébergement classique.

Il existe des exemples de ce qu'on appellerait des services traditionnels, basiques, d'hébergement d'urgence collectif dans tous les pays européens. Mais dans certains Etats membres, comme en **Finlande** et au **Danemark**, l'hébergement d'urgence de ce type est plus résiduel, avec une meilleure qualité d'accueil qui comprend par exemple des chambres individuelles et l'accès à un accompagnement social.

## LES CHIFFRES DE L'HÉBERGEMENT EN EUROPE

Il n'existe pas de définition commune de l'hébergement d'urgence en Europe. Les définitions sont multiples ; une compréhension commune est pourtant primordiale dans ce secteur pour aller au-delà de la complexité apparente des systèmes d'aide, et mettre en place des solutions adaptées, pragmatiques et efficaces. Définir l'hébergement d'urgence nécessite de définir la privation de domicile, car plus large est l'appréhension de la population sans domicile, plus vaste est le spectre de services fournis<sup>12</sup>. La typologie européenne ETHOS<sup>13</sup> discerne l'hébergement d'urgence en tant qu'abri de nuit (catégorie ETHOS 2.1) dont les usagers sont considérés « sans abri », de l'hébergement provisoire et de transition de court terme (catégories ETHOS 3.1, 3.2 et 3.3) dont les usagers sont considérés « sans domicile ». La rue (catégorie ETHOS 1.1),

14

Observatoire Européen du Sans-Abrisme (2019), *Homelessness Services in Europe*. Même si elles sont présentes dans la grande majorité des pays européens, les formes les moins répandues de services restent celles centrées sur la fourniture immédiate d'un logement permanent, qui proposent un accompagnement adapté pour aider les personnes à se maintenir dans le logement.

15

FEANTSA (2018), Fiche pays Italie, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/18/country-profile-italy?bcParent=27>

16

<https://www.fiopds.org/osservatorio/>

17

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

18

Statistiques Lituanie <http://osp.stat.gov.lt/>

19

<http://www.housing.gov.ie/housing/homelessness/other/homelessness-data>. En Mars 2018, le Ministère du Logement, de l'Aménagement et de la Vie Locale a décidé de changer la définition des personnes sans-domicile qui était jusque-là utilisée pour compiler les statistiques, ce qui a provoqué la suppression de 1 606 personnes reconnues auparavant comme sans-domicile. Les données à partir de Mai 2018 ne sont donc pas comparables avec les données des mois et années précédents.

20

Institut National des Statistiques (2017), *Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar*, disponible sur [http://www.ine.es/prensa/ecapsh\\_2016.pdf](http://www.ine.es/prensa/ecapsh_2016.pdf)

les structures d'hébergement spécialisées (catégories ETHOS 4, 5 et 6), le logement précaire (catégories ETHOS 7, 8, 9 et 10) et le logement inadéquat (catégories ETHOS 11, 12 et 13), dont les habitants sont considérés sans domicile, ne correspondent pas à l'hébergement d'urgence tel que nous allons le décrire ici, nous les gardons donc en dehors de l'analyse.

Nous appréhenderons donc dans ce rapport l'hébergement d'urgence en tant **qu'accueil répondant à un besoin urgent de mise à l'abri, avec ou sans accompagnement, à durée limitée dans le temps**. Cela inclut donc une partie de l'« hébergement temporaire » anglophone, dont les chambres en hôtels et *Beds & Breakfasts*. La distinction doit donc être faite avec l'hébergement/le logement d'insertion, spécialisé ou non, où l'accueil est de plus long terme et propose un accompagnement social (les CHRS en France, le logement accompagné en Angleterre, etc.), et avec le logement pérenne où un bail de droit commun ou à durée indéfinie est proposé, avec ou sans accompagnement (les maisons relais, les pensions de famille). Le Logement d'Abord et les solutions par le logement au sens large ont une fonction de réponse à l'urgence : mais leur bien-fondé est le logement permanent et non l'abri provisoire de court terme, nous ne les considérerons donc pas ici comme services d'hébergement d'urgence.

Dans une tentative de typologie des services d'hébergement des personnes sans domicile, l'Observatoire Européen du sans-abrisme décrit trois principaux groupes de services : les services à faible intensité d'accompagnement qui fournissent une aide basique et un hébergement provisoire (d'urgence ou temporaire) forment la part la plus importante des services d'aide aux personnes sans domicile en Europe. Les services centrés sur l'accompagnement et la réinsertion, au sein de structures collectives d'hébergement temporaire et de transition, dont l'objectif est

de rendre une personne sans domicile « prête à être logée » et non de fournir immédiatement un logement, forment le second groupe le plus important en Europe (l'accompagnement peut être de faible ou de forte intensité, peut être spécialisé et prévoir des soins/traitements spécifiques)<sup>14</sup>.

Durant les dix dernières années, le nombre de personnes sans domicile a augmenté de manière alarmante dans la quasi-totalité des pays de l'Union européenne : de manière générale, cette augmentation se traduit par l'explosion du nombre de personnes en demande d'hébergement d'urgence. En **Italie** en 2016, 75 % des personnes sans domicile étaient accueillies dans des hébergements d'urgence<sup>15</sup>. Selon la dernière évaluation des membres de fio.PSD (municipalités, entreprises sociales, fondations, organisations religieuses) en 2017<sup>16</sup>, le nombre de lits en hébergement d'urgence a augmenté en Italie ces dernières années. Cela est principalement dû à l'augmentation du nombre de personnes sans-domicile et l'apparition de nouveaux profils de personnes très précarisées. Par exemple, les membres de fio.PSD ont déclaré accueillir en urgence plus de primo-arrivants, de demandeurs d'asile, de jeunes (18-25 ans), de familles et de travailleurs pauvres<sup>17</sup>. En **Lituanie**, 62 % des 4 024 personnes sans domicile décomptées en 2017 étaient en hébergement d'urgence ou temporaire (ETHOS 2.1 et 3.1)<sup>18</sup>. En **Irlande**, entre février 2015 et février 2018, le nombre de personnes sans domicile en hébergement d'urgence financé par l'Etat a augmenté de 151 %, et de 300 % parmi les enfants. 9 968 personnes (dont 6 157 adultes et 3 811 enfants) étaient en hébergement d'urgence en novembre 2018<sup>19</sup>. En **Espagne**, le nombre de personnes accueillies chaque jour en moyenne dans les centres d'hébergement d'urgence et temporaire a augmenté de 20,5 % entre 2014 et 2016, pour atteindre 16 437 personnes accueillies en 2016<sup>20</sup>.

9

Observatoire Européen du Sans-Abrisme (2019), *Homelessness Services in Europe* disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/comparative-studies/2018/12/14/comparative-studies-on-homelessness-number-7-2017?bcParent=763>

10

Observatoire Européen du Sans-Abrisme (2019), *ibid*

11

Observatoire Européen du Sans-Abrisme (2019), *ibid*

12

Les données sur le nombre de personnes sans domicile dans les différents pays de l'UE sont disponibles en annexe de ce rapport.

