



FEANTSA

**L'urgence sociale  
Une problématique qui s'aggrave  
et exige une attention urgente  
Rapport thématique 2005 de la FEANTSA**

*Le présent rapport se fonde sur les contributions des membres de la FEANTSA, sur les résultats du Forum européen de la FEANTSA sur l'urgence sociale dans les métropoles européennes : pratiques actuelles et défis pour l'avenir (Paris, octobre 2005), sur les recherches menées en 2005 par l'Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA et sur les débats au sein du Conseil d'administration de la FEANTSA. Le Conseil d'administration de la FEANTSA l'a adopté formellement en octobre 2006.*

La FEANTSA bénéficie du soutien financier de la Commission européenne  
Les opinions exprimées appartiennent à leurs auteurs et la Commission européenne décline toute responsabilité  
pour l'utilisation qui peut être faite des informations présentées.

<b>TABLE DES MATIERES</b>
---------------------------

TABLE DES MATIERES .....	2
1. INTRODUCTION .....	3
2. LE CONCEPT D' « URGENCE SOCIALE » .....	4
3. POLITIQUES DE PRISE EN CHARGE DE L'URGENCE SOCIALE .....	6
3.1. L'EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT : PROBLEMATIQUE EXCLUSIVEMENT HIVERNALE ? .....	6
3.2. QUI EST RESPONSABLE ? L'IMPORTANCE DU ROLE DES AUTORITES LOCALES.....	7
3.3. REPRESSION OU INTEGRATION : LA REPRESSION EST-ELLE INCONTOURNABLE ? .....	8
3.4. COOPERATION ET MISE EN RESEAU : IMPERATIFS DE REUSSITE .....	9
4. QUI VIT DANS LA RUE ET POURQUOI ? .....	11
4.1. LE PROFIL DES HABITANTS DE LA RUE .....	11
4.2. PARCOURS VERS EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT .....	13
4.2.1. Le logement .....	13
4.2.2. L'emploi.....	14
4.2.3. Liens sociaux.....	15
4.3. PARCOURS DE SORTIE D'EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT .....	15
5. SUIVI DE L'EVOLUTION DU PROFIL DES HABITANTS DE LA RUE : L'IMPORTANCE DE LA COLLECTE DES DONNEES.....	17
5.1. LE POINT DE VUE DU SECTEUR ASSOCIATIF ET DES POUVOIRS PUBLICS SUR LE RECENSEMENT DES HABITANTS DE LA RUE.....	17
5.2. DEFINIR L'EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT : UNE OBLIGATION POUR GARANTIR L'UTILITE DE LA COLLECTE DES DONNEES .....	18
5.3. COMMENT COLLECTER LES DONNEES ? LE PRAGMATISME FONCTIONNE .....	18
5.4. QUAND RECENSER ?.....	20
5.5. QUI RECENSE ? .....	21
5.5.1. Les pouvoirs publics .....	21
5.5.2. Le secteur associatif .....	21
5.5.3. Responsabilité partagée .....	22
5.6. COMBIEN Y A-T-IL D'HABITANTS DE LA RUE EN EUROPE ?.....	23
6. DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE DES HABITANTS DE LA RUE : PANORAMA ET EVALUATION .....	24
6.1. QUELLES PRISES EN CHARGE SONT DISPONIBLES ? .....	24
6.1.1. Le travail social de rue : rencontrer les besoins des personnes où elles se trouvent....	24
6.1.2. Les centres d'hébergement d'urgence : un premier pas vers la réinsertion ou seulement un toit ? .....	27
6.2. POURQUOI LA PRISE EN CHARGE DES HABITANTS DE LA RUE N'EST-ELLE PAS TOUJOURS UNE REUSSITE ? LE POINT DE VUE DES PRESTATAIRES DE SERVICES .....	32
7. CONCLUSIONS.....	36

## 1. INTRODUCTION

En 2005, la FEANTSA s'est penchée sur le thème de l'urgence sociale (expression à laquelle renvoie également l'expression « exclusion extrême du logement » et le terme « sans-abri »), tous deux utilisés ci-dessous) et a analysé les politiques déployées pour accompagner les personnes (également appelées « habitants de la rue » et « sans-abri » ci-dessous) obligées de vivre dans des espaces publics ou en centre d'hébergement d'urgence. Cette étude constitue le suivi des études intitulées « Immigration et exclusion liée au logement » (2002), « Mise en réseau et exclusion liée au logement » (2003) et « Prévention de l'exclusion liée au logement » (2004). Ces études sont disponibles sur le [site internet de la FEANTSA](#).

La FEANTSA a décidé de profiter des décisions, d'une part, de l'Union européenne visant à adopter une approche plus ciblée de l'exclusion sociale et, d'autre part, du Conseil EPSCO (Affaires sociales) dans le but de promouvoir le « traitement de l'exclusion résidentielle au rang de priorité des politiques européennes de lutte contre la pauvreté », pour approfondir son étude de l'exclusion extrême du logement et analyser la place des mesures de lutte contre ce phénomène dans les stratégies générales de lutte contre l'exclusion résidentielle, et ce avec l'espoir que l'Union européenne valorise certains des constats posés dans le nouveau contexte politique européen.

L'objet du présent rapport est de synthétiser les rapports nationaux que les organisations membres ont préparés à partir du [questionnaire européen](#) élaboré par la FEANTSA. Il aborde ainsi les cinq thématiques suivantes :

- le concept d'urgence sociale (ou d'exclusion extrême du logement) ;
- les politiques de lutte contre l'exclusion extrême du logement ;
- le profil des habitants de la rue ;
- la mesure de l'exclusion extrême du logement ;
- la prise en charge des habitants de la rue.

La définition de l'exclusion extrême du logement utilisée dans ce rapport se fonde sur la Typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS) mise au point par la FEANTSA. ETHOS s'affranchit complètement des définitions juridiques des Etats membres de l'Union européenne pour se fonder sur les conditions de vie des personnes. L'exclusion extrême du logement relève de la première catégorie conceptuelle d'ETHOS, celle des « sans-abri », et plus précisément sur ses deux premières catégories opérationnelles, qui recouvrent (1) les « personnes vivant dans un espace public » et (2) les « personnes séjournant en hébergement d'urgence ». Pour de plus amples informations concernant ETHOS, cliquer [ici](#).

## 2. LE CONCEPT D' « URGENCE SOCIALE »

Dans ce chapitre, nous utiliserons l'expression purement française d' « urgence sociale » afin de faciliter la lecture.

En 2004, la FNARS, membre français de la FEANTSA, a demandé à la FEANTSA de co-organiser avec elle à Paris une grande conférence sur le thème de l'urgence sociale. Le Conseil d'administration de la FEANTSA a accepté la proposition et a même choisi l'urgence sociale comme thème principal du travail de la FEANTSA en 2005. L'une des premières préoccupations de la FEANTSA a consisté à préciser la signification du concept d'urgence sociale, qui s'est révélé spécifiquement français.

En France, l'expression « urgence sociale » désigne en effet non seulement la situation d'urgence dans laquelle se trouvent les personnes mais aussi l'ensemble des dispositifs d'intervention destinés à sa prise en charge. Or, cette expression est difficile à traduire en anglais. En effet, si elle renvoie aussi bien, dans le contexte anglo-saxon, à l'exclusion extrême du logement (*street homelessness*) qu'au « sans-abrisme » (*rooflessness*) ou encore au mode de vie des habitants de la rue eux-mêmes (*rough sleeping*), il n'existe par contre pas de terme générique commun désignant l'ensemble des structures qui travaillent avec les habitants de la rue. L'anglais recourt à une série de termes et de périphrases tels que *crisis intervention services* (« services d'intervention en situation de crise »), *direct access services* (« services directement accessibles »), *emergency services* (« services d'urgence »), *frontline services* (« services de première ligne »), etc. En France, le concept d'urgence sociale renvoie à un éventail de dispositifs de prise en charge clairement définis destinés aux personnes en situation d'urgence de ce type, comme par exemple les habitants de la rue.

Le concept d'urgence sociale plonge ses racines dans le monde médical. C'est le Service d'aide médicale d'urgence (mieux connu sous son acronyme, SAMU) lié aux hôpitaux qui a inspiré une nouvelle approche de l'exclusion extrême du logement. En 1993, le Dr Xavier Emmanuelli créait en effet à Paris un organisme parapublic baptisé « SAMU **social** », que l'on pourrait paraphraser par l'expression « Service d'aide sociale d'urgence ». Selon le Dr Emmanuelli, le terme « urgence » désigne une approche qui inclut toutes les actions déployées pour porter secours à toute personne en situation de détresse immédiate et dont la vie est en danger à court ou moyen terme.

Selon Xavier Emmanuelli, ce danger inclut l'absence d'abri, l'exposition aux éléments (et en particulier au froid), un manque d'hygiène grave, la violence, un état de santé très dégradé, la malnutrition et la faim. La notion d'urgence sociale a reçu une reconnaissance officielle en 1998 lors de son inclusion dans la Loi contre l'exclusion imposant une réponse immédiate aux situations d'urgence sociale. Cette Loi introduisait également la notion de « veille sociale » renvoyant à l'obligation faite aux pouvoirs publics d'assurer le suivi actif des situations d'urgence sociale. L'essor du concept d'urgence sociale en France a donné naissance à une approche radicalement novatrice de l'exclusion extrême du logement. L'adoption de la Loi a en effet débouché sur la création et l'organisation de tout un secteur de l'urgence sociale existant en parallèle des domaines plus larges et plus traditionnels que sont l'exclusion résidentielle et la pauvreté mais entretenant des liens étroits avec eux. Le secteur de l'urgence sociale rassemble une série de dispositifs tels que des numéros verts d'urgence, des équipes d'intervention de rue, des centres d'hébergement d'urgence (CHU), des centres de jours, etc.

En France, comme dans d'autres pays traditionnellement dotés de dispositifs de couverture sociale universelle, ne serait-ce que reconnaître que de telles situations extrêmes d'exclusion et de pauvreté ont pu voir le jour et qu'une approche résolument novatrice et ciblée – dont l'objectif premier ne serait pas de garantir le bien-être des personnes mais, bien plus prosaïquement, de sauver des vies – est nécessaire pour y faire face a nécessité ce qu'il faut bien appeler une petite révolution. C'est pour cette raison qu'il paraît très important de pouvoir traduire le concept d'urgence sociale, ou des concepts approchants, dans d'autres langues.

