



**LES POLITIQUES DE PRISE EN
CHARGE DES SANS-ABRI DANS
L'UNION EUROPEENNE**

Rapport au Ministre du Logement

Avril 2009

Julien Damon

Professeur associé à Sciences po (Master d'urbanisme)

Les rapports sont rarement lus. Seuls les experts du dossier abordé y consacrent du temps pour l'analyser dans le détail. On propose une nouvelle formule. Elle consiste, sous format paysage, à tenter d'apporter une information claire. Il faut pour cela abandonner des ambitions d'exhaustivité et de perfection. Ces deuils faits, on trouvera donc ici en quatre temps classiques (contexte, description, synthèse, recommandations) un panorama rapide des politiques menées en direction des sans-abri dans l'Union européenne, mais surtout un recueil de données, d'observations et de suggestions qui sont traitées avec constamment à l'esprit l'ambition de tirer des enseignements pour le cas français.

La forme accompagnant nécessairement le fond, on espère que cette forme permette au moins au rapport d'être feuilleté et que le fond contribue à une meilleure évaluation de la situation française ainsi qu'à quelques évolutions de la prise en charge des sans-abri à l'échelle nationale mais aussi à l'échelle communautaire.

POINT CRUCIAL : ce rapport porte sur les sans-abri entendus comme les personnes à la rue et/ou dans les services de prise en charge des sans-abri. Il ne porte pas sur la problématique bien plus large du mal-logement.

SOMMAIRE

Avant-propos et avertissement	3
Contexte. La question SDF française dans l'Union européenne	5
Monographies. Vignettes sur les politiques nationales	24
Synthèse. Typologies des populations et stratégies de prise en charge	45
Recommandations. Echelles française et communautaire	60

AVANT-PROPOS

La question des sans-abri, avec une considérable diversité de définitions, de situations et de réponses publiques, prend peu à peu pied sur l'agenda politique européen. La comparaison n'est généralement pas aisée. Elle n'est pas toujours raisonnable. De très substantiels progrès ont toutefois été réalisés ces dernières années, par exemple depuis un avis du comité des régions en 1998 sur « la question des sans-abri et du logement ». De surcroît, la problématique des sans-abri et de leur prise en charge a également profondément évolué dans les Etats membres, de nouvelles stratégies se profilant, de nouveaux instruments apparaissant, de nouveaux moyens se dégagant.

Dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC), les sans-abri (sans définition communautaire) sont considérés comme comptant parmi les formes les plus graves de pauvreté et d'exclusion sociale. A ce titre ils font l'objet d'une attention chaque année plus soutenue, même si avec un investissement différent selon les pays et très souvent à la marge des préoccupations générales de protection sociale et d'inclusion sociale.

- En 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de « mettre fin au sans-abrisme » d'ici 2015.
- En 2009, le sans-abrisme et l'exclusion du logement deviennent un des thèmes de travail du Comité de la protection sociale au sein de la Commission, ce qui doit amener chacun des Etats membres à réaliser un rapport spécifique.
- En 2010 (année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion) la problématique des sans-abri fera l'objet d'une Conférence de consensus (dont le principe est utile ne serait-ce qu'en raison de l'importance des dissensions sur la question).
- En 2011, il est prévu que de manière harmonisée soit effectué un recensement des sans-abri dans les Etats membres.

Certes l'extrême diversité reste de mise. Les écarts sont gigantesques, qu'il s'agisse de l'ampleur des situations et des réponses, mais aussi des principes motivant l'action (ou l'inaction), des moyens engagés, des règles juridiques à l'œuvre. La comparabilité des situations et des politiques est limitée, rendue d'ailleurs toujours davantage compliquée par les élargissements successifs. Des expertises sophistiquées rendent compte de ces difficultés et des limites actuelles de l'exercice comparatif. C'est informé des subtilités méthodologiques et de la grande fragilité des données que l'on propose ce rapport. Ce n'est pas une comparaison générale, terme à terme, mais un panorama réalisé d'abord pour situer et renseigner le cas français.

On tente donc de mettre en lumière cette diversité européenne, avec ses extrêmes, mais aussi avec ses convergences et ses divergences. Une telle démarche permet de positionner la France et d'en tirer des enseignements, des étonnements, des recommandations, des pistes de réflexion. Il y a là un travail classique de balisage statistique, de décortilage des politiques, et de parangonnage (c'est-à-dire de recherche des bonnes pratiques).

TRIPLE AVERTISSEMENT

LIMINAIRE

Les politiques de prise en charge
des sans-abri dans l'Union Européenne

Ce rapport porte sur une matière compliquée, humainement douloureuse et politiquement sensible. Si des avancées majeures marquent incontestablement la qualité de l'information et de la connaissance, il n'en reste pas moins de grandes lacunes et de tout aussi grandes imperfections. Signalons donc d'emblée trois limites à notre exercice.

1. ***Les informations statistiques*** utilisées dans ce document sont imparfaites. On mobilise à travers ces pages, notamment dans la première partie de cadrage et de contexte, des informations issues de diverses enquêtes construites à l'échelle communautaire (SESPROS, EU-SILC, Eurobaromètre). Elles sont, comme le soulignent souvent les experts nationaux, fragiles et donnent une image parfois relativement décalée des spécificités nationales. Ce sont cependant les seules données permettant une comparaison raisonnée. A ce titre elles nous semblent plus que valables. Elles sont fondamentales. Le point de leur critique méthodologique n'est pas l'objet de ce rapport. D'autres données, nationales, reprises au fil des pages, ne sauraient être valablement synthétisées dans des tableaux comparatifs. C'est le cas par exemple des dépenses publiques, de l'offre de services, mais aussi du nombre de personnes sans-abri. Dans les différentes monographies, on fait état de ce qui est disponible nationalement, avec des degrés de spécification (pour les dépenses) et de rigueur (pour les dénombrements) qui varient très significativement.
2. ***Les analyses comparatives des politiques***, puisque nécessairement assises sur une information imparfaite, indisponible ou difficilement comparable, se veulent aussi rigoureuses que possibles. Les variables choisies sont néanmoins arbitraires et le positionnement relatif des différents pays, dans les tentatives de tableaux de synthèse, pourrait très naturellement être revu. Il en va ainsi en ce qui concerne la mise au jour des éléments de stratégie (qui peuvent grandement différer aux échelles nationales, régionales et locales). Plus qu'une description achevée et irréfutable, on propose avec ce travail des outils d'analyse et de comparaison que l'on espère utiles dans la perspective notamment de la conférence européenne de consensus sur les sans-abri en 2010.
3. ***Les recommandations*** contenues dans ce rapport sont pour certaines, à dessein, résolument ambitieuses. Elles sont naturellement éminemment discutables. Elles nous paraissent préférables à la continuité du bricolage et de la demi-mesure. En tout état de cause et de controverse, plus que des recommandations de mise en œuvre immédiate elles sont avancées comme des pistes sérieuses de réflexion à poursuivre ou à entreprendre.

La question des sans-abri est suffisamment grave et compliquée – à plus forte raison à l'échelle européenne – pour que l'expertise ne consiste pas à asséner des vérités ou des invectives. Le débat doit être de mise. Et ce d'autant plus qu'observations et conclusions sont maintenant à relier aux conséquences de la crise sur le sans-abrisme.

CONTEXTE
LA QUESTION SDF FRANCAISE
DANS L'UNION EUROPEENNE

Afin de situer la France dans le contexte européen, on propose une série de graphiques rapidement commentés, permettant une image (que l'on souhaite claire) de la situation française au regard des 26 autres Etats membres.

A cet effet on a rassemblé les données issues principalement des batteries d'Eurostat (données sociographiques, de politiques et d'opinions). Sans prétendre à l'exhaustivité on peut de la sorte situer la France et sa problématique des sans-abri par rapport aux problématiques :

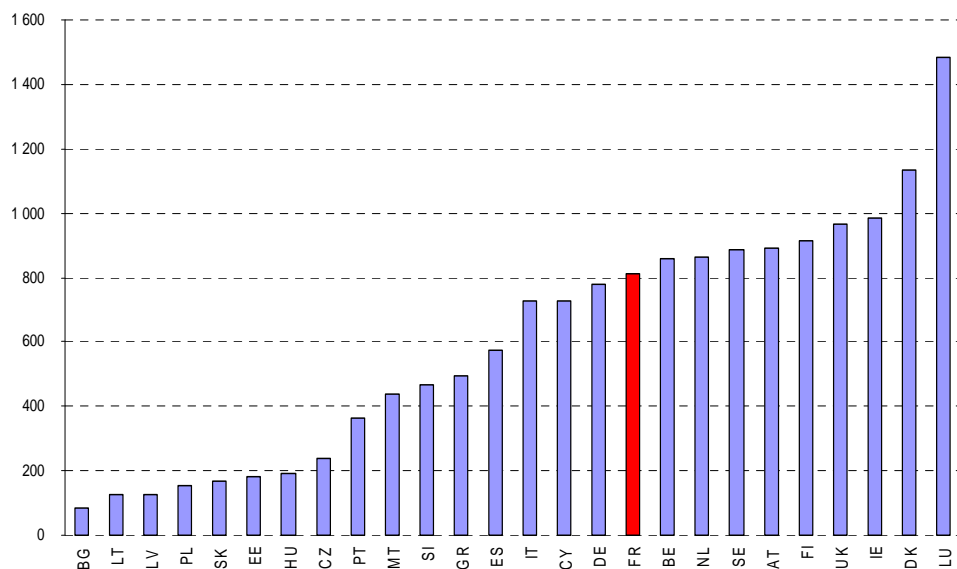
- **de pauvreté ;**
- **de dépenses sociales ;**
- **de logement ;**
- **d'opinions sur l'exclusion et le sans-abrisme ;**
- **d'asile et de populations Roms.**

Unis dans la très grande hétérogénéité

Des différences considérables en ce qui concerne...

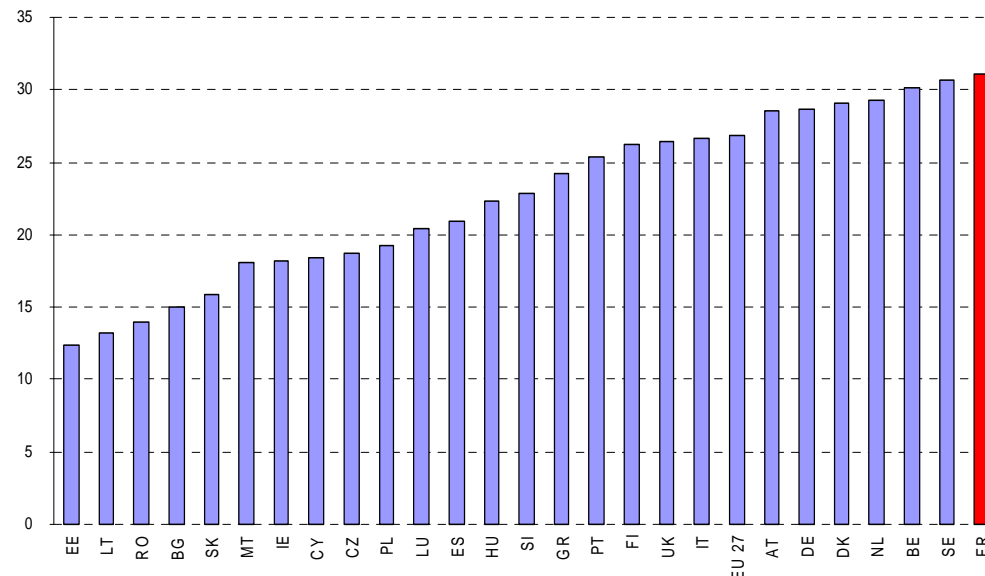
... les situations et la mesure de la pauvreté

Seuil de pauvreté mensuel pour une personne seule en 2006 (€)



... les dépenses sociales

Dépenses totales de protection sociale rapportées au PIB (%)



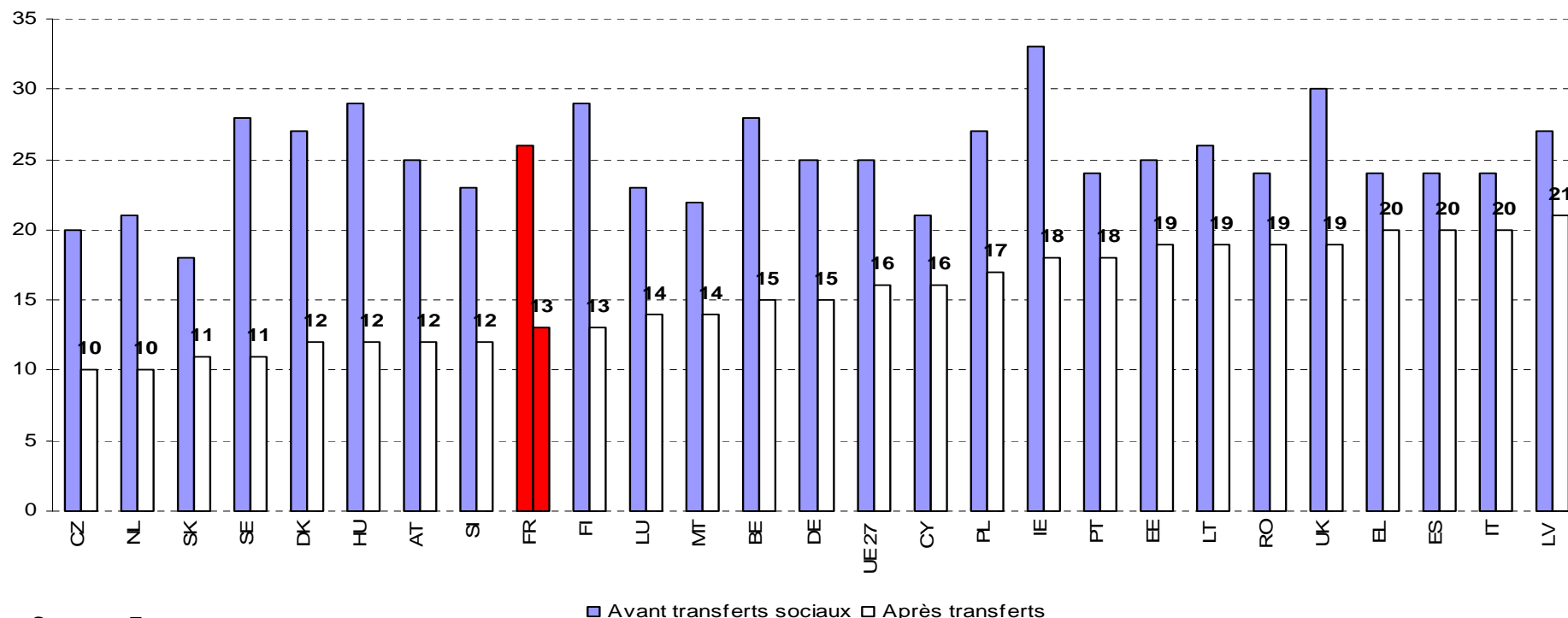
Source : Eurostat

Le seuil de « risque de pauvreté », selon le vocabulaire européen, est fixé à 60 % du revenu équivalent médian. Il est inférieur à 100 euros en Bulgarie et proche de 1 500 au Luxembourg. Exprimés en parité de pouvoir d'achat ces montants voient l'écart se réduire. Il reste néanmoins particulièrement important. Ceci est bon pour rappeler un truisme : la pauvreté monétaire n'a ni la même forme, ni la même intensité dans tous les Etats membres.

Les pays consacrent une part différente de leur richesse à la protection sociale. L'écart va du simple au double en la matière. Et cet écart est encore plus impressionnant si on raisonne en valeur absolue. Les dépenses de protection sociale comprennent : les prestations sociales, qui sont des transferts, en espèces ou en nature, versés aux ménages et aux individus pour alléger la charge entraînée par un certain nombre de besoins ou de situations à risque. Elles comprennent ici aussi les dépenses de fonctionnement. Ce deuxième graphique est bon pour rappeler un autre truisme : les niveaux de protection sociale n'ont rien à voir dans les différents Etats membres, et clivent nettement l'Union.

Un taux de pauvreté réduit de moitié par les prestations de protection sociale

Taux de pauvreté 2007 (en %)



Source : Eurostat

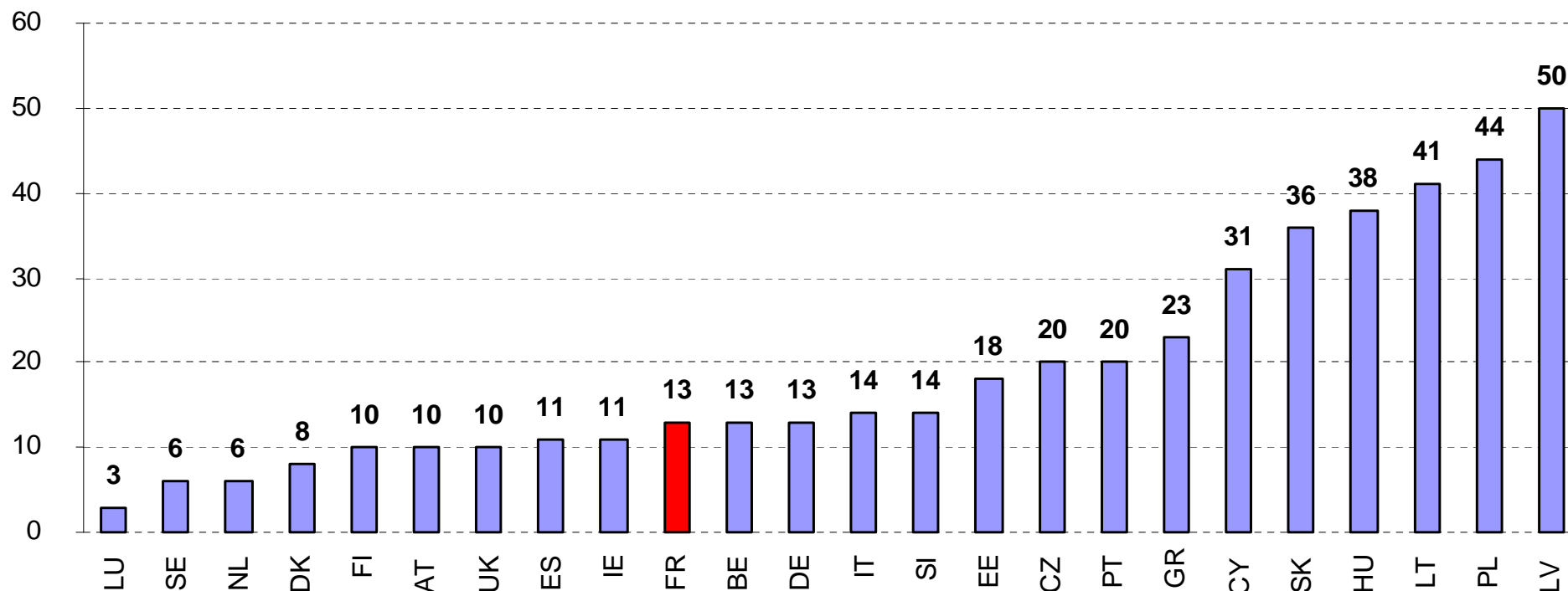
Il s'agit ici du « taux de risque de pauvreté ». L'indicateur mesure la proportion de personnes dont le revenu disponible équivalent se situe en-dessous du seuil de risque de pauvreté, fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (après transferts sociaux).

On a une mesure de la performance des systèmes de protection sociale avec les impacts des systèmes sociaux sur le taux de pauvreté (réduit de moitié dans le cas français, marginalement affecté dans les cas baltes ou grec).

Ceci est une information générale de contexte qui, a priori, ne dit rien des sans-abri.

La « privation matérielle » dans l'Union

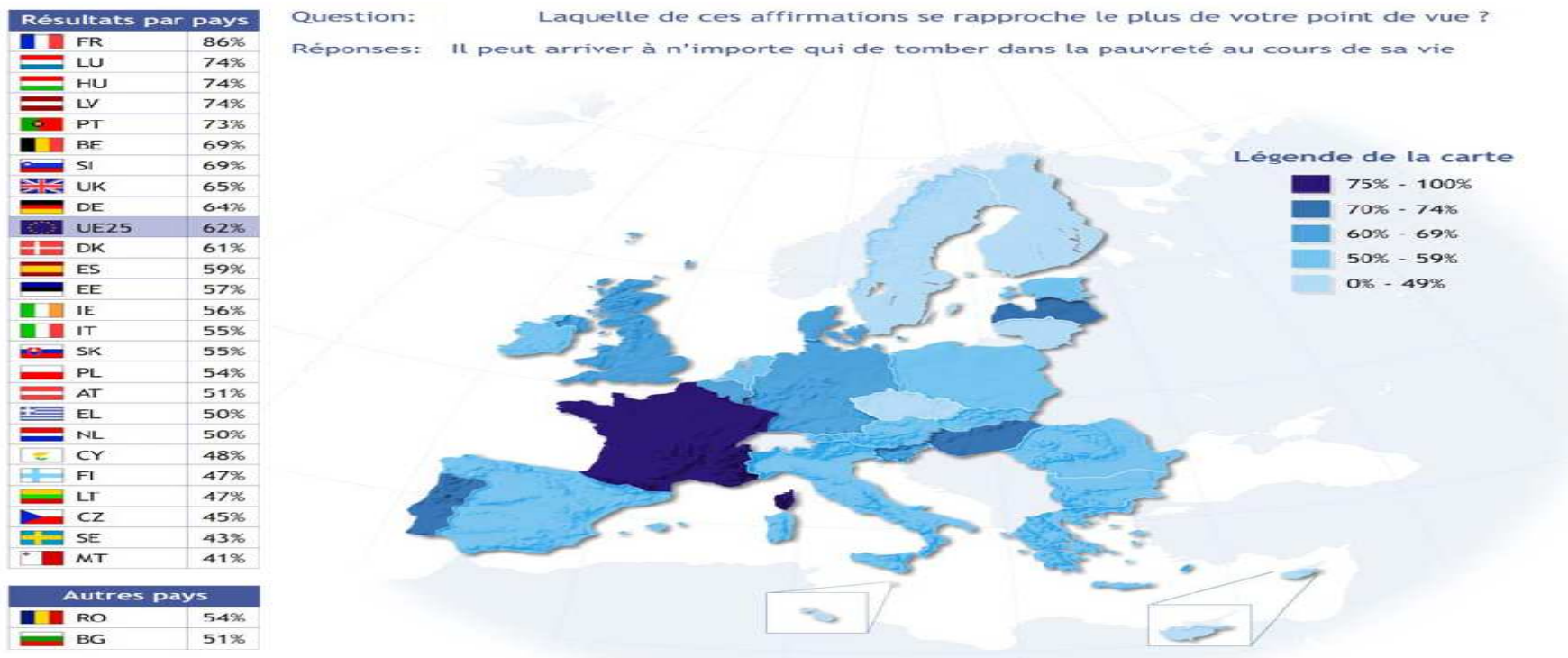
Part des personnes vivant dans un ménage ne disposant pas d'au moins trois des éléments listés (2006, en %)



Source : Eurostat

A côté des mesures de pauvreté monétaire se développent des mesures de pauvreté en « conditions de vie ». A l'échelle européenne est ainsi mesuré un indicateur de privation matérielle. Il rend compte de la proportion de personnes vivant dans des ménages ne disposant pas d'au moins trois des neuf éléments suivants : 1/ capacités à satisfaire des dépenses imprévues, 2/ une semaine de vacances par an, 3/ capacités de payer ses prêts, 4/ un repas avec viande, poulet ou poisson au moins tous les deux jours, 5/ un logement au chauffage adéquat, 6/ une machine à laver, 7/ une télévision couleur, 8/ un téléphone, 9/ une voiture personnelle. Tous ces éléments de conditions matérielles sont naturellement discutables comme indicateurs. C'est leur agrégation qui donne une image intéressante. Le taux de privation connaît de larges écarts, de 3 % au Luxembourg à 50 % en Lettonie. Ces écarts sont bien plus importants que les écarts de pauvreté monétaire (de 10 % à 21 %).