13

<https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

En **République Tchèque**, l'expansion du secteur de l'hébergement d'urgence est récente : le nombre de lits dans les abris de nuit a plus que triplé entre 2006 (459 lits) et 2014 (1 560 lits), de même pour le nombre de lits dans les hébergements d'urgence avec services qui a presque doublé entre 2006 et 2015 (4 208 lits en 2006 et 7 311 lits en 2015)<sup>21</sup>. Malgré le caractère récent de cette expansion, les services ne sont pas épargnés par la saturation : 38 624 hommes et 9 597 femmes ont utilisé 79 centres d'hébergement d'urgence en République Tchèque en 2016<sup>22</sup>. Les données ont indiqué que 1 086 personnes sans abri dormant à la rue n'ont pas pu accéder à ces services en 2016 en raison du manque de places. En **Pologne**, selon une enquête flash menée en février 2017 par le ministère de la Famille, du Travail et de la Politique Sociale, 26 000 personnes étaient comptées en hébergement d'urgence ou temporaire (ETHOS 2.1 et 3.1)<sup>23</sup>. Le nombre de lits en hébergement d'urgence est en lente augmentation, de 22 529 lits en 2010 à 23 589 lits en 2016<sup>24</sup>. En revanche, au **Royaume-Uni** et en **France**, le système d'hébergement d'urgence classique étant complètement saturé, les acteurs locaux et associatifs ont donc dû recourir de manière accrue à des solutions coûteuses et très précaires pour héberger en urgence les personnes sans domicile : la location de chambres d'hôtels, de B&B, d'appartements du marché locatif privé loués à très court terme. En **France**, 101 826 places étaient ouvertes et financées en hébergement d'urgence au 31 décembre 2017. Au sein de ces hébergements d'urgence, les hébergements en hôtel sont ceux qui ont vu la hausse la plus forte, d'environ 13 900 places en 2010 à plus de 45 000 places en 2017 soit une augmentation de 224 % en 7 ans, tout comme les places en centres d'hébergement d'urgence (CHU) hors hôtel, passés de 18 500 places en 2010 à 45 900 places en 2017, soit une augmentation de 147 %<sup>25</sup>. En **Angleterre**, au 30 juin 2018, 82 310 ménages étaient placés en hébergement temporaire, soit une augmentation

de 5 % en un an et de 71 % depuis décembre 2010. 85 % (69 690 ménages) étaient dans des hébergements temporaires indépendants, 15 % (12 630 ménages) étaient dans des hébergements temporaires avec équipements partagés, dont 6 890 en B&B.

Le seul pays de l'Union européenne où les tendances sont inverses est la **Finlande**, où l'hébergement d'urgence s'est résidualisé au profit du logement permanent à destination des personnes sans domicile. Selon l'enquête annuelle de l'ARA (Centre pour le financement et le développement du logement) du 15 novembre 2017, 415 personnes sans-abri dormant à la rue ou en hébergement d'urgence (ETHOS 1.1 & 2.1) étaient décomptées, 244 en foyers d'hébergement (ETHOS 3.1), 428 en institutions médicales (ETHOS 6.2) et 5 528 provisoirement hébergées dans la famille ou chez des amis (ETHOS 8.1).

**Dans ce chapitre, nous essaierons de répondre aux questions suivantes. L'abri et des services adéquats sont-ils effectivement fournis aux personnes sans-abri dans les pays de l'Union européenne ? L'hébergement d'urgence en Europe n'est en réalité pas inconditionnel (I) et les conditions d'hébergement court-termistes ne sont pas adaptées aux besoins du long terme (II) qu'induisent les situations de privation de domicile. Nous explorerons pourquoi et vers quoi il faut ouvrir la porte de sortie du système de l'urgence en Europe (III), en faisant un état des lieux de ce qui fait sens, au-delà d'un droit à l'abri, en matière de solutions à plus long-terme, plus efficaces et moins coûteuses.**

# I. L'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN EUROPE N'EST PAS INCONDITIONNEL

L'accès à l'hébergement d'urgence est tout d'abord représentée par la manière dont la réponse publique se structure face au sans-abrisme : une gestion saisonnière, au thermomètre, qui contrevient à la nécessité d'adopter des stratégies continues et constantes de lutte contre le sans-abrisme (1). L'accès à l'hébergement d'urgence est également conditionné par des parcours d'admission difficiles, soumis à des intermédiaires experts du diagnostic (2). Enfin, de multiples critères de sélection et de priorisation limitent l'accès et incarnent la sélectivité du droit à l'hébergement (3).

21

Ministry of Labour and Social Affairs (2016), Statistical yearbook on labour and social affairs, dans FEANTSA (2018), Fiche Pays République Tchèque, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/17/czech-republic?bcParent=27>

22

Ibid

23

FEANTSA (2018), Fiche Pays Pologne, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/country-profile/2016/10/19/country-profile-poland?bcParent=27>

24

Ces chiffres n'incluent pas les lits d'urgence installés en hiver, en général autour de 3 000 <https://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/bezdomnosc/materialy-informacyjne-na-temat-bezdomnosci/>

25

Ministère du Logement, dans Fondation Abbé Pierre (2019), 24e Rapport sur l'Etat du Mal-Logement en France, disponible sur : <https://www.fondation-abbé-pierre.fr/moa-actions/comprendre-et-interpeller/24e-rapport-sur-letat-du-mal-logement-en-france-2019>





Couloir d'un centre d'hébergement d'urgence, Paris, France – Source : Samu Social Paris



Matelas pour l'abri d'urgence dans une église, Copenhague, Danemark - © Anders Rye Skjoldjensen



Dortoir d'un abri d'urgence, Budapest, Hongrie – Source : BMSZKI



Chambre d'un abri d'urgence, Ljubjana, Slovénie - © Bojan Kuljanac



Couloir d'un abri d'urgence, Budapest, Hongrie - © Végh László / Abcúg

# 1. LA GESTION AU THERMOMÈTRE : LA STRUCTURATION DE LA RÉPONSE PUBLIQUE FACE AU SANS-ABRISME FAIT PARTIE DU PROBLÈME

26

Collectif Les Morts de la Rue (2018), Mortalité des personnes sans-domicile 2017 – Enquête dénombrer et décrire, disponible sur : [http://www.mortsdelarue.org/IMG/pdf/Rapport\\_2017\\_Mis\\_en\\_PAGE\\_a\\_Imprimer.pdf](http://www.mortsdelarue.org/IMG/pdf/Rapport_2017_Mis_en_PAGE_a_Imprimer.pdf)

27

Bertrand F. pour La Strada (2018), *Du Givre sur les ronces – Evaluation du plan hiver 2017-2018 – Propositions pour un plan pluriannuel à l'horizon 2020*, disponible sur : <https://www.lastrada.brussels/portail/images/PDF/RapportHiver2018-Fr-05-BAT.pdf>

28

Homeless Link (2018), *Severe Weather Responses 2017-18 – Survey of winter provision for people sleeping rough*, disponible sur : <https://www.homeless.org.uk/sites/default/files/site-attachments/SWEP%20survey%20report%202017-18.pdf>

