

Rapports stratégiques nationaux 2008-2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale:

Jeter les jalons d'un cadre européen consensuel sur le sans-abrisme



Évaluation de la FEANTSA des rapports stratégiques nationaux 2008-2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale
octobre 2008

FEANTSA is supported financially by the European Commission
The views expressed herein are those of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.



TABLE DES MATIÈRES

1. Contexte	3
2. Tendances clé en termes de sansabrisme dans les Rapports stratégiques nationaux (RSN)	4
2.1 Le sansabrisme: une priorité politique majeure	
2.2 Les données comparables sur le sansabrisme : toujours manquantes	
2.3 Cibles et objectifs ambitieux en matière de sansabrisme	
2.4 Les bonnes pratiques en matière de sansabrisme: un potentiel énorme d'apprentissage mutuel	
3. Conclusions et Recommandations pour renforcer la MOC dans le domaine du sansabrisme	18
3.1. Les politiques visant les sansabri dans les RSN : complètes, ambitieuses, innovantes	
3.2 Pertinence des RSN : nationales ou européennes?	
3.3 Jeter les jalons d'un cadre européen consensuel sur le sansabrisme	
Annexe : ETHOS –Typologie européenne de l'exclusion liée au logement	21

1. CONTEXTE

En septembre-octobre 2008, les 27 pays de l'UE ont envoyé à la Commission européenne à Bruxelles des rapports nationaux sur l'état d'avancement de leur politique anti-pauvreté. Ces rapports portent le nom de "[Rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale](#)" (RSN) et ils sont, en principe, préparés en coopération avec tous les acteurs concernés (les services sociaux, des chercheurs, d'autres ministères, etc.). La Commission européenne utilise ces rapports pour contrôler les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs communs de l'UE en termes d'inclusion sociale, de retraites, et de santé et de soins de longue durée (convenus en 2006). Les [objectifs d'inclusion sociale](#) sont pertinents pour la FEANTSA puisqu'ils incluent le fait de "garantir l'accès de tous aux ressources, aux droits et aux services nécessaires pour participer à la société, tout en prévenant l'exclusion et en s'y attaquant, et en combattant toutes les formes de discrimination qui conduisent à l'exclusion".

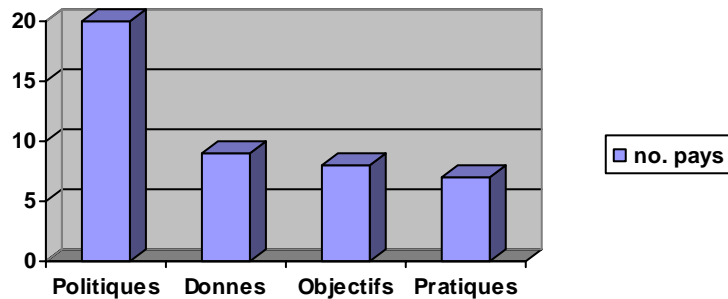
La FEANTSA, Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri, est une organisation non gouvernementale européenne engagée dans la prévention et la réduction du sans-abrisme avec pour objectif son élimination progressive. La FEANTSA suit la stratégie d'inclusion sociale de l'UE depuis 2001 et observe des progrès significatifs en termes de politiques contre le sans-abrisme dans nombre de pays de l'UE, malgré un contexte politique défavorable au sein de l'UE qui tend à attirer davantage l'attention sur la croissance économique que sur l'inclusion sociale. Cela est très révélateur du potentiel de la Méthode ouverte de coordination (MOC) qui pourrait contribuer à la construction d'un consensus européen sur la manière de lutter contre le phénomène du sans-abrisme.

Le sans-abrisme est une forme d'exclusion sociale que l'on a souligné comme étant une priorité absolue dans les cycles précédents de rapports nationaux (avec la pauvreté des enfants, l'exclusion financière, et d'autres phénomènes liés à la pauvreté). Le sans-abrisme est en effet un problème de politique publique récurrent dans tous les pays européens. De nombreux pays ont développé des stratégies intégrées pour réduire le sans-abrisme de manière significative. Dans ce contexte, des données fiables sont nécessaires sur l'étendue du sans-abrisme, sur ses causes ainsi que des informations sur les caractéristiques sociales et la répartition géographique de cette population. C'est pourquoi la Commission européenne facilite les échanges et les recherches en termes de collectes et de mesures de données (le projet [MPHASIS](#)), qui permettraient un suivi plus efficace des progrès réalisés dans la lutte contre le sans-abrisme et dans l'élaboration de politiques visant les personnes sans domicile dans le cadre de la stratégie d'inclusion sociale de l'UE. En outre, les instituts nationaux de statistiques vont également collecter des données sur le sans-abrisme dans le cadre du cycle de 2011 de recensements de la population et des logements (voir [Règlement européen de 2008](#)). Toutes ces initiatives devraient servir à développer une action adéquate en réponse à la demande du Parlement européen de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue d'ici 2015 (voir la [Déclaration écrite 111/2007](#)).

Ce document de la FEANTSA n'a pas pour objectif d'évaluer les politiques nationales en termes de sans-abrisme puisque les RSN ne contiennent pas d'informations détaillées sur ces politiques (manque d'informations sur les financements, manque de données sur le sans-abrisme). Ce document est plutôt une évaluation du poids du sans-abrisme dans le cycle 2008-2010 des rapports nationaux et une mise en exergue des politiques en matière de sans-abrisme, des données, des objectifs et des bonnes pratiques dans les RSN. Nous tirerons ensuite des conclusions de cette analyse et proposerons des actions au niveau de l'UE pour développer des initiatives sur la base du contenu du cycle 2008-2010 de RSN et pour utiliser au maximum le potentiel de la Méthode ouverte de coordination dans le domaine du sans-abrisme.

2. TENDANCES-CLÉS EN TERME DE SANSABRISME DANS LES RSN

Dans cette partie, nous ferons le point sur les tendances générales en termes de sansabrisme dans les RSN et observerons en particulier les éléments suivants : les politiques de lutte contre le sansabrisme ; les données existantes sur le sansabrisme dans les RSN; l'utilisation de cibles et d'objectifs clairs; et les bonnes pratiques esquissées dans les RSN. Le graphique ci-dessous donne une indication générale des tendances en termes de sansabrisme dans les RSN 2008-2010:



Les politiques de lutte contre le sansabrisme sont esquissées dans 20 rapports nationaux (sans compter les rapports nationaux à venir des Pays-Bas, de la Pologne et de l'Espagne où des développements significatifs en termes de politiques de lutte contre le sansabrisme ont eu lieu). Les données sur le sansabrisme sont présentes dans 9 rapports. Les cibles et les objectifs en termes de sansabrisme sont mentionnés dans 8 rapports. Enfin, les bonnes pratiques concernant le sansabrisme ou liées au sansabrisme sont mises en avant dans 7 rapports. Les parties suivantes ont pour objectif de fournir davantage de détails sur ces quatre tendances-clés.

2.1 Le sansabrisme: une priorité politique majeure

Quand les pays ont commencé à coordonner leurs politiques de lutte contre la pauvreté en 2001, les premiers rapports nationaux montraient que le phénomène du sansabrisme ne faisait l'objet de peu de recherches dans la plupart des pays de l'UE, et la plupart des pays se concentraient auparavant uniquement sur les formes visibles de sansabrismes (principalement les personnes dormant dans la rue). Néanmoins, les recherches menées depuis lors ont montré que le sansabrisme était un processus dynamique lié à d'autres formes d'exclusion au logement. Dans le cadre des politiques publiques, l'approche du sansabrisme est de plus en plus intégrée. On prend en considération des personnes vivant différentes formes de sansabrisme¹, comme les personnes dormant dans la rue, les personnes dans des dispositifs d'hébergement d'urgence, les personnes vivant dans des hébergements pour sans-abri, les personnes vivant dans des institutions (en raison du manque de refuges), les personnes vivant dans des logements non conventionnels, ou des personnes vivant dans la famille/chez des amis.