La plupart des autres pays d'Europe considèrent l'exclusion extrême du logement comme une problématique spécifique. Toutefois, seuls quelques pays se sont dotés de dispositifs de prise en charge aussi ciblés qu'en France. Tous les pays européens possèdent des politiques et des dispositifs de prise en charge des besoins immédiats (c'est-à-dire potentiellement mortifères, comme pourrait les appeler le Dr Emmanuelli) des personnes qui vivent dans la rue ou dans des lieux inadaptés au logement. Ainsi, tous sont plus ou moins familiers de l'urgence du problème de l'exclusion extrême du logement. Pour autant, tous n'ont pas acquis, comme la France, le sentiment fort et évident d'une responsabilité publique et morale de traiter l'urgence sociale. Et rares sont les pays qui ont formalisé le concept d'urgence sociale par le biais d'une approche réglementaire spécifique.

Le concept d'urgence sociale est utile pour faire de l'exclusion extrême du logement une thématique sociétale et non plus simplement la responsabilité (voire, comme il est fréquent dans certains pays, la faute) des personnes qui vivent dans la rue elles-mêmes. Le concept d'urgence sociale renvoie davantage aux racines structurelles de la problématique de l'exclusion extrême du logement – et donc à la responsabilité de la société et des pouvoirs publics – qu'à ses causes individuelles.

Plusieurs membres de la FEANTSA ont néanmoins exprimé d'importantes réserves quant à l'utilisation de concepts tels que l'urgence sociale, surtout pour décrire un secteur à part entière. Selon eux, l'introduction d'un concept fort et monolithique tel que celui d'urgence sociale risque de déboucher sur une approche par trop compartimentée de la thématique plus vaste que constitue l'exclusion résidentielle et donc de maintenir trop longtemps les personnes sans abri dans des dispositifs ciblés sur les situations de crise.

### 3. POLITIQUES DE PRISE EN CHARGE DE L'URGENCE SOCIALE

#### 3.1. L'EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT : PROBLEMATIQUE EXCLUSIVEMENT HIVERNALE ?

Dans plusieurs pays, les dispositifs de prise en charge d'urgence des habitants de la rue ne fonctionnent que durant les mois d'hiver. D'approche apparentée à celle du Samu social, ils ont pour objectif d'éviter les décès dus au froid et aux intempéries.

Dans la quasi-totalité des pays d'Europe, des dispositifs d'urgence sont accessibles l'hiver aux habitants de la rue. Des « plans hivernaux » et des « dispositifs grands froids » existent pour les habitants de la rue aussi bien dans le sud de l'Europe que dans le nord. Ces plans sont particulièrement exemplaires de l'approche très ponctuelle de la prise en charge de l'exclusion extrême du logement. Les habitants de la rue ne reçoivent d'aide que lorsque le danger de mort est immédiat. De nombreuses études montrent que la vie des habitants de la rue n'est pas nécessairement plus menacée en hiver que pendant les autres saisons et que c'est donc la peur de voir des gens mourir de froid qui, partout en Europe, amène les pouvoirs publics à prendre des mesures spécifiques pour « mettre les sans-abri à l'abri ».

Plusieurs membres de la FEANTSA affirment dans leur rapport que les mesures supplémentaires d'application en période hivernale sont bien souvent prises sous la pression de l'opinion publique qui oblige les autorités à faire preuve de compassion envers les personnes en situation d'exclusion extrême. Ces mesures ne procèdent que rarement d'un véritable engagement des décideurs à éradiquer l'exclusion extrême du logement.

La plupart des pays possèdent des structures de prise en charge d'urgence des habitants de la rue ouvertes toute l'année. Le plus souvent, cette prise en charge s'effectue en centre d'hébergement d'urgence (voir le chapitre 5 pour une description et une évaluation des divers dispositifs de prise en charge).

Dans un nombre plus restreint de pays, les dispositifs de prise en charge d'urgence s'inscrivent dans une stratégie plus vaste de lutte contre l'exclusion résidentielle. Ces pays cherchent à sortir le plus rapidement possible les habitants de la rue des structures de premier accueil d'urgence pour les confier à des dispositifs spécialisés dans la réinsertion des personnes sans domicile fixe, voire directement à des prises en charge généralistes.

#### **La *Rough Sleepers Strategy* (Angleterre)**

Depuis la fin des années 90, l'action de la *Rough Sleepers Unit* (RSU, « Unité de prise en charge des habitants de la rue ») et de ses partenaires a permis une diminution de plus des deux tiers du nombre d'habitants de la rue en Angleterre. Le travail de cette unité est assez novateur : elle a adopté une approche étroitement ciblée sur son but, des objectifs précis à atteindre dans des délais fixés lui ont été assignés et un budget important a été dégagé pour lui permettre de les atteindre. L'approche de la RSU consiste à éviter de rendre l'existence des habitants de la rue moins inconfortable afin de ne pas les encourager à pérenniser ce mode de vie. Au contraire, elle encourage les personnes sans domicile fixe à s'engager dans un parcours de réinsertion. La mission de la *Rough Sleepers Unit* (RSU), créée en avril 1999, consistait à ramener aussi près que possible de zéro le nombre d'habitants de la rue en Angleterre, et au minimum à en réduire le nombre des deux tiers d'ici 2002. En

décembre 2001, la RSU annonçait avoir atteint son objectif à minima et estimait à 530 le nombre moyen de personnes passant la nuit en rue en Angleterre, soit une baisse de 71 % depuis 1998. Les chiffres les plus récents montrent que cette réduction perdue en Angleterre puisque moins de 600 personnes peuvent aujourd'hui être considérées comme vivant en rue. De nombreuses informations sont disponibles concernant la *Rough Sleepers Initiative* anglaise. En 2004, l'Union européenne a coordonné une évaluation par les pairs de cette stratégie et la FEANTSA l'a soumise à une évaluation parallèle par les pairs qui en analyse de manière détaillée les forces et les faiblesses. Pour de plus amples informations, cliquer [ici](#).

### **3.2. QUI EST RESPONSABLE ? L'IMPORTANCE DU ROLE DES AUTORITES LOCALES**

Tous les membres de la FEANTSA reconnaissent que la lutte contre l'exclusion extrême du logement constitue une responsabilité publique.

Dans la plupart des pays d'Europe, les pouvoirs publics sont impliqués, directement ou indirectement au travers du financement d'associations, dans la prise en charge d'urgence des habitants de la rue.

Dans la plupart des pays, ils sont associés à la prise de décision à divers niveaux. Presque partout, les pouvoirs publics locaux sont les principaux acteurs de la lutte contre l'exclusion extrême du logement. Le rôle des gouvernements nationaux et régionaux (dans la plupart des Etats fédéraux) se borne généralement à élaborer le cadre politique et financier dans lequel les pouvoirs publics locaux agissent pour aider les habitants de la rue. Il existe deux modèles principaux : soit les pouvoirs publics locaux fonctionnent dans le cadre d'une stratégie nationale ou (dans la plupart des Etats fédéraux) régionale structurée et financée, soit ils agissent sans cadrage ni financement national ni régional. L'efficacité de l'action des pouvoirs publics locaux est proportionnelle au soutien politique et financier que leur apportent les décideurs nationaux et/ou régionaux.

Dans plusieurs pays, les autorités nationales et régionales (dans la plupart des Etats fédéraux) ont mis sur pied des stratégies claires de lutte contre l'exclusion extrême du logement, au sein desquelles le rôle des pouvoirs publics locaux est précisément défini. Dans quelques pays seulement, tels que l'Ecosse, les pouvoirs publics locaux sont juridiquement tenus de fournir un hébergement et un accompagnement à tous les habitants de la rue. Dans les autres pays, il n'existe aucune obligation juridique mais des fonds et des conseils sont disponibles. Plusieurs pays, à l'instar du Danemark, de la Norvège et de l'Irlande, ont obtenu une réduction très significative du nombre d'habitants de la rue de cette manière.

Dans quelques pays comme la Hongrie, ce sont les autorités régionales et non les pouvoirs publics locaux qui ont principalement en charge la mise en œuvre de la politique gouvernementale de lutte contre la forme la plus extrême d'exclusion résidentielle. Cette approche peut s'avérer nécessaire dans les pays où les fonds disponibles ne sont pas suffisants pour lutter efficacement contre ce phénomène et où les pouvoirs publics locaux risquent de succomber à la tentation d'encourager les habitants de la rue à aller chercher une solution à leurs difficultés dans une métropole voisine. Pour éviter cela, quelques pays imposent aux habitants de la rue de justifier d'attaches locales pour avoir accès à une aide et à un accompagnement. Bien sûr, cette obligation a de graves conséquences pour les sans-abri de zones rurales ou de petites villes qui ont « émigré » vers une métropole, peut-être

dans l'espoir d'y trouver un emploi, et qui s'y retrouvent une fois de plus sans ressources. Cette situation peut constituer un problème majeur dans certains pays d'Europe orientale.

Dans quelques pays, dont la République tchèque, les autorités nationales rejettent toute la responsabilité pour la problématique de l'exclusion extrême du logement (la Tchéquie a pourtant lancé une stratégie nationale en octobre 2005). Les pouvoirs publics locaux sont obligés d'aborder l'exclusion extrême du logement hors de tout cadre national et avec des moyens financiers très limités. Toute autorité qui met en place un bon dispositif de prise en charge risque fort d'attirer les habitants de la rue à la recherche d'un accompagnement en provenance d'une aire géographique débordant largement des frontières de son territoire. Confrontés à une telle situation, les pouvoirs publics locaux pourraient être tentés d'adopter une politique plus répressive, rendant ainsi moins visible la problématique de l'exclusion extrême du logement sans pour autant prendre le risque d'attirer sur son territoire les habitants de la rue d'autres territoires.

Dans certains pays, comme par exemple les Pays-Bas, le cadre politique national laisse une grande latitude aux pouvoirs publics locaux pour décider de leur approche de lutte contre l'exclusion extrême du logement. C'est la raison pour laquelle les Pays-Bas se caractérisent par une série d'approches locales différenciées. Alors que Rotterdam a opté pour une approche relativement répressive, la ville d'Utrecht a pour sa part réussi à élaborer une stratégie de plus longue haleine centrée sur l'intégration des habitants de la rue.