29

AMA (2018), *Dispositif Hiver 86.400 – Rapport d'activités 2017-2018 Partie 2*, p. 23, disponible sur : <http://www.86400.be/publications/>

En gérant le sans-abrisme comme un problème saisonnier, les politiques publiques en Europe rendent l'accès à l'hébergement tributaire d'une période dans l'année et du temps qu'il fait. Chaque année, en novembre, apparaissent dans bon nombre de médias les « mesures prises » et « efforts maintenus » pour augmenter momentanément les capacités d'hébergement pour les personnes sans-abri lors des périodes de grand froid. L'année suivante, en avril, dans ces mêmes médias ces quelques mots : « Fin du plan hiver : des centaines de personnes sans solution d'hébergement ». Présents dans la plupart des pays européens, les plans hivernaux sont devenus avec le temps la politique de gestion du sans-abrisme la plus courante. L'objectif principal de ces plans est de prévenir la mort des personnes dormant à la rue durant l'hiver. Pourtant, selon les statistiques, l'hiver n'est pas une saison plus mortifère que l'été : les personnes à la rue meurent toute l'année. Les études existantes montrent que la saisonnalité des décès, avec une légère majoration en hiver, est en adéquation avec celle observée parmi la population dans son ensemble. En France, selon les études du Collectif Les Morts de la Rue, les pics de mortalité sont observés en octobre, en janvier et durant l'été<sup>26</sup>.

Les services mobilisés dans le cadre des plans hivernaux ont généralement pour mission d'orienter les usagers vers des dispositifs plus pérennes ; pour autant, les évaluations des plans hivernaux, lorsqu'elles existent, montrent l'échec de cette gestion au thermomètre, et l'épuisement des professionnels : « L'inefficacité de la gestion

saisonnaire se caractérise par une insuffisance de l'accueil sur le long terme, au-delà de l'hiver. Elle constitue non seulement un facteur d'insécurité pour les personnes sans abri qui se retrouvent sans solution au terme de la période hivernale, mais elle est aussi un handicap pour les travailleurs sociaux limités dans les modalités d'accompagnement. Il est de plus prouvé que les besoins en accueil sont les mêmes en été qu'en hiver »<sup>27</sup>. En Angleterre, selon une enquête d'Homeless Link sur la fourniture des services aux personnes sans-abri lors du Protocole d'Urgence en cas de mauvais temps (*Severe Weather Emergency Protocol, SWEP*) de 2017-2018, seuls 27% des usagers des services répondants auraient obtenu un hébergement plus stable à la sortie du SWEP, contre 28 % retournés à la rue et surtout 45 % non suivis<sup>28</sup>. En Belgique, le constat des acteurs associatifs est sans appel : « Financer le renforcement du secteur durant une période bien spécifique de l'année n'a de sens que si ce renforcement est pensé dans une vision globale et complète du sans-abrisme, en situant cette logique hivernale comme un moment d'accroche parmi d'autres permettant d'amorcer un travail d'accompagnement/d'orientation/de réinsertion/de construction de parcours de soins à long terme »<sup>29</sup>. C'est la raison pour laquelle à Bruxelles certains acteurs tentent de se mobiliser et de coordonner les services pour « décloisonner » (« décloisonner le jour et la nuit », « décloisonner l'hiver et le reste de l'année », « décloisonner le travail au sein du secteur », « décloisonner les liens avec les secteurs connexes », « décloisonner les budgets, les niveaux de compétences et les

30

AMA (2018), *ibid.*

31

Fédération des Acteurs de la Solidarité (2018), *Baromètre 115 de novembre 2017 – L'hiver, toujours plus dur pour les sans-abri*, disponible sur : <https://www.federationsolidarite.org/publications-federation/barometre-115/8428-barom%C3%A8tre-115-de-novembre-2017-%E2%80%99hiver-toujours-plus-dur-pour-les-sans-abri>

32

35 % des personnes ont été orientées vers un CHU ou un hôtel, 16 % ont bénéficié d'autres solutions d'hébergement, 3 % ont bénéficié d'un logement adapté, 3 % d'un logement de droit commun.

33

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.

niveaux d'action »<sup>30</sup>). Le dispositif "Hiver 86.400" est le résultat d'un travail de collaboration initié par 13 partenaires actifs dans l'accompagnement des personnes sans-abri en journée. Il propose un renforcement de l'offre d'accueil et d'accompagnement en journée des personnes sans abri, qui s'inscrit en complémentarité avec le volet d'accueil de nuit du dispositif hivernal. Il vise ainsi à redonner un sens à l'abri, et à replacer l'accueil hivernal dans une perspective de travail de réhabilitation sociale du public sur le long terme.

La gestion au thermomètre est un obstacle à l'inconditionnalité de l'hébergement. Le manque de places disponibles, d'alternatives de sorties vers le haut, transforme les dispositifs d'urgence en parc d'attente saturé. En France en novembre 2017, dans cinq départements exposés au sans-abrisme, la pénurie de sites mobilisables pour l'hébergement et le manque crucial de places n'ont pas permis de répondre à la plupart des demandes d'hébergement : à Paris, parmi les 35 380 demandes d'hébergement exprimées par appel au numéro d'urgence 115 (ce qui représentait 5 900 personnes différentes), seulement 25 % avaient abouti à un hébergement pour une ou plusieurs nuits. Dans les départements du Nord et

# 2. DES PARCOURS DIFFICILES D'ADMISSION, SOUVIS À DES INTERMÉDIAIRES EXPERTS DU DIAGNOSTIC

Les personnes souhaitant recourir à des services d'hébergement d'urgence doivent passer par des parcours d'admission, qui peuvent parfois être complexes et longs, en particulier si une orientation préalable par une organisation, une autorité publique ou un professionnel est nécessaire. Le rôle du travailleur social dans l'accès à l'héber-

gement d'urgence est crucial : via des entretiens, des diagnostics préalables, il exerce un pouvoir d'orientation et de décision sur le parcours de la personne, tout en étant soumis à la pression de la première ligne. La formation des intervenants, qu'ils soient professionnels, bénévoles ou pairs aidants, doit être articulée autour du respect des demandes qui avaient abouti à une mise à l'abri. A cela s'ajoute l'inadéquation des services d'hébergement d'urgence existants, qui demeurent largement inadéquats à certains ménages, comme en témoigne le nombre important de familles confrontées à des demandes non pourvues : à Paris, selon ces mêmes données, parmi les personnes ayant fait une demande d'hébergement, 53 % étaient des familles, 33 % des hommes seuls, et 10 % des femmes seules<sup>31</sup>. En France toujours, d'après le bilan du plan hivernal 2017-2018, la proportion d'usagers sortants d'abris hivernaux sans solution d'hébergement a augmenté : elle a atteint 36 %, contre 26 % après l'hiver 2016-2017<sup>32</sup>. A Amsterdam en janvier 2017, l'attente d'un logement ou d'un abri pour les personnes éligibles à l'hébergement d'urgence et d'insertion durait en moyenne 1,2 an. La pénurie de places en hébergement d'urgence sur l'ensemble de l'année est le premier frein à l'accès à l'hébergement.