Il apparaît clairement des RSN 2008-2010 que la plupart des pays développent ou consolident des actions de lutte contre le sansabrisme (la Finlande, l'Autriche, la Belgique, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Suède, le Danemark, le Luxembourg, la Hongrie, la Slovénie, la Slovaquie, la République tchèque, la Roumanie, la Lituanie, la Grèce, l'Estonie, l'Allemagne, la Lettonie, le Portugal). Pour nombre de ces pays, le sansabrisme est considéré comme un domaine prioritaire. Les RSN comprennent deux grands types d'actions visant le sansabrisme : 1. des stratégies de lutte contre le sansabrisme visant à aborder ce phénomène de manière complète et multidimensionnelle, et 2. des mesures de lutte contre le sansabrisme intégrées dans des cadres plus larges de politiques (comme des politiques de logement, des politiques sociales ou en matière de santé) qui visent en général un aspect spécifique du sansabrisme.

¹ Voir la typologie ETHOS du sansabrisme à l'annexe I

► Des stratégies de lutte contre le sans-abrisme existent dans au moins un tiers des pays de l'UE. La Suède, le Royaume-Uni, le Pays-Bas et le Danemark poursuivent la mise en œuvre de stratégies lancées avant 2008, alors que la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, la Roumanie et la Pologne ont pris de nouvelles mesures dans le domaine du sans-abrisme depuis le dernier cycle de RSN.

La Suède: « Renforcer les groupes de personnes en situation particulièrement vulnérable » y compris via des « efforts continus pour contrecarrer le sans-abrisme et l'exclusion du marché du logement » est un des piliers importants du RSN de la Suède. S'attaquer au sans-abrisme et à l'exclusion du marché du logement faisait partie des quatre priorités absolues du dernier RSN 2006-2008 et le gouvernement a présenté une stratégie en vue de les étendre jusqu'en 2009. « S'attaquer au sans-abrisme demande des efforts durables et coordonnés, et le sans-abrisme constitue dès lors un domaine prioritaire de ce plan d'action. » Cela impliquera des mesures couvrant la prévention des expulsions (en mai, le Conseil national de la santé et de la protection sociale et l'Autorité suédoise en charge de la mise en application ont publié un guide sur les efforts à consentir pour prévenir les expulsions), des activités de proximité grâce à l'expertise des services sociaux, des soins de santé comme des associations de bénévoles, et le suivi des tendances en matière de sans-abrisme (le Conseil national du logement, de la construction et de la planification va dès lors réaliser, à partir de 2008, une enquête tous les trois ans sur le marché secondaire du logement).

Le Royaume-Uni: Le RSN fait référence au sans-abrisme comme étant un défi majeur sous le titre « améliorer l'accès à des services de qualité ». Le gouvernement du Royaume-Uni s'attaque à différentes formes de sans-abrisme via un large éventail de mesures centrées sur la diminution des sans-abri dans la rue, la réduction du nombre de ménages vivant dans des hébergements temporaires, l'amélioration des liens entre les services d'hébergement et les centres de formation/d'emploi. Le gouvernement a récemment augmenté les investissements visant la prévention du sans-abrisme et a amélioré les possibilités de quitter les hébergements temporaires pour intégrer des logements permanents – cette approche sera renforcée par un éventail plus large de services préventifs de première ligne efficaces et par l'augmentation des subventions aux autorités locales et au secteur associatif pour la lutte contre le sans-abrisme. Les quatre régions du Royaume-Uni ont des stratégies de lutte contre le sans-abrisme (le Pays de Galles, l'Écosse, l'Angleterre et l'Irlande du Nord).

Le Danemark: Le RSN danois se centre sur trois domaines d'action généraux : 1. le soutien aux enfants et aux jeunes défavorisés 2. le soutien aux groupes de personnes socialement défavorisées 3. l'intégration. Le deuxième domaine d'action comprend les adultes qui – en raison du sans-abrisme, de l'abus d'alcool, de problèmes de santé, du chômage, etc. – éprouvent des difficultés à trouver leur place à la fois sur le marché du travail et dans la société de façon générale. « Combattre le sans-abrisme est un objectif particulier dans le cadre des efforts réalisés par le gouvernement pour créer des logements adéquats pour tous. Il faut réduire le nombre de personnes sans abri qui dorment dans la rue, et l'on doit proposer aux jeunes sans abri une alternative aux centres d'accueil. Le séjour dans un centre d'accueil doit être limité à trois ou quatre mois pour les citoyens prêts à emménager dans un logement avec le soutien nécessaire, et l'on doit garantir un logement aux citoyens avant leur sortie d'une institution de traitement ou leur sortie de prison. » Le gouvernement a à présent également décidé par la voie légale de rendre le programme *Freak Houses*² (« maisons alternatives ») permanent à partir du 1^{er} janvier 2009, il sera donc encore possible de demander des subventions pour mettre en place ce type de logements.

La Finlande: Les objectifs stratégiques et les principaux domaines d'action du RSN finlandais incluent « Un programme spécifique pour réduire le sans-abrisme à long terme pour 2008-2011. »

² Le programme *Freak Houses* (« maisons originales ») a été mis sur pied afin de garantir un soutien financier pour la mise en place de logements permanents pour les personnes qui ont des difficultés – malgré les offres de soutien social – à se fixer dans des résidences conventionnelles ou dans des institutions existantes.

Un maximum de €80 millions d'autorisation budgétaire de subvention d'investissement pour améliorer les conditions de logement de groupes particuliers de personnes sera lié aux projets réalisés dans le cadre du programme 2008-2011. « Quand on organise le logement pour des personnes sans-abri de longue date, les solutions requises doivent être davantage ciblées et individualisées et le soutien ainsi que la réinsertion et la supervision doivent être bien plus intensifs que dans les autres cas. » La majorité des solutions de logement pour les personnes souffrant de sans-abrisme à long terme sera dès lors du logement accompagné plutôt que du logement dans des centres d'hébergement. Des modèles originaux de sortie par étapes seront développés pour les prisonniers et pour les clients des services de probation.

La France: Améliorer l'accès au logement social et aux centres d'hébergement est l'une des priorités-clés (« axes stratégiques ») du RSN français. L'offre d'hébergements temporaires est en cours d'examen et sera réformée via un plan d'action spécifique, le « Plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA) » qui a été renforcé par l'adoption d'une stratégie pour 2008-2012 nommé « Grand chantier prioritaire 2008-2012 pour l'hébergement et de l'accès au logement des personnes mal logées et sans abri » qui s'attaquera au sans-abrisme grâce à des mesures préventives, des initiatives de réinsertion, et des mesures basées sur la loi DALO (droit au logement opposable). La mise en œuvre de la loi DALO a permis une augmentation significative du nombre de logements subventionnés par le programme de logements accompagnés (PLAI).

La Hongrie: Réduire les désavantages liés au logement est une priorité politique du RSN hongrois: « La forme extrême de la pauvreté liée au logement est le sans-abrisme ; quand on s'attaque au problème du sans-abrisme, l'on doit prendre non seulement en compte les personnes sans abri elles-mêmes, mais également les groupes de personnes touchées par des dettes en ce qui concerne leur emprunt immobilier ou des dettes générales (par conséquent exposés au danger du sans-abrisme). » En 2007, un décret gouvernemental a été adopté précisant les actions de développement à moyen terme concernant les soins aux *personnes sans abri* dont le but est, entre autres, d'augmenter le nombre de « places externes » (en dehors du système des services), de lancer des programmes d'intégration sur le marché du travail et d'intégration sociale, d'aider des familles sans abri à obtenir un appartement ou une maison à la campagne, de moderniser les institutions qui s'occupent des personnes sans abri et de développer les centres de santé prodiguant des soins médicaux aux personnes sans abri.

L'Irlande: L'un des défis majeurs du RSN irlandais est : « l'accès à des services de qualité, avec un intérêt particulier pour les sans-abri ». Une stratégie gouvernementale révisée pour traiter de la question du sans-abrisme des adultes en Irlande a été publiée en 2008. La Stratégie irlandaise de lutte contre le sans-abrisme chez les jeunes a pour objectif de réduire et, si possible, d'éliminer le sans-abrisme chez les jeunes via des stratégies préventives. En outre, le gouvernement est en train de mettre en œuvre sa Stratégie de lutte contre le sans-abrisme chez les jeunes avec l'objectif de réduire et, si possible, d'éliminer le sans-abrisme chez les jeunes via des stratégies préventives.