En Espagne, Etat fédéral, ce sont les gouvernements régionaux qui coordonnent la lutte contre l'exclusion extrême du logement. D'aucuns affirment pourtant qu'un cadre national serait le bienvenu parce que les habitants de la rue ne se formalisent pas des limites géographiques des entités fédérées et que les métropoles, comme Madrid et Barcelone, finissent par attirer bon nombre d'entre eux et doivent donc faire face à une part disproportionnée de la problématique de l'exclusion extrême du logement.

Dans quelques pays seulement, dont la Roumanie, l'engagement public dans la lutte contre l'exclusion extrême du logement est anecdotique et ce sont presque exclusivement les structures associatives qui assurent la prise en charge des personnes sans abri avec des subsides publics minimes, voire inexistantes.

La répartition des responsabilités ne paraît pas constituer le principal facteur permettant de définir la réussite des stratégies de prise en charge des habitants de la rue. L'existence d'une approche stratégique et de moyens financiers adéquats à l'échelon national (ou régional dans les Etats fédéraux) paraît plus importante.

### **3.3. REPRESSION OU INTEGRATION : LA REPRESSION EST-ELLE INCONTOURNABLE ?**

Tous les membres de la FEANTSA considèrent que la réinsertion des habitants de la rue au sein de la société doit faire l'objet de politiques spécifiques de prise en charge de l'exclusion extrême du logement. Contrairement à l'opinion publique, les membres de la FEANTSA pensent que vivre dans la rue n'est jamais un choix et que les sans-abri ne sont pas coupables de leur situation. Tous les membres de la FEANTSA sont convaincus qu'il est non seulement du devoir de la société de réinsérer les habitants de la rue au sein de la société, mais aussi que c'est réalisable. Toutefois, pour la plupart des habitants de la rue, la réinsertion constitue une démarche longue et parfois coûteuse. C'est pourquoi une approche à long terme est indispensable au succès de toute stratégie ciblant les habitants de la rue.



Les exemples de mesures répressives visant les habitants de la rue sont légion dans bien des pays. Or, non seulement ces mesures n'appuient pas le processus de réinsertion, mais elles y font obstacle dans bien des cas. Elles visent généralement à rendre l'exclusion extrême du logement moins visible et consistent le plus souvent à démonter les bancs publics, à fermer les stations de métro et les gares la nuit, à criminaliser la mendicité, etc.

Si tous les membres de la FEANTSA s'opposent fermement aux mesures de ce type, d'aucuns affirment qu'un minimum de répression est indispensable à l'efficacité des stratégies de prise en charge des habitants de la rue. Une approche tant soit peu coercitive serait en particulier nécessaire, dans certains pays où subsiste un noyau dur de sans-abri imperméables à toute démarche de réinsertion, pour garantir la prise en charge de tous les habitants de la rue, y compris ces irréductibles. La chercheuse britannique Suzanne Fitzpatrick a montré que la *Rough Sleepers Strategy* anglaise est devenue plus répressive après ses premières années de succès, c'est-à-dire dès que le nombre d'habitants de la rue eût diminué grâce à une stratégie plus consensuelle, articulée autour des besoins des habitants de la rue et donc davantage fondée sur la persuasion que sur la contrainte. Aujourd'hui au Royaume-Uni, vivre dans la rue est de plus en plus considéré comme un comportement antisocial<sup>1</sup>.

### **3.4. COOPERATION ET MISE EN RESEAU : IMPERATIFS DE REUSSITE**

L'exclusion extrême du logement est une problématique complexe qui exige des mesures politiques dans divers domaines tels que la santé, le logement, la sécurité, etc. Par conséquent, la coopération et la coordination politique sont indispensables entre divers cabinets et services ministériels aux différents échelons décisionnels. Il est tout aussi essentiel qu'un seul ministère ou service joue le rôle de chef de file et oriente les mesures de lutte contre ce phénomène. Il n'a pas été possible de déterminer précisément quel(s) ministère(s) ou service(s) sont le mieux à même d'assumer ce rôle directeur. La stratégie des pays où la direction des opérations repose entre les mains du ministère de la santé n'est ni plus ni moins efficace que celle des pays où c'est le ministère du logement, des affaires sociales, voire un autre encore, qui a l'exclusion extrême du logement en charge. Le plus important est que le service ou le ministère qui joue le rôle de chef de file ait accès à une expérience et à des connaissances suffisantes lui permettant d'acquérir une sorte d'ascendant sur les autres services et ministères.

Or, le principal détenteur de cette expérience et de ces connaissances en matière d'exclusion extrême du logement est le secteur associatif, du fait de l'engagement de longue haleine des structures qui le composent dans la lutte contre ce phénomène. C'est la raison pour laquelle il est important pour le chef de file de la lutte, quel qu'il soit, au niveau des pouvoirs publics, de collaborer avec le secteur associatif. Pourtant, les politiques de lutte contre l'exclusion extrême du logement reposent encore trop souvent sur de simples suppositions ou erreurs de jugement. L'élaboration de politiques fondées sur la réalité des faits passe impérativement par la concertation avec le secteur associatif.

S'il est important pour les autorités de collaborer avec les structures associatives du secteur, c'est aussi parce que ces dernières comptent souvent parmi les seuls acteurs capables, et désireux, de mettre en œuvre les stratégies élaborées par les décideurs politiques. En effet, si

---

<sup>1</sup> Suzanne Fitzpatrick et Anwen Jones, *Pursuing Social Justice or Social Cohesion: Coercion in Street Homelessness Policies in Angleterre* (« Justice sociale ou cohésion sociale ? La contrainte dans les politiques de lutte contre l'exclusion extrême du logement en Angleterre »), 2005.

certains pouvoirs publics sont aussi prestataires de services, la tendance actuelle est clairement à la sous-traitance de la prise en charge en tant que telle à des prestataires de services du secteur associatif.

## 4. QUI VIT DANS LA RUE ET POURQUOI ?

### 4.1. LE PROFIL DES HABITANTS DE LA RUE

La majorité des personnes qui vivent dans les rues de nos villes sont des hommes d'un certain âge (typiquement âgés de 40 à 50 ans). Ils présentent, pour la plupart, de graves troubles de la santé mentale et des dépendances. Ce profil prédomine au sein de la population des habitants de la rue depuis des décennies.

Il s'apparente au profil et au portrait romantique du *clochard* qui choisit délibérément ce mode de vie parce qu'il *apprécie* la liberté qui lui est associée. Tous les membres de la FEANTSA ont souligné dans leurs rapports que cette image romantique de l'habitant de la rue ne correspond en aucune manière à la réalité. L'existence des habitants de la rue est faite d'épreuves et se résume souvent à une lutte pour survivre. Les leaders d'opinion, que sont entre autres les médias et les décideurs politiques, ont trop souvent et trop facilement tendance à prétendre que le choix de vivre dans la rue est un aspect pertinent des parcours d'exclusion extrême du logement. Or, s'il est possible que certaines personnes, confrontées à des alternatives, préfèrent opter pour la rue, elles le font souvent parce que ces solutions sont inadéquates et ne rencontrent pas les besoins spécifiques de certains habitants de la rue. Parfois, les prestataires de services et les décideurs politiques sous-estiment les conséquences négatives de certaines réglementations et législations qui compliquent l'accès de certains habitants de la rue aux dispositifs de prise en charge. Dans la plupart des pays, par exemple, les foyers pour personnes sans domicile fixe n'accueillent que trop rarement – voire jamais – les habitants de la rue avec leur animal de compagnie. Or, les rapports de plusieurs de nos membres montrent que bien des habitants de la rue préfèrent passer la nuit dehors plutôt que d'abandonner leur « compagnon ». Le même constat s'applique aux sans-abri qui, présentant des dépendances sévères, refusent purement et simplement d'envisager tout séjour en centre d'hébergement où la consommation d'alcool ou de drogue est interdite.

Au Royaume-Uni aussi, l'exclusion extrême du logement est un phénomène qui concerne principalement des hommes *blancs*. En Ecosse, par exemple, 81 % des habitants de la rue sont des hommes et 83 % d'origine européenne. Comme ailleurs, les habitants de la rue du Royaume-Uni présentent souvent des troubles de la santé mentale. Une étude menée en 2000 à Glasgow révèle que plus de 75 % d'entre eux montraient des signes de névrose la semaine où l'enquête a été menée.

Dans plusieurs pays, les places disponibles en refuge d'urgence sont insuffisantes pour faire face à la demande. Dans ces pays, les prestataires de services doivent être sélectifs à l'entrée et réserver l'accès des refuges aux publics d'habitants de la rue qu'ils considèrent comme les plus vulnérables et les plus exposés aux aléas de la vie en rue. Cette approche sélective s'exerce souvent au détriment des hommes seuls en situation d'exclusion extrême du logement. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des pays, les personnes qui vivent en permanence dans la rue sont le plus fréquemment des hommes seuls.

Le profil des habitants de la rue évolue progressivement depuis quelques dizaines d'années. Et cette tendance paraît actuellement s'accélérer.

Dans pratiquement tous les pays d'Europe, on rencontre en effet de plus en plus de femmes et de familles monoparentales en situation d'exclusion extrême du logement.

A Paris, le numéro vert d'urgence 115 rapporte une augmentation spectaculaire (quelque 30 %) du nombre d'appels de femmes seules ou avec enfants entre 2002 et 2003.

Dans plusieurs pays, les structures d'accueil équipées pour accueillir les mères de famille et leurs enfants à la rue ne sont pas suffisamment nombreuses. En République tchèque, par exemple, il n'existe aucun dispositif d'accueil spécifique des mères seules en refuge, en conséquence de quoi les enfants sont souvent séparés de leur mère et placés en foyer d'accueil tandis que celle-ci est prise en charge en centre d'hébergement d'urgence.

Il apparaît également que les habitants de la rue sont de plus en plus jeunes ou de plus en plus âgés. On rencontre aujourd'hui des jeunes de 16 ou 17 ans qui vivent dans les rues des grands centres urbains. Les habitants de la rue âgés de vingt à trente ans représentent désormais une part nettement plus significative de la population totale des exclus extrêmes du logement. Certaines de nos organisations membres rapportent une augmentation de la proportion de personnes âgées parmi les usagers sans abri de leurs structures d'accueil. Rares sont les structures spécialisées capables d'assurer la prise en charge de ce public d'apparition relativement récente mais présentant des besoins spécifiques sur les plans de la santé et d'autres besoins plus généralement liés à l'âge.