Une crainte de la pauvreté particulièrement élevée en France



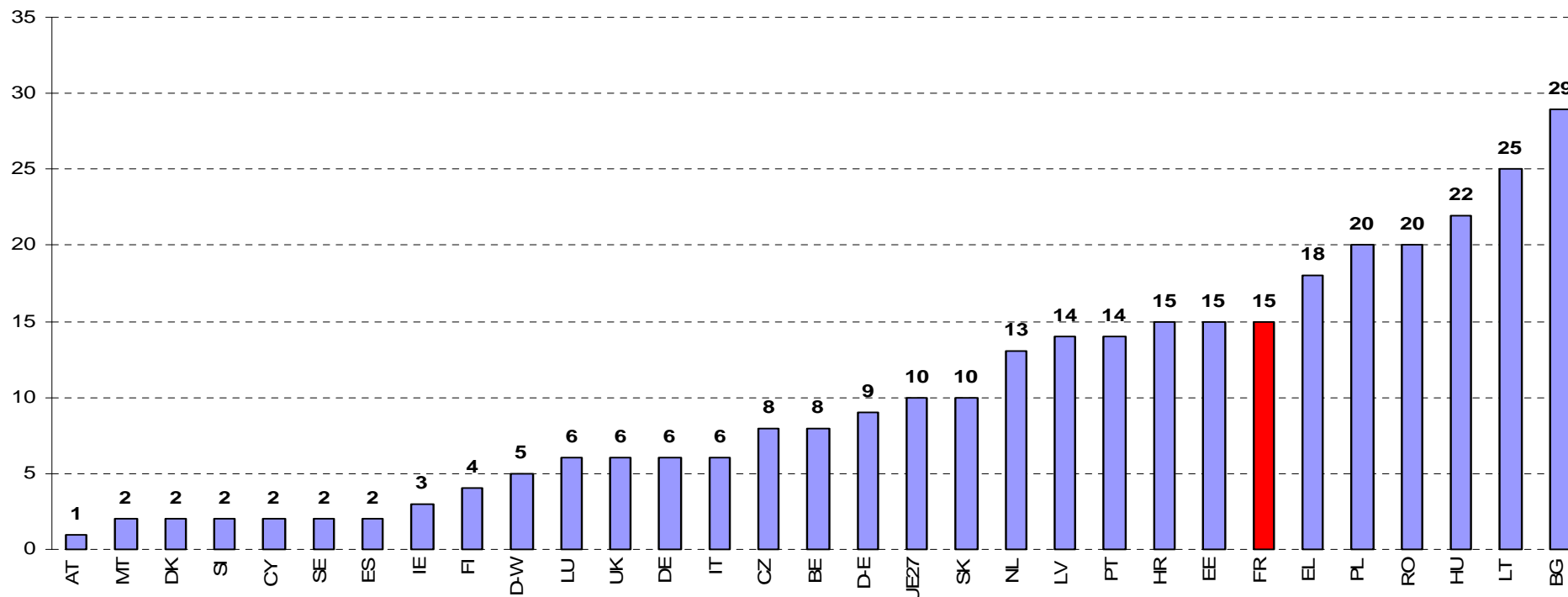
Source : Eurobaromètre spécial, n°273, « La réalité sociale européenne », 2007

Sans être touchés personnellement, nombre d'habitants de l'Union européenne pensent qu'ils pourraient un jour tomber dans la pauvreté. Plus de 6 Européens sur 10 considèrent qu'il peut arriver à n'importe qui de tomber dans la pauvreté au cours de sa vie (62 %), tandis qu'environ 3 sur 10 seulement estiment que le risque de pauvreté est limité à certains groupes de personnes.

Ce postulat selon lequel tout le monde est exposé à un risque de pauvreté au cours de sa vie recueille le soutien de loin le plus large en France (86 %). Il est également important en Hongrie, au Luxembourg et en Lettonie (74 % dans ces trois pays), ainsi qu'au Portugal (73 %). En Finlande (48 %), en Suède (47 %) et à Malte (45 %), une majorité relative des habitants pensent au contraire que le risque de pauvreté ne les concerne pas.

Une « extrême pauvreté » jugée plutôt proche

Part de la population estimant qu'existent dans leur environnement immédiat des situations d'extrême pauvreté (en %)



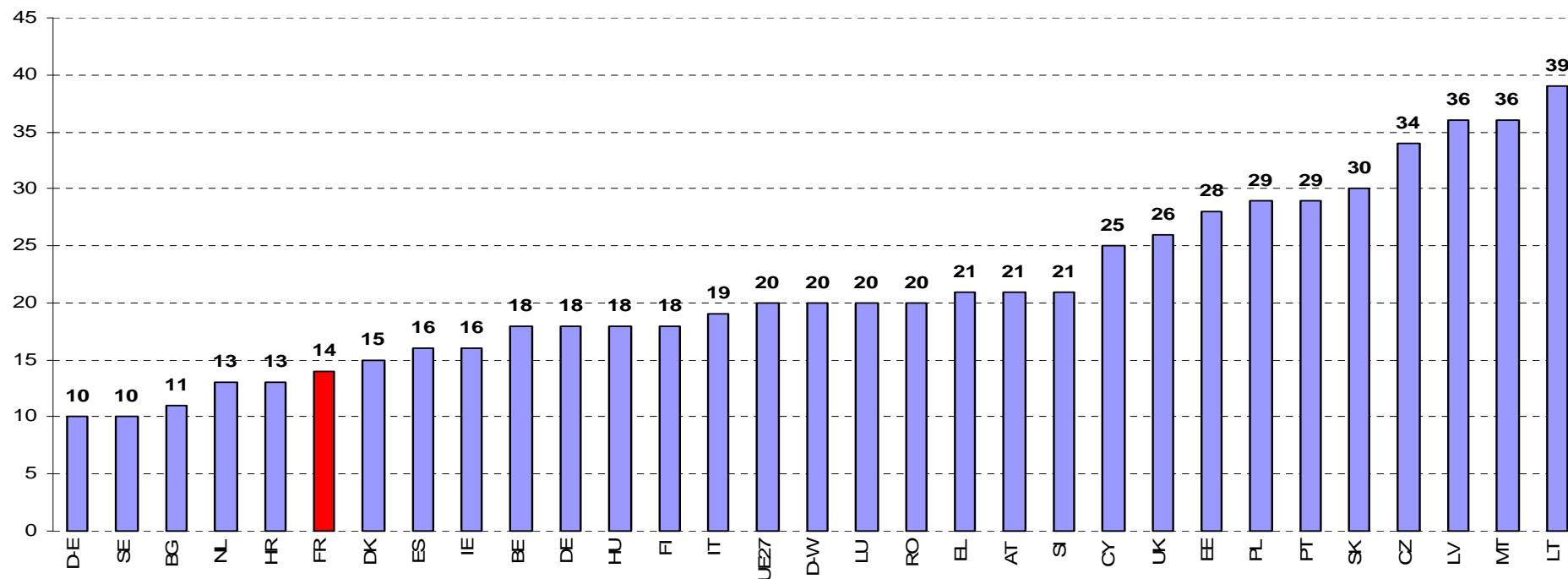
Source : Eurobaromètre spécial, n°279, « Poverty and Exclusion », 2007

En moyenne, les habitants de l'Union estiment pour 10 % d'entre eux que là où ils vivent se trouvent des personnes en situation d'extrême pauvreté. Ils sont également 29 % à considérer qu'ils vivent près de personnes dans la pauvreté, et 33 % près de personnes pouvant tomber dans la pauvreté. En un mot, la pauvreté (sous ces différentes formes) est vue comme répandue et proche. Au Danemark, en Suède ou à Malte, la pauvreté (sous ces différentes formes) est jugée moins proche. A l'inverse en Lituanie, en Roumanie, ou en Bulgarie, la pauvreté est vue comme proche et omniprésente.

La France se distingue par le niveau de proximité déclaré au sujet de l'extrême pauvreté, ceci pouvant être lié à la visibilité des SDF. En tout état de cause la France, sur ce point de ressenti, se trouve nettement dans le groupe des pays de l'Est, loin des Scandinaves, des Allemands, ou des Anglais.

La pauvreté en France : une explication d'abord sociale

Part de la population considérant que la première raison de la pauvreté est la fainéantise ou le manque de volonté (en %)



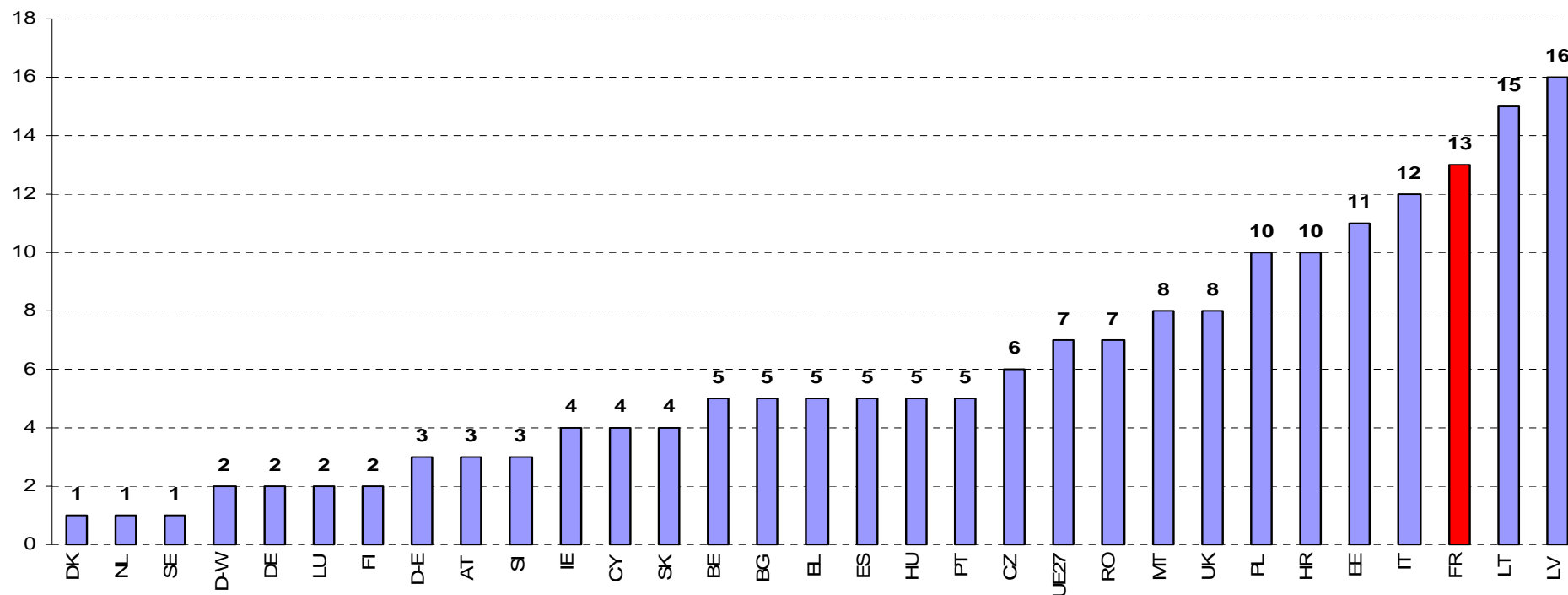
Source : Eurobaromètre spécial, n°279, « Poverty and Exclusion », 2007

Dans l'Union, la première raison que donnent les habitants à l'existence de la pauvreté est l'injustice dans la société (37 % des personnes interrogées). Une personne sur cinq considère toutefois que la première explication de la pauvreté est la fainéantise et le manque de volonté. Les représentations à l'égard de la pauvreté sont loin d'être homogènes. En Lituanie, en Estonie, à Malte ou encore en République Tchèque, la responsabilité personnelle est érigée en explication première de la pauvreté. En France, l'explication par la fainéantise se trouve à un faible niveau (même si plus élevé qu'en Belgique ou en Suède).

Relevons que les mêmes questions avaient déjà été posées en 2002. Il n'y a pas de changement significatif pour la France. Cependant, à l'échelle de l'Union, le mouvement vers une mise en cause accrue de la responsabilité personnelle est assez net (au Danemark et en Italie notamment).

Une crainte de se trouver un jour sans-abri très élevée en France

Part de la population considérant pouvoir devenir un jour sans-abri (en %)

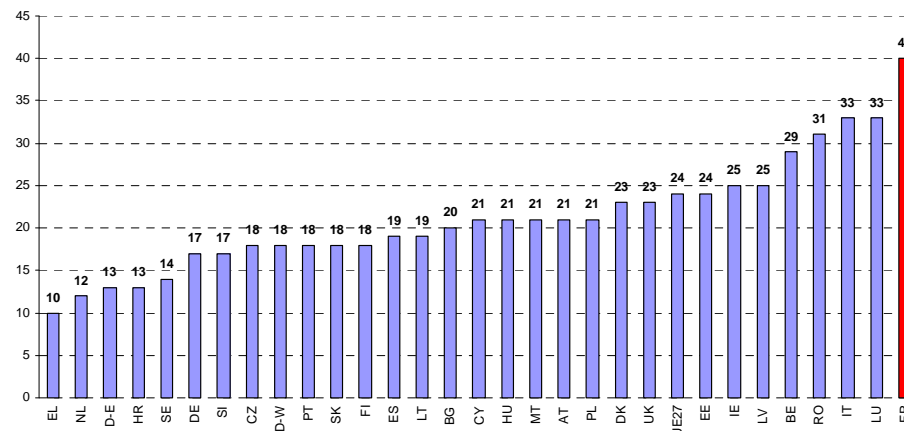
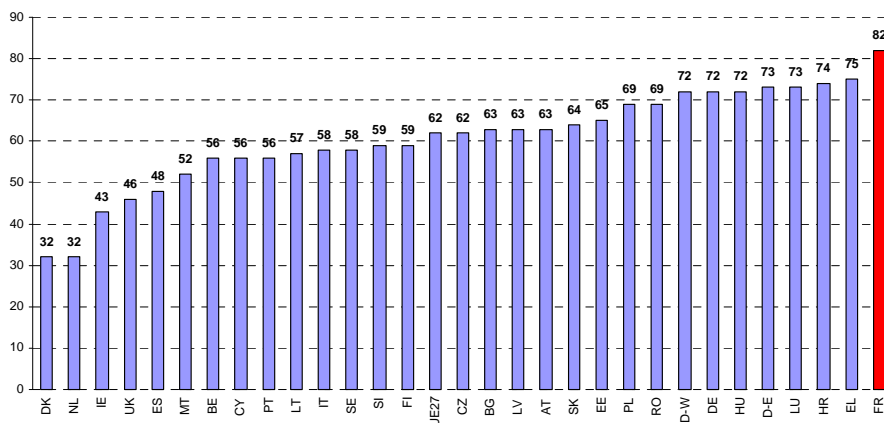


Source : Eurobaromètre spécial, n°279, « Poverty and Exclusion », 2007

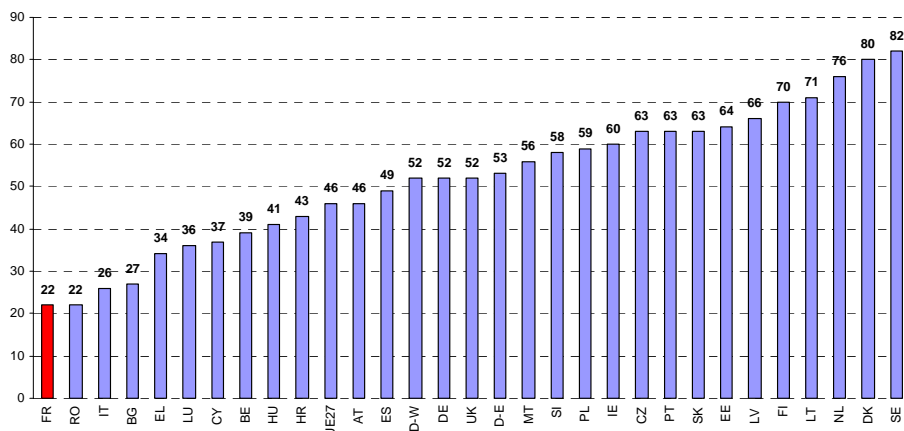
Au sujet du risque de devenir un jour sans-abri, 13 % des Français – dans cette enquête comparative européenne – affirment leur crainte. Seuls deux pays baltes affichent un niveau d'appréhension plus élevé. D'autres sondages nationaux réalisés en France en 2006 et 2007 ont rapporté que la moitié des Français craignaient de devenir un jour sans-abri.

Les causes du sans-abrisme distinguent nettement la France

Part de la population considérant que les problèmes constituent une des trois principales explications du sans-abrisme
 ... d'emploi (en %) ... de logement (en %)



... d'addiction – drogue/alcool (en %)



Les explications du phénomène sans-abri peuvent être diverses. Elles reposent sur des convictions et des observations personnelles. Interrogés sur les « principales » raisons (contenues dans une liste) qui peuvent conduire à la rue, les habitants de l'Union affichent des différences saisissantes.

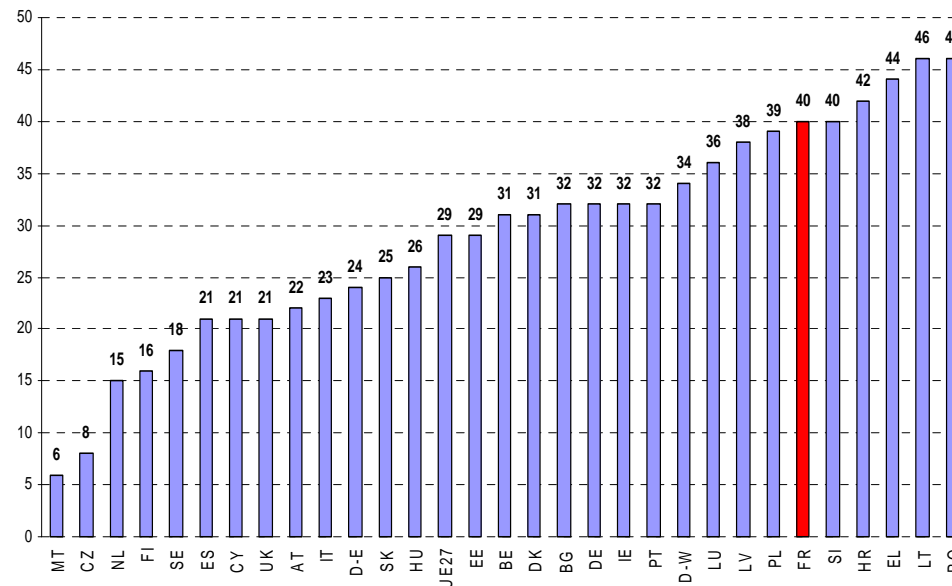
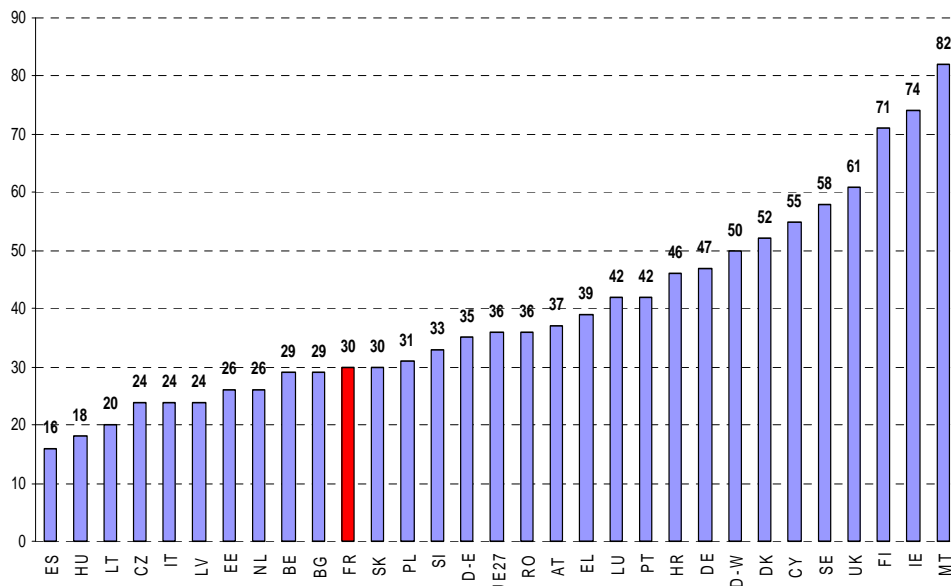
La place singulière de la France est particulièrement claire. Les Français sont au tout premier rang en ce qui concerne les explications structurelles (par les marchés de l'emploi et du logement), et au tout dernier rang pour ce qui relève des explications personnelles (les addictions à la drogue ou à l'alcool).

Des Français dans la moyenne pour ce qui a trait aux dons

Part de la population déclarant faire parfois des dons...

... aux associations intervenant auprès des sans-abri (en %)

... directement aux personnes à la rue (en %)



Source : Eurobaromètre spécial, n°279, « Poverty and Exclusion », 2007

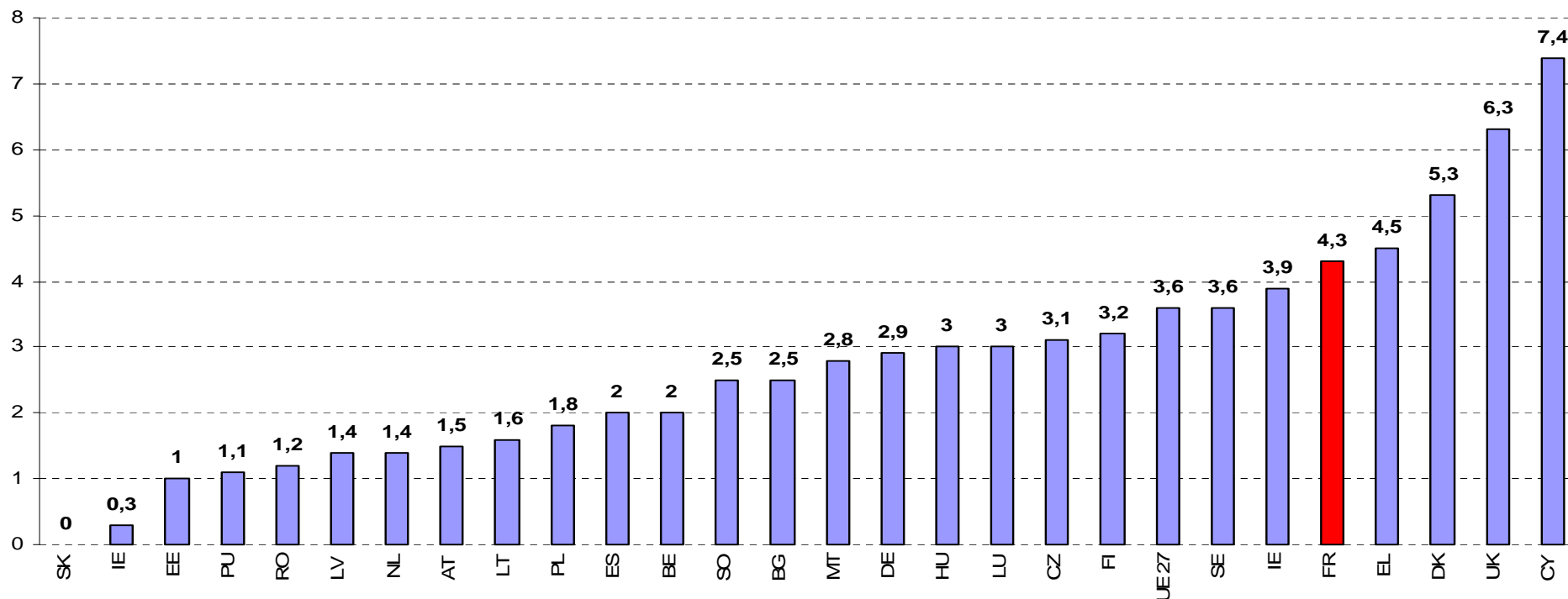
Un nombre significatif d'habitants de l'Union déclarent aider les sans-abri en leur faisant directement des dons (29 %). Une petite minorité d'Européens (7 %) déclarent aider les sans-abri en les dirigeant ou les accompagnant vers des services. Plus du tiers des Européens déclarent donner au secteur associatif. A l'inverse il faut noter que près d'un Européen sur cinq indique spontanément ne rien faire.

La proportion des habitants donnant à des associations pour aider les sans-abri va de 16 % en Espagne à 82 % à Malte. Celle de ceux qui donnent directement aux personnes à la rue va de 6 % à Malte à 46 % en Lituanie et en Roumanie. L'achat de journaux de rue (par nature très dépendant de l'existence de ces produits) va de 2 % en Bulgarie à 37 % en Suède. La proportion des personnes déclarant ne pas aider va de 2 % en Irlande à 45 % en Espagne.

A ces sujets la France n'occupe pas de position extrême. Les Français déclarent moins donner que la moyenne aux associations et plus directement aux personnes.