La République tchèque: Un projet de recherche du nom de « Stratégie pour l'inclusion sociale des sans-abri en République tchèque » a été réalisé entre 2005 et 2007 sur le sans-abrisme et incluait le développement d'une définition du sans-abrisme, de faire le point sur l'accès aux soins de santé pour les personnes sans abri, des normes de qualité pour les services aux sans-abri, et d'autres aspects concernant la politique de lutte contre le sans-abrisme. Voir plus en détail dans la partie « Bonnes pratiques » ci-dessous. On ne sait cependant pas très bien si les recherches et les données collationnées vont mener à une politique claire de lutte contre le sans-abrisme. Actuellement, des mesures visant les personnes sans abri en République tchèque sont incluses dans le cadre des politiques de santé et d'emploi (voir ci-dessous).

La Roumanie: Le gouvernement a approuvé le projet d'« initiative pour les enfants sans abri » financé par la banque de développement du Conseil de l'Europe pour un montant de €5.739 millions qui a permis la mise sur pied de 20 centres pour 300 enfants et la mise à disposition de près de 150 travailleurs sociaux et des programmes de formation.

► Des mesures sont également prises pour lutter contre le sans-abrisme dans le cadre de politiques plus larges. En Belgique, en Autriche, au Luxembourg, en Croatie, en Slovénie et en Estonie, des mesures sont incluses dans le cadre de politiques de logement comme la prévention des expulsions ou l'amélioration de l'offre d'hébergement aux côtés d'une série de mesures dont le but est d'améliorer l'accès au logement pour tous.

La Belgique: L'une des trois priorités-clés du RSN belge est de « garantir à tous l'accès à un logement de qualité, durable et financièrement abordable », ce qui implique d'augmenter l'offre d'hébergements temporaires et de logements sociaux. Le gouvernement belge examine la possibilité de développer une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme coordonnée au niveau national en coopération avec les trois régions (Bruxelles, la Flandre et la Wallonie). Cela comprendrait des éléments comme l'augmentation de l'accès à des formes temporaires d'hébergement, la prévention des expulsions, offrir l'accès au logement à des ménages vivant dans des types de logements peu sûrs ou inadaptés.

L'Autriche: « Un logement abordable financièrement et une aide aux personnes sans abri » sont deux des mesures-clés du RSN autrichien. Ce dernier comprend des mesures pour prévenir les expulsions « pour lutter contre le sans-abrisme à la source ». L'objectif premier de l'aide aux personnes sans abri est de stabiliser la situation sociale des personnes sans abri et de leur permettre de renouer aussi vite que possible avec une vie autonome. Un éventail de services variés – qui vont du travail de rue, à des centres de jour d'accès facile, en passant par des centres d'hébergement d'urgence et des logements de transition ainsi que des formes de vie socialement aidées – est mis à disposition par les Länder.

Le Luxembourg: L'une des quatre priorités-clés du RSN luxembourgeois est la promotion de l'accès au logement. L'une des mesures principales prises a été de mettre sur pied une agence immobilière sociale (nationale) qui servira à faciliter l'accès au logement à des groupes de personnes vulnérables y compris des personnes issues de foyers à revenus modestes, des jeunes, et des personnes en situation d'exclusion.

La Croatie: Offrir un « logement adéquat à tous » est un défi majeur du mémorandum conjoint pour l'inclusion en Croatie (2007). Ces défis comprennent « le manque d'hébergements d'urgence et de transition pour les sans-abri. » L'une des mesures planifiées dans ce cadre est d'augmenter l'offre d'hébergement pour les personnes sans domicile.

La Slovénie: Offrir un logement aux groupes de personnes vulnérables était un défi majeur du RSN précédent. Une partie de ces mesures se concentraient sur l'augmentation de l'offre d'hébergement, de logements et d'activités de proximité pour les personnes sans abri, y compris des foyers d'hébergement pour les femmes. Dans le nouveau RSN, cependant, il n'y a pas de mesure spécifique visant la lutte contre le sans-abrisme, bien que l'un des objectifs d'amélioration de l'accès aux services est d'augmenter l'offre d'hébergement pour les personnes sans abri.

L'Estonie: Un plan de développement du logement pour 2008-2013 a été mis sur pied pour garantir l'accès à un logement adéquat et abordable financièrement. L'un des objectifs principaux de cette stratégie est d'élargir les possibilités financières permettant d'acquérir un logement pour les groupes sociaux comme les jeunes, les enfants sans protection parentale, les personnes handicapées, les personnes âgées, les familles nombreuses, les personnes sortant de prison, les personnes sans abri, etc, et de garantir la disponibilité des logements aux personnes présentant des besoins particuliers comme les personnes handicapés et les personnes âgées.

► Le groupe des personnes sans domicile est également ciblé dans des politiques sociales visant les « groupes de personnes vulnérables » ou « groupes de personnes à risque » comme c'est le cas dans le rapport du RSN de la Slovaquie, de la Roumanie, de la Lettonie et du Portugal.

La Slovaquie: La Slovaquie a adopté une « stratégie de développement des besoins culturels des groupes défavorisés de la population » en 2007, qui garantit le financement des besoins culturels des groupes défavorisés de la population (y compris les personnes souffrant d'un handicap de santé, les communautés de Roms vivant dans des camps, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les migrants, les personnes sans abri, les femmes appartenant à des groupes marginalisés).

La Roumanie: Dans le cadre du développement de services sociaux « afin de permettre l'inclusion sociale des groupes de personnes vulnérables », 9 programmes ont été approuvés qui visent les groupes de personnes défavorisées suivantes : les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes sans abri, et les victimes de violences conjugales. Le montant total octroyé pour la réalisation de ces programmes s'est élevé à 64.5 millions de rons.

La Lettonie: Dans le RSN letton, conformément aux objectifs de promotion de l'accès à des services de qualité, les « programmes de services sociaux seront préparés avec pour objectif d'améliorer les compétences sociales et fonctionnelles des personnes souffrant de déficiences fonctionnelles et des membres de leur famille, des personnes sans abri et d'autres groupes de population sujets au risque d'exclusion sociale, afin de promouvoir l'emploi et l'inclusion sociale ».

Le Portugal: Il est précisé dans le RSN portugais que l'une des priorités est la promotion de l'inclusion sociale des groupes de personnes vulnérables, c'est-à-dire des personnes présentant un handicap, des personnes issues de minorités ethniques et des personnes sans abri. Au cours de ces dernières années, on a réalisé des recherches et des enquêtes sur le sans-abrisme pour mieux comprendre ce phénomène et les solutions à y apporter. Ces initiatives se sont principalement centrées sur le côté visible du sans-abrisme (les personnes dormant dans la rue, vivant dans des hébergements d'urgence). Le gouvernement portugais a l'intention d'améliorer l'évaluation du sans-abrisme via le développement d'un système de suivi du sans-abrisme pour garantir que toutes les personnes sans abri reçoivent un soutien correspondant à leurs besoins (voir la section « objectifs » ci-dessous).

► Les stratégies en vue de réduire les inégalités en termes de santé esquissées dans les RSN ciblent également les personnes sans abri dans des pays comme la Lituanie, la Grèce, la Belgique et la République tchèque. Le sans-abrisme y est considéré comme un problème lié à la santé plutôt qu'au logement.

La Lituanie: Il n'y a pas de stratégie visant les sans-abri dans le RSN lituanien. Néanmoins, la stratégie visant à réduire les inégalités en Lituanie cible les groupes de personnes socialement vulnérables comme les pauvres, les enfants, les jeunes, les personnes âgées, les parents isolés, les chômeurs, les migrants, les réfugiés politiques et les personnes sans abri. Les personnes de ces groupes sont confrontées à de nombreux problèmes sociaux et de santé qui ne peuvent être résolus que par une gestion efficace du système et par une approche intégrée.

La Grèce: Dans le RSN grec, il est fait référence aux stratégies visant les personnes sans abri faisant l'objet de soins de santé et de soins à long terme (leur objectif est d'offrir davantage d'unités de logements accompagnés et d'unités de soins).

La Belgique: L'offre de soins de santé sera intensifiée dans les zones où cela fait défaut afin de promouvoir l'accès aux soins de santé à tous et en particulier aux groupes de personnes vulnérables comme les personnes qui sont sans abri ou les migrants sans papiers.