Bien des habitants de la rue ont un passé d'institutionnalisation. En sortie d'institution pénale ou psychiatrique, les personnes qui n'ont pas de chez-soi sont apparemment très exposées à l'exclusion extrême du logement.

Dans les nouveaux Etats membres, les jeunes en sortie d'orphelinat et autres institutions de protection de la jeunesse semblent particulièrement exposés.

La majorité des habitants de la rue sont sans emploi. Dans plusieurs pays, toutefois, *les habitants de la rue possédant un emploi* ne sont désormais plus l'exception. De plus en plus de *travailleurs à bas revenus* n'ont tout simplement plus les moyens de se loger face à l'explosion des tarifs immobiliers (en particulier dans les grands centres urbains en plein développement) et risquent fort de connaître, par intermittence, des épisodes d'exclusion extrême du logement. La Ville de Paris a récemment dû admettre que quelques-uns des employés de son administration passent la nuit en centre d'hébergement d'urgence ou à la belle étoile parce qu'ils ne peuvent pas se permettre un logement décent.

Dans plusieurs pays d'Europe, une part significative des exclus extrêmes du logement sont immigrés en séjour irrégulier, voire demandeurs d'asile. Dans quelques pays, il est illégal de laisser un immigré en séjour irrégulier entrer dans un refuge d'urgence, ce qui aggrave encore leur situation alors que le refuge pour sans-abri constitue souvent pour eux la seule solution d'hébergement acceptable.

La plupart des membres de la FEANTSA n'évoquent aucune disproportion dans la présence relative des immigrés et/ou des minorités ethniques au sein du public des habitants de la rue. Dans quelques pays, toutefois, certaines minorités ethniques paraissent spécialement exposées à l'exclusion extrême du logement.

Au Danemark, les Inuits et les Groenlandais sont plus exposés à l'exclusion extrême du logement. Bien souvent, les détenus appartenant à ces minorités ethniques n'ont pas de solution de logement lorsqu'ils sortent de prison. Les Groenlandais condamnés à des peines de prison sont incarcérés en métropole (il n'y a pas de centre de détention au Groenland).

A leur libération, au Danemark donc, ils ne disposent d'aucuns liens sociaux leur permettant de rebondir, ce qui complique leur réinsertion et les rend particulièrement vulnérables à l'exclusion extrême du logement.

Contrairement à ce que l'on croit souvent, très peu de Roms dorment dans la rue ou en refuge d'urgence. Il semble que les liens sociaux qui caractérisent leurs communautés les protègent efficacement contre l'exclusion extrême du logement. Ceci dit, leurs conditions de logement, bien souvent déplorables, justifieraient à elles seules une attention certaine. La plupart des Roms qui connaissent des périodes d'exclusion extrême du logement sont de (très) jeunes gens en sortie d'institution.

La problématique de l'exclusion extrême du logement est essentiellement urbaine et est le plus visible dans les grands centres urbains. Toutefois, une bonne partie des habitants de la rue ne résidaient pas en ville avant de connaître l'exclusion extrême du logement. En Hongrie, par exemple, seuls 25 % des usagères et 75 % des usagers de foyers d'accueil d'urgence des métropoles ont toujours vécu dans un grand centre urbain.

Partout en Europe, les habitants de la rue présentent très fréquemment des troubles (graves) de la santé mentale. Dans plusieurs pays, l'augmentation du nombre de personnes sans domicile fixe (dont les habitants de la rue) observée ces dernières décennies trouve son origine dans la désinstitutionnalisation de la prise en charge de la santé mentale. La solution consistant à soigner les troubles de la santé mentale au sein de la collectivité ne paraît pas avoir constitué une bonne alternative pour les personnes les plus vulnérables : à leur sortie d'institution de soins psychiatriques, elles se sont retrouvées à la rue.

La relation de cause à effet entre désinstitutionnalisation des soins de santé mentale et exclusion extrême du logement paraît plus immédiate en Europe méridionale que dans le nord du continent.

## **4.2. PARCOURS VERS EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT**

Les membres de la FEANTSA s'accordent pour affirmer que les causes de l'exclusion extrême du logement sont principalement structurelles – taux élevé de chômage, envolée des prix de l'immobilier, Etat démissionnaire, etc. Ceci dit, interrogés sur les déclencheurs de leur situation, nombre d'habitants de la rue évoquent pour leur part des problèmes personnels, par exemple une rupture affective.

Les causes structurelles de l'exclusion extrême du logement semblent évoluer petit à petit. Partout en Europe, le coût et la qualité du logement gagnent manifestement en importance en tant que causes d'exclusion extrême du logement. Cette tendance explique également dans une certaine mesure l'évolution du profil des habitants de la rue, comme l'augmentation du nombre de jeunes, de femmes et de chômeurs parmi eux.

Le rôle du logement et de l'emploi, de même que les parcours d'exclusion extrême du logement et de réinsertion, sont abordés de manière plus détaillée ci-dessous.

### **4.2.1. Le logement**

Nous l'avons déjà mentionné, les personnes qui éprouvent des difficultés pour se loger décemment malgré un emploi rémunéré sont de plus en plus nombreuses. Il apparaît que, si l'emploi constitue un paramètre essentiel des parcours d'exclusion et d'inclusion, il ne

préserve pas des formes les plus extrêmes de pauvreté, au rang desquelles figure l'exclusion extrême du logement. Dans les métropoles, en particulier, le logement lui-même devrait être au centre des politiques de prévention et de lutte contre les formes les plus extrêmes d'exclusion résidentielle.

Les personnes très pauvres occupent souvent un emploi précaire ou à horaire irrégulier, ce qui limite leurs options de logement car les faiblesses des transports publics les empêchent de se rendre à leur travail si elles résident dans un quartier plus éloigné où le logement est abordable et/ou de meilleure qualité. Il apparaît donc que certaines personnes doivent choisir entre un logement de mauvaise qualité à proximité de leur lieu de travail et un meilleur logement très éloigné des bassins d'emploi où elles sont susceptibles de trouver un travail. Les marchés de l'emploi et du logement sont donc en situation de *concurrence*, surtout dans les centres urbains en plein développement, et les personnes en situation de pauvreté sont les premières victimes de cette situation.

Dans bien des métropoles, les personnes très vulnérables sur le marché du logement représentent désormais un *marché* intéressant pour certains propriétaires de taudis sans scrupules. Dans bon nombre de grandes villes, la demande de logements abordables est telle que ces logeurs peu scrupuleux peuvent se permettre d'exiger des loyers astronomiques pour des logements défectueux ou insalubres. Ce marché est tellement rentable que certains propriétaires n'hésitent pas à investir dans des immeubles en très mauvais état pour les louer tels quels. La plupart de nos membres expliquent que ces situations de logement particulièrement précaires mènent fréquemment à l'exclusion extrême du logement.

Il semble que bien des locataires vulnérables ne soient pas informés de leurs droits et que les pouvoirs publics soient peu enclins, voire réticents, à imposer des normes et des règles au marché immobilier. Certains de nos membres rapportent que les pouvoirs publics eux-mêmes logent parfois des personnes (souvent des demandeurs d'asile) dans des logements parfaitement indécents. Cette situation est inacceptable et porteuse de risques considérables, à la fois pour les occupants de ces logements et pour la collectivité. En France, par exemple, plusieurs incendies dramatiques ont ravagé des logements insalubres en 2005, faisant de nombreuses victimes et provoquant l'indignation de la population.

Le prix et la qualité du logement (voire les deux) sont des éléments clés des parcours d'exclusion résidentielle, voire d'exclusion extrême du logement dans les cas les plus graves.

Le prix et la qualité du logement peuvent également être problématiques pour les propriétaires-occupants. Dans les nouveaux Etats membres de l'Union européenne, les coûts annexes du logement – et en particulier le prix des services de base (gaz, électricité, etc.) – ont explosé suite à la libéralisation des marchés. Les cas de personnes qui se retrouvent à la rue parce que leur logement a été saisi et mis en vente pour payer leurs factures ne sont plus exceptionnels.

De manière plus générale, l'endettement (immobilier ou autre) est également devenu un facteur important, voire déclencheur, de l'exclusion résidentielle ou même de l'exclusion extrême du logement. Nos membres font état d'un nombre croissant d'usagers de foyers d'accueil d'urgence dont le surendettement est le problème le plus urgent.

#### **4.2.2. L'emploi**

Comme indiqué précédemment, emploi et logement sont intimement liés. L'habitant de la rue n'a bien souvent aucune perspective d'emploi. Il est en effet normalement impossible de

décrocher un emploi sans un domicile permanent ou au moins une adresse régulière.

Bien des habitants de la rue ont connu un parcours scolaire écourté, voire n'ont jamais été à l'école, ce qui limite leur employabilité. Plus important encore, l'expérience, même brève, de l'exclusion extrême du logement, affecte si gravement l'image de soi et la confiance en soi des habitants de la rue que l'emploi devient un objectif pratiquement impossible à atteindre.

Des recherches menées dans quelques pays ont montré qu'écourter au maximum les épisodes d'exclusion extrême du logement peut faire toute la différence en ce qui concerne les perspectives de réinsertion des habitants de la rue. Il est absolument essentiel d'intervenir le plus tôt possible auprès de ces personnes pour minimiser les risques d'aliénation sociale.

#### **4.2.3. Liens sociaux**

On constate, partout en Europe, la désintégration des liens sociaux. Le tissu des relations avec la famille, les amis et les connaissances se détricote au contact de la société moderne, et plus encore, de la ville. Les habitants de la rue (et les exclus du logement en général) déclarent que la solitude est l'un de leurs problèmes les plus graves. L'absence de liens sociaux et la solitude sont des accélérateurs de marginalisation induisant des dépendances à l'alcool et à la drogue qui aggravent la vulnérabilité à l'exclusion extrême du logement.

Selon le sociologue français Julien Damon, on peut définir l'exclusion résidentielle à partir du degré de *désocialisation* ou de *désaffiliation* des personnes. Il définit la *désocialisation* comme le processus par lequel l'individu perd le contact avec les normes et coutumes de la société et la *désaffiliation* comme celui par lequel se rompt tout lien avec l'environnement immédiat (famille, amis, travail, église, etc.). Bien des habitants de la rue connaissent les deux simultanément<sup>2</sup>.