« Pour beaucoup d'associations, les SDF ne meurent qu'en hiver. Mais en période estivale il n'y a presque plus de maraudes, de resto du cœur, de colis alimentaires. »<sup>33</sup>



droits fondamentaux, de la dignité et de l'expérience des personnes accueillies. Dans certains pays, dont la France, le Portugal, la Hongrie, des lignes téléphoniques d'urgence ont été mises en place pour centraliser la demande en hébergement/logement par zone géographique. Ces guichets uniques ont à l'origine comme objectif de permettre une évaluation sociale rapide afin d'orienter la personne vers un service adapté à ses besoins. Cependant, face à l'augmentation constante de la demande, et compte tenu de l'engorgement des services d'accueil, l'évaluation sociale joue un rôle de filtre à l'entrée du dispositif.

En France, le numéro d'appel 115 est le seul point d'entrée vers l'hébergement d'urgence. Il est géré par le réseau des SIAO (Services Intégrés d'Accueil et d'Orientation) qui centralisent la demande au niveau des départements. Les professionnels du 115 font état d'une augmentation régulière et alarmante du nombre d'appelants et d'un problème d'adaptation du stock d'hébergement d'urgence en matière de quantité et d'adéquation aux besoins<sup>34</sup>. Selon la Cour des Comptes française, « dans ce contexte d'augmentation générale des demandes non pourvues, les SIAO apparaissent dans l'incapacité de proposer systématiquement des solutions, ce qui rend leur travail quotidien difficile et suscite une appréciation souvent critique de la part des associations et des personnes qui y font appel. La tension est encore plus forte pour les écoutants du 115, qui, dans les faits, doivent opérer un tri parmi les demandes d'hébergement d'urgence : leurs décisions se fondent sur des critères déterminés à l'avance dans la plupart des cas, mais dont l'application relève in fine de leur seule appréciation. C'est ainsi qu'au 115 de Paris sont pris en compte non seulement la composition de la famille, l'âge des enfants ou le temps d'errance, mais aussi la détresse exprimée, telle qu'elle est ressentie par l'écoutant »<sup>35</sup>. En Angleterre, pour accéder à la

plupart des *hostels* d'hébergement temporaire et abris de nuit (en dehors des services ouverts les plus basiques, « *self referral* »), il est nécessaire d'être orienté par le biais d'une organisation ou des services municipaux qui contactent l'institution à la place de la personne. Aux Pays-Bas, la procédure de demande est décrite par le Bureau d'Audit de la Métropole d'Amsterdam comme inadéquate : « Les personnes sans-abri ont souvent l'impression d'aller à un entretien d'embauche. Elles mettront en avant les choses qui vont bien, ce qui signifie qu'elles seront jugées assez autonomes, ce qui réduira leurs chances d'avoir un hébergement ou un logement »<sup>36</sup>. Les difficultés supplémentaires que représentent les procédures d'accès à l'hébergement d'urgence, qui peuvent en plus différer selon les profils, amènent certaines personnes à renoncer aux services d'aide ; les personnes qui n'ont pas connaissance des procédures sont invisibilisées. L'éclatement des services d'aide et le travail en silos (séparation des services d'hébergement, de logement, d'accès à l'emploi, de sécurité sociale, d'éducation, de santé, de justice, de citoyenneté, etc.) sont des barrières supplémentaires, en particulier pour les personnes ayant besoin d'un accompagnement intensif. Afin d'y remédier, la centralisation des services autour de la personne et de ses besoins est par exemple au centre de la nouvelle stratégie de lutte contre le sans-abrisme au Portugal : les NPISA (*Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo* - Noyaux de Planification et d'Intervention pour les personnes sans-abri) ont été créés au niveau local dans le cadre des Conseils Locaux d'Action Sociale, afin de mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme (ENIPSSA) et d'articuler toutes les entités publiques intervenant auprès des personnes sans-abri sous la coordination du conseil municipal. Les NPISA sont également chargés d'affecter un travailleur social à chaque personne sans-domicile suivie, qui sera référente tout au long du parcours d'insertion de la personne.

34

Chapelet H. & Lardoux C. pour la Fédération des Acteurs de la Solidarité (2018), « Access to Shelter in France », *Homeless in Europe* – FEANTSA Magazine - Spring 2018, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/access-to-shelter-in-france-3385873972280013712.pdf>

35

Cour des Comptes (2017), *Ibid.*, p. 294

36

De Ridder J., Kok A. & Van Doorn M. pour l'Audit Office Metropool Amsterdam, « Access to homelessness services and housing in Amsterdam », *Homeless in Europe* – FEANTSA Magazine - Spring 2018, disponible sur : <https://www.feantsa.org/download/access-to-homeless-services-in-amsterdam-647875342117587927.pdf>

« L'impression d'être infantilisé, baladé d'un guichet à l'autre, l'objet de discussions où l'intéressé n'est pas convié, nourrit le sentiment de disqualification sociale. Tout se passe comme si l'exclusion n'était pas un passage dans la vie d'une personne ordinaire, mais un état qui la maintient hors de la commune humanité. Ce qu'elle vit n'est pas entendu comme un scandale, mais comme la panoplie classique d'une catégorie sociale. »<sup>37</sup>

## 3. CRITÈRES D'ADMISSION ET PRIORISATION : LA SÉLECTIVITÉ DU DROIT À L'HÉBERGEMENT

Il existe de nombreux critères, parfois contradictoires, pouvant restreindre l'accès à (au moins une partie de) l'hébergement d'urgence dans les pays européens. Ces critères peuvent être instaurés de manière formelle et légale par la législation locale, régionale ou nationale, ou de manière informelle via les pratiques et réglementations propres aux services.

Une première condition financière, méconnue du grand public, est parfois nécessaire pour accéder aux services d'hébergement d'urgence : aux Pays-Bas, les usagers des abris de nuit peuvent payer de 3,50 € à 9 € la nuit. Au Royaume-Uni, les abris de nuit sont pour la plupart gratuits, mais peuvent parfois demander de 2 à 5 £ la nuit. La plupart des *hostels* demandent un loyer, et exigent des usagers de réclamer l'aide au logement ce qui oblige l'utilisateur à prouver qu'il a fait la démarche et de prouver son identité. Des charges de services de 10 à 35 £ par semaine sont également demandées pour les repas, le chauffage, la lessive, services qui ne sont pas couverts par l'aide au logement. En République Tchèque, une nuit dans un hébergement de nuit coûte environ 45 CZK (1,5/2 €) à l'utilisateur ; des options alternatives de paiement existent, comme par exemple des bons payés par autrui. En Hongrie, le prix d'une nuit en hébergement d'urgence est d'environ 1283 HUF, soit 3,97 €. En Slovaquie, si les abris de nuit sont généralement

gratuits, le prix d'un séjour d'un mois dans un hébergement 24h/24 varie entre 150 et 300 €, soit de 15 à 25 % du revenu médian mensuel.