La République tchèque: Certains problèmes qui concernent l'accès aux soins de santé existent en relation avec les personnes sans abri. La législation impose des dispositions de soins de santé pour tous, y compris pour les personnes sans abri. Dans la plupart des cas, cependant, les personnes sans abri ne payent pas d'assurance de santé et, sont donc en rupture avec l'obligation qui s'applique à tous les citoyens. Il y a très peu de services de soins de santé en République tchèque qui ciblent ce groupe de personnes. En 2007, Dr. Danuše Šupková a publié un document intitulé « soins de santé pour les sans-abri en République tchèque ».

► La lutte contre le sans-abrisme se retrouve également dans les programmes visant l'emploi. Il s'agit d'exemples de stratégies d'inclusion active (emploi et soutien) visant les personnes touchées par le sans-abrisme.

L'Allemagne: On insiste dans le RSN allemand sur la nécessité de soutenir les jeunes qui éprouvent des difficultés à accéder au marché de l'emploi en raison, entre autres, du manque de solutions de logement. Les mesures prises n'apparaissent néanmoins pas clairement dans le RSN.

La Hongrie: En 2006, le gouvernement hongrois a réformé le système de réinsertion professionnelle, de développement et d'activités préparatoires pour les personnes handicapées, les patients psychiatriques, les patients souffrant de dépendance et les personnes sans abri vivant dans des institutions sociales. Au cours des deux dernières années, la majorité des personnes vivant dans des institutions résidentielles d'aide sociale ont été impliquées dans des activités d'emploi pour améliorer leurs capacités de travail et leurs possibilités en termes de travail indépendant.

Le Royaume-Uni: Outre les stratégies complètes existantes visant les personnes sans domicile en Écosse, en Angleterre, en Irlande du Nord et au Pays de Galles, des projets ont été mis sur pied visant l'amélioration de l'accès à la formation et à l'emploi pour les personnes sans abri (voir les bonnes pratiques du Royaume-Uni: Off the Streets ans into Work et St Mungos).

La République tchèque: Selon l'objectif d' « augmentation de l'intégration des individus socialement exclus et des individus courant un risque d'exclusion sociale via l'aide sociale et les services sociaux, et de levée des barrières à l'entrée du marché du travail et au maintien de l'emploi des ces individus », l'un des groupes cibles est « les individus sans abri (les individus qui n'ont pas de logement ou ceux qui courent un risque de sans-abrisme, c. à d. des personnes vivant dans un logement incertain ou temporaire et des personnes vivant dans un logement inadéquat) ».

2.2 Les données comparables sur le sansabrisme : toujours manquantes

Des statistiques comparables sur le sansabrisme font toujours défaut en Europe. Des données quantitatives sont nécessaires de manière urgente afin de développer des indicateurs permettant de surveiller les tendances en termes de nombre et de profil des personnes sans abri, et pour développer des politiques basées sur des données probantes. Pour mesurer l'impact des politiques visant le sansabrisme, il est essentiel d'établir avant tout une définition de travail claire du sansabrisme. Le sansabrisme peut être défini de façon étroite pour n'y inclure que les personnes n'ayant pas de toit au-dessus de leur tête ou il peut être défini de manière plus large. Il était recommandé dans [l'étude de 2007 de la Commission européenne sur l'évaluation du sansabrisme au niveau de l'UE](#) d'utiliser la classification harmonisée suivante qui précisait les situations de vie en guise de définition du sansabrisme:

Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition
Personnes vivant à la rue	-Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
Personnes en hébergement d'urgence	-Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel
Personne en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	-Foyer d'hébergement d'insertion -Logement provisoire -Hébergement de transition avec accompagnement -Hébergement pour femmes	Lorsque la durée du séjour est inférieure à 1 an.
Personne en institution	-Institutions de soins de santé Institutions pénales	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement
Personne en logement non conventionnel par manque de logement	-Mobile homes -Construction non conventionnelle -Habitat provisoire	Lorsque le logement est utilisé par manque de logement mais n'est pas le lieu de résidence habituel
Personne vivant provisoirement sans un logement conventionnel avec des amis ou la famille (par manque de logement)	-Logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel	Lorsque le logement est utilisé par manque de logement mais n'est pas le lieu de résidence habituel

L'énumération des personnes sans abri dans ces situations de vie est recommandée par l'étude. Cela permettra d'effectuer des comparaisons de « niveaux » de sansabrisme dans toute l'Europe. En outre, la définition³ du sansabrisme utilisée pour les recensements de population et de logement de 2011 est très similaire à celle de l'étude. Cela devrait permettre d'avoir des données fiables et comparables pour le prochain cycle de Rapports stratégiques nationaux post-2010.

Dans le cycle actuel des rapports nationaux, il n'y a toujours pas de données comparables sur le sansabrisme. Néanmoins, un certain nombre de pays font référence dans leur RSN au nombre et au des profils des personnes sans abri. D'autres pays font référence au nombre et à la nature des services visant les sans-abri. Enfin, certains pays ont esquissé des plans afin d'améliorer la mesure du sansabrisme.

³ Voir Conference of European Statisticians Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, 2006 <http://www.unec.org/stats/documents/2007.06.census2.htm>

► Les rapports nationaux contiennent davantage de données sur le sans-abrisme (nombre et profils) que dans les cycles précédents, ce qui montre que les méthodes de mesure du sans-abrisme se développent régulièrement. Les données utilisées dans les RSN de la Finlande, de la Suède, de l'Irlande, du Royaume-Uni, de la France et du Danemark ne font pas uniquement référence au fait de dormir dans la rue - elles se basent en général sur des définitions complètes du sans-abrisme couvrant la plupart des situations de vie de la typologie ci-dessus.

La Finlande: Il apparaît que le sans-abrisme concerne en particulier les hommes. En 2007, il y avait approximativement 7.600 ménages sans abri en Finlande, dont 7.300 comprenaient des personnes seules et 300, des familles. Plus de la moitié vivaient dans la zone comprenant Helsinki et son agglomération. Le nombre de personnes sans abri a décliné au cours de ces dernières années.

La Suède: Les données se basent sur une enquête nationale menée en 2005 – près de 17.800 personnes étaient sans abri à l'époque de l'enquête, ce qui représentait une augmentation par rapport à 1999. Les trois quarts d'entre eux étaient des hommes (13.142) et un quart étaient des femmes (4.538). Entre 1999 et 2005, la proportion de femmes et la proportion de personnes nées en dehors de la Suède a augmenté. L'enquête de 2005 a montré que les personnes nées hors de Suède étaient surreprésentées dans le groupe. Les statistiques sur le nombre d'expulsions montrent que ces dernières ont reculé d'un tiers entre 2001 et 2007. Le RSN suédois utilise également un indicateur du sans-abrisme : le nombre de personnes qui sont en situation de sans-abrisme ventilé entre hommes et femmes (Conseil national de la santé et de la protection sociale).

L'Irlande: Les mesures pour traiter la question des sans-abri ont eu pour résultat ces dernières années de réduire leur nombre, qui est passé de 5.500 en 2002 à un peu plus de 3.000 en 2005.

Le Royaume-Uni: L'estimation nationale des personnes dormant dans la rue en 2007, publié en septembre 2007, montre qu'il y a 498 personnes dormant dans la rue en Angleterre. Cette estimation est basée sur les résultats des recensements réalisés dans la rue par les collectivités locales en Angleterre dans les zones où l'on a identifié un problème connu ou supposé de personnes qui dorment dans la rue. Cela représente une réduction de 73 pour cent de personnes qui dorment dans la rue par rapport à 1998. Au 31 mars 2008, 77.510 ménages se trouvaient dans des hébergements temporaires. Pour plus de données, voir le [site](#) du *Communities department*. D'autres données sont également disponibles pour le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse.

La France : Dans le RSN français, il n'existe pas de données sur le nombre ou le profil des personnes sans abri, mais il y a des données sur le niveau de surpeuplement en France et des données sur le nombre de personnes sur les listes d'attente des logements sociaux (annexe p. 29), ce qui est dans une certaine mesure un indicateur de la proportion de la population qui doit trouver d'autres solutions de logement temporaire dans l'attente d'une solution permanente. Il est important de remarquer cependant que l'offre de logements sociaux en France cible un public large, et pas uniquement les ménages les plus vulnérables (principe de la mixité sociale).