Dans quelques pays, dont le Portugal, nos membres affirment que le relâchement des liens sociaux constitue la première cause d'exclusion extrême du logement. La reconstitution de ces liens constitue donc la première cible et la priorité des priorités de leur intervention.

Selon nos membres italiens, la présence croissante d'immigrés en provenance de Chine – où, traditionnellement, les liens sociaux sont pourtant étroits et solides – parmi les usagers des refuges d'urgence montre clairement la désintégration rapide et générale des liens sociaux.

#### **4.3. PARCOURS DE SORTIE D'EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT**

L'exclusion extrême du logement est une expérience tellement pénible qu'elle tend à compliquer, voire à compromettre, le processus de réinsertion de la plupart des habitants de la rue, même s'ils n'y vivent qu'un temps très court.

La sociologue Lia Van Doorn, qui a mené des recherches sur les conditions de vie de 64 habitants de la rue d'Utrecht (Pays-Bas), affirme que la plupart d'entre eux reconnaissent que leurs actions et leur comportement sont régis par la « *loi de la rue* ». Ils sont nombreux à poursuivre un temps la recherche d'un logement convenable et d'un emploi. Mais la désillusion qui accompagne l'échec de leurs efforts répétés de réinsertion, de même que,

<sup>2</sup> Julien Damon, *La Question SDF, op.cit.*, pp. 159-162.

parfois, la prééminence progressive de l'instinct de survie, les oblige à se familiariser avec la *culture de la rue*. Pour beaucoup, l'exclusion extrême du logement devient *de facto* une situation d'*urgence chronique* dont il est extrêmement difficile de se sortir.

Des années d'exclusion extrême du logement peuvent isoler l'habitant de la rue de la société à un point tel qu'une réinsertion *complète* n'est même plus envisageable. Au Danemark, les décideurs politiques ont élaboré une politique qui permet à ces personnes de vivre comme elles le souhaitent sans les obliger à tendre vers une existence *normalisée*. Cette politique, appelée « Logement différent pour modes de vie différents », vise à optimiser la qualité de vie d'un petit nombre d'habitants de la rue soigneusement choisis sans pour autant aborder les causes de leur exclusion. L'objectif semble être de stabiliser leur situation d'exclusion et de la pérenniser à long terme.

Dans de nombreux pays, le secteur associatif et les décideurs politiques concentrent leur action sur les personnes qui sont dans la rue depuis très peu de temps. En effet, elles ont de réelles chances d'intégration et leur parcours de réinsertion est généralement plus court et moins coûteux. Plusieurs pays, dont l'Autriche et la Hongrie, ont mis en place des dispositifs efficaces qui sortent les sans-abri de la rue, leur trouvent un logement ordinaire et leur apportent l'accompagnement social nécessaire.

*Skaeve huse til skaeve existenser*

**« Logement différent pour modes de vie différents »**

Cette politique s'adresse aux personnes dont la situation d'urgence est devenue chronique (c'est-à-dire principalement les habitants de la rue), qui ont épuisé tous les dispositifs d'intégration et pour qui une vraie réinsertion au sein de la société n'est tout simplement plus envisageable. Ces personnes vivent ensemble en petits groupes auxquels les pouvoirs publics fournissent gratuitement un logement très basique (et souvent sous-standard : caravanes, abris de jardin, etc.). Elles sont libres de vivre comme elles l'entendent, ce qui signifie par exemple que la plupart continuent à consommer de l'alcool et de la drogue. Des assistants sociaux assurent un suivi symbolique de ces lieux. L'objectif de cette politique est de fournir aux habitants de la rue un *abri sûr*, où leurs comportements *indésirables* sont tolérés, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas sanctionnés. Pour une analyse détaillée de ce dispositif danois et un aperçu des obstacles à son transfert dans d'autres contextes politiques, consulter le [Rapport alternatif 2005 de la FEANTSA](#).



## 5. SUIVI DE L'ÉVOLUTION DU PROFIL DES HABITANTS DE LA RUE : L'IMPORTANCE DE LA COLLECTE DES DONNÉES

Si le suivi de l'évolution du profil des habitants de la rue est très difficile à assurer, recenser ces derniers est peut-être plus ardu encore. La seule méthode crédible de comptage des exclus extrêmes du logement consiste à envoyer des recenseurs dans les rues. Or, les habitants de la rue n'ont pas de domicile fixe et séjournent dans des endroits cachés (entrées d'immeuble, caves, parkings couverts, etc.). Le risque de sous-évaluer le nombre d'habitants de la rue est donc très important. Le fait que les habitants de la rue changent souvent d'endroit et de situation complique encore leur recensement : ils peuvent très bien passer une nuit dehors, trouver une place en centre d'hébergement d'urgence le lendemain et loger chez des amis ou des proches la nuit suivante. Le risque est grand, en recensant les habitants de la rue sur une seule nuit ou sur une période très courte (une semaine, par exemple), de sous-estimer l'ampleur de l'exclusion extrême du logement en tant que phénomène.

### 5.1. LE POINT DE VUE DU SECTEUR ASSOCIATIF ET DES POUVOIRS PUBLICS SUR LE RECENSEMENT DES HABITANTS DE LA RUE

Le recensement des habitants de la rue est souvent source de différends entre les pouvoirs publics et le secteur associatif. Leurs chiffres respectifs concordent rarement. Le secteur associatif affirme souvent que les chiffres officiels sous-estiment l'ampleur du phénomène du fait des méthodes de recensement utilisées ou des dates et des horaires choisis pour y procéder. Les pouvoirs publics ont pour leur part tendance à considérer que les données des associations exagèrent la gravité de la problématique de l'exclusion extrême du logement et évoquent, pour l'expliquer, le problème du double comptage dans les systèmes de collecte des données utilisés par le secteur associatif.

Les pouvoirs publics souhaitent bien souvent ne travailler qu'avec un seul chiffre consolidé sur l'exclusion extrême du logement, plutôt que sur une série qui traduirait mieux à la fois la nature du phénomène et son ampleur. Ils sont nombreux à considérer que ce chiffre consolidé constitue un bon indicateur de l'efficacité des politiques et/ou des moyens publics consacrés à la lutte contre l'exclusion extrême du logement. Ce chiffre fait souvent l'objet de débats animés entre pouvoirs publics et secteur associatif. En effet, il est très difficile d'analyser les raisons d'une augmentation ou d'une baisse du nombre d'habitants de la rue. Ceci dit, les structures associatives sont, elles aussi, de plus en plus nombreuses à utiliser des chiffres consolidés comme outil de lobbying afin d'arguer d'une augmentation quantitative pour démontrer que le secteur associatif a besoin de plus de subsides pour lutter plus efficacement contre l'exclusion extrême du logement. L'implication des médias - avides de statistiques concernant les habitants de la rue - ne facilite pas une analyse véritablement nuancée des chiffres qui sont publiés.

La plupart des membres de la FEANTSA parlent de l'importance d'assurer un suivi régulier de l'évolution de la nature de l'exclusion extrême du logement. Disposer rapidement d'informations concernant les nouveaux profils des habitants de la rue et leur évolution détermine dans une large mesure l'efficacité des politiques. Or, le meilleur moyen d'identifier ces changements consiste justement à assurer un suivi étroit du profil des habitants de la rue. Il est important de souligner que les évolutions de ce profil, comme par exemple l'augmentation du nombre de femmes sans abri, requièrent bien souvent de nouvelles mesures politiques. L'évolution de chiffres consolidés concernant les habitants de

la rue n'éclaire donc pas efficacement les réponses politiques à apporter au phénomène.

## **5.2. DEFINIR L'EXCLUSION EXTREME DU LOGEMENT : UNE OBLIGATION POUR GARANTIR L'UTILITE DE LA COLLECTE DES DONNEES**

Toute tentative sérieuse de collecte de données passe impérativement par une définition détaillée. Dans la plupart des pays, il n'existe aucune définition officielle et consensuelle de l'exclusion résidentielle ou de l'exclusion extrême du logement. Il peut même arriver que dans un seul et même pays, la définition de l'exclusion extrême du logement varie selon l'organisme qui prend l'initiative de collecter des données.

Selon la définition que donne la FEANTSA de l'exclusion résidentielle et de l'exclusion liée au logement (ETHOS), les habitants de la rue entrent dans la première catégorie conceptuelle (*sans-abri*). La FEANTSA définit le *sans-abri* comme une personne qui vit dans un espace public ou passe la nuit dans un abri d'urgence ou dans un centre d'hébergement d'urgence et est obligée de passer plusieurs heures par jour dans des espaces publics. Cette définition cherche à saisir la réalité de l'exclusion extrême du logement mais ne se prête peut-être pas particulièrement au recensement.

Dans plusieurs pays, d'autres définitions – souvent plus restrictives – sont utilisées (voir le point ci-dessus traitant des définitions).

## **5.3. COMMENT COLLECTER LES DONNEES ? LE PRAGMATISME FONCTIONNE**

De par sa nature, l'exclusion extrême du logement est un phénomène complexe à cartographier et à quantifier.

Certains pays procèdent à des recensements en rue réguliers. Ces comptages sont réalisés par des personnes qui sillonnent les rues un jour ou une nuit donnée à la recherche des habitants de la rue pour les dénombrer. Ces recensements en rue constituent probablement la méthode de collecte de données la plus controversée. Nous avons déjà indiqué que seule une petite minorité des habitants de la rue s'y trouvent en permanence. La plupart alternent les nuits en centre d'hébergement d'urgence, dans un squat ou dans la rue. Cette méthode débouche donc inévitablement sur une sous-évaluation quantitative de l'exclusion extrême du logement. Pour y remédier, en partie du moins, quelques pays étalent les recensements en rue sur plusieurs jours. Mais cette méthode pose un autre problème car les résultats en sont aisément manipulables. On entend souvent dire que les pouvoirs publics obligent les habitants de la rue à passer la nuit en refuge ou les arrêtent pour de menus délits le jour ou la nuit du recensement pour faire baisser artificiellement le nombre d'habitants de la rue.

Dans bon nombre de pays, on procède par estimation du nombre d'habitants de la rue. Ces estimations sont souvent basées sur les données collectées par les structures d'urgence sociale tels que les asiles de nuit ou les soupes populaires, ou sur les statistiques des services de police concernant la mendicité ou les comportements antisociaux. Le problème de ces estimations, c'est qu'elles ne concernent pas seulement les habitants de la rue. Dans quelques pays, les usagers des soupes populaires ne sont pas principalement des habitants de la rue.