Un niveau de dépenses publiques qui varie nettement dans l'Union

Part des dépenses de protection sociale affectées aux fonctions logement et exclusion sociale en 2006 (en %)



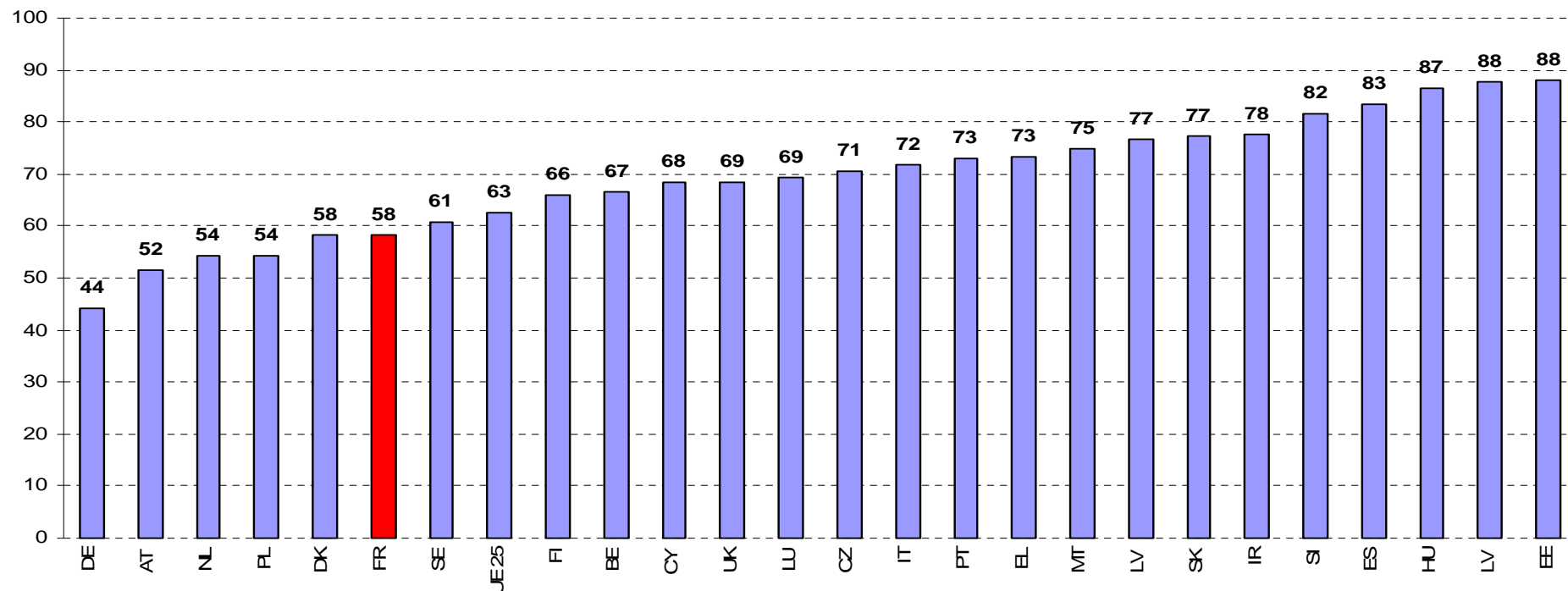
Source : Eurostat

Il est extrêmement malaisé et actuellement en réalité totalement impossible de systématiquement distinguer dans les comptes publics des différents pays la part des dépenses affectées à la prise en charge des sans-abri. On passe ici par une approximation discutable, qui permet tout de même, non pas un ordre de grandeur, mais un état de la diversité. Avec les nomenclatures et chiffres Eurostat, on additionne les parts des dépenses sociales affectées au logement et à l'exclusion sociale.

Pour ce qui concerne le seul logement (2,7 % des dépenses de protection sociale en France – selon la nomenclature européenne), la France se situe au deuxième rang dans l'Union, derrière le Royaume-Uni. Pour ce qui concerne l'exclusion sociale, avec 1,6 % de ses dépenses sociales qui y sont consacrées, elle se trouve dans la moyenne européenne. La représentation est très fragile. Elle donne surtout une idée de la diversité !

Une France qui n'est pas vraiment un pays de propriétaires

Proportion de ménages propriétaires de leur logement en 2005 (en %)

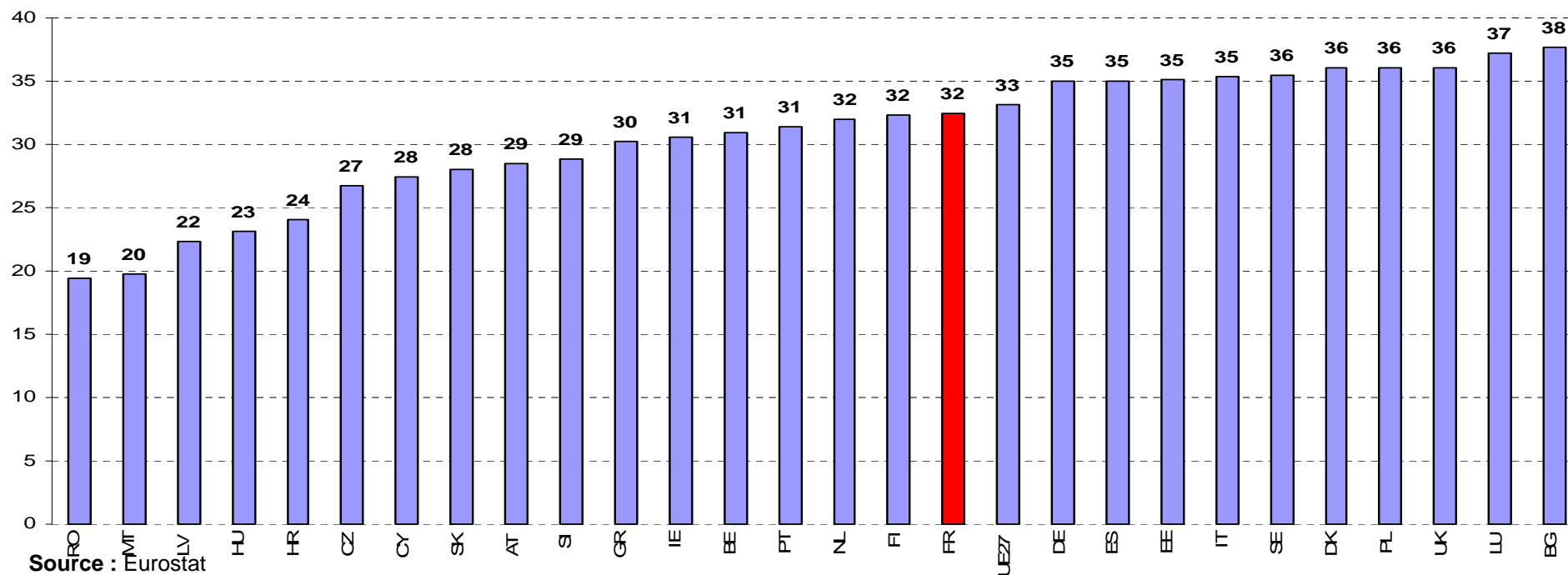


Source : Eurostat

En 2005, pratiquement deux ménages sur trois dans l'Union à 25 sont propriétaires de leur logement. Dans tous les États membres à l'exception de l'Allemagne (44 % de propriétaires), les propriétaires sont majoritaires. C'est le cas de plus de 80 % des ménages en Estonie et en Lituanie (88% chacun), en Hongrie (87%), en Espagne (83%) et en Slovénie (82%). Les proportions les plus faibles après l'Allemagne étaient enregistrées en Autriche (52% de propriétaires), aux Pays-Bas et en Pologne (54% chacun), ainsi qu'au Danemark et en France (58% chacun).

Une consommation logement dans la moyenne de l'Union

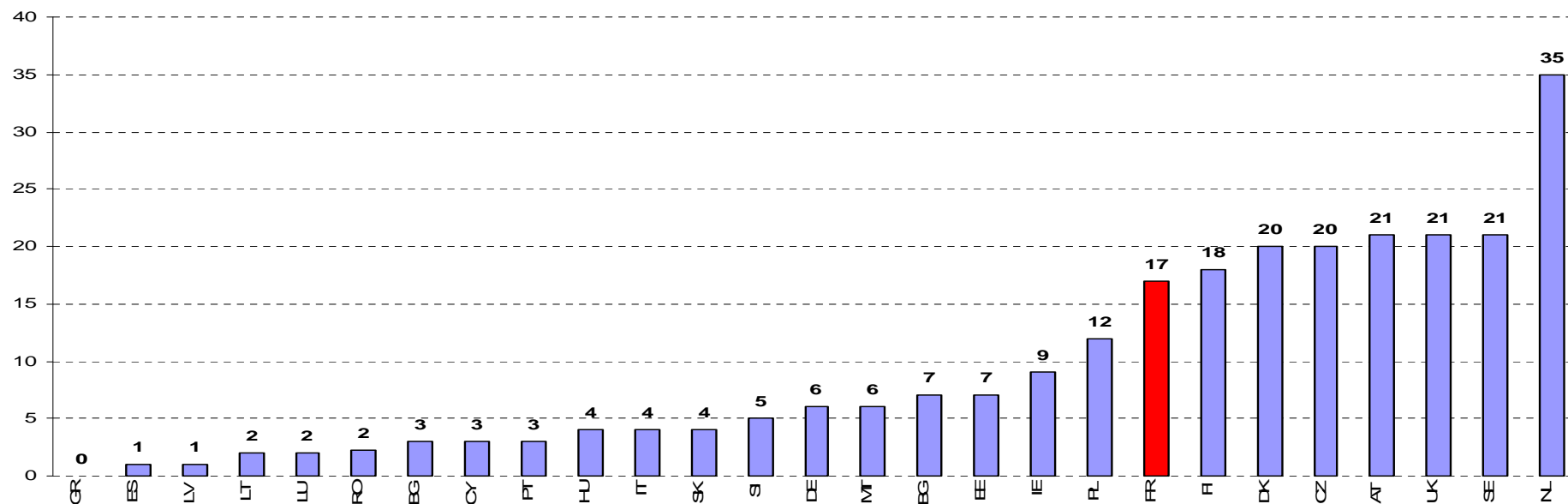
Part du logement dans la consommation des ménages en 2005 (en %)



En 2005 la part des dépenses de logement (loyers, remboursements, mais aussi eau, électricité, gaz, meubles, articles de ménage et entretien courant de l'habitation) est en moyenne de 33 % dans l'Union. La France se situe dans cette moyenne. Il s'agit là d'une définition extensive des dépenses logement, définition plus large que ce qui est pris en considération dans le compte français du logement. Une nouvelle fois on met ici l'accent sur les différences plus que sur les valeurs.

Un parc social relativement développé

Parc locatif social en proportion du parc total de logements vers 2005 (en %)



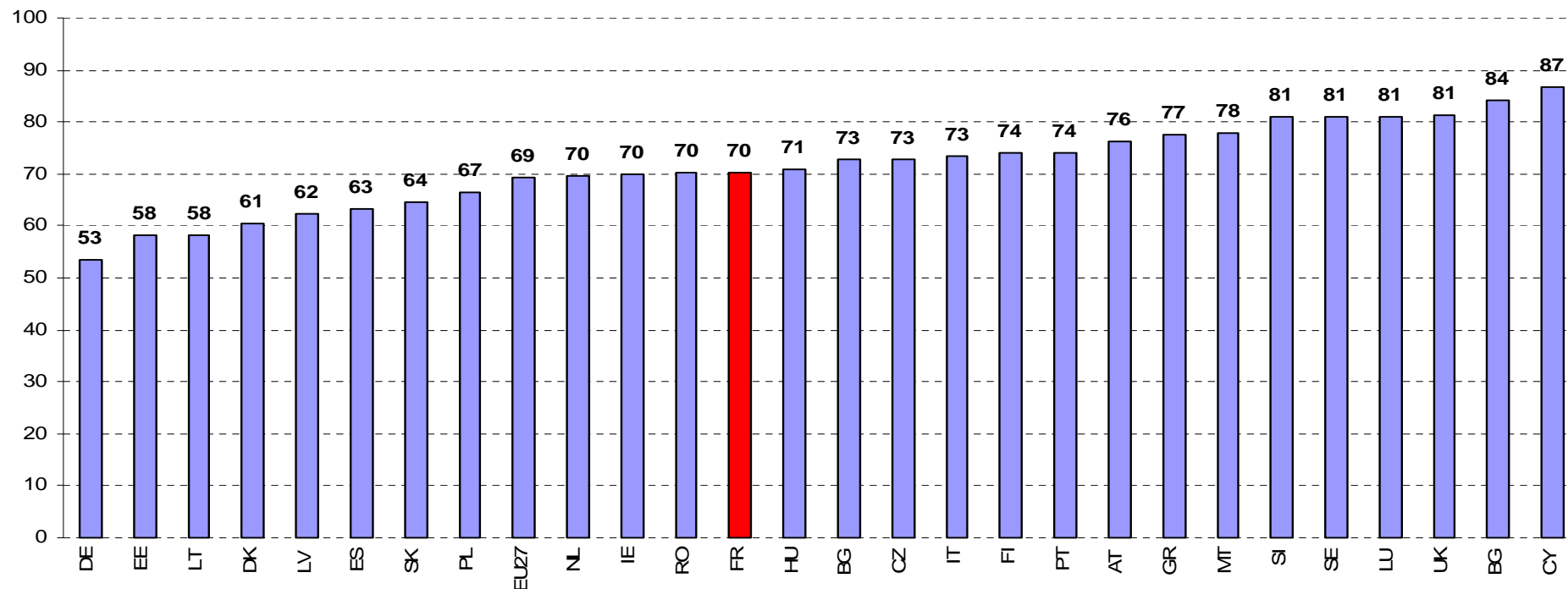
Source : Enquête CECODHAS – USH – DEXIA, 2007

Là aussi il y a des problèmes de définitions et de collecte de données. L'image est cependant claire. Il faut y ajouter que les conceptions du logement social varient grandement, ce qui d'ailleurs peut avoir un impact sur la prise en charge des sans-abri.

- Au Danemark, au Pays-Bas et en Suède le logement social est à **vocation universelle**. Tout le monde peut y prétendre.
- Dans le plus grand nombre des pays de l'Union, le logement social a une **vocation généraliste**. Les plus défavorisés peuvent être prioritaires, mais les plafonds de ressources pour y accéder peuvent être relativement élevés. C'est le cas en France, mais aussi en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Finlande, en Italie, au Luxembourg, en Pologne, au Portugal, en République Tchèque, en Slovaquie.
- Dans un troisième groupe d'Etats membres, le logement social est à **vocation résiduelle**. L'accès au parc est ciblé sur les plus défavorisés. C'est le cas en Bulgarie, à Chypre, en Hongrie, en Irlande, à Malte, en Roumanie, au Royaume-Uni, en Slovaquie et dans les Pays baltes.

Le logement, sujet d'inquiétude pour l'avenir

Part de la population considérant que dans 20 ans il sera encore plus difficile de se loger (en %)

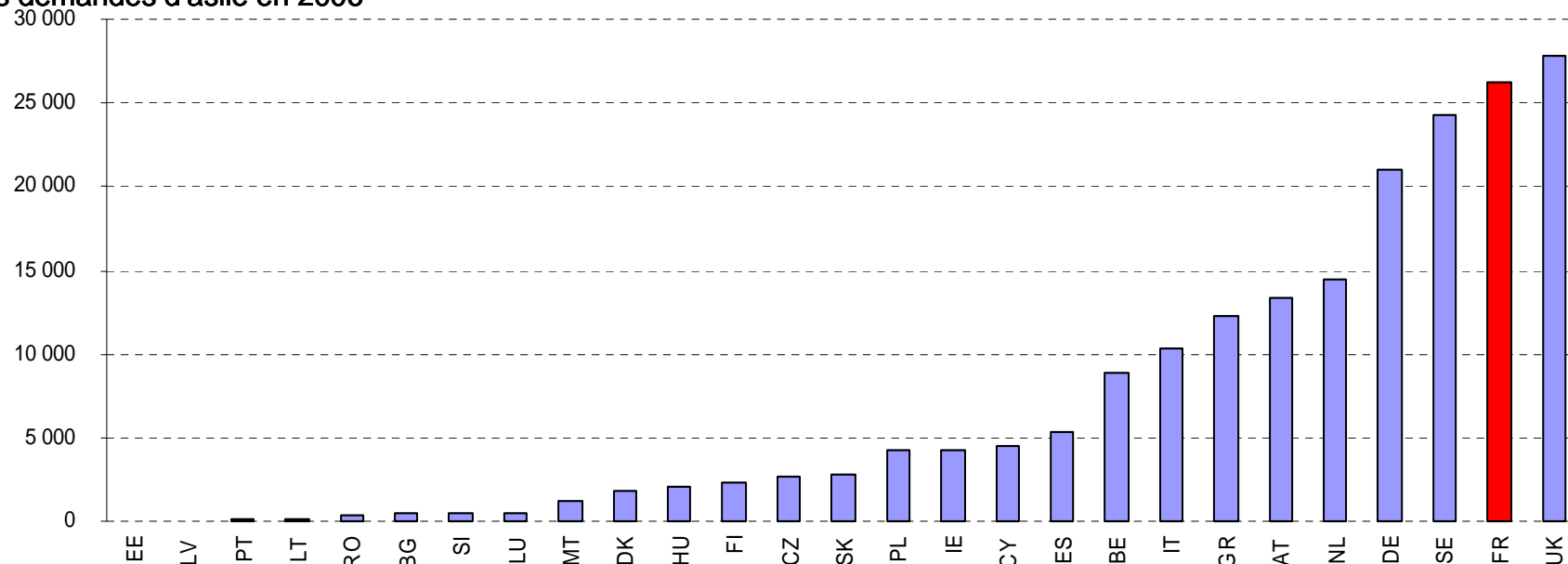


Source : Flash Eurobaromètre, n°277, Future Social Reality, 2008

Interrogés sur leurs attentes et aspirations à horizon de 20 ans, les habitants de l'Union européenne se montrent préoccupés en termes de logement. Partout ils sont majoritaires à envisager une dégradation de la situation. Plus de quatre répondants sur cinq sont dans ce cas à Chypre, en Belgique, au Royaume-Uni, au Luxembourg, en Suède et en Slovaquie. Les habitants les plus optimistes (relativement) à ce sujet se trouvent en Allemagne, en Estonie, en Lituanie et au Danemark. La France se situe dans la moyenne. Relevons incidemment que c'est en Allemagne, un pays de locataires, que l'inquiétude est la moins importante. C'est aussi le pays qui a connu, entre autres pour des raisons démographiques, la plus faible hausse des prix depuis 10 ans.

Une demande d'asile très différente

Nouvelles demandes d'asile en 2006



Source : Eurostat

La question SDF a une dimension géopolitique car elle est en partie liée à l'évolution (en volume et en orientations) des demandes d'asile. Le nombre de demandeurs d'asile reflète les crises politiques et les conflits armés. Si en 2006 192 000 demandes ont été enregistrées dans l'Union, ce total était de 228 000 en 1996 et de plus de 370 000 à la fin de la décennie (guerre en ex-Yougoslavie).

Le graphique retenu ici présente le flux pour 2006. La problématique de l'asile est néanmoins principalement une question de stock pour ce qui relève de ses correspondances avec la question SDF. Parmi les bénéficiaires (actuels ou potentiels) des services aux sans-abri se trouvent des demandeurs toujours en attente d'une décision, mais aussi des déboutés qui viennent grossir les rangs des sans-papiers. A ces sujets hautement sensibles les opinions publiques et les politiques publiques évoluent significativement dans le temps et diffèrent largement dans l'Union même si depuis la Présidence française la coordination se renforce.

En tout état des débats il n'en reste pas moins qu'il est nécessaire d'apprécier la question des SDF au regard de la problématique des demandes d'asile. Ceux-ci étaient auparavant pour nombre d'entre eux des ressortissants extracommunautaires (devenus maintenant communautaires avec les élargissements à l'Est). Ce sont maintenant des personnes qui proviennent d'Irak, de Russie, d'Ukraine, de Serbie, d'Afghanistan, de Turquie.

Comme sur la plupart des sujets relatifs à la question SDF les différences entre les méthodologies nationales appellent à une certaine prudence dans l'interprétation des comparaisons détaillées entre pays.

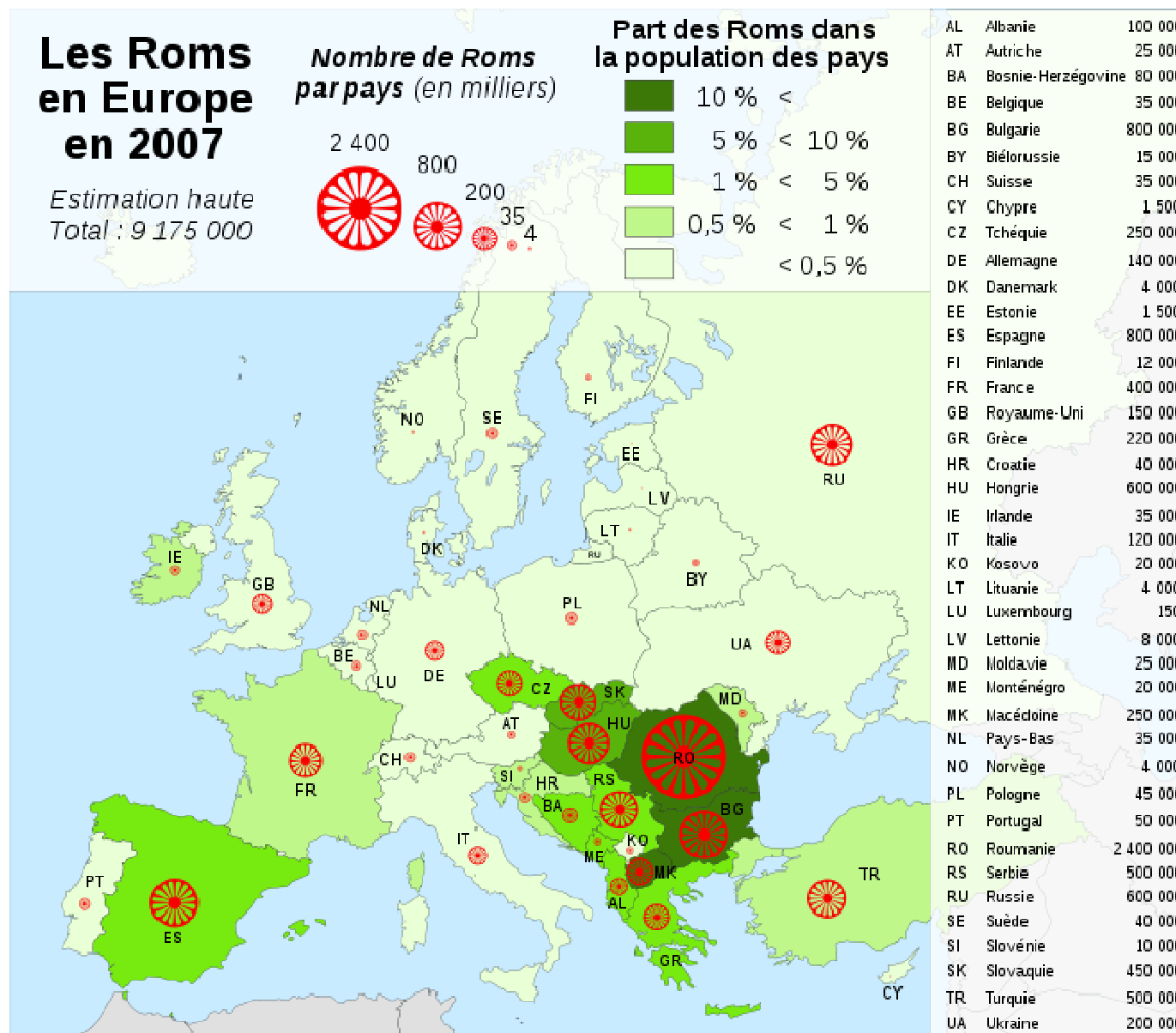
Une estimation haute de la population Rom

S'il est un sujet sensible, quand on aborde la question des sans-abri, c'est bien celui des Roms (qui a fait l'objet d'un premier sommet européen en 2008). Lui dispute en sensibilité le sujet des sans-papiers.

Un rapport sur les politiques de prise en charge des sans-abri ne peut pas ne pas aborder ces thèmes tant ils sont explicitement présents sur les agendas et dans les actions de différents pays.