Le Danemark: Afin d'identifier la portée du sans-abrisme au Danemark et établir une meilleure base pour développer des initiatives futures pour les personnes sans abri, le gouvernement danois a réalisé un mapping de la demande d'habitations et de logements pour les personnes sans abri. Cette enquête a montré que dans la semaine du 5 au 11 février 2007, au moins 5.200 personnes au Danemark étaient sans domicile et qu'approximativement 3.000 d'entre elles se trouvaient à Copenhague et dans les zones aux alentours. Lors d'un mapping des logements destinés aux personnes sans abri datant de la même époque, les collectivités locales ont évalué le besoin supplémentaire en habitations et logements accompagnés à 1.000 unités pour pouvoir résoudre les problèmes de sans-abrisme. Les tendances en termes de sans-abrisme sont suivies localement et au niveau national. Le prochain recensement de personnes sans abri sera réalisé en 2009.

Le Portugal : Il est clairement précisé dans le RSN portugais qu'il n'y a jusqu'à présent pas d'information sur le nombre de personnes sans abri au Portugal. Néanmoins, on y fait référence à des données sur le profil des personnes sans abri: le phénomène touche principalement les hommes entre 30 et 49 ans, qui ont tendance à être célibataires ou divorcés, de nationalité portugaise, et vivent principalement dans de grandes zones métropolitaines (Lisbonne et Porto). Il s'agit de personnes souffrant de problèmes liés à leur santé (santé mentale, abus de drogues) qui connaissent des difficultés professionnelles et éprouvent des difficultés à accéder à un logement.

La Slovaquie: Selon le RSN slovaque, il n'y a pas de données officielles disponibles concernant le sans-abrisme. « Nous n'avons pour l'instant aucune estimation officielle du nombre total de personnes sans abri en Slovaquie . Il existe cependant des statistiques partielles qui reflètent la situation dans certaines villes ». Ces données ne sont néanmoins pas utilisées dans le RSN.

► Quand les données sur le profil des sans-abri ne sont pas mentionnées dans les RSN, il y a au moins des données sur les services d'aide aux sans-abri ou sur le nombre de personnes sans abri participant à des programmes de soutien, ce qui donne une indication du nombre de personnes utilisant les services de soutien aux sans-abri.

La Hongrie: Aucune donnée sur le sans-abrisme n'est précisée dans le RSN, il y a cependant des données sur les institutions de soins aux personnes sans abri en Hongrie (voir le tableau 32 du RSN en annexe: « soins particuliers en institutions ») et sur les personnes participant à des programmes spécifiques destinés aux sans-abri (comme le programme financé par l'UE de soutien à l'intégration sur le marché du travail et à l'intégration sociale de 3.000 personnes sans abri). Il existe davantage de données sur le sans-abrisme en Hongrie (nombre et profil). Pour en savoir plus, voyez le [site de la FEANTSA](#).

La France : Il y a également des données sur l'offre d'hébergements d'urgence et provisoires en 2006, à la fois concernant la quantité et la qualité dans le secteur. En termes de quantité, en 2006, il y avait 22.500 places dans des hébergements d'urgence, 31.000 places dans des logements temporaires, et 37.000 places dans des hébergements pour demandeurs d'asile (annexe p.30). Entre 2006 et 2008, il y a eu une augmentation de 28.5% de l'offre d'hébergements et de logements accompagnés, ce qui a aidé à mieux répondre aux besoins existants (p.21). En termes de qualité, le principe de « continuité de la prise en charge » est appliqué dans les hébergements d'urgence qui, par conséquent, ont des services qui fonctionnent 24h/24; une nouvelle méthode de soutien a été introduite avec la création de 7.500 places d' « hébergement de stabilisation » en 2008; enfin, les services de soutien ont été renforcés dans les hébergements d'urgence où l'on a au moins un travailleur social pour 20 personnes.

La Slovénie: En 2008, le réseau d'hébergements pour personnes sans abri s'est agrandi et compte cinq places de plus qu'en 2007. Il y a au total 107 places dans des hébergements et 78 places dans les programmes des centres d'admission et dans les centres de jour; l'objectif intermédiaire en termes de places disponibles a été atteint.

L'Autriche: À l'automne 2007, le Ministre fédéral des affaires sociales et de la protection des consommateurs a commandité une étude pour quantifier le sans-abrisme en Autriche et pour faire le point sur les programmes existants visant les sans-abri. En coopération avec les Länders, des données quantitatives concernant les services institutionnels et mobiles pour les personnes sans abri ainsi que sur le nombre d'usagers (assignés à différentes catégories sur la base de différents critères) ont été collectées. Cependant, ces données n'ont pas été utilisées ou mentionnées dans le RSN.

► Des initiatives pour améliorer la collecte de données sur les sans-abri et leur suivi sont également mentionnées dans les RSN irlandais, suédois et français. Il est toutefois important de noter que de tels débats sont en cours partout en Europe, et plus particulièrement dans les 20 pays impliqués dans le projet MPHASIS.

L'Irlande, l'implication du secteur du logement associatif a été renforcée via la mise sur pied d'un National Homelessness Consultative Committee (NHCC) (*Comité consultatif national sur le sans-abrisme*) en avril 2007 sous l'égide du Housing Forum (*Forum du logement*). Des réunions d'un sous-groupe sur les données du NHCC, qui a été formé pour traiter la question de la collecte de données, ont actuellement lieu.

La Suède: Afin de suivre les tendances en termes de sans-abrisme en Suède, le Conseil national du logement, de la construction et de la planification va réaliser tous les trois ans, à partir de 2008, une enquête sur le marché secondaire du logement.

La France: Il est noté dans le RSN que les données sur la pauvreté utilisées comme indicateurs sont basées sur les statistiques des ménages, ce qui peut ne pas représenter tous les ménages (comme ceux qui sont sans abri). Bien que cela ne soit pas précisé dans le RSN, la France a pris un certain nombre d'initiatives pour améliorer la mesure du sans-abrisme.

La République tchèque: Dans le cadre du projet de recherche mentionné dans le RSN comme étant une bonne pratique, la « stratégie pour l'inclusion sociale des personnes sans abri », on a entrepris les démarches méthodologiques adéquates pour mettre sur pied un système de suivi des sans-abri qui va permettre de mesurer l'impact de la politique et des services aux sans-abri.

2.3 Cibles et objectifs ambitieux en matière de sans-abrisme

La Déclaration écrite 111/2007 en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue adoptée par 438 députés européens de tous les groupes politiques et de tous les États membres en appelle à la fin du sans-abrisme de rue d'ici 2015. Bien que peu de pays aient fait référence à cet appel dans leur RSN, il est clair quand on voit le contenu des RSN que les pays prennent davantage de mesures ambitieuses ayant pour objectif non seulement de gérer le sans-abrisme, mais plutôt de le réduire de manière significative ou même d'y mettre fin. À cette fin, différents types d'objectifs sont utilisés dans les RSN en fonction du contexte national, des moyens financiers et des ambitions nationales en matière de sans-abrisme. Certains objectifs sont liés à la réduction du nombre de personnes sans abri alors que d'autres sont liés au secteur des services aux sans-abri et au soutien en matière de logement (augmentation de l'offre). Toutefois, de manière générale, les objectifs en termes de sans-abrisme dans les RSN sont assez faibles (hormis dans une poignée de pays) très probablement en raison du manque de données sur le sans-abrisme, un élément crucial permettant de mesurer si un objectif a été atteint.

► Les objectifs liés à la réduction du sans-abrisme sont utilisés dans le RSN de la Finlande, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de l'Irlande et du Danemark. Cela n'existe que dans les pays où des données adéquates sont collectées pour mesurer si la cible est effectivement atteinte ou pas.

La Finlande: Les objectifs principaux sont de diminuer de moitié le nombre de sans-abri de longue durée d'ici 2011 et de rendre les mesures de prévention du sans-abrisme plus efficaces. Il sera peu à peu mis fin au logement dans des hébergements, considéré à l'origine comme une solution temporaire, et ce, de manière systématique et contrôlée afin que des solutions de substitution en matière de logement soient trouvées pour chaque habitant de chacun des foyers qui seront fermés.