Face à la pénurie de places et à l'augmentation de la demande, les services ont instauré une priorisation en fonction des besoins, qui témoigne de la crise du système de l'hébergement d'urgence et qui s'apparente à une compétition sordide de degrés de vulnérabilité : à Paris durant l'hiver 2017 par exemple, en raison de l'engorgement des solutions proposées par le 115, une famille avec un enfant de plus de 3 ans n'était plus considérée comme prioritaire<sup>38</sup>. Les services d'accueil peuvent refuser d'aider des personnes si elles sont jugées « trop autonomes » et ne présentent pas assez de « problèmes sociaux ». Aux Pays-Bas, la législation prévoit l'accès à l'hébergement d'urgence et d'insertion aux personnes qui « ne sont pas en capacité de survivre de manière indépendante dans la société », mais les pratiques tendent à prioriser ceux et celles ayant des problèmes psychosociaux, psychiatriques ou d'addictions<sup>39</sup>. Le caractère strict des critères d'admission apparaît d'ailleurs dans les chiffres : à Amsterdam, 1 076 des 1 612 personnes sans-abri en demande d'aide (23 ans et plus) ont été éconduites par un refus en 2016 car non éligibles selon le processus de sélection, dont 867 considérées comme trop autonomes. Les personnes non-éligibles

37

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.

38

Fédération des Acteurs de la Solidarité (2018), « Sans-abri : l'inquiétude des associations à la veille de l'hiver », disponible sur : <https://www.federationsolidarite.org/champs-d-action/accueil-orientation/9305-fg>

39

De Ridder J., Kok A. & Van Doorn M. pour l'Audit Office Metropool Amsterdam (2018), *op. cit.*



40

Ibid. & Trimbos  
Instituut, *Praktijktest  
maatschappelijke  
opvang 2017*, December  
2017.

41

*Bekendtgørelse af lov  
om social service*, § 110.

42

Avoir été expulsé-e  
de son logement,  
avoir été congédié-e  
par sa famille ou ses  
proches, avoir dû  
quitter le logement en  
raison de violences,  
ne pas pouvoir rester  
dans son logement en  
raison d'un incendie  
ou d'inondations, vivre  
à la rue. Pas de statut  
légal si la personne est  
« seulement » menacée  
par la privation de  
domicile.

43

Les besoins prioritaires  
sont reconnus pour  
les personnes : en  
famille avec enfant(s)  
de moins de 16 ans  
(ou 19 ans si toujours  
dépendant), enceintes,  
en sortie d'aide sociale  
à l'enfance (de 16 à 20  
ans), sans-abri à cause  
d'un incendie, d'une  
inondation ou d'un  
autre sinistre, classées  
comme « vulnérables »  
(avec un handicap,  
un problème grave de  
santé, être menacé-e de  
violences domestiques),  
âgés de 16 ou 17 ans.

44

C'est l'autorité  
locale qui évalue  
arbitrairement ce  
critère. Être sans-abri  
« intentionnel »  
concerne les  
personnes qui ont  
été expulsées suite  
à un comportement  
antisocial ou criminel,  
qui n'ont pas payé  
leur loyer ou leur  
emprunt alors qu'il  
était abordable, qui ont  
quitté leur logement  
alors qu'ils auraient pu  
y rester. Si l'autorité  
locale considère que les  
conditions d'éligibilité  
pour l'hébergement  
d'urgence sont remplies  
mais que la situation  
est « intentionnelle »,  
elle doit fournir  
un hébergement  
d'urgence pour une  
« durée raisonnable »,  
en général quelques  
semaines.

sont donc forcées de retourner à la rue ou de se tourner vers leurs proches ou vers des solutions inadaptées<sup>40</sup>. Dans de nombreux autres pays européens, comme la **Suède** par exemple, avoir un logement, même s'il est inadéquat (squat, hébergement chez un tiers, local impropre à l'habitation,...), est considéré comme un élément de stabilité qui efface le caractère prioritaire de la demande. Au **Danemark**, le groupe cible des centres d'hébergements d'urgence est défini comme « *les personnes avec des problèmes sociaux spéciaux, qui n'ont pas de domicile ou qui ne peuvent y dormir, et qui ont besoin d'un hébergement et d'un accompagnement* »<sup>41</sup>.

Certains pays ont instauré un **statut de sans-domicile** ; en **Angleterre**, ce statut définit si la personne est éligible ou non au logement et à l'aide dispensée par la municipalité. Pour bénéficier d'un hébergement d'urgence, il faut être légalement sans-domicile<sup>42</sup>, être en situation régulière, être considéré comme ayant des besoins prioritaires<sup>43</sup>. Être considéré comme sans-abri « intentionnel » peut restreindre l'accès à l'hébergement d'urgence<sup>44</sup>. Lorsque les trois premières conditions sont remplies, les autorités locales sont obligées de fournir un hébergement temporaire pouvant durer jusqu'à 2 ans durant lesquels un relogement stable est recherché et assuré. Les migrants sans droit de résidence ne peuvent pas accéder aux centres publics d'hébergement.

#### Les problèmes de santé, facteurs excluants de l'hébergement d'urgence

**Avoir des problèmes de santé physique handicapants** est souvent un obstacle à l'accès à l'hébergement d'urgence. En **République Tchèque**, les personnes accueillies en hébergement d'urgence doivent être physiquement autonomes. En **Grèce**, aucune maladie transmissible ou maladie cutanée ne doit être détectée au cours de la radiographie et du diagnostic effectués à l'arrivée en hébergement d'urgence. En **Hongrie**, un usager peut être expulsé s'il est diagnostiqué tuberculeux. Dans la quasi-totalité des pays européens, il n'existe pas de normes contraignantes pour faciliter l'accès physique des hébergements d'urgence aux personnes à mobilité réduite.

La **présentation de documents administratifs** peut être également un frein à l'accès à l'hébergement d'urgence pour des personnes éloignées des démarches administratives et des services d'accompagnement. Certains services demandent aux personnes d'avoir un **casier judiciaire vierge, d'être en situation régulière** ou encore simplement de **fournir une pièce d'identité** comme en **Grèce**, où la plupart des abris de nuit demandent une déclaration fiscale et un document d'identité. **Avoir une « connexion locale »** avec le territoire du dispositif sollicité, et donc avoir prouvé sa présence sur un territoire, est une autre condition fréquemment utilisée.