Le meilleur moyen d'assurer le suivi de la nature et de l'ampleur de l'exclusion extrême du logement consiste probablement à mener des enquêtes régulières. Celles-ci fournissent des données précieuses concernant à la fois la nature et l'ampleur du phénomène. Malheureusement, seuls quelques rares pays ont consacré une enquête nationale aux

habitants de la rue. L'un des principaux obstacles à la réalisation d'enquêtes détaillées sur les sans-abri – et plus généralement sur les personnes sans domicile fixe – tient à leur *coût*. Sans compter que, pour qu'une enquête soit utile, il faut la répéter tous les deux ans, voire chaque année. Seuls quelques pays disposent des moyens et des équipements nécessaires pour mener des enquêtes régulières.

En France, l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) a réalisé, il y a quelques années, une enquête sur les usagers des foyers d'hébergement des personnes sans domicile fixe et des soupes populaires. Quelques 350 personnes spécialement formées pour cette enquête ont visité un échantillon soigneusement sélectionné de foyers d'accueil et de soupes populaires partout en France et y ont interrogé plus de 4 000 usagers de ces dispositifs. L'étude, qui portait sur la problématique plus vaste de l'exclusion résidentielle, a également permis de glaner une masse d'informations concernant les sans-abri (catégorie 1 de la typologie ETHOS de la FEANTSA). Elle a montré que, la nuit qui a précédé l'entretien, plus de 20 % des usagers des dispositifs visités (près de 20 000 usagers au total) n'avaient eu d'autre choix que de dormir dans un espace public ou dans un centre d'hébergement d'urgence où ils n'ont pu passer qu'une seule nuit. Cette enquête a fourni énormément de données concernant le profil de ces personnes – données géographiques clés, situation professionnelle, parcours d'exclusion, etc. Pour de plus amples informations, cliquer [ici](#).

Ajouter, dans le recensement général de la population, une question portant sur les éventuels antécédents des citoyens sur le plan de l'exclusion extrême du logement (par exemple : « vous êtes-vous trouvé sans logement au cours des dix dernières années ? ») permettrait, à peu de frais, de se faire une idée de l'ampleur de l'exclusion extrême du logement. Malheureusement, ces données seraient inévitablement dépassées au moment de leur collecte et ne pourraient donc servir à orienter l'élaboration des politiques. Elles pourraient toutefois se révéler utiles dans les pays où la classe politique n'accorde pas jusqu'ici une grande attention à l'exclusion extrême du logement.

La quasi-totalité des informations concernant l'exclusion extrême du logement sont *des données instantanées*. Elles renseignent sur l'ampleur et la nature du phénomène à un moment donné – généralement une nuit d'hiver. Il serait plus utile de disposer de données concernant le nombre total de personnes qui sont à la rue sur une période de temps plus longue – une année, par exemple. Cela permettrait de mieux saisir l'ampleur réelle de l'exclusion extrême du logement. Idéalement, il faudrait disposer de données constamment mises à jour concernant le parcours des habitants de la rue – *des données longitudinales*. Malheureusement, obtenir des données de ce type n'est possible qu'à condition de les engranger en continu. Or, les habitants de la rue ne sont pas en contact permanent, ni même régulier, avec les prestataires de services. Collecter les données en continu est par conséquent très difficile. Le manque de concertation entre les divers prestataires de services d'urgence sociale et le financement défaillant de ces structures compliquent encore la collecte continue des données. Même dans les petits pays, tels que le Luxembourg, la

mauvaise coordination des services d'urgence sociale est susceptible d'entraîner le double, voire le triple comptage des habitants de la rue.

Etant donné le manque de données en provenance des prestataires de services concernant les habitants de la rue, certains pays sont seulement en mesure de renseigner le nombre de places en asiles de nuit et autres dispositifs d'hébergement d'urgence. Ces données ne traduisent pas la véritable ampleur de l'exclusion extrême du logement.

Dans plusieurs pays, les personnes qui ne trouvent pas d'endroit sûr où passer la nuit peuvent appeler un numéro vert d'urgence. Dans quelques Etats, les appels sont enregistrés et analysés pour obtenir quelques informations de base sur la nature et l'étendue de l'exclusion extrême du logement et des problématiques connexes.

En France, les données réunies grâce aux appels d'urgence au numéro vert 115 fournissent des informations utiles concernant le profil des habitants de la rue, leurs besoins et leurs difficultés. Le numéro vert d'urgence 115 reçoit plus de dix millions d'appels par an. C'est généralement le secteur associatif qui gère les centres d'appel. Les données collectées à propos des appels et des appelants sont compilées et analysées par l'Observatoire du Samu social de Paris pour la plate-forme 115, réseau réunissant les opérateurs de numéros d'appel d'urgence géré par la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion) dans le reste du pays. L'analyse des données a récemment montré que la plupart des appelants sont des hommes seuls mais qu'il s'agit aussi, de plus en plus souvent (dans plus de 10 % des cas, désormais), de familles entières à la rue ou à risque d'exclusion extrême du logement. La collecte directe, par téléphone, de données intéressantes concernant les appelants du 115 exige du temps et la ligne elle-même est donc trop souvent occupée. D'aucuns affirment que la collecte téléphonique de données personnelles concernant des appelants entrave trop souvent l'aide immédiate aux personnes, qui constitue pourtant l'objectif premier du 115.

#### **5.4. QUAND RECENSER ?**

Les données les plus utiles concernant l'exclusion extrême du logement devraient idéalement être collectées en continu tout au long de l'année. Malheureusement, comme indiqué ci-dessus, la collecte continue est très difficile et particulièrement problématique en ce qui concerne l'ampleur de l'exclusion extrême du logement.

La plupart du temps, la collecte des données sur l'exclusion extrême du logement est effectuée sur un temps très court, généralement une partie d'une journée ou d'une nuit. La plupart des recensements sont menés durant les mois d'hiver parce que c'est durant les mois les plus froids de l'année que la problématique de l'exclusion extrême du logement est le plus aiguë et que c'est à cette époque de l'année que les décideurs politiques ont besoin d'informations pour mieux organiser la prise en charge de l'urgence sociale. Les décideurs politiques doivent savoir si les structures d'accueil d'urgence disposent de place en nombre suffisant pour satisfaire la demande, si certains besoins des habitants de la rue restent insatisfaits, etc.

## **5.5. QUI RECENSE ?**

### **5.5.1. Les pouvoirs publics**

Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics coordonnent les comptages nationaux/régionaux des habitants de la rue. L'Angleterre est peut-être l'un des seuls pays d'Europe à procéder à des recensements annuels des habitants de la rue. Ces recensements sont menés par le Cabinet du Vice-premier ministre (récemment rebaptisé *Department for Communities and Local Government*, « Département des collectivités et autorités locales ») en collaboration avec les pouvoirs publics locaux et le secteur associatif.

Dans la plupart des pays d'Europe, toutefois, les autorités territoriales ne se sentent pas responsables de la problématique de l'exclusion extrême du logement. Dans ces pays, l'effort de recenser et/ou d'étudier les habitants de la rue dépend essentiellement de l'initiative des pouvoirs publics locaux, en particulier dans les métropoles où l'exclusion extrême du logement est une problématique particulièrement visible et aiguë.

En Ecosse, les Lois (écossaises) de 2001 sur le logement et de 2003 sur l'exclusion résidentielle, etc., obligent les pouvoirs publics locaux à conserver des données détaillées sur les personnes qui sollicitent une assistance ou un logement. Pour tout ménage qui se déclare ou est déclaré sans domicile fixe, les autorités locales sont tenues de compléter un formulaire électronique détaillé à soumettre au *Scottish Executive* (le gouvernement écossais). Ce formulaire renseigne la composition du ménage en question, les motifs de son exclusion résidentielle, les détails du diagnostic de sa situation et les mesures prises par la collectivité locale pour y remédier. Cette série de données représente une source inestimable d'informations concernant l'exclusion résidentielle en Ecosse. Elle contient également des données sur l'exclusion résidentielle cachée, c'est-à-dire sur les personnes en situation d'exclusion résidentielle qui ne sollicitent aucune aide auprès des pouvoirs publics locaux. En effet, si une part non négligeable des habitants de la rue ne se tournent pas vers la municipalité, les données recueillies fournissent quelques enseignements concernant l'ampleur et l'évolution de la problématique de l'exclusion extrême du logement dans son ensemble. Quelque 15 % des ménages sollicitant l'aide des pouvoirs publics locaux comptent un membre qui a vécu dans la rue à un moment ou à un autre au cours des trois derniers mois. L'Ecosse est probablement le seul pays où les registres publics constituent une source de données sur l'exclusion extrême du logement.

### **5.5.2. Le secteur associatif**

Dans les pays où les pouvoirs publics sont moins engagés dans la lutte contre l'exclusion résidentielle ou lorsque leurs responsabilités dans ce domaine ne sont pas clairement définies, le secteur associatif semble se positionner en chef de file de la collecte des données sur la nature et l'ampleur de l'exclusion extrême du logement.

En Belgique, L'association *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk* administre un système de collecte électronique des données qui permet d'assurer un suivi très étroit des usagers des dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile fixe disponibles auprès du secteur associatif. Le système *Tellus* d'enregistrement des usagers ne fournit pas beaucoup d'informations concernant l'exclusion extrême du logement et ne peut donc pas servir de base pour obtenir une estimation du nombre d'habitants de la rue. *Tellus* ne fournit d'informations que concernant le pourcentage des personnes sans domicile fixe qui ont recours aux dispositifs d'hébergement d'urgence et leur profil, ce qui ne représente qu'une

petite partie de la population sans abri (voir la typologie ETHOS). Selon Tellus, environ 7 % des personnes sans domicile fixe sont accueillies en hébergement d'urgence, par exemple un asile de nuit. D'autres pays, dont les Pays-Bas et la République tchèque, disposent de systèmes d'enregistrement en continu des données gérés par le secteur associatif. Si ces systèmes fournissent des données longitudinales très intéressantes, elles ne concernent que les personnes sans domicile fixe qui ont recours à ces services.

Le double comptage est un problème que posent les registres d'utilisateurs. C'est la raison pour laquelle il est généralement préférable d'utiliser ces données pour assurer le suivi de l'évolution du profil des habitants de la rue.