Le Royaume-Uni: Le gouvernement écossais s'est fixé l'objectif ambitieux d'abolir la distinction entre les ménages sans abri prioritaire et les non prioritaire d'ici 2012, le but étant de garantir que chaque personne évaluée comme étant non intentionnellement sans-abri ait droit à un hébergement permanent. Le gouvernement du Royaume-Uni s'est engagé à réduire davantage encore le nombre de personnes qui dorment dans la rue et à amener ce chiffre aussi près de zéro que possible. Le gouvernement s'est en outre fixé l'objectif ambitieux de diminuer de moitié le nombre de ménages vivant dans des hébergements temporaires pour atteindre 50.500 d'ici 2010. Au 31 mars 2008, 77.510 ménages vivaient dans des hébergements temporaires. Près d'un tiers des collectivités locales ont atteint l'objectif de 2010 en termes d'hébergements temporaires. Le plan de réduction des hébergements temporaires pour les collectivités locales indique que l'objectif de 2010 sera atteint.

L'Irlande: L'occupation à long terme des hébergements d'urgence pour sans-abri sera éliminée d'ici 2010. Cela impliquera de répondre aux besoins de quelque 500 ménages. Cet objectif est inclus dans *Towards 2016* (« vers 2016 ») et est également celui du plan d'action *A Key to the Door, the 2007 - 2010* de la Homeless Agency (*Une clé pour la porte* le plan d'action de l'Agence pour les sans-abri). En 2007, 300 ménages qui occupaient de longue date des hébergements d'urgence pour sans-abri ont été relogés dans des hébergements plus permanents. L'on s'attend à ce que les besoins de 200 ménages soient comblés en 2008.

Le Danemark: Le gouvernement a alloué 500 millions de DKK sur quatre ans (2008-2011) pour mettre en œuvre une stratégie « visant la réduction et in fine l'éradication du sans-abrisme au Danemark. » Le séjour dans les centres d'accueil doit se limiter à trois ou quatre mois pour les citoyens prêts à emménager dans une habitation avec le soutien nécessaire, et l'on doit garantir un logement aux citoyens avant qu'ils ne sortent d'une institution de soins ou qu'ils soient libérés de prison.

Le Portugal: Le RSN fait référence à un objectif clair de développement de plans individualisés pour 80% des personnes sans abri au Portugal d'ici 2010, et de développement d'un système de documentation en ligne sur le sans-abrisme d'ici à la fin 2009.

► Les RSN font référence à des objectifs généraux liés au sans-abrisme. Il ne s'agit pas d'objectifs chiffrés, mais cela aide à comprendre les buts recherchés par les politiques publiques visant le sans-abrisme. Ces objectifs peuvent être plus ou moins ambitieux. Il s'agit entre autres de développer l'offre d'hébergement, de réduire le sans-abrisme, de garantir que personne ne soit obligé de dormir dans la rue, de prévenir le sans-abrisme, d'améliorer l'accès aux services, d'améliorer la transition entre l'hébergement provisoire et le logement permanent, de trouver le parcours adapté pour sortir du sans-abrisme, etc.

La France: Le RSN français fait référence aux « objectifs ambitieux » qui ont été fixés pour réformer l'offre d'hébergements temporaires de 2008 à 2012, sur la base des recommandations du rapport PINTÉ (un rapport du gouvernement examinant les politiques en matière de sans-abrisme en France). Les objectifs comprennent: 1. le fait que personne ne doit être obligé de dormir dans la rue en raison d'un manque de services (« ne plus condamner à la rue ») – cela a pour but de prévenir le sans-abrisme (les expulsions, les renvois des institutions, etc); 2. La réinsertion via des alternatives de logement adéquates: cela doit être réalisé par l'amélioration de l'offre d'hébergement et de logements accompagnés; 3. L'accès au logement pour les personnes sans abri: via la loi DALO sur le droit au logement opposable et l'amélioration de la transition entre les solutions de logement d'urgence et de logement permanent.

La Hongrie: Aucun objectif quantitatif n'est mentionné, mais les objectifs généraux de la politique de réduction des désavantages en termes de logement comprennent 1. La fermeture complète des microrégions rurales les plus défavorisées; 2. l'amélioration de l'accessibilité des services publics dans les régions où les services sont insuffisants; 3. une diminution des désavantages liés au logement, en particulier dans les zones séparées peuplées de Roms, ainsi que la diminution/l'élimination de la ségrégation liée au logement; 4. et la lutte contre le sans-abrisme.

Le Danemark: La lutte contre le sans-abrisme est un objectif particulier dans le cadre des efforts consentis par le gouvernement en vue de créer un logement acceptable pour chacun. « Le nombre de personnes sans abri qui dorment dans les rues doit être réduit, et l'on doit offrir aux jeunes sans-abri une alternative à une place dans un centre d'accueil. »

► Les objectifs ont également été fixés en relation avec le développement du secteur des services aux sans-abri, c'est-à-dire l'offre de hébergement et de soutien en termes de logement.

La France: Le 31 décembre 2007, il y avait 264 «maisons relais» (logements accompagnés pour personnes sans abri) proposant plus de 4.600 places. L'objectif de créer 12.000 places dans des « maisons relais » est mentionné dans le RSN (p.21). La stratégie de cohésion sociale (adoptée en janvier 2005) avait pour objectif la création de 4.000 places en 3 ans dans ce type de logements accompagnés – ce processus a été accéléré grâce au PARS (voir plus haut) dans lequel l'objectif de 9.000 places en « maisons relais » était fixé et enfin avec la nouvelle loi DALO sur le droit au logement opposable qui a mené à l'affectation d'un budget pluriannuel pour la création d'un total de 12.000 places.

La Slovénie: Un objectif quantitatif est mentionné dans le RSN, en l'occurrence l'augmentation de la capacité des centres d'admission et des hébergements pour les personnes sans abri- avec une capacité totale de 250 places.

2.4 Bonnes pratiques en matière de sans-abrisme: un potentiel énorme d'apprentissage mutuel

Dans les RSN, il y a un certain nombre de « bonnes pratiques » qui émergent des politiques/des programmes/des projets de recherche visant les sans-abri en Hongrie, en France, au Royaume-Uni, en République tchèque et en Belgique. Dans d'autres pays, il y a de bonnes pratiques qui consistent en des programmes visant un public plus large, y compris les personnes sans abri comme c'est le cas en Autriche, en Finlande et encore une fois au Royaume-Uni.

► Les bonnes pratiques centrées spécifiquement sur le sans-abrisme dans les RSN comprennent des stratégies visant la réinsertion des personnes sans abri (en Hongrie et en France), des politiques qui créent des trajectoires hors du sans-abrisme via l'emploi et la formation (au Royaume-Uni), des pratiques comme l'amélioration de la coordination et du travail en réseau dans le secteur du sans-abrisme (en Belgique), et des projets de recherche sur le sans-abrisme (en République tchèque).

La Hongrie: Le programme hongrois de « logement subventionné pour personnes sans abri » a été présenté comme étant une bonne pratique. Lancé en 2005, l'objectif premier de ce programme est de réduire l'exclusion sociale des personnes sans abri en offrant un soutien grâce à un logement indépendant en dehors des institutions sociales et en promouvant ainsi une vie indépendante et en renforçant leur intégration dans la société.

La France: Dans le RSN français, le programme visant à créer de meilleurs liens entre les hébergements temporaires et les logements permanents « Instaurer la fluidité du parc hébergement/logement » a été présenté comme étant une bonne pratique. L'objectif est d'améliorer les hébergements d'urgence/temporaires et de promouvoir l'accès au logement en faisant usage de la loi DALO.

Le Royaume-Uni: On a souligné l'action des organisations "Off the Streets and into Work" et "St Mungos" comme étant de bonnes pratiques. Ces projets ont pour but de soutenir les personnes défavorisées à de multiples égards y compris les personnes sans abri, dans leur passage à un emploi acceptable, durable et progressif.

La Belgique : L'organisation DIOGENES a.s.b.l. a été présentée comme ayant de bonnes pratiques pour ses méthodes de travail innovantes en vue d'améliorer les liens entre la rue et la société. Cette organisation crée des liens entre les personnes sans abri et un large éventail de services existants de soutien social, sanitaire, au logement afin de traiter et de répondre aux besoins multiples des personnes sans abri. DIOGENES n'offre pas de soutien direct aux personnes sans abri, mais joue plutôt un rôle de médiateur entre les personnes vivant dans la rue et les services existants.