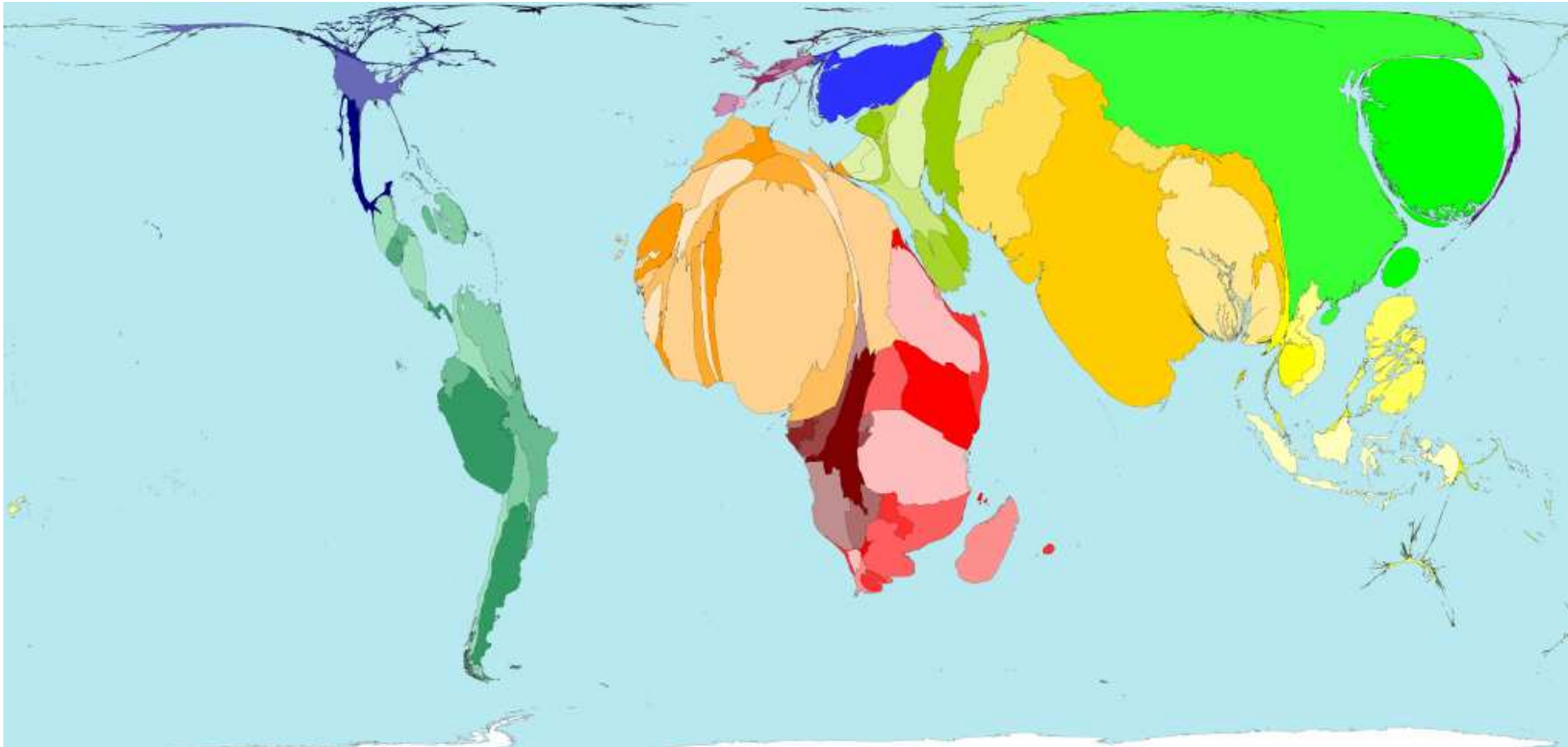
Pour donner une idée de l'ampleur et, surtout, de la diversité d'implantation de la question Rom, on reprend ici une carte dont les chiffres sont (comme toujours) discutables. De 4 à 12 millions de personnes en Europe sont, selon les sources, comptées comme Roms.

Source :
Conseil de l'Europe



Une vue mondiale à partir des bidonvilles

Croissance de la population vivant dans des bidonvilles (1990-2001)



Source :
www.worldmapper.org

Lecture : la taille de
chaque territoire est
fonction de la part de la
croissance de la
population mondiale
vivant dans des
bidonvilles, repérable sur
chaque territoire, de 1990
à 2001

« Taudis », « bidonvilles », « établissements informels », « squatters » ou bien foyers à « faibles revenus » sont souvent employés de manière interchangeable dans les documents officiels et les travaux d'experts. Le Centre des Nations Unies sur les établissements humains définit le « ménage habitant un taudis » comme un groupe de personnes vivant dans le même logement urbain dépourvu d'un ou de plusieurs des éléments suivants : habitation durable ; surface habitable suffisante ; disponibilité d'eau potable ; accès à un système d'assainissement ; sécurité d'occupation.

On présente simplement ce cartogramme pour situer la question européenne sur une échelle plus large, celle du monde. On voit la faible taille relative de l'Europe sur ces questions...

MONOGRAPHIES
VIGNETTES SUR LES POLITIQUES
NATIONALES

Les fiches sur les pays ne prétendent pas être des descriptions fouillées. Il s'agit de la présentation des orientations, des pratiques, des ressources et des stratégies nationales pour la prise en charge des sans-abri. Chaque fiche est organisée en trois rubriques : 1/ des observations et informations générales, 2/ des remarques sur les chiffrages et les recensements, 3/ des notes d'enseignement général ou d'étonnement anecdotique pour le cas français.

Ces monographies rapides, établies afin de tirer des enseignements pour le cas français, reposent principalement sur :

- **les informations et travaux de la FEANTSA* qui permettent une connaissance des politiques, des informations plus ponctuelles, et des analyses approfondies sur différentes thématiques ;**
- **les travaux de réflexions et de proposition statistiques menés dans le cadre du projet européen Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems (Mphasis) ;**
- **la reprise de la presse consacrée à ces phénomènes telle que l'on peut l'approcher à partir des banques de données françaises ;**
- **la littérature spécialisée (recherches internationales, travaux INSEE/Eurostat) ;**
- **les rapports nationaux rendus à la Commission européenne en matière de protection sociale et d'inclusion sociale dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC).**

* Créée en 1989 et soutenue par la Commission, la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) se compose d'une centaine d'organisations basées dans 30 pays européens, dont les 27 États Membres de l'Union. Elle organise en particulier depuis 1991 un « observatoire du sans-abrisme » et produit régulièrement des documents présentant les résultats d'échange transnationaux. Ses rapports sont disponibles sur le site : www.feantsa.org. Ces travaux, au-delà de leurs qualités intrinsèques, sont de première importance car c'est une source unique d'informations. D'ailleurs ce dont les institutions disposent en synthèse, c'est ce que la FEANTSA élabore.

Les cas du Luxembourg, de la Slovénie, de Malte et de Chypre ne sont pas traités.

- Pour **Malte et Chypre**, les rapports nationaux 2008-2010 ne font pas mention des sans-abri (seulement de manière anecdotique à Malte). Le principal opérateur associatif maltais, émanation du réseau international des YMCA, fait état de 300 personnes sans-abri, chaque jour, à Malte. On note un intérêt des pouvoirs publics en termes de logement et de prévention des ruptures familiales. Il existe des centres gérés par l'Eglise. On note aussi l'existence d'une ligne téléphonique d'information. Pour Chypre nous n'avons pas trouvé d'information.
- Dans le cas du **Luxembourg**, qui ne fait pas non plus du sans-abrisme un élément de sa stratégie nationale d'inclusion sociale, on a considéré que la taille du pays ne permettait pas d'enseignements véritables. Notons cependant la présence importante de Caritas ainsi qu'un décompte de la population « exclue du logement » en février 2006. 715 personnes pouvaient être dites sans-domicile (à la rue, dans les centres de jour ou de nuit, dans des logements aidés). Parmi elles, 30 vivaient dans la rue.
- Dans le cas de la **Slovénie**, nous n'avons pas eu accès à un nombre suffisant de documents. Notons juste que les sans-abri apparaissent dans le rapport de stratégie rendu à la Commission. Les sans-abri apparaissent dans la catégorie des « groupes vulnérables » avec les drogués, les alcooliques, les Roms et les personnes victimes de violence. Le sujet est rapproché de la drogue. Les autorités recensent 107 places dans des centres et, accompagnant leur projet de réduction d'un point de la pauvreté d'ici 2010, elles annoncent la création de 150 places supplémentaires. Il y a des débats quant à savoir s'il faut faire davantage et qui (de l'Etat ou des villes) doit investir. Le chiffre de 1 500 sans-abri, dont 400 à Ljubljana, est évoqué. Relevons que la FEANTSA (comme elle l'a fait pour la France) a introduit une réclamation collective contre la Slovénie pour non-respect des articles de la Charte sociale européenne révisée, relatifs notamment au logement et à la protection sociale.²⁶



Belgique

Observations générales

- En Belgique chaque commune dispose d'un CPAS (Centre Public d'Action Sociale) pour prendre en charge les personnes en difficulté. Les SDF peuvent y solliciter le revenu d'intégration, une aide médicale, des services de soutien. Administrativement, une personne sans résidence principale peut être inscrite au registre d'une commune avec une adresse de référence (une personne privée ou le CPAS).
- La Belgique met en place (depuis 2001) des plans hivernaux (plans « Défense d'avoir froid »). Ils mobilisent différents opérateurs dont principalement l'armée (qui distribue des stocks excédentaires et qui propose, sans toutefois que ceci soit à chaque fois nécessaire, des infrastructures), les CPAS et le secteur associatif (Restos du cœur).
- Les interventions en direction des sans-abri sont très variées (de l'urgence à l'insertion) avec des outils très divers (Accueils de jour, Agence immobilière à vocation sociale, centres d'hébergement, un Samu Social à Bruxelles qui depuis 1999 assure une permanence téléphonique et un recueil mobile, etc.). Elles fonctionnent avec une mobilisation des pouvoirs publics (CPAS au premier rang) et du secteur associatif (dont Médecins du Monde).
- Le niveau de décentralisation est à ce sujet très élevé, et plutôt que de parler d'une politique belge, il faut envisager des politiques flamande, wallonne et bruxelloise.
- Comme en France encore on trouve des associations militantes, telle « solidarités nouvelles » qui a un temps implanté des tentes autour de la Sambre.
- En un mot la Belgique et les villes belges proposent toute sorte de services, mais sans véritable stratégie intégrée avec un objectif clair. Les controverses ressemblent aux polémiques françaises (mendicité, mobilier agressif, soupes identitaires, ouverture des métros, caractère seulement palliatif de l'urgence, etc.).

Recensement

- A l'échelle belge le chiffre de 17 000 sans-abri est parfois avancé, mais il est très fragile.
- Sur le plan des données, Bruxelles concentre les attentions et les controverses. On a parlé un temps de 10 000 SDF dans la capitale. Un premier comptage rigoureux y a été organisé fin 2008. 1 771 personnes ont ainsi été recensées. Ce recensement a été organisé par « La Strada », un centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri. Il intègre dans le décompte les personnes vivant à la rue, les personnes hébergées en abri d'urgence, en maison d'accueil, en logement de transit ou en habitat accompagné. Le comptage a eu lieu durant la soirée du 19 novembre, en collaboration avec des personnes sans-abri, avec les salariés et bénévoles de différents services et institutions. La région de Bruxelles compte un total de 950 places d'accueil, toutes occupées en permanence.
- D'après une enquête récente (mais fragile), en Flandre 12 000 personnes passeraient par des centres d'accueil chaque d'année.
- En Wallonie, on dénombrait 5 000 personnes sans domicile sur le temps d'une année.
- Tous ces chiffres ne tiennent pas compte du nombre croissant de personnes sans papiers.
- Souignons qu'en Flandres on trouve un dispositif permanent de collecte de données, avec mobilisation des services et questionnaire élaboré.

Notes

- Les centres d'hébergement sont souvent payants.
- Une personne sans-abri qui trouve un logement, perdant ainsi sa qualité de sans-abri, a droit à une « prime d'installation » (unique).
- L'Eglise met des bâtiments vides à disposition et via des associations souhaite s'impliquer dans le logement social.
- Quelques sans-abri français (venant du Nord) se déplacent vers la Belgique (Charleroi) où la vie est moins chère.
- Un vif débat porte, à Bruxelles, sur la concurrence entre demandeurs d'asile et personnes sans domicile. Les centres pour demandeurs d'asile envoient certains de leurs ressortissants potentiels vers des centres d'hébergement pour sans domicile. Des associations demandent à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile de ne plus communiquer leur adresse comme sources alternatives d'hébergement.
- Relevons la création d'une cellule au Parquet de Bruxelles sur la mendicité et la traite des êtres humains qui renseigne les magistrats sur les cas impliquant des enfants ou des groupes mafieux

Irlande

Observations générales

- L'Irlande développe une politique intégrée à l'égard du sans-abrisme. L'ambition en est de mettre fin au phénomène d'ici 2010 (« eliminating long-term homelessness »). L'orientation consiste à d'abord loger les personnes. Les centres d'hébergement d'urgence devraient, en théorie, disparaître. Ce programme, lancé par le gouvernement au milieu de la décennie, est soutenu par les pouvoirs publics et le secteur associatif qui coopèrent à son suivi et à sa réalisation.
- Cette stratégie est mise en valeur dans le plan national de protection sociale et d'inclusion sociale 2008-2010. Le sans-abrisme n'est pas en soi une priorité, mais il apparaît un peu partout dans le document et dans le contenu de ses priorités (par exemple en matière de pauvreté infantile).
- Un site Internet a été créé dans le cadre de cette campagne (www.makeroom.ie). Il fournit des renseignements sur cette stratégie qui se décline en trois objectifs pour une situation à terme où 1/ personne ne sera obligé de dormir à la rue, 2/ personne ne sera contraint de vivre dans une structure d'hébergement d'urgence pour une période plus longue que nécessaire, 3/ personne ne sera contraint de devenir sans-abri en raison d'un manque de services. Un mécanisme appelé à s'étendre est le « rental accomodation share » (RAS) un mécanisme d'intermédiation locative garanti par les collectivités locales.
- L'action publique se déploie à Dublin à partir de la Homeless Agency (www.homelessagency.ie). A également été créé en 2007 un Comité national consultatif sur le sans-abrisme, rassemblant les différentes parties prenantes de la politique. A Dublin ce sont environ 60 millions d'euros qui chaque année sont affectés à la prise en charge des sans-abri. A l'échelle nationale 30 millions d'euros sont également spécifiquement consacrés à la santé des sans-abri.
- Existents aussi des campagnes annuelles de sensibilisation du grand public (affiches, spots télévisés et radiophoniques).
- Sur un autre plan, celui de la gestion des espaces publics, la politique irlandaise est d'orientation et de pratique répressive. En 2007 l'interdiction de la mendicité avait été considérée comme non constitutionnelle. Le débat a repris, rapprochant mendicité et nuisance publique. Un projet de loi a prévu une amende de 700 € et/ou un mois de prison pour les cas de « mendicité persistante ». Cette criminalisation fait débat, notamment avec la Commission irlandaise des droits de l'Homme.
- Parmi les éléments de débat autour des hébergements, les cas de travailleurs polonais, venus trouver dans ces centres des logements convenables très bon marché ont alimenté les discussions et les décisions. Les droits des immigrants sont limités par la condition de résidence habituelle, une mesure introduite par le gouvernement en mai 2004 par crainte d'un « tourisme social ». En général, les étrangers ne peuvent prétendre à des allocations de chômage ou au logement social sauf s'ils résident dans le pays depuis deux ans. Ceci peut expliquer leur sur-représentation croissante dans les statistiques.

Recensement

- La loi oblige au recensement. Le quatrième a eu lieu une semaine de mars 2009. L'enquête menée tous les trois ans permet un suivi des situations et des politiques.
- De 2005 à 2008 le nombre de sans-abri (dans les centres et à la rue) a augmenté de 4 % (2 366 personnes identifiées comme sans-abri à Dublin). La même enquête indique cependant que les « voyageurs » sont passés de 859 à 1 125, et que le surpeuplement qui concernait 3 658 personnes en concerne trois ans plus tard 5 062. Le nombre de « rough sleepers » (personnes totalement à la rue) est en diminution de moitié (110 personnes en 2008). Il faut également signaler des problèmes de logement qui demeurent importants, voire qui s'aggravent (hausse de 30 % entre 2005 et 2008 du nombre de demandeurs de logements sociaux).
- Les données enregistrent une augmentation des immigrants des nouveaux Etats membres depuis le début des années 2000, avec des réseaux d'immigration et d'exploitation. Les étrangers représentaient 38 % des personnes vivant à la rue à Dublin en 2008, alors que ce chiffre était de 9 % en 2005
- La collecte de données est bien organisée, avec coopération des services et des pouvoirs publics. Dublin et Cork disposent de répertoires de services et de systèmes d'enregistrement des usagers qui permettent des statistiques solides et utiles.

Notes

- La stratégie irlandaise est plutôt une stratégie de Dublin. Les politiques de prise en charge des SDF relèvent en fait souvent de logiques et de politiques locales.
- Cette stratégie ambitieuse, et dont on peut tirer des inspirations, est explicitement centrée sur les sans-abri à la rue ou depuis longtemps dans les centres d'hébergement (et non sur l'ensemble du mal-logement).
- Le cœur concret de la stratégie est de faire sortir les personnes de l'hébergement temporaire pour leur offrir un logement à long terme avec l'accompagnement nécessaire. Le fond consiste donc à basculer les moyens du secteur de l'hébergement vers celui de l'accompagnement dans le logement.
- Une telle stratégie fait globalement consensus même s'il existe toujours des débats sur les chiffres et les résultats, ainsi que sur la nécessité de toujours conserver des actions d'urgence. Les réserves prennent de l'ampleur avec la crise.



Danemark

Observations générales

- Au Danemark la prise en charge des sans-abri s'organise depuis la fin des années 1990 à partir de stratégies denses et ambitieuses, avec des programmes d'action en collaboration entre l'Etat et les communes. Pour 2008-2011 le gouvernement s'est fixé l'objectif de réduire fortement et finalement d'éliminer le sans-abrisme « involontaire ». Pour ces développements il a débloqué un budget supplémentaire de près de 100 millions d'euros, afin de soutenir les collectivités locales.
- Les ambitions de ce programme sont de 1/ réduire le nombre de SDF n'ayant d'autre recours que de dormir dans la rue ; 2/ trouver des solutions pour les jeunes (et pas forcément des centres d'accueil) ; 3/ limiter la durée de séjour dans des centres d'accueil à 3-4 mois ; 4/ proposer des solutions de logement pour les personnes sortant de prisons, d'établissements de soins ou d'unités de traitement.
- Chaque municipalité a été chargée de formuler une stratégie locale. Au Danemark, comme dans les autres pays nordiques, les municipalités jouent un rôle primordial dans la mise en œuvre de la politique menée en faveur des SDF. Elles sont chargées d'offrir soutien et assistance aux personnes en difficulté, y compris les sans-abri. Selon cette même loi, les communes sont tenues de coopérer avec le secteur associatif.
- Une grande question est de savoir qui sont les sans-abri. Un texte législatif les définit comme des « personnes rencontrant des problèmes sociaux particuliers qui n'ont pas de logement, ou qui ne sont pas capables d'y vivre, et qui ont besoin d'un toit, ainsi que d'offres de soutien à l'activation, d'aide et d'assistance ultérieure ».
- Et après le problème de définition vient celui de l'immigration. Les immigrants sans papiers venant des pays de l'Europe de l'Est (Roumanie et Pologne en particulier) et qui utilisent les services doivent en théorie se présenter à l'administration municipale. Ils peuvent être renvoyés vers leur pays d'origine. La subvention aux organismes n'effectuant pas les contrôles peut être diminuée. De fait ces dispositions relatives au contrôle des sans papiers ne sont pas forcément mises en œuvre. Elles ne sont pas non plus très controversées, la problématique des sans-abri danois étant distinguée nettement par les politiques et les associatifs. Début 2008 un refuge a tout de même été ouvert pour ces ressortissants de l'Est.
- L'expérience la plus originale est certainement celle des « maisons atypiques pour existences atypiques » (Freak Houses for Freak People). Cette initiative vise des personnes incapables de vivre seules, même avec un soutien, et qui éprouvent des difficultés à vivre dans un foyer ou bien encore qui vivent dans un centre transitoire depuis trop longtemps. Ce sont de petites habitations avec des pièces communes et un « gardien social » qui apporte un soutien pratique. Les projets rassemblent une dizaine d'habitations. Le loyer y est bas : environ 20 % du montant de l'aide sociale ou de la pension d'invalidité. Lancé depuis 1999, le programme s'étend. Des évaluations effectuées en 2004 et 2006 ont rapporté des résultats positifs conduisant le gouvernement à allouer des fonds supplémentaires pour la construction de nouvelles maisons « atypiques ».

Recensement

- Un premier recensement national, auquel le Ministère des Affaires sociales a consacré 150 000 €, a été réalisé par le centre danois des recherches sociales (SFI), organisme public, à l'aide d'un questionnaire envoyé à un grand nombre d'acteurs ayant un contact avec les populations sans-abri : services sociaux des communes, établissements de soins, etc. SFI s'est inspiré d'enquêtes similaires effectuées en Norvège et en Suède. Une nouvelle enquête est prévue en 2009.
- Le recensement, réalisé une semaine de février 2007, a permis d'estimer à 5 200 le nombre de sans-abri au Danemark, parmi lesquels 3 000 à Copenhague et ses environs. 10 % des sans-abri étaient totalement à la rue. Avant le recensement le chiffre le plus souvent évoqué était de 11 000 personnes (dont 3 000 n'utilisant pas les centres d'accueil).
- Une enquête menée parallèlement auprès des villes a permis de faire remonter que les municipalités estimaient à 1 000 le nombre de places à créer. Pour le moment un total de 2 200 places est recensé. Copenhague offre 314 places d'hébergement individuel (50 supplémentaires l'hiver) dans des foyers, 218 places dans des logements temporaires et 49 en « maisons atypiques ». Existe également un réseau de « cafés de nuit » où il est possible de demeurer la nuit pour se poser.

Notes

- Le Danemark fait, avec de bonnes raisons à cela, figure de bon élève de l'Europe, depuis longtemps. Sa politique a d'ailleurs fait l'objet d'une « revue par les pairs » centrée sur les « Freak Houses ».
- Un Conseil pour les personnes marginalisées, d'une dizaine de personnes, qui joue un rôle important dans la construction et le suivi des politiques a été établi.
- L'objectif n'est pas forcément de réintégrer les personnes dans la société, mais d'améliorer leur qualité de vie. C'est le cas avec les Freak Houses.
- L'autre point d'enseignement est que la politique est ambitieuse et intégrée. Elle repose sur une distinction importante faite avec la politique d'asile.



Bulgarie et Roumanie

Observations générales

- Bulgarie et Roumanie se distinguent par l'ampleur et la visibilité de la pauvreté. Dans une certaine mesure d'ailleurs les sans-abri sont rendus « invisibles » par l'intensité de la pauvreté. Confrontés à d'immenses problèmes, les pouvoirs publics ont bien des difficultés (techniques et éthiques) à établir des priorités.
- Les rapports et reportages soulignent l'existence d'enfants vivant dans les égouts, la prévalence des addictions et des maladies (tuberculose), la taille des bidonvilles, l'importance des auto-constructions sur les trottoirs, les grands ensembles entièrement squattés, la ségrégation des communautés Roms, etc.
- A l'occasion de leur entrée dans l'Union, la Bulgarie et la Roumanie ont rendu en 2006 un rapport sur leur stratégie de protection sociale et d'inclusion sociale. La Bulgarie n'y fait pas référence aux sans-abri. La Roumanie s'intéresse à l'augmentation et à la prévention du phénomène, ainsi qu'à la collecte des données.
- La Bulgarie soutient ou entreprend des initiatives isolées. La municipalité de la ville de Sofia a ainsi décidé en 2006 d'utiliser des lotissements qu'elle possède pour construire des logements temporaires pour les Roms ayant été évacués d'un ghetto. Globalement, en termes de service, on comptait, fin 2006, 800 places en Bulgarie dans des centres ou des logements adaptés, avec 3 centres seulement dans la capitale.
- La Roumanie investit davantage. A la chute du régime Ceausescu ont d'abord été signalés les orphelinats et les enfants abandonnés, puis les chiens errants. Médecins sans frontières s'est installé à Bucarest de 1997 à 2003 pour traiter des sans-abri. Un Samu Social a ensuite été implanté dans la capitale, avec des procédures « grand froid » et « fortes chaleurs » pour les différentes périodes de l'année. La Croix Rouge apporte un renfort hivernal d'une équipe bénévole. Au-delà de l'urgence, le pays veut investir dans le logement social avec le déblocage récent de 200 millions d'euros (fin 2008).
- Les hivers sont très meurtriers. Plus de 200 personnes meurent de froid dans la rue à Bucarest chaque hiver. Dans les deux pays les périodes hivernales sont particulièrement problématiques pour les défavorisés – voire pour toute la société – car le chauffage est très dépendant des approvisionnements russes. De plus en plus la presse roumaine rapporte que le pays dispose de trop peu de centres d'hébergement.
- La police est plutôt agressive, notamment à l'occasion de grands événements dans les villes (tenue d'un sommet de l'Otan à Bucarest au printemps 2008).