Dans plusieurs pays, le secteur associatif est désireux de collecter des données concernant ses usagers mais les structures n'ont souvent pas les moyens d'exploiter un système de collecte des données aussi complet que ceux qui existent dans certains pays, comme la Belgique. Dans de nombreux pays, le secteur associatif coordonne, à l'échelon local ou régional, la collecte des données sur le phénomène de l'exclusion résidentielle, dont l'exclusion extrême du logement est une composante. Par manque de moyens et d'équipement, le secteur associatif local doit souvent réunir les données concernant ses usagers sur papier, ce qui complique bien sûr l'intégration et l'analyse des données.

### **5.5.3. Responsabilité partagée**

Dans certains pays, une série d'acteurs, dont les pouvoirs publics et le secteur associatif, se partagent la responsabilité de collecter des données sur l'exclusion extrême du logement. Les pouvoirs publics sont souvent impliqués en tant que chef de file, partenaire ou financeur des initiatives de collecte des données. La MIPES (France) constitue un bon exemple de vraie collaboration entre acteurs concernés.

La MIPES (Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale, couvrant la Région Ile-de-France) est un exemple intéressant de coopération intersectorielle pour la collecte des données et la recherche. Les pouvoirs publics, le secteur associatif, des offices statistiques et des instituts de recherches collaborent au sein de la MIPES pour améliorer la compréhension de la pauvreté, de l'exclusion sociale et des problèmes connexes. Chaque année, la MIPES mène une enquête auprès des usagers des foyers d'accueil d'urgence de la grande agglomération parisienne. C'est une association qui réalise l'enquête proprement dite tandis que les autres partenaires procèdent à l'analyse des données. Les résultats de l'enquête livrent des enseignements intéressants, voire étonnants, concernant l'évolution du profil des usagers des dispositifs d'hébergement d'urgence. En 2004, l'étude de la MIPES a révélé que 16 % des usagers étaient diplômés de l'enseignement supérieur ou universitaire. La MIPES participe également à d'autres grandes initiatives de collecte des données et déploie aussi des activités régulières de recherche. Cliquer [ici](#) pour visiter le site de la MIPES.

## **5.6.**

## COMBIEN Y A-T-IL D'HABITANTS DE LA RUE EN EUROPE ?

Depuis quelques années, la FEANTSA collecte des données concernant l'ampleur de l'exclusion extrême du logement. La plupart sont des estimations qui ne sont pas vraiment comparables étant donné la grande diversité des méthodes utilisées pour recenser les habitants de la rue.

A Budapest, l'association *Shelter Foundation* a recensé les habitants de la rue sur une nuit d'hiver en février 2005. Ce comptage prend en considération les personnes hébergées en refuge d'urgence et celles se trouvant dans un lieu public. *Shelter Foundation* estime à environ 8 000 personnes le nombre de sans-abri à Budapest durant n'importe quelle nuit d'hiver (la ville compte un peu moins de deux millions d'habitants).

A Copenhague, l'association *Projekt Udenfor* estime à 150 ou 200 les habitants de la rue n'importe quelle nuit d'hiver (sur une population d'environ un demi-million d'habitants).

En Angleterre, le gouvernement procède chaque année au recensement des habitants de la rue. Leur nombre a beaucoup baissé ces dix dernières années. En 1998, le gouvernement estimait à quelque 1 850 personnes le nombre d'habitants de la rue en Angleterre durant n'importe quelle nuit d'hiver, dont environ 600 à Londres. Les dernières données disponibles montrent qu'elles n'étaient plus que 459 en 2005. La plupart d'entre elles, soit quelque 200 personnes, sont toujours recensées à Londres. Les autres grandes villes, comme Birmingham et Manchester, en comptent moins d'une dizaine. Pour de plus amples informations, voir le site internet du [Department for Communities and Local Government](#).

Chaque année, l'Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA s'efforce de collecter toutes les données disponibles sur l'exclusion extrême du logement au sein de l'Union européenne. En 2005, la FEANTSA a également publié pour la première fois des données portant sur les nouveaux Etats membres de l'Union européenne. Quelques chiffres : Pologne : 11 500, Espagne : 3 200, Portugal : 3 057, Autriche : 2 000, République tchèque : 1 868, Lituanie : 1 250. Pour de plus amples informations, consulter le *Quatrième bilan de statistique sur l'exclusion liée au logement en Europe* de la FEANTSA.

## 6. DISPOSITIFS DE PRISE EN CHARGE DES HABITANTS DE LA RUE : PANORAMA ET EVALUATION

### 6.1. QUELLES PRISES EN CHARGE SONT DISPONIBLES ?

Malgré des différences conceptuelles importantes et des cadres réglementaires et des contextes politiques divers et variés, les dispositifs de prise en charge des habitants de la rue des 25 Etats membres de l'Union européenne sont assez proches les uns des autres.

#### 6.1.1. Le travail social de rue : rencontrer les besoins des personnes où elles se trouvent

Le travail social de rue constitue le dispositif le plus fréquemment accessible aux habitants de la rue. Il existe aussi dans tous les pays d'Europe, avec des objectifs très variables. Dans certains cas, la mission des travailleurs sociaux de rue se limite à établir le contact avec les habitants de la rue pour leur proposer un entretien individuel. Mais leur travail peut aussi intégrer d'autres interventions : conseil, traitement médical sommaire, orientation, etc.

Le travail social de rue doit figurer parmi les axes clés de toute vraie stratégie de lutte contre l'exclusion extrême du logement. Nombre d'habitants de la rue évitent tout contact avec les services sociaux officiels. Les membres de la FEANTSA rapportent qu'il faut littéralement les tirer vers les prises en charge et que le travail social de rue est le meilleur moyen d'y parvenir. Les réticences et les hésitations des habitants de la rue face aux dispositifs existants sont dues à un sentiment de honte, aux carences de la prise en charge, à l'incertitude quant à leur situation juridique, etc. Il incombe aux travailleurs sociaux de rue d'aider les sans-abri à surmonter ces obstacles pour engager une dynamique de réinsertion.

La réussite du Samu Social en France (et de plus en plus dans d'autres pays) tient à un travail social de rue performant. Il a élaboré des réponses proactives et réactives à l'exclusion extrême du logement. Non seulement il gère le numéro vert d'urgence 115 et envoie des travailleurs sociaux dans la rue pour aider les appelants mais ses équipes de rue recherchent aussi activement les sans-abri qui ont besoin d'une aide urgente et n'ont pas appelé le 115. Selon Xavier Emmanuelli, fondateur du Samu Social, leur mission consiste à « rencontrer les victimes trop gravement exclues pour réaliser qu'elles sont en danger ».<sup>3</sup>

En Angleterre, le travail social de rue, axe majeur de la *Rough Sleepers Strategy* (« Stratégie pour les habitants de la rue », RSS), a largement contribué à la baisse du nombre d'habitants de la rue ces dernières années. La RSS confie le travail de rue à des « Equipes de prise de contact et d'évaluation » (*Contact and Assessment Teams* ou CAT) qui interviennent auprès des sans-abri de longue date les plus inflexibles et les plus vulnérables. Il s'agit de rechercher ceux qui ont refusé toute assistance de la part des équipes de rue jusqu'à l'avènement des CAT. L'approche et l'accompagnement des CAT sont individuels. Il s'agit de proposer (voire d'ouvrir) l'accès aux dispositifs les mieux adaptés aux besoins des sans-abri. Ce sont des équipes pluridisciplinaires souvent gérées par le secteur associatif et réunissant divers spécialistes du travail auprès de la jeunesse

<sup>3</sup> Dr Xavier Emmanuelli, Discours aux Grandes Conférences Catholiques à Bruxelles, 30 novembre 2004.



ou de la prise en charge des troubles de la santé mentale ou de la dépendance à drogue ou à l'alcool, une infirmière, etc.

Le travail social de rue s'organise souvent à l'échelon local. Les autorités de nombreuses villes ont mis en place des réseaux de travailleurs sociaux de rue afin d'aider les sans-abri. La ville de Lisbonne, par exemple, accorde une grande importance au travail social de rue dans sa stratégie d'ensemble visant à réduire l'exclusion résidentielle. Des équipes de travailleurs sociaux de rue composées de représentants du secteur bénévole et des services municipaux de prise en charge des personnes sans domicile fixe tentent d'amener les sans-abri à quitter la rue et les mettent en relation avec les prestataires de services habituels. Les équipes se spécialisent dans l'accompagnement de certaines catégories d'habitants de la rue, comme par exemple les immigrés, les personnes présentant des dépendances (à l'alcool ou à la drogue) ou de graves troubles de la santé mentale. Ces équipes se réunissent régulièrement pour échanger les idées et les expériences.

Si le travail social de rue est une réalité dans tous les pays de l'Union européenne, il reste sous-financé dans la plupart. Les membres de la FEANTSA avertissent que le travail social de rue ne constitue que la première étape sur la voie de l'intégration et que l'accompagnement des habitants de la rue ne peut se limiter à ce type de prise en charge. Dans quelques pays, le risque existe que les travailleurs sociaux de rue, n'arrivant pas à s'accorder sur l'objectif de leur intervention - réinsertion complète, ou seulement partielle, des habitants de la rue -, prolongent l'exclusion extrême du logement. Ces situations sont souvent la conséquence d'un défaut grave de financement qui interdit l'élaboration d'une approche à plus long terme. Bon nombre de structures dépendent principalement de bailleurs de fonds privés (par exemple des dons individuels) pour financer le travail de rue. Cette approche impose de recourir à des techniques originales, voire provocatrices, pour lever des fonds. En République tchèque, par exemple, le secteur associatif n'hésite pas à placarder des affiches représentant des habitants de la rue pour montrer à la population les affres de l'exclusion extrême du logement.

### **Prise en charge médicale : cibler pour mieux intégrer**

Les habitants de la rue présentent généralement de graves troubles de la santé qui exigent souvent un traitement médical urgent. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des pays, les soins de santé d'urgence sont assez aisément accessibles aux habitants de la rue. Parmi les troubles de la santé que l'on rencontre chez les habitants de la rue, certains posent un problème de santé publique et doivent donc être diagnostiqués et traités le plus tôt possible. Par exemple, si les cas de tuberculose sont aujourd'hui beaucoup moins nombreux en Europe, le dépistage régulier des habitants de la rue reste une pratique courante.