La République tchèque: « La stratégie d'inclusion sociale des sans-abri en République tchèque ». Les objectifs de cette stratégie comprenaient : une proposition en vue du développement durable des services sociaux visant les sans-abri; une définition et une typologie du sans-abrisme en République tchèque; la mise sur pied d'un système de suivi; les résultats de recherche sur l'offre de soins de santé aux sans-abri ; les résultats de tests sur l'efficacité du nombre de plus en plus important de travailleurs sociaux ; rendre ces questions publiques auprès des professionnels et du grand public.

► Les RSN précisent également les bonnes pratiques qui ciblent un large public, dont les personnes sans abri. Il s'agit entre autres de programmes visant les aspects de santé, la question de l'endettement et l'inclusion active.

La Finlande : « La promotion de la santé et de la capacité fonctionnelle dans la ville de Tampere ». Cette bonne pratique couvre en partie la population des sans-abri connaissant des problèmes de santé mentale et de toxicomanie. Les principaux objectifs de ce processus sont la prévention, la détection et l'intervention précoces et les soins et les traitements de grande qualité, la réinsertion et le soutien social.

L'Autriche : « Le compte de crédit pour les personnes touchées par la pauvreté/les personnes sans liquidités ». Cette bonne pratique couvre en partie la population sans domicile. L'un de ses buts est de promouvoir l'inclusion sociale et la réinsertion dans la vie économique normale au moyen d'un compte courant – un élément important dans la réinsertion des personnes sans abri – c'est-à-dire via « la stabilisation de la situation de vie en leur permettant d'ouvrir un compte de crédit temporaire. »

Le Royaume-Uni: Il y a deux bonnes pratiques qui couvrent en partie les personnes faisant l'expérience du sans-abrisme. Tout d'abord, il y a la pratique des « entreprises sociales ». Il s'agit d'un emploi rémunéré pour des personnes les plus défavorisées sur le marché du travail, y compris les personnes sans abri. Deuxièmement, en Écosse, le "Money Matters Financial Learning Project" (*Projet d'apprentissage financier L'argent importe*) à Inverclyde a pour objectif de promouvoir l'apprentissage de l'argent et les aptitudes vis-à-vis de l'argent via un éventail d'approches.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR RENFORCER LA MOC DANS LE DOMAINE DU SANSABRISME

Dans cette section, nous tirons les conclusions de l'analyse ci-dessus, et proposons des actions au niveau de l'UE pour développer des initiatives sur la base du contenu du cycle 2008-2010 de RSN et pour utiliser au maximum le potentiel de la Méthode ouverte de coordination dans le domaine du sansabrisme.

3.1 Les politiques visant les sans-abri dans les RSN : complètes, ambitieuses, innovantes

► **Les politiques:** De plus en plus, les pays traitent la question du sansabrisme de façon complète. Néanmoins, le manque d'informations détaillées (données, financement, etc.) dans les RSN rend l'évaluation de l'impact réel de ces politiques difficile. Tous les pays n'ont pas le même profil de personnes sans abri et vont dès lors se centrer sur différents aspects du sansabrisme: certains pays développent des stratégies pour réduire le nombre de personnes dormant dans la rue, d'autres pays se concentrent sur la réinsertion (par l'emploi, par le logement, par la santé). Les solutions au sansabrisme sont en général développées en partenariat avec les acteurs concernés, ce qui mène à des solutions innovantes et plus efficaces. En outre, il y a une tendance au renforcement de la coopération entre l'administration en charge des affaires sociales et celle qui s'occupe du logement (en Finlande, en Suède, en Pologne, au Danemark, au Portugal, en Slovénie, pour n'en citer que quelques-uns). Il y a des divergences dans les approches de politiques en fonction des contextes nationaux, mais il existe une convergence manifeste sur le besoin pressant d'actions concertées de lutte contre le sansabrisme au niveau de l'UE.

► **Les données :** Les données sur le sansabrisme ne sont disponibles que dans un tiers des RSN 2008-2010, ce qui ne veut pas dire que seuls ces pays possèdent des données sur le sansabrisme. De nombreux pays ont des systèmes de documentation sur le sansabrisme et d'autres méthodes de mesure du sansabrisme, mais n'en ont pas fait références dans le RSN. Afin de suivre les progrès réalisés dans la lutte contre le sansabrisme au niveau de l'UE, il est essentiel de développer des indicateurs basés sur des données solides et comparables. De nombreux progrès ont été réalisés depuis le lancement de la stratégie de l'UE en 2001, et des développements en termes de mesure du sansabrisme sont promus via le programme PROGRESS qui avait financé une étude de l'UE sur la mesure du sansabrisme et qui finance actuellement un autre projet sur les systèmes d'information sur le sansabrisme (MPHASIS). De telles initiatives devraient mener à une amélioration dans ce domaine dans le prochain cycle de rapports nationaux.

► **Les objectifs:** Les objectifs en matière de sansabrisme varient dans les RSN, mais de façon générale, ils sont assez ambitieux si on les compare à ceux des cycles précédents. Ceci est en particulier le cas pour les plus petits pays comme la Finlande, l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark. Dans ces pays, il y a un changement clair en direction d'une réduction du sansabrisme plutôt que d'une simple gestion du problème en augmentant l'offre d'hébergements d'urgence, ce qui devrait être une source d'inspiration pour d'autres pays. Les objectifs nationaux sont de plus en plus utilisés dans différents pays de l'UE, ce qui est d'autant plus crucial compte tenu de l'appel du Parlement européen à mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue d'ici 2015. Un tel objectif européen, vers lequel tous les pays de l'UE peuvent progresser en utilisant leurs propres objectifs, leurs propres méthodes et leurs propres approches, est plus que jamais un objectif réaliste. L'étape suivante sera d'élaborer un consensus sur la manière de répondre à cet appel de manière concertée via la MOC.

► **Les bonnes pratiques:** Certaines politiques et certains projets intéressants ont été soulignés comme étant de bonnes pratiques dans la lutte contre le sansabrisme dans un petit peu moins d'un tiers des RSN, ce qui démontre que les pays souhaitent échanger des informations sur le sansabrisme. Il est important d'élaborer à partir de ces bonnes pratiques dans les programmes de révision par les pairs 2009 et 2010 avec des pays utilisant des approches similaires. Afin de

permettre une bonne évaluation par les pairs des bonnes pratiques en matière de lutte contre le sans-abrisme, il est nécessaire de parvenir très vite à un *consensus* sur les buts de la politique publique en matière de lutte contre le sans-abrisme afin de développer les points de référence (« benchmarks ») adéquats. L'évaluation de telles bonnes pratiques variera si les buts de la politique sont la gestion de l'urgence, la réinsertion des personnes sans domicile ou la réduction/l'élimination du sans-abrisme. Dans tous les cas, il est plus clair que jamais qu'il y a beaucoup de potentiel d'apprentissage au niveau des politiques sur le sans-abrisme en 2009 et 2010 dans le cadre de la MOC.

Pour conclure, les politiques nationales de lutte contre le sans-abrisme ont parcouru un long chemin depuis le premier cycle de rapports nationaux. Il est néanmoins important de remarquer que de nombreux autres domaines de politiques auront un impact sur la mise en œuvre effective de ces politiques et de ces programmes. La prévention du sans-abrisme et la réinsertion des personnes sans abri et des familles sans abri imposera de développer des politiques et des services efficaces dans des domaines comme le transport, le logement, l'emploi l'éducation, etc. Grâce à l'amélioration de la comparabilité et de la qualité des données sur le sans-abrisme dans les années à venir, il devrait finalement être possible de mesurer l'impact des politiques visant les sans-abri sur la vie des personnes qui font l'expérience du sans-abrisme.