Recensement

- La comparaison avec les autres situations européennes est rendue malaisée par l'étendu des situations défavorisées. Au début du millénaire la moitié des logements (recensés) en Roumanie n'avaient pas l'eau chaude, et 60 % du budget des ménages étaient consacrés à l'alimentation. Les mesures de la pauvreté au seuil relatif monétaire de 60 % de la médiane n'ont pas nécessairement grand intérêt dans ces conditions.
- Aucun chiffrage solide de la population sans-abri n'est véritablement possible en l'absence de définition, mais surtout avec l'étendu des baraquements et des campements et avec en trame la problématique de l'intégration ou non des Roms dans les décomptes.
- Selon le Samu social de Bucarest, la capitale compterait environ 5 000 SDF et seulement 330 places dans des abris de nuit.

Notes

- Avant d'être des questions nationales il s'agit ici de questions européennes.
- C'est la pression liée à l'entrée dans l'Union qui conduit au développement (aussi faible soit-il) de politiques de prise en charge des sans-abri dans ces pays.
- C'est, surtout, un problème de migrations intra-européennes qui se pose de manière criante dans certains pays (en France ou au Royaume-Uni par exemple).
- La question des sans-abri en Bulgarie et en Roumanie ne saurait logiquement être distinguée de la question Rom. Tous ces errants sont cibles potentielles de passeurs et voyagistes de toute sorte, de marchands de sommeil et de réseaux mafieux.
- Les déplacements de sans-abri issus de ces pays relèvent d'une immigration de travail et d'une quête de vie meilleure.
- Les journaux de sans-abri vendus à Paris ont constitué (et continuent à l'être, de manière moins massive) une source de revenus conséquente pour des ressortissants de ces pays de l'Est. Ce marché particulier a eu un impact en retour très positif sur le développement de certains villages en Roumanie. Le fait que ce marché soit aujourd'hui très investi par ces sans-abri est une raison probable de son déclin en France.
- Ces questions et problèmes, extrêmement sensibles, ne peuvent être valablement traités qu'à l'échelle européenne. Les politiques et pratiques de renvoi vers les pays d'origine conduisent à des mouvements de migration pendulaire, désarçonnant les équilibres locaux.

République tchèque et Slovaquie

Observations générales

- En République tchèque et en Slovaquie se développent d'abord des politiques municipales, avec une orientation répressive marquée. La prise en charge des sans-abri passe par un soutien financier aux services associatifs mais aussi par des dispositions cherchant à repousser des SDF et à ne pas en attirer d'autres (venus d'autres villes ou de l'étranger). Les villes sont libres d'établir ou non une offre.
- En Slovaquie et en République tchèque l'orientation est nettement répressive en ce qui concerne la gestion des espaces publics. En 2002 a été créée une brigade de police spécialisée afin de « nettoyer » Bratislava. Fin 2007 la capitale a interdit la consommation d'alcool dans les lieux publics. Les villes tchèques, où la mendicité est souvent réprimée, font de même par arrêtés municipaux, explicitement pour repousser les sans-abri. En 2008 Prague a réfléchi à la création d'une unité spéciale de police pour contraindre les sans-abri soit à accepter les propositions (notamment d'emploi) soit à quitter la ville. Un des principaux moteurs de la mobilisation politique y est le danger potentiel rattaché aux sans-abri (maladies contagieuses, incendies, armes).
- On note cependant des prises de position politiques et gouvernementales slovaques pour faire davantage en faveur des sans-abri (par exemple lors de visites de camps de tentes dans la capitale slovaque). Ces campements très visibles ont été à l'origine en 2006 d'annonces et d'innovations : registre d'inscription pour les sans-abri, nouveaux centres (payants).
- A Prague un centre d'hébergement (payant : 1 € la nuit) a été créé sur une péniche (car les quartiers s'opposent à l'installation d'équipements). Il peut accueillir 250 personnes. Sur le plan de la mobilisation, une association militante a organisé en janvier 2006 une manifestation de sans-abri, avec service aux participants d'un goulasch chaud et minute de silence pour les morts de froid. Notons que, dans le cadre de ces innovations (encore peu ordonnées et peu conséquentes), Prague avait également un temps monté des tentes militaires dans sa banlieue pour accueillir les sans-abri.
- A mesure de l'annonce des décès liés au froid dans la rue mais aussi de la présence croissante de l'Union (par l'intermédiaire de la FEANTSA mais aussi du FSE qui a apporté un soutien), République tchèque et Slovaquie s'impliquent plus. Une réflexion stratégique en République tchèque, avec une conférence fin 2007 avec les services sociaux et les associations (dont Caritas et l'Armée du Salut), a conclu sur les éléments nécessaires à une « stratégie pour l'inclusion sociale des personnes sans domicile en République tchèque » : soins médicaux, recherche d'emploi, registre des bénéficiaires des services. Un numéro vert a récemment été créé à Prague.

Recensement

- Aucun chiffre n'est valable aux échelles nationales. Quelques indications sont possibles dans certaines villes. En outre se pose aussi, comme en Roumanie ou en Bulgarie la question Rom.
- En Slovaquie 500 personnes seulement seraient « inscrites » comme sans-abri. Les associations avancent cependant le chiffre de 2 000 à 3 000 sans domicile seulement à Bratislava (où ne se trouvent que cinq centres).
- A Prague les associations parlent parfois de 5 000 sans-abri dans une ville qui dispose de 600 lits (900 en cas de très grand froid). D'autres sources associatives font état de 1 000 personnes vivant dans la rue et de 1 000 dans les centres.
- En 2008, il a été décidé en République tchèque de coopérer de manière plus étroite sur le développement d'une stratégie unique pour collecter des données sur le sans-abrisme. La question de l'introduction d'un registre central fait débat.

Notes

- En 2007 a été ouvert à Bratislava un refuge de nuit pour les sans-abri au « comportement antisocial » (dépendance à l'alcool ou à la drogue, santé mentale, agressivité). Avec un accueil à très haut seuil de tolérance (tout sauf la violence), cette opération est évaluée positivement au sens où elle permet l'accueil de personnes qui sinon refusent la prise en charge et risquent de mourir de froid dans la rue. Les armes doivent rester au vestiaire. L'idée est que les autres résidents s'opposeraient à des comportements inadéquats d'un accueilli à l'égard des professionnels dans un centre qu'ils peuvent apprécier.
- Des élus locaux slovaques ont fait des propositions en 2008 pour que soient logées les « personnes inadaptées » dans des centres communautaires spéciaux. Il faut souligner que nombre de maires pensent que le logement social ne doit pas être utilisé pour loger les SDF.



Pays Baltes

Observations générales

- La question sans-abri se présente sous des formes graves dans les trois pays baltes. Cependant les informations font défaut. Sont ponctuellement annoncés les décès de personnes à la rue (300 en Lettonie en 2005).
- Dans ces trois pays comme dans les autres pays du bloc soviétique la pauvreté et le sans-abrisme ont été ignorés et cachés. A la fourniture égalitaire de services et d'équipements (logements) s'ajoutaient toutefois des politiques très répressives. Ainsi dans les pays baltes notamment un nombre important de personnes étaient détenues pour des délits comme le vagabondage ou le « style de vie parasite ».
- Le nombre de places dans des centres pour demandeurs d'asile ou sans-abri, gérés par des associations (Caritas en Lituanie) et soutenus par les autorités locales a augmenté depuis une dizaine d'années. La plupart des refuges sont cependant surpeuplés, surtout pendant l'hiver. L'accompagnement des personnes se concentre sur des besoins fondamentaux.
- Au niveau de l'action publique, la prise en charge du sans-abrisme n'apparaît pas comme une priorité. Dans les rapports stratégiques sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 (rendus dans le cadre de la méthode ouverte de coordination) le terme sans-abri apparaît incidemment une fois dans le rapport estonien; deux fois dans le rapport letton ; une fois dans le lituanien (qui vise tout de même notamment à éradiquer la pauvreté des enfants). Ces mentions sont purement anecdotiques.
- Globalement dans ces trois pays la prise en charge des sans-abri est plus proche de l'inexistence que de l'insuffisance. Sur le plan des principes guidant l'action, les sans-abri sont souvent vus comme une conséquence de déviances personnelles ou bien comme un problème d'immigration.
- On arrive à disposer d'un peu plus d'informations sur l'Estonie, avec des initiatives appuyées par la Commission. La municipalité de Tallinn a ainsi lancé en 2005 un projet visant à fournir des logements sociaux aux sans-abri. Il s'agit de logements adaptés avec des chambres et des pièces communes. L'opérateur gestionnaire associe à la prestation d'hébergement des services de conseil et de placement. Le centre est accessible aux personnes vivant depuis un certain temps à Tallinn. Il est payant (somme modique).
- L'« assistance en urgence sociale » en Estonie consiste en un droit à des coupons repas, des vêtements et de l'hébergement. Chaque collectivité territoriale a en théorie l'obligation d'organiser ce service. Cependant ces dispositifs sont peu saisis par les sans-abri qui ont rarement les papiers et la domiciliation administrative.

Recensement

- La loi lettone de 1995 sur l'assistance sociale définit la personne sans-abri comme « n'ayant pas de résidence permanente ». Environ 2 000 personnes étaient décomptées de la sorte dans le pays au début des années 2000. A cette période 600 places d'hébergement (dont 200 à Riga) étaient recensées par le Ministère des Affaires sociales.
- En Lituanie l'administration affichait, après un recensement, le chiffre de 1 250 sans-abri en 2001 (dont 250 à Vilnius).

Note

- Alors qu'il semble que les pays de taille relativement réduite s'en sortent relativement mieux en termes de sans-abrisme, les pays baltes font exception.

Hongrie

Observations générales

- Comme dans la plupart des pays de l'Est c'est historiquement d'abord en raison du nombre de morts de froid que la mobilisation s'est étendue en Hongrie. Les autorités en font encore régulièrement état (93 morts à l'hiver 2007). La presse se fait l'écho des drames attachés au sans-abrisme et au mal-logement.
- Relevons que la police demande à ses agents de prêter, en hiver, une attention spéciale aux sans-abri dans tout le pays, pendant les périodes de froid. La police lance des appels à la solidarité.
- Relevons également que le pays est confronté à des problèmes de grande ampleur et des situations très dégradées qu'il s'agisse de « colonies » Roms, de bidonvilles ou de baraquements dans les villes, dans les friches, autour des gares.
- La mobilisation est passée par des formes originales. En 2005 dans quelques villes, l'association « l'homme de la rue » avec d'autres organisations, a organisé des manifestations de solidarité pour attirer l'attention sur les sans-abri. Ces organismes réclamaient alors une politique de « zéro expulsion ». Des artistes participent également à la mobilisation, en particulier pour récolter des fonds au profit des sans-abri.
- Pratiquement et stratégiquement les autorités s'investissent toujours davantage. Des documents stratégiques d'objectifs et de moyens sont élaborés pour la rénovation et l'extension des services (qui disposent d'appuis européens). La visée est la réintégration dans la société.
- Pour la période 2007-2013 le gouvernement a une stratégie de développement qui porte sur 1/ les services aux sans-abri, 2/ le logement subventionné, 3/ le surendettement. Le gouvernement se fixe une priorité de réduire les désavantages liés au logement, avec une attention particulière aux Roms. C'est dans ce cadre que s'inscrit le combat contre le sans-abrisme. Des objectifs chiffrés sont fixés, non pas de réduction du phénomène, mais d'ampleur de la prise en charge (3 000 personnes dans les programmes d'intégration par le travail).
- Il existe aussi des programmes spécifiques de logements subventionnés en ville. Ce sont des logements adaptés, avec un coût par individu inférieur aux centres d'hébergement. Ils sont cependant assez peu répandus (400 places).
- La Hongrie a disposé d'un « commissaire ministériel hongrois de l'exclusion liée au logement ». Celui-ci avait notamment l'idée d'un programme pour aider les sans-abri vivant dans les forêts, pour améliorer les conditions de vie de centaines de personnes vivant ainsi à proximité de Budapest. Ce « Haut Commissaire » désigné en 2002 a démissionné en 2008 en raison de son opposition à la proposition de distribuer des tentes.
- Au-delà des péripéties, la Hongrie est un pays qui construit sa stratégie en direction des sans-abri, avec des travaux de recherche, des données, des objectifs, et une insertion de ces services et ambitions dans sa politique de protection sociale et d'inclusion sociale. Tout ceci se construit dans un cadre décentralisé où, en théorie, les citoyens hongrois (i.e. pas les autres) ont une forme de droit au service d'hébergement.

Recensement

- Des comptages réguliers sont effectués par les opérateurs en lien avec les autorités. En 2008 on recensait ainsi autour de 1 000 personnes dormant à la rue à Budapest contre environ 3 000 en 2005. Il s'agit des résultats d'un comptage de rue effectué un week-end de février. Cette diminution est alternativement présentée comme un effet positif de la pratique des travailleurs sociaux ou comme un effet négatif de pratiques hostiles et coercitives qui poussent les sans-abri à se réfugier en périphérie où ils sont plus difficiles à recenser et à prendre en charge.
- Plusieurs autres villes hongroises ont participé au comptage. Une estimation nationale indique que le nombre total des personnes dormant à la rue se situerait entre 25 000 et 30 000. Ce chiffre est (comme toujours) hautement discutable.

Notes

- Une particularité de l'action hongroise est de chercher des logements pour sans-abri à la campagne (partant, il s'agit de les repousser des villes). Des « villages d'inclusion » ont ainsi été imaginés à partir de 2004. Le programme ne concerne encore que 150 personnes.
- Le parlement a débattu en 2007 d'une proposition permettant aux autorités locales de « loger » temporairement des personnes ou des familles sans domicile dans des tentes. Ce point a donné lieu à des controverses nourries.



Pologne

Observations générales

- La Pologne connaît des hivers rudes. Chaque année la police fait état du nombre de morts de froid dans la rue, en s'inquiétant de son augmentation. Particulièrement confrontées à l'alcoolisme, les autorités polonaises établissent un lien net, dans leurs appréciations et actions, entre sans-abrisme et addictions.
- La situation se caractérise par des conditions très dégradées (individus et familles vivant dans les canalisations), par la place de l'Eglise aux côtés des pouvoirs publics dans tout le domaine social et par l'importance des problématiques de migration (maintenant même en ce qui concerne le retour de sans-abri vers la Pologne).
- En 2008 un groupe d'associations a lancé une campagne d'information « toits au-dessus des têtes ». Les objectifs sont de sensibiliser au problème du logement inadéquat ainsi que d'encourager les débats publics. Il s'agit d'une campagne sur tout le sujet du mal-logement, non ciblée sur le sans-abrisme.
- L'Etat développe les lignes d'une stratégie avec différents instruments soutenus par les institutions européennes. Son niveau d'investissement, à l'échelle centrale, semble assez réduit sur le strict plan financier (1,5 million d'Euros en 2006). Différents programmes ont ainsi été montés, financés, suivis, évalués, tel le Individual Programme for Escaping Homelessness qui contenait un contrat individuel de deux ans entre des travailleurs sociaux et des sans-abri (notamment autour du sevrage).
- Le gouvernement développe également un programme « Retour des sans-abri à la société » (doté de plus de 1 million d'euros en 2008) qui aurait concerné plus de 80 000 personnes depuis 2006 (mais qui ne traiterait complètement que 2 500 cas). Fin 2008 une stratégie nationale de prévention du sans-abrisme et de développement du logement social a également été annoncée. Une de ses rubriques porte sur la coordination des institutions variées impliquées dans ce domaine.
- Les autorités s'investissent maintenant dans la formation des travailleurs sociaux et dans l'établissement de standards de qualité. D'ici 2013 ces standards devraient avoir été établis dans 90 % des services sociaux. D'ici 2010, 200 travailleurs sociaux devraient avoir suivi une spécialisation de travail de rue.

Recensement

- En 2006 une conférence sur les sans-abri a fait état des doutes sur les chiffres. Ceux-ci à l'époque oscillaient entre 30 000 et 300 000 personnes.
- En Poméranie, les données sont collectées régulièrement. On décomptait ainsi 2 200 sans-abri en 2001, 2 800 en 2005, avec une méthode relativement documentée. C'est la seule région polonaise qui organise ce type de collecte, et qui alimente la stratégie locale.
- Le suivi des recours aux différents services se veut néanmoins partout de plus en plus précis. Reste que sans définition partagée de la population ni registre partageable des services, il est difficile de disposer de données fiables. La Pologne s'engage pour améliorer ce point crucial.
- Un autre sujet de chiffres est celui des sans-abri polonais vivant dans d'autres Etats membres. Sur ce plan il est encore plus difficile, par construction d'ailleurs, de disposer d'informations fiables. Des chiffres circulent : de 10 000 à 20 000 sans-abri polonais dans les villes d'autres Etats-membres. Le ministère des Affaires étrangères polonais a demandé en 2007 aux consulats de lui communiquer le nombre de ressortissants polonais vivant dans la rue. Ainsi, la Pologne peut estimer qu'ils seraient de 2 000 à 3 000 en Angleterre et au pays de Galles, 300 à Dublin, de 2 000 à 6 000 à Edimbourg et à Paris, de 4 000 à 6 000 à Rome. Signalons qu'une enquête de la DASS de Paris (révélée par la presse en 2007) parle elle de 200 à 300 Polonais à la rue dans Paris.

Notes

- Depuis plusieurs années des associations polonaises sont sollicitées par d'autres Etats membres, au premier rang desquels le Royaume-Uni pour les aider à s'adresser aux immigrants polonais. Ces actions prennent place alors que le débat est très sensible, à l'échelon communautaire, sur le « tourisme social ». Au-delà du débat, il y a les faits.
- Les autorités s'intéressent maintenant à des services pour accompagner le retour d'émigrants en Pologne. La Pologne veut établir des standards pour ces services de retour de personnes qui auraient été sans-abri dans d'autres pays. Les autorités polonaises se sont longtemps interrogées sur l'opportunité d'aider leurs ressortissants qui vivent dans les rues de Londres, de Paris ou de Rome. Elles semblent désormais s'investir. La question, cruciale et sensible, est celle de mouvements pendulaires qui risquent de croître (les aides au retour pouvant être, parmi d'autres, un appel à venir).

Portugal

Observations générales

- Dans un pays qui a longtemps connu des formes très dégradées de logement (bidonvilles) et qui a intégré des éléments d'un droit au logement dans sa constitution, les SDF prennent peu à peu pied dans le débat public.
- Les autorités publiques ont longtemps peu investi en la matière, dans un pays où le froid peut être meurtrier (en 2005 d'ailleurs il a été décidé de laisser les stations de métro ouvertes à Lisbonne) comme la chaleur (problématiques estivales d'incendies et de décès dans la rue).
- Le Portugal développe, dans le cadre européen, une politique de lutte contre la pauvreté qui se veut globale, mais attentive aux handicapés, aux minorités ethniques, aux immigrés et aux individus sans-abri. Tous ces groupes ne constituent pas la part la plus importante des pauvres, mais ils vivent les niveaux les plus élevés de pauvreté, ce qui légitime l'action. Au titre de la lutte contre les discriminations, le pays veut ainsi s'investir davantage pour la prise en charge des Roms et des sans-abri.
- Le Portugal prépare et annonce un programme stratégique pour la période 2008-2010, avec une cible précise à l'horizon : couvrir 80 % des « sans-abri » (les guillemets sont dans les documents) par des plans individuels de réinsertion. Pour la fin 2009 est également prévue la mise en place d'un système d'information et de suivi, qui devrait être disponible sur Internet. 100 000 euros ont été débloqués à cet effet. Ces deux éléments sont documentés et précisés dans le rapport sur la protection sociale et l'inclusion sociale rendu à la Commission.
- Cette stratégie qui a été récemment élaborée et lancée apparaît très ambitieuse. La presse fait état d'un budget de 65 millions d'euros. Si stratégie et politique reposent sur les collectivités locales, c'est bien une stratégie nationale qui a été dessinée. Le Portugal est le premier pays du Sud à s'impliquer de la sorte .

Recensement

- Les autorités admettent et affichent (ce qui est rare, et probablement bienvenu) que le nombre des sans-abri est inconnu. Elles soulignent, en s'appuyant sur les données des services, ce que sont les caractéristiques de la population et sa distribution sur le territoire (présence principalement à Porto et Lisbonne, et ensuite dans quelques villes de plus petite taille).
- Fin 2008 la mairie de Lisbonne a décompté 1 200 sans-abri.

Notes

- En 2007 la police a démantelé un réseau qui exploitait les sans-abri.
- Le Portugal a récemment mis l'accent sur le phénomène des travailleurs pauvres parmi les sans-abri. 10 % des personnes accueillies par l'association sont sans-emploi.
- La place de l'Eglise est importante en ce qui concerne l'organisation des services de prise en charge et du bénévolat.
- Comme dans de nombreux Etats-membres la problématique de l'immigration est de plus en plus rattachée au sans-abrisme.



Espagne

Observations générales

- Depuis plus de quinze ans les associations espagnoles organisent un « jour des sans-abri » en novembre. Il s'agit d'une campagne de sensibilisation et de lobbying.
- Les financements des administrations publiques (tels que présentés dans les documents rendus à la Commission) sont de 33 millions d'euros par an pour les sans-abri.
- Dans un royaume décentralisé il vaut mieux parler de stratégies régionales que d'une véritable stratégie nationale. Il y a ainsi des approches catalane et andalouse par exemple.
- A Madrid on note un investissement important dans les centres d'hébergement. Actuellement ceux-ci sont surpeuplés et 300 places nouvelles ont été annoncées pour le printemps 2009. Il existe aussi des campagnes hivernales de mobilisation et de prise en charge. Durant l'hiver 2007/2008, durant les 127 jours d'hiver froid, la « Campana contra el frio », avait apporté un soutien à 1 635 personnes. Parmi celles-ci 65 % d'étrangers (majoritairement des Roumains et des Polonais). Il existe également un dispositif mobile de recueil de type Samu Social à Madrid. En 2006 il est intervenu 31 000 fois pour plus de 1 000 personnes (40 % d'immigrés).
- D'un recensement national auprès des services en 2006, il ressort 13 000 places d'accueil dans le pays (avec un taux moyen d'occupation de 85 %) gérées par 600 équipements. Ces places sont constituées de 10 500 places en centres, 2 000 dans des appartements adaptés et 500 en hôtels. 90 % de ces places sont dévolues au moyen long terme et non à l'urgence (plus d'un mois). 47 % des personnes accueillies sont immigrées. Les deux tiers des centres sont implantés dans des villes de plus de 100 000 habitants. Un quart de ces centres sont possédés et gérés par le secteur public. En Galice, tous les services sont organisés et gérés par des associations et congrégations religieuses.
- Le niveau de coercition est relativement important. La ville de Barcelone a introduit une réglementation qui interdit de mendier, de dormir dans la rue et aussi de vendre des services « non désirés » dans les espaces publics. Le non respect de cette réglementation est sanctionné par une amende comprise entre 120 et 1 500 euros. En 2006 un large débat a impliqué les plus grandes villes sur ces interdictions de la mendicité ou de la prostitution dans l'espace public. Les services de police réclament ces mesures. Les associations s'opposent à la criminalisation de la pauvreté, et plus que les morts de froid parmi les sans-abri elles rapportent celles qui décèdent suite à des agressions.

Recensement

- En 2006 les associations annonçaient des chiffres de 30 à 50 000 personnes sans-abri (vivant dans la rue) en Espagne. Parallèlement, plus de 300 000 personnes vivaient dans des logements inadéquats.
- La nuit du 12 décembre 2006, Madrid a compté le nombre de personnes dormant à la rue : 621 auxquelles s'ajoutent 800 personnes dans des centres, ce qui donnait un total de 1 400 à 1 500 personnes sans domicile.
- En mars 2008 les municipalités de Madrid et de Barcelone ont publié des résultats : 1 500 personnes sans domicile à Madrid (sans changement donc par rapport à 2006). A Barcelone sont recensées 658 personnes dormant à la rue.
- Courant 2008 1 000 volontaires ont participé à une nouvelle tentative de quantification des personnes à la rue. Madrid (sans changement) compterait 650 personnes à la rue, Barcelone compterait un total de 912 sans domicile (plus jeunes). A Lleida, 70 personnes étaient sans-abri (pour les trois quarts étrangères).

Notes

- Parmi les enseignements et étonnements à tirer du cas espagnol on peut citer le haut niveau de décentralisation, l'absence de stratégie nationale explicite, l'implication de l'Eglise, le souci de lutter contre l'immigration clandestine.