En **Italie**, au **Portugal** et aux **Pays-Bas** jusque récemment<sup>45</sup>, les structures d'urgence financées par les autorités locales peuvent refuser l'accès à une personne sans domicile d'une autre municipalité<sup>46</sup>. En **Allemagne**, des critères informels de connexion locale sont utilisés par les autorités locales : ces pratiques illégales sont fermement condamnées par les associations d'aide aux personnes sans domicile. En **Pologne**, ces critères ont été levés : les municipalités doivent dorénavant fournir des services d'hébergement d'urgence de nuit pour toute personne sans considération géographique. Cette suppression a eu des conséquences imprévues : certaines municipalités ont engagé la restriction ou la fermeture de services, pour éviter d'accueillir plus

45

Cette condition de  
connexion locale a  
été remise en cause  
par la jurisprudence  
européenne aux  
Pays-Bas, ce qui a  
entraîné une révision  
de la législation : voir  
FEANTSA v. Pays-Bas,  
Réclamation Collective  
no. 86/2012, disponible  
sur : <http://www.housingrightswatch.org/page/state-housing-rights-13>

46

Pour en savoir plus, voir  
l'étude comparative de  
l'Observatoire Européen  
du Sans-abrisme (2015),  
*Local connection –  
Rules and Access to  
Homelessness Services  
in Europe*, disponible  
sur [https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies\\_05\\_web\\_7437249621511918755.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_05_web_7437249621511918755.pdf)

47

Wilczek J. pour Saint  
Brother Albert's Aid  
Society, "Has the  
Standardisation of  
homelessness services  
in Poland facilitated  
access to shelter?",  
*Access to Shelter –  
Homeless in Europe  
– FEANTSA Magazine –  
Spring 2018*, disponible  
sur : <https://www.feantsa.org/download/standardisation-of-shelters-in-poland-3184181181272185870.pdf>

48

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

49

Loi Sociale 1993.III,  
84§(1).

50

Wilczek J. pour Saint  
Brother Albert's Aid  
Society (2018), *op. cit.*

**Avoir des problèmes de santé mentale** peut également restreindre l'accès à l'hébergement d'urgence. En **Grèce**, une consultation psychiatrique est effectuée à l'entrée en hébergement d'urgence : une personne souhaitant être hébergée ne doit pas souffrir de troubles psychiatriques. Dans beaucoup de pays, avoir des troubles mentaux influant sur son comportement peut forger une réputation parmi les services et prévenir l'accès à l'hébergement d'urgence. En **Hongrie**, la Loi Sociale de 1993 prévoit que l'hébergement d'urgence est destiné « aux personnes capables<sup>49</sup> de prendre soin d'elles-mêmes et de vivre en communauté ». En **Pologne**, la standardisation des services d'hébergement d'urgence depuis 2016 a eu pour conséquence une exclusion formelle du système d'aide des personnes sans-abri non indépendantes : les personnes ayant des problèmes de santé les rendant non autonomes, ou sortant d'hôpital avec des besoins importants en réinsertion, n'ont plus accès à l'hébergement d'urgence. Au lieu de coordonner les services d'assistance sociale et les systèmes de santé, le Ministère a banni ces personnes du système d'aide sans fournir d'alternative, en demandant aux municipalités de diriger ces personnes vers des centres de soins adaptés ; mais la liste d'attente pour l'accès à ces institutions est très longue, de plusieurs mois à plusieurs années, ce qui ne correspond pas aux besoins de solutions d'urgence des personnes concernées. Dans ce contexte, la plupart des ONGs ont continué à fournir de l'aide à ces personnes considérées comme non-indépendantes, risquant une pénalité administrative pouvant aller jusqu'à 5 000 € ; dans les faits, la pression publique, la position des ONGs et la couverture médiatique ont permis d'éviter l'application concrète de cette loi, et jusqu'à présent aucun cas de pénalisation n'a été constaté<sup>50</sup>.

**En matière de consommation de drogues/d'alcool**, les services d'hébergement d'urgence sont souvent basés sur l'abstinence. Les règlements intérieurs prévoient presque systématiquement l'expulsion d'un usager s'il représente « une menace pour le personnel ou les autres usagers » : en **Hongrie**, cette menace est caractérisée dès lors qu'une personne est sous l'influence de drogues ou d'alcool. En revanche dans certains pays, comme au **Royaume-Uni**, la réduction des risques est pratique courante ; les services basés sur l'abstinence y existent, mais sont minoritaires.

de personnes et de payer des services pour des personnes non-ressortissantes de leur localité<sup>47</sup>, ce qui *in fine* risque de réduire le nombre de services faciles d'accès<sup>48</sup>.

**L'âge, le genre, la nationalité** sont aussi des critères de « tri » parmi les personnes accueillies : les enfants et les jeunes de moins de 18 ans peuvent ne pas être admis dans certains hébergements d'urgence, que des solutions alternatives existent ou non. Les services mixtes très majoritaires en Europe, même si certains pays différencient l'accueil d'urgence classique avec des abris pour femmes et enfants victimes

de violences conjugales. De même, la plupart des pays comptent un système d'hébergement des personnes en demande d'asile, différencié du système de droit commun.

En pratique, de nombreux services vérifient les antécédents des personnes en demande, en faisant appel à d'autres services pour obtenir l'histoire de la personne, sa « **réputation sociale** » et les éventuelles expulsions et signalements dont elle aurait déjà fait l'objet.

Il existe également des services dont l'accès n'est pas soumis à des critères d'accès : à

**Bruxelles**, certains abris de nuit utilisent le tirage au sort pour attribuer les places disponibles. Les services à « bas seuil d'accessibilité » (*low-threshold*) se veulent inconditionnels : en **Finlande** par exemple, des recommandations spécifiques ont été formalisées par le Ministère des Affaires Sociales et de la Santé en 2002 sur

la qualité des services pour les consommateurs de drogues/d'alcool, sur l'importance des services à bas seuil et d'un accès facilité aux services d'urgence. Ainsi, l'hébergement d'urgence doit être accessible pour une personne en état d'ébriété.

#### **L'accès à l'hébergement d'urgence pour les migrants en situation irrégulière**

Les migrants représentent un pourcentage important des personnes sans domicile dans plusieurs États membres de l'UE. Ils vivent souvent dans des logements surpeuplés ou sans accès aux équipements basiques ; ils ont parfois accès à l'hébergement d'urgence mais sont souvent obligés de dormir dans la rue du fait de la capacité limitée des centres d'hébergement ou des restrictions liées à leur statut de séjour. Il n'existe pas de législation commune au niveau de l'UE qui établit des standards minimums relatifs à l'accès à l'hébergement, et le niveau d'accès peut dès lors différer substantiellement d'un pays à l'autre, voire d'une région à l'autre. Il existe des pays dans lesquels l'accès à l'hébergement est garanti quel que soit le statut administratif, d'autres dans lesquels les migrants en situation irrégulière n'ont accès à pratiquement aucun service basique.

En **Belgique**, l'accès à l'hébergement est réglementé au niveau régional. Au niveau national, la seule disposition importante prévoit que les familles en séjour irrégulier ont droit à une aide matérielle qui inclut l'accès à l'hébergement. Dans la région de Bruxelles, les services d'urgence sont inconditionnels et gratuits pour les personnes en situation régulière. Les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ou les citoyens de l'Union qui n'ont pas de droit de séjour, ont accès à l'hébergement d'urgence et aux centres d'accueil, toutefois, pour ces catégories, ce droit n'est pas opposable devant les tribunaux. Selon la législation de la Région de Bruxelles Capitale, les personnes sans abri peuvent accéder immédiatement à l'hébergement d'urgence entre 20h et 8h, selon les places disponibles, et un nombre suffisant de places doit être réservé aux personnes ayant un statut légal, excluant ainsi les migrants en situation irrégulière et les citoyens de l'Union qui n'ont pas de droit de séjour.