3.2 Pertinence des RSN : nationale ou européenne?

► **Le niveau national - les RSN ne sont pas utilisées comme instrument de politique :** Les cycles périodiques de rapports nationaux sont généralement perçus par les membres de la FEANTSA comme une initiative européenne. Les rapports nationaux sont préparés au niveau national, mais pour être utilisés au niveau de l'UE (comme référence dans les révisions par les pairs, dans les évaluations, dans les recherches) et *non* pour être utilisés au niveau national. En termes de contenu, les RSN fournissent simplement une vue d'ensemble de tous les problèmes liés à la pauvreté/ aux retraites/ aux soins de santé et sont en général destinés à être lus par la Commission européenne et d'autres pays de l'UE. Les consultations sur les RSN sont considérées comme des moyens utiles de rassembler tous les acteurs autour du problème de la pauvreté, mais les discussions se centrent davantage sur le contenu du rapport et non sur le développement de réponses efficaces à différents phénomènes liés à la pauvreté au niveau national. Cependant, ces consultations pour le RSN peuvent dans certains cas attirer l'attention sur de nouveaux problèmes ou lancer des discussions qui mèneront ensuite à de nouvelles actions de politiques au niveau national. Si ces rapports sont utilisés de manière efficace au niveau de l'UE pour développer des projets transnationaux adaptés (comme le projet MPHASIS sur l'amélioration de la collecte des données sur le sans-abrisme) conformément aux priorités-clés communes/européennes, le processus des rapports nationaux peut finalement avoir un impact au niveau national.

► **Le niveau européen - utile pour la fixation d'un ordre du jour européen social :** Au niveau de l'UE, les rapports nationaux sont un instrument utile pour les acteurs de l'UE (les institutions de l'UE, les réseaux européens, les chercheurs, etc.) pour évaluer les progrès en termes de politiques en matière de pauvreté et pour développer un apprentissage mutuel sur les priorités-clés. Elles sont utiles pour fixer l'ordre du jour politique de l'UE en matière d'inclusion sociale et pour comprendre les priorités émergentes au niveau national afin de pouvoir prendre des mesures concertées sur des problèmes spécifiques (comme la pauvreté des enfants, le sans-abrisme). Les RSN ne sont néanmoins pas considérés comme les instruments-clés de la MOC – les instruments d'apprentissage mutuel sont de loin des instruments plus populaires dans le cadre desquels les progrès en matière de politiques peuvent réellement avoir lieu. L'apprentissage mutuel n'a cependant lieu que dans le cadre des révisions par les pairs ad hoc et dans les projets transnationaux. Bien que les informations contenues dans les RSN ne soient pas très détaillées, cela fournit néanmoins une base solide pour le développement du potentiel d'apprentissage mutuel de la MOC – potentiel actuellement *sous-utilisé*.

3.3 Jeter les jalons d'un cadre européen consensuel sur le sans-abrisme

► **Apprentissage mutuel *stratégique*** : L'apprentissage mutuel est l'essence même de la MOC qui vise à coordonner et faciliter les échanges sur les politiques d'inclusion sociale plutôt qu'harmoniser les politiques nationales d'inclusion sociale. Le potentiel de l'apprentissage mutuel sur le sans-abrisme est très élevé (l'impact des précédents examens par les pairs européens sur le sans-abrisme le démontre clairement). La Commission européenne joue un rôle important pour faciliter les échanges, mais l'apprentissage mutuel nécessite une base plus solide. Une *année light* sur le sans-abrisme en 2009 pourrait offrir cette base et aboutir à un consensus politique sur la signification du sans-abrisme, sur les éléments clés des stratégies de lutte contre le sans-abrisme et sur les principaux défis pour l'avenir, ce qui rendrait le travail de l'UE sur le sans-abrisme beaucoup plus efficace. Il permettrait à l'Union européenne de se montrer plus entreprenante sur le problème du sans-abrisme (comme c'est le cas pour la pauvreté des enfants, par exemple). Le volet de la MOC consacré à l'apprentissage mutuel concerne le rassemblement d'experts nationaux et locaux en vue d'échanger des informations pratiques sur la mise en œuvre de politiques dans les domaines couverts par les stratégies multidimensionnelles anti-pauvreté soulignées dans les rapports stratégiques nationaux. Par conséquent, l'apprentissage mutuel peut permettre des progrès politiques même si le contexte politique plus large (Lisbonne) n'y est pas entièrement favorable. Pour garantir un impact réel, il est essentiel de travailler davantage en collaboration avec des réseaux européens financés par l'UE qui peuvent faciliter l'apprentissage mutuel transnational en vue de mettre sur pied des centres européens de connaissances/ressources sur des thèmes prioritaires spécifiques et de rassembler une gamme la plus large possible d'acteurs. Les réseaux européens comme la FEANTSA peuvent soutenir la mise en œuvre des rapports nationaux en facilitant les échanges d'expertise entre les ONG, les autorités publiques, les chercheurs et d'autres acteurs importants.

► **Atteinte d'un consensus** : Comme le résume la [Communication 2008 de la Commission européenne sur le renforcement de la Méthode ouverte de coordination](#) : « Certaines mesures (parmi celles proposées) équivalent à la consolidation des pratiques existantes. D'autres, en particulier la fixation d'objectifs, impliquent des changements plus importants et nécessiteront l'atteinte d'un consensus parmi les États membres et les acteurs. » Afin de mesurer les progrès des politiques sur l'inclusion sociale, il est essentiel d'atteindre un consensus sur la manière avec laquelle il convient de combattre l'exclusion sociale. Toutefois, ce consensus n'existe pas encore dans tous les domaines de l'inclusion sociale. Le sans-abrisme en est un exemple. L'apprentissage mutuel est un outil essentiel pour atteindre un consensus parmi les 27 pays de l'UE qui ont tous des approches différentes pour lutter contre la pauvreté. Une approche plus stratégique par rapport à l'apprentissage mutuel dans le cadre de la MOC est par conséquent nécessaire afin d'avoir un impact plus direct sur le changement politique dans les différents États membres – à cette fin, la FEANTSA demande des cadres politiques européens consensuels sur des thèmes prioritaires spécifiques afin de renforcer l'impact de l'apprentissage mutuel transnational dans la MOC.

► **Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme** : La FEANTSA a proposé que la Commission européenne organise une conférence de consensus européenne autour d'un ou plusieurs thèmes prioritaires du pilier européen sur l'inclusion sociale au cours de l'année européenne sur la pauvreté et l'exclusion sociale en 2010. Une année légère européenne sur le sans-abrisme pourrait se conclure par une conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme en 2010. L'*année light* européenne 2009 pour la MOC pourrait être un cadre utile pour résumer ce qui a été réalisé au cours de ces 15-20 dernières années en termes de connaissance et de compréhension du sans-abrisme, ainsi qu'au niveau des développements politiques actuels. Une conférence de consensus dirigera alors l'action européenne et la coopération transnationale vers des objectifs communs.

Annexe : European Typology on Homelessness and housing exclusion – ETHOS

Tableau 0.1 Proposition de mise à jour des catégories et des définitions ETHOS						
	Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique	
v Catégorie Conceptuelle v	SANS ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1,1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
		2	Personnes en hébergement d'urgence	2,1	Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
	SANS LOGEMENT	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3,1	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
				3,2	Logement provisoire	
				3,3	Hébergement de transition avec accompagnement	
	LOGEMENT PRÉCAIRE	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4,1	Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
				5	Personnes en hébergement pour immigrée	5,1
		5,2	Hébergement pour travailleurs migrants			
		6	Personnes sortant d'institutions	6,1	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 ^e anniversaire)
				6,2	Institutions médicales ¹¹	
				6,3	Institutions pour enfants / homes	
		7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7,1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
	7,2			Logement accompagné pour ex-sans-abri		
LOGEMENT PRÉCAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8,1	Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement	
			8,2	Sans bail de (sous-)location	Occupation d'une habitation sans bail légal	
			8,3	Occupation illégale d'un terrain	Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal	
9	Personnes menacées d'expulsion	9,1	Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels		
		9,2	Avis de saisie (propriétaire)	Quand le prêteur possède un avis légal de saisie		
10	Personnes menacées de violences domestiques	10,1	Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques		
LOGEMENT INADÉQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11,1	Mobile homes	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel	
			11,2	Construction non conventionnelle	Abri, baraquement ou cabane de fortune	
			11,3	Habitat provisoire	Baraque ou cabine de structure semi permanente	
12	Personnes en logement indigne	12,1	Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction		
13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13,1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables		

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an.
Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

¹¹ Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.



La FEANTSA est soutenue par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter:
http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.