Grèce

Observations générales

- En Grèce la question des sans-abri n'apparaît que sporadiquement sur l'agenda politique, à l'occasion de faits divers, de prises de position politique (généralement radicales) ou bien lors de grands événements (qui conduisent la police à « nettoyer » les rues, ceci ayant été largement dénoncé lors des jeux olympiques de 2004 et de leur préparation).
- Les pouvoirs publics sont peu impliqués. Le problème et la situation des sans-abri ne sont pas cités dans les documents gouvernementaux remis à la commission en ce qui concerne l'inclusion sociale. Les municipalités, dont Athènes, gèrent quelques refuges.
- Les services connaissent un sous-financement qui les conduit à fermer (par exemple en 2008 un centre pour les femmes victimes de trafic sexuel).
- Très rattachée à la délinquance passée (pour ce qui concerne les personnes actuellement sans-abri) et actuelle (pour ce qui concerne les craintes des personnes logées mais aussi des sans-abri) la question des sans-abri est également fermement liée à celle de l'immigration et, surtout, de l'immigration clandestine. Elle entretient également des liens très nets, dans les débats publics, avec la problématique Rom.
- Il n'existe pas de financement public dédié. Les services – lorsque c'est le cas – sont soutenus à partir de lignes budgétaires relevant de la santé, car la question des sans-abri est également envisagée comme une problématique relevant de sujets sanitaires, de troubles psychiques notamment.
- Les associations cherchent à mobiliser et à sensibiliser, notamment depuis 2006 par des « nuits des sans-abri » organisées à Athènes où des participants viennent dormir sur une place du centre ville.

Recensement

- Des études sociologiques par entretiens ont été menées, en particulier à Thessalonique et Athènes, pour étudier le profil des personnes sans-abri (avec une optique assez psychologique). C'est l'association Klimaka qui est maître d'œuvre et d'ouvrage de ces travaux. Les chercheurs mettent l'accent sur les troubles psychiques des personnes à la rue.
- Les chiffres associatifs parlent de 11 000 personnes pour 350 places dans les centres d'accueil. Mais ces chiffres ne sont pas documentés.

Notes

- Il n'y a pas grand-chose à apprendre, du point de vue français, des politiques grecques. Celles-ci sont soit balbutiantes soit inexistantes.



Italie

Observations générales

- L'aide relève du ministère des affaires sociales, qui délègue aux collectivités locales le financement et l'action sur le terrain. Dans la plupart des cas, ce sont les associations, religieuses ou laïques, qui agissent en distribuant les repas et en organisant l'accueil. Il existe divers modèles, selon les villes, qui évoluent largement en fonction des changements de majorité politique.
- Les associations militantes et gestionnaires, peu appuyées par les autorités publiques, cherchent à inscrire la question sur l'agenda politique et médiatique. Elles demandent aux pouvoirs publics de véritablement lancer des programmes contre la pauvreté en général, le sans-abrisme en particulier.
- Ce sont surtout des faits divers (horribles pour certains, exotiques pour d'autres) qui alimentent la presse et l'émoi public : tortures de SDF ou bien distribution de caviar aux sans-abri à Milan pour Noël 2008.
- Les services et leur organisation sont essentiellement privés. La communauté Saint Egidio, l'une des plus impliquées avec Caritas et l'Armée du salut, gère des « cantines populaires » dans toute l'Italie. Elle édite un guide des services, distribué à près de 10 000 exemplaires dans les paroisses. Ce guide, présenté par ses auteurs comme un « Guide Michelin de la pauvreté » recense 27 cantines, 35 dortoirs, 24 dispensaires, 96 antennes d'écoute dans la capitale italienne.
- La coordination passe aussi par le privé. Caritas coordonne ainsi les actions et observations dans les ressorts de 222 diocèses.
- L'orientation des politiques, quasi-intégralement reliée aux questions de sécurité et de lutte contre l'immigration clandestine, est très coercitive. Elle vise d'abord à expulser les Roms de leurs campements illégaux. Elle vise aussi à interdire la mendicité. Venise et Florence ont adopté des arrêtés interdisant la mendicité, justifiés par la volonté de lutter contre l'exploitation et le racket de ceux qui sont obligés de mendier. Vérone, Ravenne et Assise (où est né et mort Saint François) ont également interdit de demander l'aumône, en particulier à proximité des églises et bâtiments publics. Le maire de Rome, qui a interdit les pique-niques en centre ville, a même voulu prohiber le fait de fouiller dans les poubelles. Le responsable du Vatican chargé de la justice et des migrants, le cardinal Renato Martino, a jugé « inacceptables » ces mesures. Fin 2008 toujours, la Cour de cassation a estimé qu'une mère Rom mendiant dans la rue avec ses enfants ne pouvait pas être condamnée pour « réduction en esclavage » car « une telle conduite fait partie de la tradition culturelle d'un peuple ». Tous ces textes et toutes ces annonces ont provoqué des tollés et des polémiques nourries. La tendance est cependant bien nettement à une criminalisation des sans-abri.
- Au-delà de la sécurité, le gouvernement a également annoncé en 2008 sa volonté de créer d'ici 2020 une base de données sur les services ainsi qu'une estimation solide du nombre de sans-abri, passant notamment par un registre national.

Recensement

- Il n'existe pas véritablement de recensement des sans-abri en Italie. Une enquête avait tout de même été menée en 2000 à l'échelle nationale et concluait à 17 000 sans-abri dans le pays.
- A Rome on parle parfois de 500 à 1 000 personnes dormant à la rue (aux deux tiers des étrangères). Selon les associations, il y aurait plutôt 7 000 personnes sans domicile à Rome, dont 2 000 personnes dormant à la rue, 3 000 dans des centres d'hébergement et 2 000 dans des bâtiments précaires ou abandonnés.
- Une étude menée à Milan a conclu qu'il y a avait presque 5 000 personnes sans-abri dans la métropole milanaise. Pas moins de 400 personnes vivent et dorment à la rue, alors que 1152 personnes vivent dans des centres d'hébergement d'urgence et des centres d'accueil, et quelque 3300 personnes vivent dans des taudis.
- En réalité personne n'en sait rien.
- Sur ce plan des statistiques, rattachées d'abord à une option sécuritaire, un projet de loi est passé au Sénat pour établir un registre national des sans-abri. Le gouvernement a décidé fin 2008 d'établir ce registre. Les associations se sont élevées contre cette disposition qui pourrait s'avérer dangereuse et liberticide.

Notes

- Dans un pays très décentralisé il n'y a pas véritablement une politique nationale des sans-abri. Il y a des politiques et des pratiques locales, plus ou moins répressives, plus ou moins tolérantes, plus ou moins innovantes. Les stratégies sont régionales et/ou municipales.
- La tendance à la criminalisation n'a rien d'anecdotique. Elle est bien plus intense que ce qui est contenu en France dans les divers arrêtés anti-mendicité. Elle s'étend dans une atmosphère de vives réactions aux clandestins et aux Roms, ceci alimentant même des tensions entre l'Union (Parlement) et l'Italie.

Pays-Bas

Observations générales

- Les Pays-Bas ont entrepris et mis en œuvre une stratégie particulièrement explicite, volontariste et bien dotée. Cette politique se caractérise par son caractère très décentralisé. L'Etat donne les orientations, fixe les objectifs et attribue les dotations. Un plan centré sur les quatre principales villes (La Haye, Utrecht, Rotterdam et Amsterdam) est né en 2006 quand ces villes ont clairement fixé l'objectif d'extinction du phénomène. Les mesures vont des plus coercitives (obligation d'accepter la prise en charge) à toute la palette des aides sociales (accès au logement, aide à l'emploi ou à l'activité). A l'origine le plan visait 10 000 sans-abri et projetait un programme personnalisé pour un revenu, des soins, un emploi. Il était prévu qu'avant 2010 au moins 60 % de ces personnes auront eu accès à un logement.
- Le plan qui a été mis en œuvre dans les quatre grandes villes a été étendu à 39 municipalités supplémentaires. Chacune des villes a contracté avec le Ministère des Affaires sociales, de la santé et du sport une convention. Les contenus des plans locaux peuvent différer mais ils sont généralement ambitieux. La visée du gouvernement est que toutes les villes aient établi une stratégie d'ici fin 2009.
- Le plan pour les quatre grandes villes vise explicitement la fin du sans-abrisme pour 2013. Il est assorti de sous objectifs chiffrés et évalués annuellement (réduction des expulsions, nombre de sans-abri pris en charge, fin des sorties de prison menant à la rue, etc.). Les quatre grandes villes n'ont pas toutes les mêmes démarches ni les mêmes résultats. Les autorités font cependant état de bilans positifs. A noter, sur le volet coercition, que la « réduction des nuisances » est également un des sous-objectifs. Il est d'ailleurs positivement évalué par la police dans les quatre villes. Une des mesures de résultat est un rapport de l'Armée du Salut qui compte 25 % de sans-abri en moins. De fait tout le monde s'accorde sur la réduction effective du sans-abrisme.
- Les masses financières évoquées sont très importantes. Le programme dans les quatre villes était doté de 175 millions d'euros jusqu'en 2009 (pour les quatre villes). En 2008, les 43 municipalités impliquées (dont les quatre grandes) ont reçu 240 millions de l'Etat et 120 de l'assurance maladie. Ces chiffres font des Pays-Bas, très probablement, un des seuls pays relativement comparables à la France en matière d'ampleur des dépenses ciblées. Relevons que le débat technique et politique porte fortement sur les modalités d'attribution des fonds nationaux, d'une part, entre les quatre grandes villes, et, d'autre part, entre ces quatre grandes villes et les autres.
- Il faut souligner que les programmes sont d'abord ciblés sur les sans-abri « locaux », ce qui a deux conséquences : 1/ un risque de renvoi des sans-abri néerlandais d'une ville à l'autre, 2/ un rejet net des migrants et clandestins.

Recensement

- A l'échelle nationale les chiffres de 20 à 25 000 sans-abri sont avancés. Ils sont moins intéressants et plus fragiles que les chiffres locaux. Les villes, notamment les quatre plus grandes, ont développé des systèmes efficaces de collecte de données, ceci ayant débuté avec Rotterdam qui a créé un registre dès 2005. En 2006 la stratégie des Pays-Bas a débuté avec le chiffre de 10 000 sans-abri dans les quatre grandes villes.
- Cette possibilité de suivre la population des sans-abri autorise les villes à demander, le cas échéant, des moyens supplémentaires à l'Etat lorsqu'il y a augmentation du nombre de sans-abri. C'est ce qui s'est passé à Eindhoven en 2008.
- Il est aujourd'hui demandé de revoir les chiffres locaux – qui doivent pouvoir être établis de manière comparable – ceci afin de réviser l'attribution des dotations financières. Les associations coopèrent dans la réalisation de bases de données et d'informations partagées.

Notes

- L'expérience danoise des « Freak houses » a été transcrite, au moins en projet, aux Pays-Bas. Des architectes de La Haye ont imaginé une nouvelle forme de logement pour les sans-abri éprouvant des difficultés dans un environnement de vie standard. Il s'agit de maisons petites, regroupées par dizaines, avec un gardien. Relevons aussi qu'en 2005 la municipalité de Amersfoort avait étudié la possibilité de « loger » des sans-abri dans des conteneurs en dehors de la ville.
- La police peut intervenir contre le gré des personnes à la rue pour les amener vers un centre d'accueil, voire pour leur faire passer une nuit en cellule. Un cas a été médiatisé pendant l'hiver 2008/2009 à Venray. Notons plus généralement que la police est très impliquée. Des modules sur le sans-abrisme sont prévus dans la formation des policiers. Il est vrai que les règlements municipaux prohibent le fait de dormir sur la voie publique. La loi prévoit que les individus dangereux ou en danger peuvent être conduits de force vers des institutions.
- Il faut peut-être surtout retenir, au-delà de la cohérence générale de la stratégie, un de ses piliers : la compétition saine entre les villes. La démarche a vraiment créé une dynamique positive, certes dans un contexte de grande fermeté et de coercition, en particulier à l'égard des sans-papiers.

Finlande

Observations générales

- Depuis longtemps érigée en exemple, la Finlande a mis en œuvre successivement plusieurs plans depuis 1987, année internationale sur les sans-abri. On estime, avec beaucoup de rigueur, que le nombre de sans-abri a depuis été divisé par plus de deux.
- Le gouvernement a décidé pour la période 2008-2011 une nouvelle stratégie assortie d'un objectif chiffré : réduire de moitié le sans-abrisme de long terme. S'il demeure un nombre relativement stable de personnes vivant dans des logements de mauvaise qualité, la tendance est cependant tout à fait nettement à la réduction du nombre de sans-abri.
- Les 400 municipalités jouent un rôle essentiel, sous l'impulsion de l'Etat. Elles ont une obligation d'aider les personnes en difficulté, même s'il n'existe pas à proprement parler de droit au logement. Elles ont pour priorité d'attribuer les logements sociaux aux sans-abri.
- Les structures de prise en charge sont souvent publiques. Certaines associations se voient également financées pour leurs services.
- C'est sous la responsabilité du ministère de l'environnement (et du logement) que se déploie la politique, concentrée sur les dix plus grandes villes du pays.
- Le programme de réduction de moitié du sans-abrisme de long terme contient la création de 1 000 logements adaptés, des fonds pour les opérateurs de résidence temporaire afin qu'ils se transforment en unités plus durables de logement, des mesures de prévention du sans-abrisme (notamment pour les sortants de prison, les instances d'expulsion et pour les personnes victimes d'addiction).
- De fait, c'est pour poursuivre la baisse et à terme atteindre une extinction du sans-abrisme de longue durée que de nouveaux moyens sont débloqués. Ils visent une prise en charge plus individualisée, plus intensive. Un total de 100 millions d'euros a été affecté au plan 2009-2011.

Recensement

- Fin 2007 le pays recensait 7 300 individus sans-abri et 300 familles.
- Le nombre de sans-abri de long terme (présents à la rue ou depuis longtemps dans les centres) est estimé à 2 500 (dont 1 500 dans la seule ville d'Helsinki).
- L'appareil statistique distingue et suit une rubrique « exclusion du marché du logement ». Elle contient deux sous-rubriques « problèmes de logement » et « sans-abrisme ». Chaque année des chiffres sont produits à l'aide d'un questionnaire adressé aux communes. En 1990 on comptait 15 000 sans-abri (dont un cinquième d'immigrés), en 2 000 ce chiffre n'était plus que de 10 000 (dont 20 % d'immigrés). Jusqu'en 2007 la tendance à la baisse est encore nette. Il faut préciser que la plupart des sans-abri sont des personnes logées chez des proches.
- Si on prend le compte des personnes à la rue et/ou dans les centres alors les chiffres étaient de 3 700 en 1990, 2 400 en 2000, 1 500 en 2007.
- La population des sans-abri, bien connue et bien suivie, est concentrée à 75 % dans dix villes. 50 % vivent dans la région d'Helsinki.

Notes

- L'objectif n'est pas de fournir des hébergements, mais d'orienter le plus rapidement possible vers le logement durable.
- La Finlande est pionnier de la logique « logement d'abord ». Elle souhaite même d'ici 2015 la disparition de son système d'hébergement, rendu inutile par ses performances attendues en matière d'extinction du sans-abrisme. Des programmes de formation et de transition sont même prévus pour les personnels et les structures impliqués dans le secteur de l'hébergement et de l'urgence sociale.



Suède

Observations générales

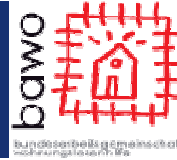
- Depuis une vingtaine d'années la Suède innove et investit en matière de stratégie à l'égard des sans-abri. A la fin des années 1990, une commission parlementaire « pour les sans-abri » avait déjà exprimé la nécessité de rationaliser et d'organiser la politique de prise en charge.
- S'il n'y a pas exactement un droit au logement, il y a une obligation faite aux collectivités locales de fournir des solutions d'hébergement en cas d'urgence. La politique est décentralisée, sous impulsion et avec péréquation de l'Etat. Certains services particuliers pour les sans-abri (refuges) sont gérés par le secteur public, mais une grande partie le sont par les associations.
- Les ressources publiques affectées à la prise en charge des sans-abri sont ces dernières années en augmentation, et ce pour des services aux personnes présentant des troubles d'addiction et pour la construction de logements. Les budgets 2006 et 2007 ont été augmentés de 20 millions et 36 millions d'euros pour traiter et prévenir le sans-abrisme.
- La prise en charge des sans-abri est une rubrique distincte et bien renseignée des programmes nationaux de lutte contre l'exclusion, tels que présentés à la Commission dans le cadre de la méthode ouverte de coordination.
- La question des sans-abri est nettement rapprochée de deux sujets : le logement et la santé mentale. Pour ce qui concerne le logement le gouvernement soutient financièrement et avec des outils de garantie les démarches préventives des municipalités à l'endroit des expulsions. Pour ce qui concerne la santé mentale, la lutte contre la discrimination et la protection des personnes présentant des troubles, le gouvernement a débloqué 50 millions d'euros pour 2007 ainsi que pour 2008.
- Dans le cadre d'une autre visée affichée, l'éradication de la pauvreté infantile, il est désormais impossible d'expulser un ménage où vit un mineur.
- Pour 2007-2009 a été préparée et lancée une stratégie spécifique au sans-abrisme, tenant en objectifs ambitieux : 1/ garantir un toit à tous et une aide adaptée, 2/ diminuer le nombre des expulsions (en l'interdisant pour les enfants), 3/ réduire le nombre de personnes n'ayant pas de solution en sortie d'institution ou de prison. Cette stratégie qui complète la politique sociale générale est dotée de 7 millions d'euros.

Recensement

- Une enquête menée lors d'une semaine du mois d'avril 2005 fait état de 18 000 personnes sans-abri en Suède (75 % d'hommes, 26 % d'étrangers). Par sans-abri il faut entendre 1/ les personnes à la rue ou dans les centres, 2/ les personnes en institution ou en prison et sans solution de logement, 3/ les personnes vivant chez des proches et recensés par les autorités comme précaires.
- Ce chiffre de 18 000 personnes est présenté comme une augmentation par rapport aux résultats d'une enquête comparable en 1999 qui faisait état de 16 000 personnes sans-abri. Cependant la définition du sans-abri retenue dans la deuxième enquête est plus large, ce qui entraîne une population plus élevée. La comparaison des deux enquêtes permet de souligner une augmentation de la proportion des femmes et des étrangers.
- L'enquête de 2005 a distingué 3 600 personnes à la rue ou dans les centres.
- Les chiffres du sans-abrisme sont rapprochés de ceux des expulsions (3 200 en 2007).
- La méthode de collecte est en voie de révision, dans le cadre de la nouvelle stratégie 2007-2009 en cours de mise en œuvre.

Notes

- L'ambition suédoise n'est pas d'abord d'avoir des services de qualité pour les sans-abri, mais principalement des services publics de qualité (pour l'accueil, la prévention, les soins) pour tous. Le gouvernement central soutient les initiatives locales d'adaptation de ces services universels aux cas les plus difficiles (par exemple pour le financement d'équipes qui vont à la rencontre des sans-abri).



Autriche

Observations générales

- Le sans-abrisme est une sous-rubrique distincte du plan national d'inclusion sociale autrichien 2008-2010. Toutefois, plus que des objectifs et des instruments dédiés, il s'agit juste de souligner que les sans-abri sont bien une préoccupation.
- En réalité les sans-abri, dans une organisation politique très décentralisée, ne font pas l'objet en Autriche d'une stratégie du pays nationale. Il y a bien une préoccupation marquée, et relayée par des faits divers ponctuellement signalés dans la presse, pour le problème des pauvres errants (notamment immigrés), mais il n'y a pas véritablement de politique nationale structurée.
- La prise en charge concrète passe largement par les services sociaux des Länder et des communes, avec un investissement notable des associations caritatives (sans grand soutien financier public). A ces échelles, par exemple autour de Vienne ou de Salzbourg, il existe des visées et des stratégies locales.
- Au-delà des préoccupations vivaces attachées à l'immigration et à la sécurité, la principale dimension du sans-abrisme qui relève de l'intervention publique est celle des expulsions et, plus généralement, du coût du logement. En un mot, la prévention des expulsions tient lieu de principale politique de prise en charge du sans-abrisme (prévention et traitement). Signalons que dans certains Länder un quota de logements sociaux est réservé aux sans-abri et à d'autres catégories de populations défavorisées et/ou en danger (foyers monoparentaux, victimes de violences domestiques, etc.)
- Signalons également une action plus présente et plus coercitive de la police, en particulier dans les gares et autour des friches urbaines.
- A Vienne il est fait état d'un surpeuplement des centres d'accueil et d'une augmentation de la demande depuis le début des années 2000. En 2007 la mairie, tentant un bilan de son activité, considérait qu'elle pouvait loger le tiers de la population des sans-abri. Elle avait alors affiché l'ambition de tenter de résoudre le problème en créant de nouveaux équipements. Des actions très diverses ont été tentées : fascicules d'information sur les services, distribution de duvets. Actuellement la ville recense 43 sites différents (du refuge de nuit au logement) permettant d'accueillir et/ou de loger 2 800 personnes.

Recensement

- Il n'y a aucun chiffre général, ni aucun dénombrement précis, qui porterait récemment sur les sans-abri en Autriche.
- Il existe quelques estimations locales, réalisées à partir de l'activité des services, mais ceci sans grande cohérence ni pertinence.
- Il existe cependant un projet, évoqué dans le cadre du projet européen Mphasis, de réaliser une estimation rigoureuse dans les années qui viennent. En 2007 le Ministre des Affaires sociales a commandité une étude pour tenter de quantifier le phénomène et pour évaluer l'offre en place, mais sans résultat.
- Soulignons donc juste le souci de vouloir avancer.
- Une enquête, réalisée par des associations, avait conclu à l'existence de 21 000 personnes sans-abri en 1998 (dont 2 000 dormant dans les rues). Cette enquête, régulièrement citée, n'est pas assise sur un protocole rigoureux de collecte. Surtout elle date considérablement maintenant.

Notes

- L'assistance aux sans-abri ne passe pas d'abord par le développement de services dédiés, mais par le souci de les aider à retourner le plus rapidement possible à une vie aussi indépendante que possible. En ce sens l'Autriche s'inscrit dans la ligne des stratégies « logement d'abord ». A cet effet quelques Länder s'impliquent pour standardiser les procédures et la qualité de l'offre, du travail de rue aux logements transitionnels.
- Des logements sociaux « spécialement assistés » ont été imaginés pour les sans-abri âgés qui ne peuvent plus vivre de manière autonome. Ce programme devrait faire l'objet d'une revue par les pairs dans le cadre européen.

Allemagne

Observations générales

- Le sans-abrisme n'est pas une préoccupation stratégique à l'échelle fédérale. La compétence, les moyens et les responsabilités relèvent des Länder et des villes, certaines régions étant plus actives que d'autres. Les municipalités doivent écarter le danger de dormir à la rue (considéré comme un trouble public) en fournissant des accueils d'urgence. Ce sont les autorités de police qui sont en charge du dossier et qui ne peuvent que proposer et non imposer une offre aux sans-abri.
- Illustration de cette décentralisation poussée, les politiques n'ont pas nécessairement grand-chose à voir. Certaines régions établissent des programmes. Ainsi en Nord Westphalie un programme régional baptisé « Prévenir l'exclusion liée au logement. Sécuriser le logement permanent » - et jugé d'ailleurs très efficace – a été lancé en 1996.
- Fondamentalement la problématique du sans-abrisme – au moins pour ce qui relève du logement – prend place dans un marché du logement bien moins tendu et ce dans un contexte démographique de déclin.
- De fait la question des sans-abri est plutôt vue comme une accumulation de faits divers et de déviances individuelles (plus ou moins tolérées, comme dans les squats) et non comme un problème social majeur appelant une intervention publique structurée. Le sujet progresse toutefois, notamment dans le cadre du suivi des réformes Hartz et de la mesure de leurs effets sur le sans-abrisme.
- Concrètement il existe une offre tout de même assez diversifiée, avec un mouvement général consistant à humaniser les centres, avec mise en place de centres de jour, avec des bus spéciaux pour les plans hivernaux, etc. Cependant tout ceci varie grandement selon les communes.
- Il existe bien une mobilisation, orchestrée par les associations, pour davantage s'impliquer et investir. Une nuit de l'exclusion liée au logement a ainsi été organisée en février 2007 à Berlin.
- Soulignons qu'une partie de l'orientation des actions publiques est répressive, à tout le moins à visée de dissuasion. Il en va ainsi par exemple du souhait de décourager les personnes sans-abri à passer du temps dans le métro, en y exerçant diverses activités plus ou moins artistiques, dans le métro berlinois.