Au **Danemark**, selon la législation danoise, il existe deux conditions pour accéder aux services : la première est de séjourner « légalement », la deuxième est de faire partie du groupe cible c'est-à-dire « les personnes avec des problèmes sociaux spéciaux, qui n'ont pas de domicile ou qui ne peuvent y dormir, et qui ont besoin d'un hébergement et d'un accompagnement ». L'accès aux centres publics d'hébergement est dès lors interdit aux migrants en situation irrégulière. En outre, le fait de fournir une aide aux personnes qui n'ont pas de droit de séjour est considéré comme un délit par la législation danoise relative à la migration. L'hébergement de migrants en situation irrégulière peut être sanctionné d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 2 ans.

En **Italie**, en vertu de la législation italienne en matière de migration, il faut séjourner régulièrement dans le pays pour pouvoir accéder aux centres publics d'hébergement. L'article 40 du « *Testo Unico Immigrazione* » stipule que les régions italiennes peuvent fournir un hébergement, dans les mêmes centres d'hébergement qui accueillent les Italiens et les citoyens de l'Union, aux migrants en séjour régulier. Aujourd'hui, même si les migrants en situation irrégulière n'ont pas le droit d'accéder aux centres publics d'hébergement, il existe des réglementations adoptées par les municipalités dans le cadre de programmes hivernaux qui autorisent l'accès aux centres d'hébergement quel que soit le statut administratif.

En **Espagne**, la législation espagnole autorise l'accès aux services basiques, incluant ainsi l'accès aux centres d'hébergement. L'article 14 de la Loi organique 4/2000, stipule que les étrangers, quel que soit leur statut administratif, ont le droit d'accéder aux services et aux prestations sociales basiques. Le mal-logement relève d'une compétence locale, et chaque municipalité propose dès lors différents types de services mais, en théorie, selon la législation nationale, les municipalités doivent protéger les migrants en situation irrégulière qui se retrouvent dans une situation vulnérable. Madrid, par exemple, dans le cadre de son programme hivernal, n'établit aucune distinction relative au statut administratif.

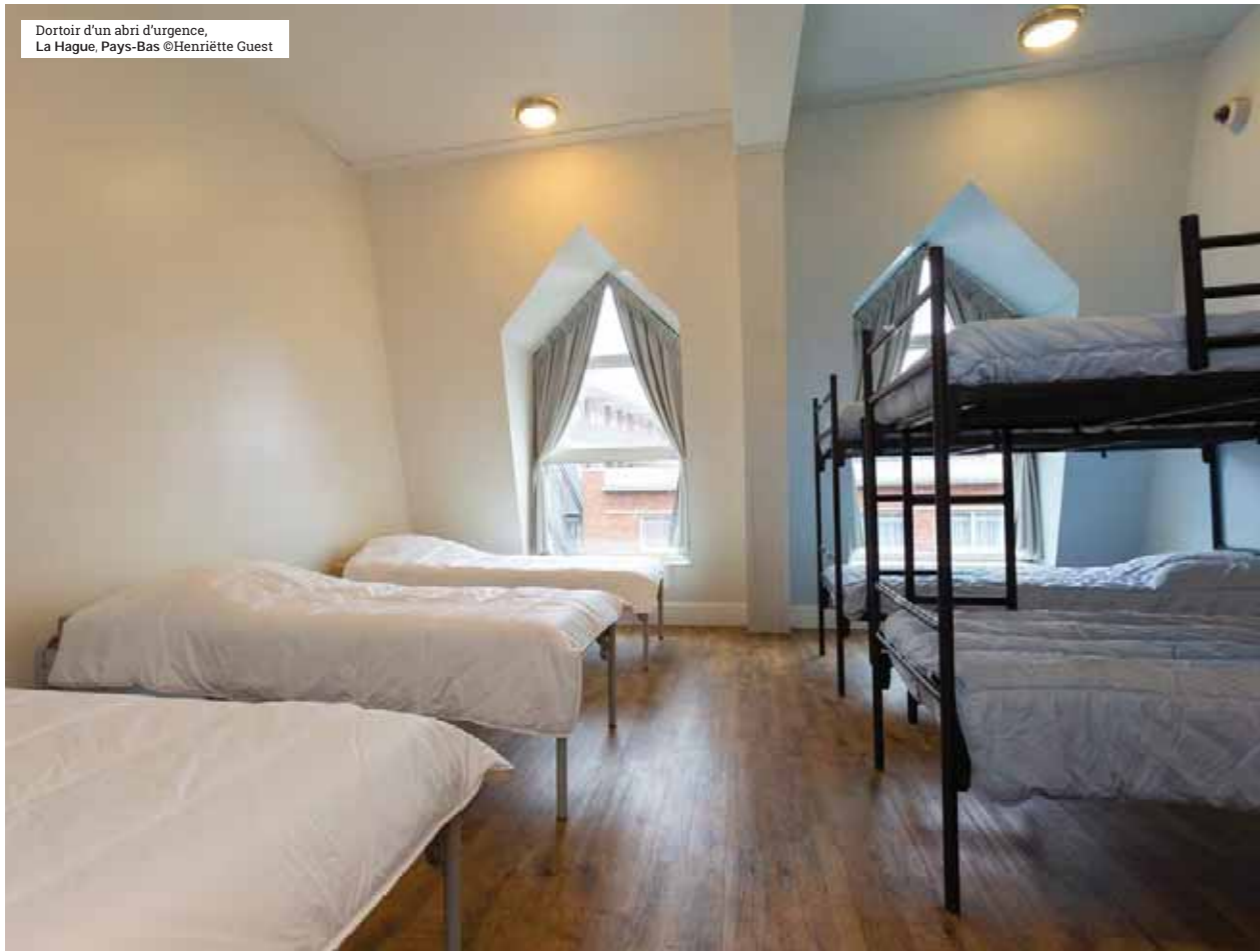
Au **Royaume-Uni**, les migrants en situation irrégulière ne peuvent avoir recours aux fonds publics. La section 115 de la Loi de 1999 sur l'immigration et l'asile stipule qu'une personne ne pourra avoir aucun recours aux fonds publics si elle fait l'objet d'un contrôle d'immigration. Une personne qui ne peut avoir recours aux fonds publics ne peut accéder à des prestations sociales spécifiques et au logement social, ce qui inclut l'aide publique aux sans-abri prévue dans la Loi de 1996 sur le Logement. Par conséquent, les migrants en situation irrégulière, y compris les citoyens mobiles de l'Union qui n'ont pas de droit de séjour, ne peuvent accéder aux centres publics d'hébergement.

51

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.