Recensement

- Il n'existe pas de système unifié de recensement. Cependant des estimations existent, établies à partir des services. Des estimations globales, réalisées pour la période 2004-2006 à partir d'un logiciel de gestion des services d'aide à travers l'Allemagne, sont de 250 000 sans domicile en Allemagne (25 % de femmes. Ce chiffre est une diminution par rapport à des estimations précédentes qui évoquaient un chiffre de 310 000 personnes. Attention, il ne s'agit pas vraiment des personnes à la rue, mais plutôt d'une estimation du mal-logement (notamment des personnes menacées d'expulsion). La principale association allemande sur ces sujets, la BAG W, estime le nombre de personnes à la rue à 18 000.
- Tout le monde s'accorde sur la diminution globale du phénomène, même s'il y a des débats sur l'ampleur de cette diminution.
- Dans la Rhénanie du Nord-Westphalie, le nombre de personnes sans-abri était de 14 000 en 2007 contre 52 000 dix ans plus tôt. Ces données, établies annuellement pour le 30 juin, sont issues des fichiers des organismes de logement temporaire, en lien avec la police. Une nouvelle méthode est envisagée.

Notes

- A la suite de propositions faites aux Pays-Bas, la ville de Müllheim a envisagé en 2006 de loger les sans-abri dans des conteneurs aux abords de la ville. Cette formule a été jugée inadéquate et indigne par les associations caritatives.
- A titre d'anecdote relevons que l'ouverture fin 2008 dans la banlieue berlinoise d'un centre d'accueil rénové pour 100 000 euros a conduit la presse et les opérateurs à surnommer l'équipement le centre le plus « chic » du monde. L'offre est de très grande qualité (comme dans certains centres madrilènes) ce qui ramène les questions habituelles sur une forme de concurrence avec le logement social.
- Comme en Italie, existent en Allemagne des services particuliers mis en place dans les gares. Ce sont les « missions ferroviaires », organisées par des associations, soutenues par les Eglises.



Royaume-Uni

Observations générales

- Le cas du Royaume-Uni est le plus connu et le plus documenté en France. La stratégie britannique, particulièrement dense et explicite, a fait l'objet de nombreux travaux d'expertise internationale et de visites. La Cour des Comptes y a consacré une annexe de son rapport sur les sans-domicile en 2007. La « rough sleeping initiative » (c'est-à-dire la stratégie à l'égard des sans-abri dans la rue) a fait l'objet d'une revue par les pairs dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. Elle a été présentée lors de la Conférence de consensus organisée en France. Il y a tant à dire que cette page pourra sembler bien insuffisante.
- Il importe de souligner que la politique de prise en charge des sans-abri, sous impulsion et sous évaluation nationales, est très décentralisée dans sa mise en œuvre. Angleterre, Pays-de-Galle, Ecosse, Irlande du Nord ont leur stratégie. C'est même chaque ville qui a sa politique, au premier rang desquelles Londres.
- Le Royaume-Uni a été le premier pays à annoncer des ambitions chiffrées en ce qui concerne la diminution, puis l'extinction du sans-abrisme. Alors qu'il s'agissait à l'origine (en 1998) de réduire de 70 % le nombre de sans-abri dans la rue, le Premier ministre a annoncé fin 2008 que l'étape suivante était de ramener ce nombre à zéro en 2012 (date des jeux olympiques). 250 millions d'euros supplémentaires ont été dégagés à cette fin, notamment pour l'investissement dans les services.
- Le droit anglais distingue les « sans-abri de rue » (rough sleepers), les « sans-abri statutaires » (ménages reconnus par les autorités comme présentant diverses caractéristiques de précarité et appelant une intervention publique), les « sans-abri non reconnus » (en particulier les sans-abri dits « volontaires »).
- Une « rough sleeping unit » a été mise en place en 1999, dotée à l'origine de 300 millions d'euros pour intervenir principalement à Londres mais aussi dans 33 autres villes (les financements étant fonction des recensements du nombre de sans-abri à la rue). Des équipes (les « CAT », pour contact and assessment teams) ont été mises en place afin d'aller au devant des personnes et de les persuader d'accepter les offres de service. Une grande singularité est le partage du territoire en zones géographiques, ce qui responsabilise les équipes sur leurs résultats.
- Au-delà des sans-abri à la rue, le gouvernement, dans une logique « logement d'abord », se donne pour objectifs de limiter drastiquement le temps de passage par des hébergements. Un des éléments clés de l'action a été de supprimer le recours aux « bed and breakfast » pour les sans-abri. Sur le plan du logement le Royaume-Uni est un des rares pays où les sans-abri (« statutaires ») disposent d'une priorité pour accéder au logement social (priorité mise en œuvre).
- Le Royaume-Uni consacre spécifiquement plus d'un milliard d'euros par an au sans-abrisme. Cet ordre de grandeur est comparable avec le cas français.
- Soulignons que la politique menée a des traits coercitifs prononcés. Dans le cadre de la politique de lutte contre les « comportements anti-sociaux » la mendicité et la consommation d'alcool dans l'espace public sont fortement contraints (quand ce n'est pas totalement interdits). La police est particulièrement mobilisée pour empêcher les personnes de dormir à la rue, en les enjoignant d'accepter les services.

Recensement

- Le « homelessness act » de 2002 assigne aux autorités locales la responsabilité de compter régulièrement les sans-abri. A l'origine de la stratégie lancée par Tony Blair, en 1998, 1 850 personnes sont comptées à la rue. Actuellement ne sont plus décomptées ainsi que 498 personnes. Il faut dire que ces chiffres, à l'échelle nationale, correspondent à des indications faites localement. Les chiffres ont leur validité pour Londres, ils sont bien plus fragiles en agrégation nationale. Le système se renforce cependant avec une nouvelle démarche appelée « Street Needs Audit » ceci afin de ramener plus d'informations sur la situation des personnes.
- Régulièrement le gouvernement fait état de résultats positifs de sa stratégie à l'égard des sans-abri à la rue, mais aussi plus généralement en matière de « sans-abri statutaires » (dont le nombre a été réduit de moitié de 2004 à 2008).

Notes

- Les villes, sans véritable notation, sont comparées dans leurs performances. Il est ainsi précisé qu'actuellement un tiers des autorités locales ont déjà atteint leurs objectifs en matière de logement temporaire. En Ecosse, avec la mise en œuvre attendue du droit au logement, les villes sont également sous contrainte d'efficacité.
- Au sujet du sans-abrisme « non statutaire » (dont une grande partie est constituée d'immigrés et de clandestins), le Royaume-Uni cherche à innover en prenant attache avec des services présents dans d'autres Etats membres, en particulier en Roumanie et en Pologne. Des chiffres circulent selon lesquels 30 % des sans-abri seraient issus d'Europe centrale. On estime que 600 000 personnes provenant d'Europe centrale et orientale seraient arrivées depuis 2004. Elles ne peuvent avoir recours aux services sociaux que si elles ont travaillé au moins un an dans le royaume. A ce sujet sensible des migrations de sans-abri entre pays, le Royaume-Uni a fait venir des experts des pays d'origine pour imaginer des services d'accompagnement au retour. Un projet « Reconnection » est ainsi monté avec l'Europe de l'Est pour mettre en contact les sans-abri ressortissants de ces pays avec des services qui peuvent les appuyer pour leur retour.
- Le sujet des sans-abri fait techniquement l'objet d'un investissement conséquent (notamment pour les applications de gestion des services et de mesure du phénomène) et politiquement l'objet d'une attention soutenue (avec par exemple la création en 2008 de la Fondation pour les sans-abri par le parti Conservateur).44

SYNTHESES
TYPOLOGIES ET STRATEGIES

Dans cette troisième partie on présente une série de graphiques et tableaux synthétiques sur, d'une part, les populations sans-abri et, d'autre part, les stratégies nationales.

Sur le plan des populations, on propose, avec une nouvelle partition, de repérer neuf sujets (selon deux séries de trois critères) qui partout se distinguent assez nettement en termes juridiques et sociaux. Plus généralement on considère qu'il importe de distinguer les situations grâce à la reprise de la grille ETHOS qui a été élaborée par la FEANTSA et qui mérite d'être davantage employée.

Sur le plan des stratégies nationales, il s'agit de positionner la France au regard des autres Etats membres. On s'aperçoit assez aisément de la singularité française en termes d'offre et de moyens, ceci ne voulant pas nécessairement dire que la stratégie française présente les traits des stratégies intégrées des quelques pays qui ont bien voulu s'en doter.

Soulignons que les graphiques et tableaux originaux proposés dans cette partie ne sont que des outils, appelés à être discutés, amendés, complétés, réformés.

Conscient de la diversité des situations et de la vivacité des débats, on propose une partition de la population sans-abri, partition que l'on peut retrouver dans tous les pays. Par sans-abri – répétons-le – on entend les personnes à la rue ou dans les services de prise en charge (et non pas toutes les personnes mal-logées).

Ce tableau schématique comprend deux dimensions :

- **Le temps passé dans la situation**
- **Le fait générateur de la situation**

Par fait générateur on entend trois éléments :

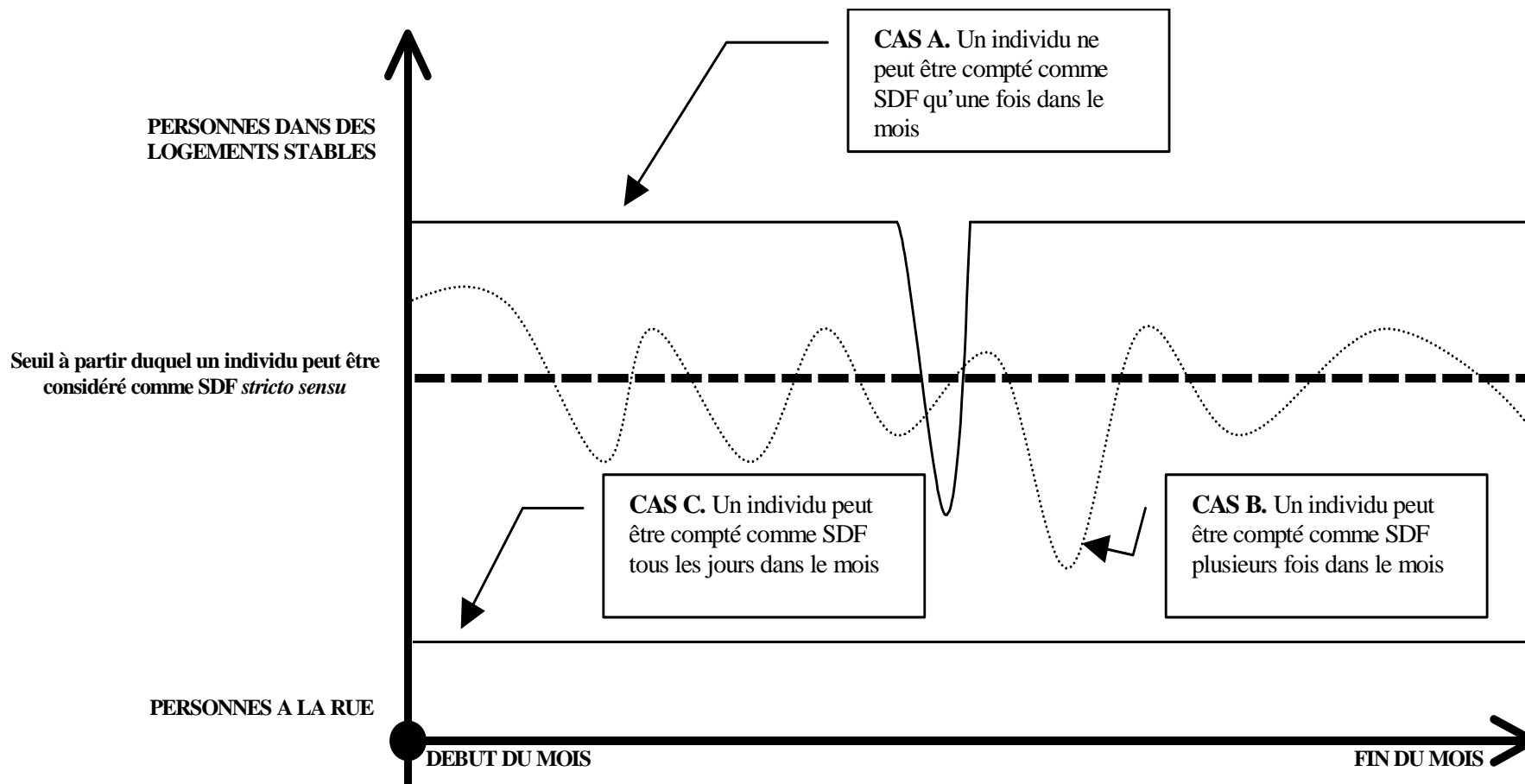
- **La dégradation de sa situation qui peut conduire jusqu'à la rue**
- **La migration d'un pays à un autre**
- **La décision qui peut aller jusqu'à vivre en dehors d'un logement**

Cette partition repose sur deux options :

- **Prendre au sérieux le fait que certaines personnes (des jeunes notamment) font le choix (à bien des égards déraisonnable) de se trouver à la rue.**
- **Insister sur les migrations infranationales mais aussi internationales.**

Au final il ressort neuf cases, à l'intitulé probablement maladroit, chacune désignant une indiscutable réalité, et toutes appelant une prise en compte juridique et sociale différente (pas nécessairement dans son orientation ni dans son organisation, mais au moins dans l'intensité de la prise en charge).

Dans tous les contextes : trois situations différentes en fonction du temps



Les trois situations recourent trois catégories habituellement distinguées, appelant des réponses différentes :

- **Transitionally Homeless** : Prévention et relogement (logement d'abord)
- **Episodically Homeless** : Relogement ou logement alternatif
- **Chronically Homeless** : Centre d'hébergement (urgence et insertion), logement alternatif

TABLEAU DE SITUATIONS

<i>Fait générateur</i>	Décision déraisonnable	Déchéance sociale	Migrations infra ou internationales
<i>Durée dans la situation</i>			
Ponctuelle/Accidentelle	Fugues	Obligations de quitter son logement (expulsion, accident)	Obligation de trouver du nouveau / tourisme
Chronique/ Récurrente	Fugues récidivées	Mal-logement mal pris en charge	Migrations pendulaires
Permanente	Errance valorisée (Jeunes marginaux / Travellers)	Sans-abrisme de longue durée	Réfugiés Immigrés sociaux

La FEANTSA a développé, avec le soutien de la Commission, un travail conséquent d'information et de comparaison. A été ainsi produit un cadre d'analyse partagé, notamment sur le plan des définitions et des statistiques. Baptisée ETHOS (pour *European Typology on Homelessness and housing exclusion*), une typologie européenne de l'exclusion du logement vise à être utilisée pour la collecte de données, les recherches et le suivi des politiques.

Cette typologie met utilement de côté les définitions nationales dans les Etats membres. Elle permet de classer les personnes sans domicile en fonction de leur situation de vie :

- **être sans-abri** (dormant à la rue ou en hébergement d'urgence) ;
- **être sans logement** (avec un abri mais provisoire dans des institutions ou foyers) ;
- **être en logement précaire** (menacé d'exclusion en raison de baux précaires) ;
- **être en logement inadéquat** (dans des caravanes sur des sites illégaux, en logement indigne, dans des conditions de surpeuplement sévère).

Catégorie conceptuelle		Catégorie opérationnelle		Définition générique
SANS-ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Dormir dans la rue (pas d'accès à un hébergement d'urgence) / Sans abri
	2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence
SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1	Foyer d'hébergement d'insertion
			3.2	Logement provisoire
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Foyer d'hébergement destiné aux femmes
	5	Personnes en hébergement pour immigrés	5.1	Logement provisoire /centre d'accueil des demandeurs d'asile
			5.2	Foyer pour travailleurs migrants
	6	Personnes sortant d'institutions	6.1	Institution pénale
			6.2	Institution médicale
7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement	7.1 7.2 7.3 7.4	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile Logement accompagné Logement de transition avec accompagnement Logement ordinaire assorti d'un accompagnement	
LOGEMENT PRECAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8.1	Provisoirement hébergé par la famille ou par des amis
			8.2	Sans bail de (sous-)location
			8.3	Occupation illégale d'un bâtiment
			8.4	Occupation illégale d'un terrain
9	Personnes menacées d'expulsion	9.1	Application d'une décision d'expulsion (location)	
		9.2	Avis de saisie (propriété)	
10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police lié à des violences domestiques	
LOGEMENT INADEQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires et non conformes aux normes	11.1	Habitation mobile/ caravane
			11.2	Bâtiment non conforme aux normes
			11.3	Habitat provisoire
12	Personnes en logement indigne	12.1	Habitation (occupée) déclarée inhabitable conformément à la législation nationale	
13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	

Les typologies des « régimes » de protection sociale en Europe donnent lieu à une copieuse littérature spécialisée. On s'autorise une synthèse brutale en cinq groupes qui réunissent des caractéristiques géographiques, historiques et politiques. De manière tout aussi brutale on cherche à caractériser en quelques lignes les spécificités de leurs modalités de prise en charge des sans-abri.

<p>Anglo-saxons (régimes libéraux, impôts)</p>	<p>Les régimes libéraux ont une longue tradition de ciblage sur les situations les plus défavorisées. Ce ciblage s'est intensifié en moyens et en ambitions avec l'affichage et le suivi des objectifs d'éradication de la pauvreté infantile et d'extinction du sans-abrisme. Le niveau de contrepartie et de coercition est important. Par construction ces systèmes protègent les citoyens, ce qui pose forcément la question de l'assistance aux sans-abri étrangers.</p>
<p>Continentaux (régimes assurantiels)</p>	<p>Dans des régimes à fondements assurantiels, reposant sur le travail, l'assistance est normalement résiduelle. Elle a pris de plus en plus d'importance, en particulier pour ce qui concerne les « exclus », les SDF au premier rang. L'ampleur de l'investissement peut être conséquent (France), marginal (Luxembourg), très différent selon les régions (Allemagne). Une question première est celle de la bonne coordination des régimes assurantiels (Sécurité sociale, droits sociaux) avec les politiques d'assistance (gérées autrement, en premier lieu avec des financements issus de l'impôt).</p>
<p>Est (régimes de transition, ex-communistes)</p>	<p>La plupart des nouveaux entrants dans l'Union, venus de l'ex bloc soviétique, n'ont pas – sinon la Hongrie, et à moindre niveau la Pologne – de véritable stratégie sur les sans-abri. Dans des contextes économiques et sociaux dégradés, le sujet est rapproché de la question Rom. Les personnes font l'objet de coercition et de criminalisation. Les services sont peu développés et les conditions d'accueil très insatisfaisantes. La question des sans-abri est, dans ces pays et avec ces pays, principalement une problématique de migrations, à traiter à l'échelle européenne.</p>
<p>Sud (régimes de faible intervention, solidarités familiales)</p>	<p>Dans les pays du Sud de l'Europe, à Etat providence en phase d'extension, la solidarité et l'assistance sont encore largement dévolues à la famille et aux Eglises. L'offre est extrêmement faible à Chypre, Malte et en Italie. Les problématiques sont largement rapprochées de la criminalité et des sans-papiers. La prise en charge est très coercitive. Se distinguent nettement le Portugal et l'Espagne qui établissent des stratégies et investissent.</p>
<p>Nordiques (socio-démocrates, logiques de service public)</p>	<p>Inscrits dans une logique de droits et de services publics, mais aussi de contrepartie élevée demandée aux bénéficiaires, ces régimes d'Etat providence s'appuient sur leurs services sociaux locaux, ainsi que sur une ambition de d'abord loger les gens pour traiter les problématiques du sans-abrisme. C'est dans ces pays, avec les pays de tradition libérale, que les objectifs les plus ambitieux ont été fixés, et les moyens les plus conséquents débloqués.</p>

Tableau sur les stratégies

Afin d'établir si les pays disposent véritablement d'une stratégie en matière de prise en charge des sans-abri on a choisi huit variables. Ce ne sont pas forcément celles qui s'imposent. En outre que tel ou tel élément soit repérable dans un pays ne veut pas nécessairement dire que les directions choisies soient positives. En tout état de cause ces éléments peuvent être plus ou moins aisément repérés et permettent de distinguer les pays.

- **Existence d'un répertoire des services**
- **Existence d'une institution publique dédiée**
- **Existence de budgets publics spécifiques**
- **Existence d'objectifs de résultat fixés par les pouvoirs publics**
- **Existence d'un appareil statistique adapté ou naissant**
- **Existence de documents stratégiques explicites (aux échelles locales et/ou régionales)**
- **Existence d'une définition du sans-abrisme et/ou d'une législation y faisant référence**
- **Existence de la problématique dans les rapports nationaux sur l'inclusion sociale**

Chacun de ces éléments, indépendamment, appellerait dans tous les cas nationaux un développement. C'est leur coexistence qui fait ou non une stratégie intégrée.

	Répertoire des services	Institution publique dédiée	Budgets spécifiés	Objectifs fixés	Appareil statistique	Stratégies explicites	Définition / Législation	Présence dans les documents européens	Points
Bulgarie									0
Roumanie									0
Estonie									0
Grèce									0
Lituanie									0
Slovaquie									0
Lettonie							X		1
Italie						X			1
R. tchèque						X		X	2
Belgique						X		X	2
Espagne	X		X			X			3
Pologne				X		X		X	3
Autriche						X	X	X	3
Allemagne	X					X	X		3
Portugal				X		X		X	3
Hongrie	X	X	X			X		X	5
Suède	X		X	X	X	X	X	X	7
Finlande	X		X	X	X	X	X	X	7
Danemark	X		X	X	X	X	X	X	7
Pays-Bas	X		X	X	X	X	X	X	7
Irlande	X	X	X	X	X	X	X	X	8
Royaume Uni	X	X	X	X	X	X	X	X	8

De cet exercice sont absents le Luxembourg, la Slovaquie, Malte et Chypre pour des raisons de taille et d'absence de données

PRECAUTION DE LECTURE : ce tableau n'est qu'une tentative originale de présentation de la diversité du niveau d'implication stratégique des Etats-membres. Dans certains cas l'exercice est en soi discutable dans la mesure où les stratégies sont purement régionales ou locales. Ce tableau est donc proposé comme outil à réviser et compléter dans le cadre par exemple de la future conférence de consensus.

Pays sans stratégie intégrée ni investissement conséquent	Pays sans stratégie intégrée mais avec des moyens et/ou en cours d'élaboration d'une politique	Pays avec une stratégie intégrée, explicite et dense
<p>Estonie Bulgarie Chypre Grèce Italie Lettonie Lituanie Malte Roumanie République tchèque Slovaquie Slovénie</p>	<p>Allemagne Autriche Belgique Espagne Hongrie Pologne Portugal</p> <p>Dans la plupart de ces cas il n'existe pas vraiment de politiques nationales, mais une diversité d'actions régionales qui s'inscrivent toujours davantage dans une logique stratégique</p>	<p>Danemark Finlande Irlande Pays-Bas Royaume-Uni Suède*</p> <p><small>* Soulignons que la Suède, qui dispose d'une stratégie assise sur ses services publics, ne se fixe pas d'objectifs de résultat</small></p>

Tableau de comparaison avec la France

Afin, une nouvelle fois mais d'une autre manière, de situer la position française dans l'Union européenne en ce qui concerne les politiques de prise en charge des sans-abri, on propose un tableau de positionnement relatif selon cinq dimensions.

- **Le niveau de décentralisation de la prise en charge des sans-abri**
- **Les moyens distinctement affectés à cette politique**
- **Le niveau de l'offre de service**
- **L'ampleur de controverses nationales sur cette question**
- **Le degré de criminalisation et de coercition des populations**

Là aussi, ces cinq dimensions ne s'imposent pas. Elles permettent néanmoins des repérages et des distinctions autorisant la singularisation du cas français :

- **Centralisation élevée**
- **Moyens conséquents**
- **Offre importante**
- **Consensus élevé**
- **Criminalisation faible**

Ces cinq constats finaux ne sont pas des vérités absolues, mais des résultats assez nets d'une comparaison raisonnée.

	Niveau de décentralisation	Moyens financiers affectés	Ampleur de l'offre de services	Ampleur des controverses	Degré de criminalisation et de coercition
Belgique	++	--	-	-	=
Bulgarie	+	---	---	--	++
R. tchèque	+	--	--	--	++
Danemark	++	-	=	-	+
Allemagne	++	-	-	--	+
Estonie	+	---	---	--	+
Grèce	+	---	---	-	+
Espagne	++	--	--	-	+
Irlande	=	=	-	=	+
Italie	++	--	--	+	++
Lituanie	+	--	-	-	+
Lettonie	+	--	-	-	+
Hongrie	++	--	-	-	+
Pays-Bas	++	=	=	-	+
Autriche	++	---	--	-	+
Pologne	++	--	-	-	+
Portugal	=	---	--	-	-
Slovaquie	+	---	--	-	+
Finlande	++	=	=	--	-
Roumanie	+	--	--	-	++
Suède	++	-	=	-	-
Royaume Uni	++	=	=	=	+
UE par rapport à la France	++	--	--	-	++

De cet exercice sont absents le Luxembourg, la Slovénie, Malte et Chypre pour des raisons de taille et d'absence de données

PRECAUTION DE LECTURE : ce tableau n'est qu'une tentative de mise au jour de la spécificité française. Toutes les variables ne sauraient être renseignées avec le même niveau de rigueur. L'impression générale nous semble néanmoins valide.