« Moi avec mes hospitalisations, ça m'a travaillée cette question que tout le monde se transmet tout. [...] Quand on rentre quelque part, on a envie de dire 'stop je suis là maintenant. On construit'. Et en fait non, on te ramène tes gamelles... on te ramène tes gamelles.<sup>51</sup> »





Dortoir d'un abri d'urgence, La Hague, Pays-Bas ©Henriëtte Guest



Dortoir d'un abri d'urgence, Wrocław, St Brother Albert's Aid Society, Pologne - © Dariusz Dobrowolski



Dortoir d'un abri d'urgence, Budapest, Hongrie - © Végh László / Abcüg



Plafond d'un abri d'urgence, Budapest, Hongrie - © Végh László / Abcüg



Douches non privatives d'un abri d'urgence, Munich, Allemagne © Thomas Friedl, KMFV-München



Abri d'urgence du plan hiver pour les hommes célibataires. Accessibilité seulement entre 17h30 et 09h00. Münster, Allemagne. Source : BAGW



Chambre d'abri d'urgence, Malmö, Suède - © Matilda Jägerden



Salle de bain collective d'un abri d'urgence, Wrocław St Brother Albert's Aid Society, Pologne - © Dariusz Dobrowolski



## 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 pose. 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 services<sup>52</sup>. Une étude française commandée par l'ONPES à l'Observatoire du Samu Social de **Paris** sur le non-recours aux hébergements sociaux<sup>53</sup> 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](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 existantes<sup>54</sup>, 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 »<sup>55</sup>. 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*)<sup>56</sup>. 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. »<sup>57</sup>

Des normes minimales de qualité existent dans la quasi-totalité des pays européens : en Grèce, une décision ministérielle<sup>58</sup> 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 6m<sup>2</sup> 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 usagers<sup>59</sup>. 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 »<sup>60</sup>. 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 résultats<sup>61</sup>. 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](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 sortir<sup>62</sup> »

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

## 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 2018<sup>64</sup>. 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'urgence<sup>65</sup>. 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 génération<sup>66</sup>.

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 individualisé<sup>67</sup>, 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...) <sup>68</sup>. 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 développement<sup>69</sup>. 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 sociabilisation<sup>70</sup>.

**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 officielles<sup>71</sup>, 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 ans<sup>72</sup>. 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)<sup>73</sup>. 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-abri<sup>74</sup>. 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'<sup>75</sup> »

**Les personnes en sortie d'institution (hôpital, prison)** sans solution de logement sont nombreuses à se retrouver sans domicile<sup>76</sup>. A **Londres**, selon les données CHAIN<sup>77</sup>, 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](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 League<sup>78</sup>, 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 patients<sup>79</sup>, 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'institution<sup>80</sup>.

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

**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 immigrées<sup>82</sup>. 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 généralistes<sup>83</sup>. 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 communauté<sup>84</sup>.

« Moi les sanitaires je ne peux pas les partager. J'ai connu avant, à l'hôpital, les douches collectives<sup>85</sup>. »

# 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 ETHOS<sup>86</sup> : 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)<sup>87</sup>. 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 »<sup>88</sup>. 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 »<sup>89</sup>. 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)<sup>90</sup>. 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 ans<sup>91</sup>.

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](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](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](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](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](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**<sup>92</sup>, 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 »<sup>93</sup>. 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)<sup>94</sup>... 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 enfants<sup>95</sup>. 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'école<sup>96</sup>. 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 2017<sup>97</sup>. 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 monde<sup>98</sup>. »

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 envisager<sup>100</sup>». 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 domicile<sup>101</sup>.

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](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 eux<sup>102</sup>. »

### 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

# 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

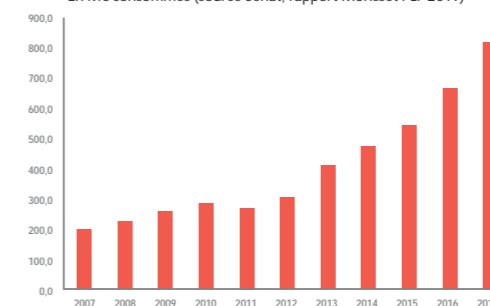
Le coût humain et social de l'expansion de la privation de domicile en Europe est colossal. Le fait qu'aujourd'hui, partout en Europe, de plus en plus de personnes vivent à la rue ou de manière prolongée dans des hébergements d'urgence inadéquats est une violation continue des droits humains les plus 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 élevés<sup>103</sup>.

**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](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>

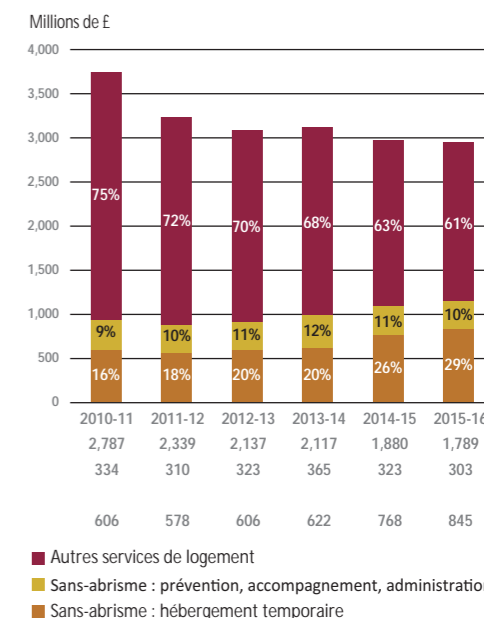
### ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE EN FRANCE

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



Source : Fondation Abbé Pierre (2019), 24<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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-4-4165792000-  
4194371024.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/article-4-4165792000-4194371024.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\\_review\\_  
172622809360155612.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/jv1_review_172622809360155612.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](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/](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 période<sup>104</sup>. 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 associatives<sup>105</sup>. 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 2017<sup>106</sup>. 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**<sup>107</sup>.

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 logée<sup>108</sup>. 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 guérir<sup>109</sup>. 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 double<sup>110</sup>. 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](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](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 an<sup>112</sup>.

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 rapport<sup>115</sup> 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](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](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 efficace<sup>113</sup>. 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 services<sup>114</sup>.

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 2016<sup>116</sup>.



**LES PRINCIPES CLÉS DE LA MISE EN PLACE  
DU LOGEMENT D'ABORD ONT ÉTÉ DÉTAILLÉES  
PAR LA PLATEFORME EUROPÉENNE  
DU LOGEMENT D'ABORD<sup>117</sup> :**

Certaines conditions doivent être réunies pour mettre en œuvre la transition<sup>118</sup> : 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 raison<sup>119</sup>. 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 améliorée<sup>120</sup>. »

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'abandon<sup>121</sup>. »

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 domicile<sup>122</sup>. 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.*

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**<sup>123</sup>. 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

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/>

*fonds des autorités locales* »<sup>124</sup>. 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 prévention<sup>125</sup> : 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/>

## 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 front<sup>126</sup>. 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](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-abri<sup>127</sup> 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.

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>

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'asile<sup>128</sup>.

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'asile<sup>129</sup>. Elle devrait investir dans des solutions de logement et d'hébergement pour promouvoir l'intégration des personnes

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 logement<sup>130</sup>.

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 européen<sup>131</sup> 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'idéalisme<sup>132</sup>. »

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