UN « RADAR » DES POLITIQUES

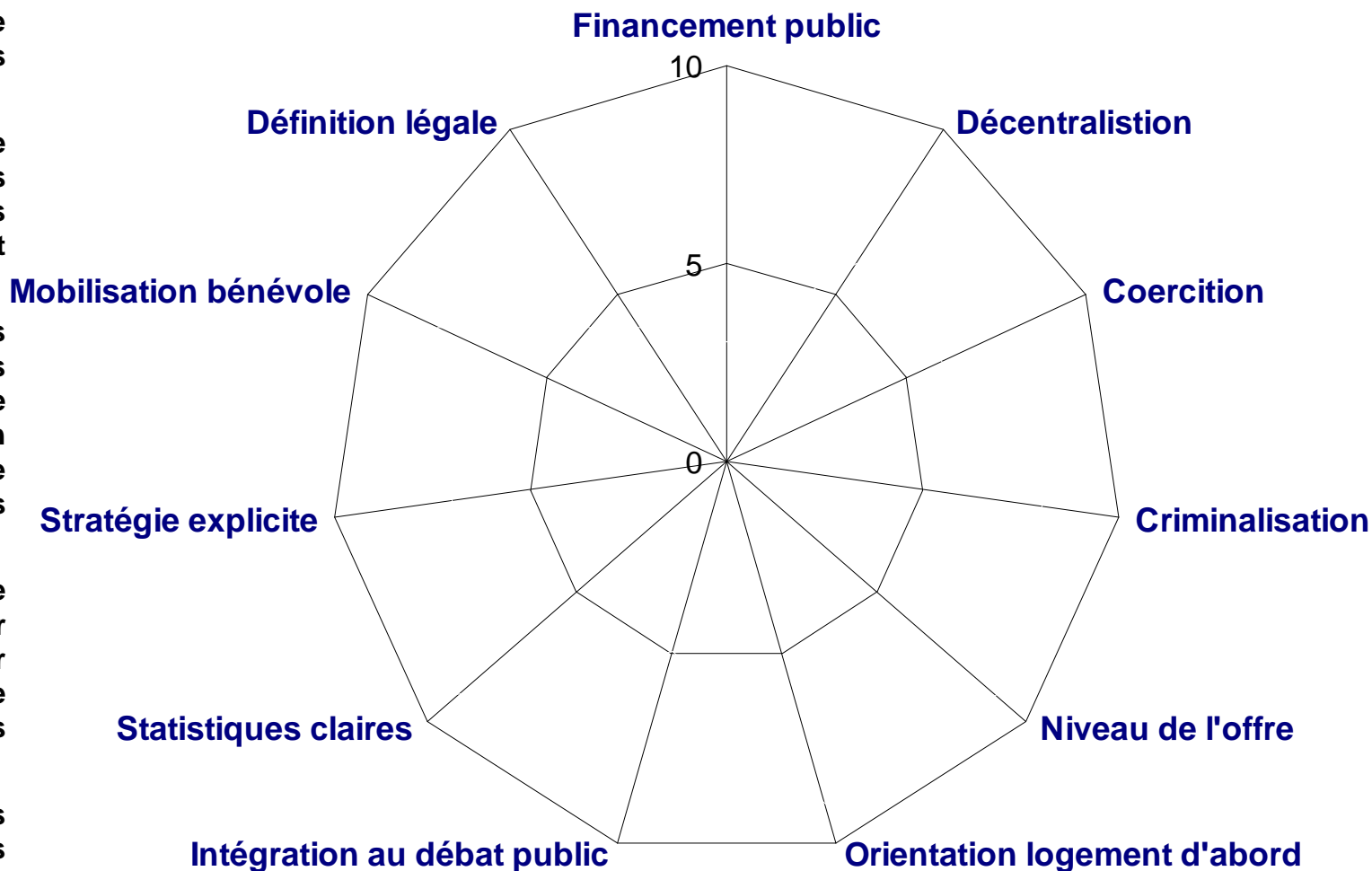
Au-delà de la spécification du cas français, il est possible de représenter – sous la forme graphique d'un radar – les différentes politiques nationales.

On propose les axes de ce radar, rassemblant des dimensions qui à la fois structurent et différencient les politiques nationales.

Encore une fois, ces axes ne s'imposent pas. Ils nous semblent tout de même permettre une visualisation globale pour une politique de prise en charge des sans-abri.

Si on pouvait sur chaque axe noter de 1 à 10 (par exemple), on aurait, par superposition, émergence plus claire de différents modèles à l'œuvre.

Plus que des informations sur les situations européennes, il s'agit d'une proposition d'outil de comparaison.



Le « droit au logement » est une composante de l'action publique en direction des sans-abri. Défini de manière relativement dissemblable, il est reconnu à des niveaux variés d'opposabilité et d'effectivité dans l'Union européenne. Présent dans les constitutions ou passé par des lois, il est généralement proclamé comme principe, moins souvent assorti de modalités et de contraintes de mise en œuvre. Ce droit passe néanmoins peu à peu d'une proclamation de principe à une obligation de moyens voire de résultats.

Un développement en faveur de tous les mal-logés

Dans certaines constitutions (Finlande, Portugal, Grèce, Espagne, Belgique) il est avancé que l'Etat doit porter une attention à la question de l'adaptation et de la décence de l'habitat. Plus directement, certains textes constitutionnels (Suède, Pays-Bas, Danemark) assignent aux collectivités locales la responsabilité d'assurer ce droit, principalement en faveur des ressortissants nationaux. Il en ressort une obligation d'agir localement en faveur des sans-abri. Relevons que dans certaines législations, en Allemagne par exemple, c'est le trouble potentiel à l'ordre public qui motive l'implication demandée aux communes afin d'établir un accueil pour les sans-logis.

Le cas anglais (avec sa déclinaison écossaise) est bien connu pour son ambition. Depuis 1977 le Housing Act dispose que toutes les communes doivent théoriquement fournir un logement permanent aux sans-abri « statutaires », s'ils respectent donc un certain nombre de critères objectifs (preuve de ne pas avoir été expulsé pour mauvais voisinage ou pour défaut de paiement alors qu'ils sont solvables). En Ecosse, le Homelessness Scotland Act a été adopté en 2003. Avec une montée en charge progressive jusqu'à 2012, il veut étendre à toutes les personnes dans le besoin la possibilité de demander un logement, et le cas échéant de saisir un tribunal à cette effet. Ce sont les autorités locales qui sont responsables. Tout Ecossais souhaitant faire valoir ce droit doit d'abord établir la preuve d'un lien avec la commune où il présente sa requête.

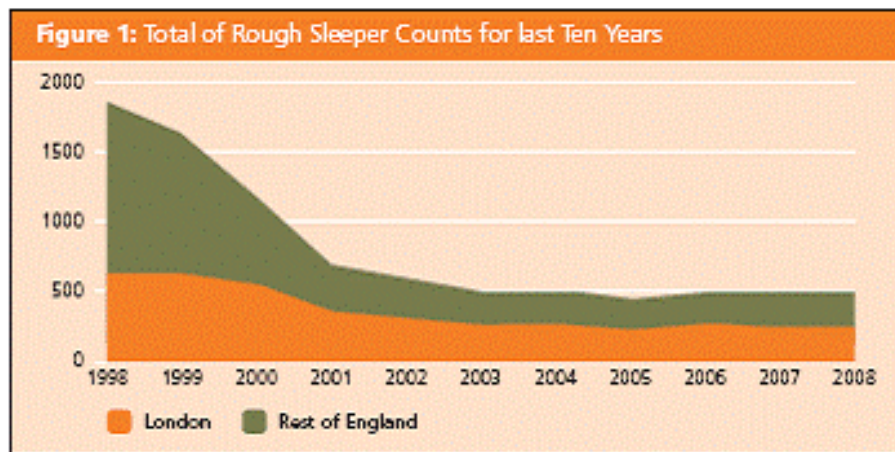
Une insuffisance, voire une inadaptation, dans le cas des sans-abri à la rue

La mise en place progressive du droit au logement, en France comme ailleurs, vise à ce que personne ne vive dehors. Or les sans-abri qui vivent dehors sont les plus éloignés du logement et en refusent souvent la perspective immédiate. Par ailleurs que tout le monde puisse véritablement disposer d'un logement n'empêche en rien que certaines personnes se livrent à des activités (mendicité notamment) les désignant implicitement ou explicitement comme sans-abri.

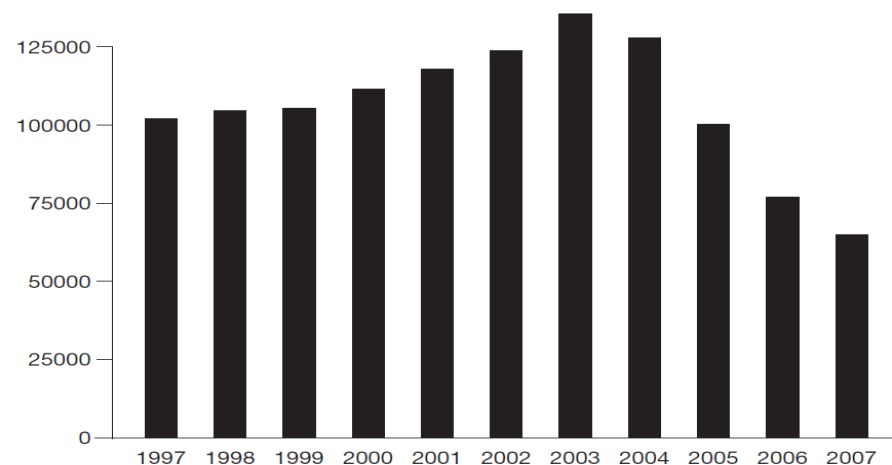
Il est dès lors possible qu'un droit au logement opposable, avec suffisamment de logements, n'ait en définitive que peu d'impact sur la visibilité du problème des sans-abri, car ceux qui sont les plus visibles, refusant les logements, seraient toujours à la rue, et il y aurait par ailleurs encore des personnes dans la rue se présentant comme SDF.

Au total le droit au logement est certes un instrument ou un vecteur juridique de première importance sur les questions de mal-logement et de sans-abrisme. Il doit s'intégrer dans une stratégie nécessairement composite.

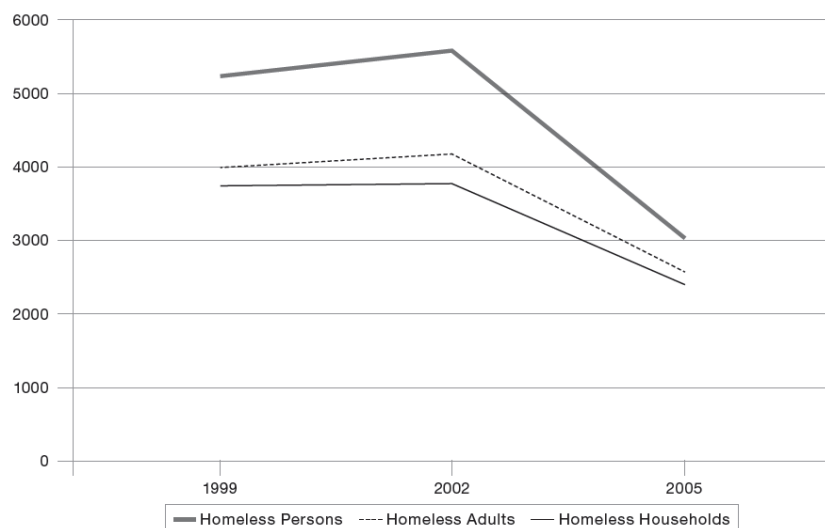
Les nations, régions ou villes qui ont des résultats sont celles qui ont fixé des objectifs (toujours discutables) et qui ont élaboré des outils de mesure (toujours améliorables). La crise verra peut-être les statistiques repartir à la hausse, quand ce n'est pas déjà le cas (Irlande). Le grand intérêt est qu'elles existent et permettent des évaluations et, si nécessaire, des réorientations.



Changes in statutory homelessness acceptances
in England 1997-2007

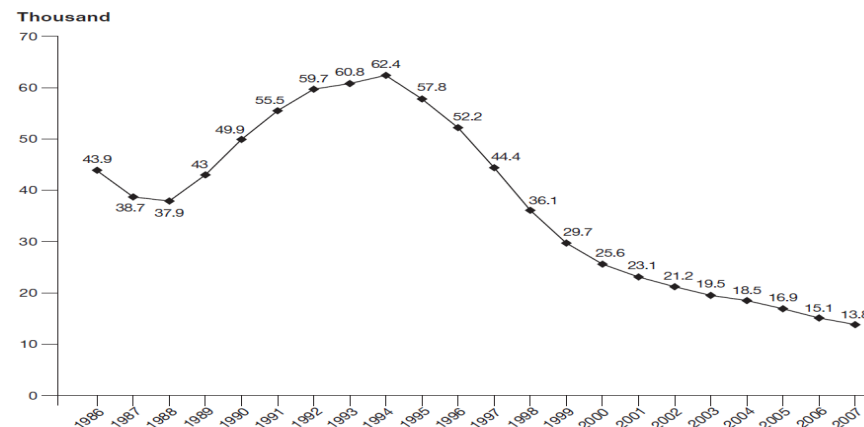


Homelessness in Ireland, 1999-2005



Source: Department of the Environment, Heritage and Local Government. Various Years

Homeless persons who are temporarily accommodated under the police law (Ordnungsbehördengesetz) in North Rhine-Westphalia, as at 30 June each year



Source: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS)

RECOMMANDATIONS
ECHELLES FRANCAISE ET
COMMUNAUTAIRE

Cette quatrième partie contient 25 recommandations. Celles-ci sont issues de l'analyse personnelle effectuée à partir de ce tour d'horizon européen. Elles sont de différents ordres, paramétriques ou structurelles.

Elles portent sur deux échelles, la France et l'Union européenne. Elles s'appuient sur une conviction selon laquelle ce ne sont plus les Etats membres qui isolément, en particulier dans l'espace Schengen, peuvent efficacement agir. L'implication accrue de l'échelon communautaire est rendu nécessaire par l'effacement des frontières et par la nécessité de mettre en œuvre les valeurs de l'Union en ce qui concerne notamment des normes minimales de dignité d'accueil.

Ces recommandations, qui ne sont pas instruites dans le détail, sont résolument volontaristes, voire provocantes. Ceci semble nécessaire pour vraiment améliorer la situation des gens et des politiques en France, et dans l'Union. Le changement ne passera pas par le consensus absolu, mais peut-être par des débats sérieux sur des options neuves.

Certaines relèvent d'une logique radicale de refonte (par simplification et établissement d'une stratégie claire) quand d'autres relèvent plus d'une logique de mise à l'étude, de mise en ordre ou d'expérimentation.

Recommandations au niveau national

Propositions structurelles

1. **Fixer des objectifs quantifiés de réduction et d'extinction du sans-abrisme.** Cette mutation, longuement débattue pour révoquer l'expression « zéro SDF », serait une révolution utile pour l'évaluation, la bonne orientation des dispositifs et la clarification de la stratégie en France. Les pays qui ont des résultats sont ceux qui ont des objectifs.
2. **Rationaliser l'offre sur trois types d'hébergement.** La France, parmi d'autres points, se distingue par la diversité mais aussi l'inutile complication de son offre. Il doit être possible (même si cela est compliqué) de rationaliser l'attribution des masses financières, les textes et la gestion des services, pour disposer de trois étages clairement standardisés de prise en charge : urgence, CHRS, résidences alternatives.
3. **Envisager la décentralisation de la politique de prise en charge des sans-abri.** Il serait souhaitable que cette politique suive les mouvements généraux de réforme de l'Etat et de l'action sociale. Sous l'impulsion de l'Etat et la responsabilité stratégique des régions, les départements pourraient planifier et agréer, quand les villes seraient responsables de l'offre et des résultats. A terme il devrait être possible d'évaluer les performances respectives et relatives des villes (avec leurs intercommunalités) et des régions. A une stratégie nationale par objectifs, peuvent répondre des stratégies territoriales adaptées.
4. **Prévoir l'adaptation du secteur de l'hébergement à une logique « logement d'abord » d'ici 2012.** Une telle proposition doit s'entendre sur un double fondement : celui du droit au logement opposable (mis en œuvre totalement à cette date) ; celui d'une orientation de plus en plus présente partout ailleurs : « housing first ». Le principe est d'avoir un système d'hébergement aussi résiduel que possible. Il ne s'agit pas de suggérer sa suppression, mais de mettre logiquement à l'étude sa transition vers l'accompagnement des gens dans le logement permanent.
5. **Faire progressivement entrer le système de prise en charge dans une logique de service public.** Il ne s'agit pas par service public d'une organisation fonctionnelle relevant du secteur public, mais d'une logique moderne de délégation et d'évaluation des opérateurs sur des objectifs de résultats. Des conventions d'objectifs et de gestion entre financeurs et opérateurs, sur un pas triennal, pourraient être élaborées.

Recommandations au niveau national

Propositions structurelles

6. **Etablir une autorité unique à Paris.** La dispersion actuelle des responsabilités et des moyens entre la Préfecture de Police, la ville, et le GIP Samu Social (entre autres) est contre-productive et coûteuse. Il importe qu'une de ces instances se voit confier la responsabilité de l'ensemble des services financés sur fonds publics.
7. **Accélérer la réforme pour la création d'un système de collecte de données permettant aux services d'agir conjointement efficacement.** Il est nécessaire de disposer d'un répertoire national, décliné aux échelles locales, des services. A terme il doit être possible de renseigner les disponibilités. Une telle démarche, enclenchée dans ses prémices, doit permettre le décompte et la caractérisation des populations d'usagers, mais aussi une amélioration de l'offre et de la qualité des services. Sans un tel système d'informations, utile aux financeurs, aux opérateurs et aux usagers, il ne peut y avoir de stratégie valable.
8. **Réaliser un chiffrage annuel des personnes à la rue et dans les centres.** A côté des recensements a priori exhaustifs de l'INSEE, par la méthode du recensement rénové ou par études ad hoc, des enquêtes locales à vocation plus opératoire, peuvent s'appuyer sur l'harmonisation des applications de gestion des services. Il doit être possible, au moins une fois l'an, de connaître les personnes passées par des services, tout comme le nombre de personnes, au moins une nuit, dormant dehors.
9. **Faire systématiquement évaluer les services par les usagers.** Qu'il s'agisse des établissements médico-sociaux ou des services d'urgence, des questionnaires de satisfaction et d'attente auto-remplis par les sans-abri usagers devraient pouvoir être systématiquement adressés aux autorités locales.
10. **Réorienter le 115 et le Samu Social.** La France est le seul pays à avoir tant investi dans un système téléphonique et un dispositif de recueil mobile dédiés aux sans-abri. Tous ces moyens pourraient être revus dans la perspective, pour le 115, d'une simple information sur les droits et, pour le Samu Social, des seules maraudes.

Recommandations au niveau national

Propositions paramétriques

11. **Organiser une journée nationale technique annuelle, avec les opérateurs, les financeurs, les associations.** Il s'agit en quelque sorte de se donner un rendez-vous annuel de suivi des objectifs et des résultats.
12. **Etablir un barème de participation financière des usagers en fonction des services.** Il s'agit là d'une logique de mise à plat et de contributions égales demandées à situations égales.
13. **Impliquer davantage l'armée dans les campagnes hivernales.** Qu'il s'agisse de gestion de centres, de fourniture d'équipements ou de délivrance des services, l'armée pourrait être mise à contribution de manière organisée et non dans l'urgence et la précipitation.
14. **Renseigner annuellement la grille ETHOS avec les données françaises.** Cet exercice statistique simple – à condition de disposer des données – serait un utile apport à la connaissance des situations et à la comparaison de l'évolution des contextes nationaux. La grille retenue peut être ETHOS ou bien celle qui fera le plus consensus dans le cadre des travaux communautaires en cours sur les statistiques.
15. **Intégrer un module sur les situations et les pratiques européennes dans la formation des travailleurs sociaux.** Il s'agit simplement là de présenter les grands axes des situations, des migrations et des types de réponse.

Recommandations au niveau communautaire

Propositions structurelles

16. **Créer une agence européenne.** Cette agence en charge de la question des sans-abri serait là pour mieux structurer les échanges, mais aussi pour organiser le traitement des dossiers des ressortissants d'autres Etats membres qui viennent, pour diverses raisons, dans les systèmes de prise en charge nationaux. Elle pourrait également avoir la responsabilité de l'établissement et du suivi de standards de qualité des services pour sans-abri dans les Etats membres. L'agence incarnerait et suivrait l'engagement du Parlement de mettre fin au sans-abrisme dans l'Union.
17. **Etablir des standards européens minimaux de qualité de service.** En lien avec la proposition précédente, il s'agit ici d'assurer un accueil digne aux sans-abri. L'Union propose déjà de tels standards pour les demandeurs d'asile. Or ceux-ci sont souvent contraints d'aller dans les centres pour sans-abri. Il serait judicieux d'avoir un socle minimum de qualité de service à respecter, ce socle étant valable et si possible opposable pour les demandeurs d'asile comme pour les sans-abri communautaires.
18. **Intégrer une partie spécifique sur les sans-abri dans les rapports nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale.** De plus en plus la question des sans-abri se place sur l'agenda communautaire. Les sans-abri sont repérés comme parties des préoccupations en termes d'inclusion sociale. Il serait bon que les documents annuel de rapport à la Commission contiennent une rubrique distincte sur les situations et sur les actions. Il pourrait en aller de même pour les différents rapports sur les réalités sociales et sur l'état social de l'Union européenne.
19. **Organiser une conférence annuelle des capitales.** Dans l'Union, ce sont les villes et notamment les plus grandes qui sont concernées par le sans-abrisme. La Commission pourrait soutenir l'organisation annuelle d'une conférence des capitales sur l'état du problème et des réponses.
20. **Envisager une conférence des ministres (nationaux et/ou régionaux) en charge du sans-abrisme.** En matière de logement comme en matière de prestations sociales les rencontres ministérielles ont lieu relativement régulièrement. A une échéance rapprochée (en 2010 par exemple) une rencontre dédiée au sans-abrisme, avec les autorités ministérielles nationales concernées, serait judicieuse.

Recommandations au niveau communautaire

Propositions paramétriques

21. **Rassembler et communiquer le nombre de morts dans la rue dans l'Union chaque année.** Quasiment tous les pays sont concernés par des hivers rigoureux et des drames, généralement répercutés par la presse. Une fois l'an il serait utile de pouvoir dire combien de personnes ont encore ainsi disparu. Sur ce plan de la mobilisation et de la sensibilisation, il doit être possible que les associations nationales organisant ponctuellement des « nuits des sans-abri » se coordonnent pour réaliser cet évènement le même jour un peu partout dans l'Union.
22. **Refaire l'enquête Eurobaromètre sur l'exclusion et le sans-abrisme.** Il s'agit de pouvoir disposer d'informations tous les trois ou quatre ans par exemple sur les évolutions des opinions, en intégrant également une question sur l'occurrence du phénomène (avez-vous vous-même connue cette situation ?). Un module annuel de l'enquête EU-SILC pourrait contenir un questionnement sur le sans-abrisme. Toujours sur ce point des enquêtes, l'Audit Urbain pourrait tenter d'intégrer plus systématiquement des données sur le sans-abrisme.
23. **Elargir la perspective.** Se rapprocher de l'OCDE et des Nations Unies (Objectifs du millénaire pour le développement) afin d'étudier les correspondances entre définitions et données sur sans-abrisme, pauvreté et mal-logement.
24. **Organiser un échange de stratégies et de bonnes pratiques avec le Canada, les Etats-Unis, l'Australie et le Japon.** Dans ces grands pays se trouvent, sur la question des sans-abri, des stratégies, des options, des idées, des réalisations, des expertises, à mettre au regard et en débat par rapport aux contextes européens et au contexte de l'Union.
25. **S'intéresser aux gares.** Soutenir avec la Commission un réseau sur les pratiques, interrogations et performances des opérateurs ferroviaires confrontés aux sans-abri dans leurs espaces. Pourquoi les gares ? Car elles rassemblent dans toutes les villes les personnes en errance, dans une agglomération mais aussi d'un pays à l'autre.