La plupart des métropoles européennes disposent d'antennes médicales mobiles qui traitent les sans-abri directement dans la rue. Nombre d'entre eux disposent aussi de services médicaux fixes aisément accessibles et souvent spécialisés dans le traitement de troubles spécifiques liés à l'alcoolisme, au manque d'hygiène buccale, etc. Bien des villes disposent encore de lieux où les sans-abri peuvent se doucher et veiller à un minimum d'hygiène.

En Allemagne, les antennes médicales mobiles (ou *hôpitaux mobiles*, comme ils sont aussi appelés) sont très courantes, bien équipées et considérées comme une bonne pratique par les pouvoirs publics. Ce pays possède également une douzaine de consultations locales spécialisées dans le traitement des troubles de la santé des habitants de la rue. Ces antennes médicales mobiles et consultations spécialisées ont pour objet de rétablir le contact entre les

habitants de la rue et les dispositifs traditionnels de soins de santé.

Dans de nombreux pays, le dispositif médical le plus directement accessible aux habitants de la rue reste les services d'urgence des hôpitaux. Bien qu'ils ne soient pas spécialisés dans le traitement des troubles de la santé qui touchent spécifiquement les habitants de la rue, ces derniers n'ont souvent pas d'alternative car, dans la majorité des pays, les services d'urgence des hôpitaux sont les seuls à ne pas facturer leurs prestations aux patients.

La Rauxa, basée à Barcelone, prodigue des soins médicaux mobiles aux habitants de la rue présentant une dépendance à l'alcool. Selon cette association, plus de la moitié des troubles de la santé affectant les habitants de la rue en Catalogne sont liés à l'alcool. Les habitants de la rue présentant une dépendance à l'alcool n'ont souvent pas d'autre choix que de vivre dans la rue en permanence parce que les structures qui prennent en charge leurs besoins spécifiques (c'est-à-dire, entre autres, celles qui autorisent la consommation de boissons alcoolisées dans leurs murs) sont rares, voire inexistantes. Si la Rauxa s'est spécialisée dans la prise en charge de la dépendance alcoolique, c'est parce qu'elle voit dans la dépendance, en soi, une cause première d'exclusion extrême du logement et un obstacle majeur à la réinsertion. La Rauxa encourage les personnes à quitter la rue et à se réinsérer dans la société et traite la dépendance à l'alcool dès qu'elle a établi le contact avec les habitants de la rue. Les soins médicaux mobiles constituent une part seulement, mais une part importante, de l'éventail des prises en charge que propose la Rauxa, éventail qui inclut un foyer d'accueil, un restaurant social, des logements accompagnés, etc.

Rares sont les pays qui possèdent des consultations psychiatriques mobiles, ce qui pose un réel problème car beaucoup d'habitants de la rue présentent des troubles de la santé mentale nécessitant une attention urgente. En Allemagne, quelques structures bénévoles offrent des soins psychiatriques en rue mais les dispositifs de ce type restent expérimentaux.

A Paris, un hôpital pour sans-abri a ouvert ses portes au début du 20<sup>e</sup> siècle. Aujourd'hui, il prend d'autres publics en charge mais il est encore lié à l'un des plus grands centres d'hébergement d'urgence de Paris : le CASH (Centre d'accueil et de soins hospitaliers) de Nanterre. Cet hôpital soigne les habitants de la rue et plus généralement toutes les victimes de l'exclusion résidentielle. Des soins psychiatriques y sont également disponibles, mais seulement depuis la fin des années 80. Patrick Declerck, psychiatre qui a ouvert la première consultation psychiatrique pour habitants de la rue, pense que les troubles de la santé mentale constituent un élément clé du parcours d'entrée et de sortie de l'exclusion extrême du logement, et plus généralement de l'exclusion résidentielle. Il affirme que malgré l'importance déterminante et avérée de la santé mentale, la plupart des structures de prise en charge des habitants de la rue et de l'exclusion résidentielle font l'impasse, depuis plusieurs dizaines d'années, sur les troubles de la santé mentale dont souffrent leur usagers<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> *Les Naufragés, avec les clochards de Paris*, Patrick Declerck, Collection « Terre Humaine », Plon, 2001, Paris.

### **6.1.2. Les centres d'hébergement d'urgence : un premier pas vers la réinsertion ou seulement un toit ?**

Les centres d'hébergement d'urgence constituent le dispositif le plus courant et le plus répandu d'accompagnement des habitants de la rue. Dans quelques pays, c'est même la seule prise en charge accessible aux personnes confrontées à cette situation.

Les centres d'hébergement et autres structures d'accueil d'urgence proposent généralement un accompagnement de base et concentrent leur action sur l'hébergement à court terme des personnes sans domicile fixe (généralement de une à trente nuits).

Rares sont les centres d'hébergement d'urgence dont l'accès est totalement libre. La plupart imposent des règles qui limitent l'accès de certains habitants de la rue. Les règles les plus courantes incluent par exemple l'interdiction de consommer de l'alcool ou de la drogue dans le centre, l'obligation d'être sobre à l'entrée ou l'interdiction de tout comportement agressif. Quelques pays possèdent des centres d'hébergement dont le règlement, minimaliste, est destiné à fournir un endroit convenable où dormir à tous les habitants de la rue, y compris ceux qui sont le plus gravement exclus. Les centres d'hébergement d'urgence où la consommation d'alcool est autorisée (mais souvent encadrée), communément appelés *wet shelters*<sup>5</sup> dans les pays anglo-saxons, sont assez répandus dans plusieurs pays.

A Budapest, un vaste hangar ayant servi d'atelier de réparation de voitures a été reconverti en « rue chauffée ». En effet, il est parcouru de conduites de chauffage et donc assez facile à chauffer. Les habitants de la rue s'y réfugient l'hiver pour se protéger du froid. Il s'agit d'un dispositif « rudimentaire » cherchant à imiter la vie de la rue pour permettre aux sans-abri les plus problématiques de bénéficier d'un minimum d'accompagnement. Des plaques de rue ont même été installées en plusieurs endroits pour créer une atmosphère reproduisant le plus fidèlement possible les conditions de vie de la rue.

Dans la plupart des pays d'Europe, les centres d'hébergement d'urgence ne vérifient pas l'identité de leurs usagers. Nombre de demandeurs d'asile et d'immigrés en séjour irrégulier les fréquentent donc parce qu'ils les considèrent comme des endroits sûrs et aussi parce qu'ils sont particulièrement exposés aux formes les plus graves d'exploitation sur le marché (noir, le plus souvent) immobilier résidentiel privé.

De plus en plus de centres d'hébergement d'urgence souhaitent assumer leur rôle d'initiateur d'une démarche de réinsertion de leurs usagers. Ces centres cherchent à mettre leurs usagers en relation avec des assistants sociaux qui pourront à la fois les aider à élaborer un projet de réinsertion et les orienter vers de centres d'hébergement pour personnes sans domicile fixe mieux équipés pour le mettre en oeuvre. Le centre d'hébergement d'urgence André Jacomet de Paris tente même de réinsérer ses usagers sur le marché du travail parce qu'il considère que l'emploi est un atout essentiel pour sortir de l'exclusion résidentielle.

Bien que les centres d'hébergement d'urgence soient généralement considérés comme la

---

<sup>5</sup> N.d.T. : les *wet shelters*, littéralement « refuges mouillés », tirent leur nom des *wet States*, les « Etats mouillés » des Etats-Unis qui autorisaient la fabrication, la vente et/ou la consommation d'alcool durant la Prohibition.

première étape d'un processus de réinsertion des habitants de la rue, le manque de solutions d'hébergement de transit constitue un vrai problème qui entrave, voire ralentit la réinsertion. Dans de nombreux pays, trop peu de places disponibles en logement accompagné ou ordinaire sont réservées aux habitants de la rue. Les personnes qui ne peuvent y accéder par manque de place séjournent trop longtemps en centre d'hébergement d'urgence et voient s'amenuiser leurs chances de se réinsérer rapidement.

### **6.1.3. Installations provisoires d'hébergement d'urgence : une non-solution**

Dans de nombreux pays, des mesures spécifiques sont prises l'hiver pour protéger les habitants de la rue des rigueurs du climat (cf. supra). Souvent, les pouvoirs publics affectent à cet usage des bâtiments qui ne sont normalement pas destinés à la fonction de logement : écoles, centres sportifs, casernes, etc. Dans certaines grandes villes, comme Bruxelles et Madrid, on ouvre certaines stations de métro toute la nuit pour que les habitants de la rue puissent s'y réfugier par grand froid.

Les membres de la FEANTSA reconnaissent que ces mesures peuvent être nécessaires à court terme pour éviter les décès mais soulignent qu'elles ne constituent en aucun cas une solution à la problématique urgente que constitue l'exclusion extrême du logement.

Durant l'hiver 2005-2006, Médecins du Monde a distribué des tentes individuelles aux sans-abri de Paris. Au départ, elles devaient seulement les aider à passer l'hiver. Bien visibles dans le paysage parisien, ces tentes ont attiré l'attention des médias étrangers qui se sont fait l'écho de l'initiative. L'hiver terminé, Médecins du Monde en a surpris plus d'un en annonçant sa décision de maintenir le dispositif d'hébergement sous tentes des sans-abri de Paris. Cette décision a provoqué quelques remous aussi bien au sein de la classe politique que du secteur associatif. La distribution de tentes est probablement la meilleure illustration de ce que l'on pourrait appeler une mesure provisoire (cf. les campagnes de même nature menées dans les pays du Tiers-monde après les catastrophes naturelles). Poursuivre l'expérience jusqu'aux mois d'été aura néanmoins eu le mérite de provoquer l'émoi de l'opinion et d'obliger les pouvoirs publics à prendre des mesures plus sérieuses à long terme pour aider les habitants de la rue.

### **6.1.4. Les soupes populaires et les banques alimentaires : un obstacle à la réinsertion ?**

La distribution gratuite - ou à très bas prix - d'aliments et de repas est monnaie courante dans la plupart des pays d'Europe. Elle est souvent administrée par le secteur associatif, réalisée par des bénévoles et financée par des dons privés.

Certaines associations distribuant de la nourriture et des repas sont célèbres et reçoivent un soutien notable de la population. C'est évidemment le cas, en France, des Restos du Cœur fondés en 1985 par Coluche, le célèbre comédien. Le réseau de Restos du Cœur compte 2 000 restaurants qui,

chaque année, servent plus de 60 millions de repas dans tout le pays. Les « Restos », qui fonctionnent grâce à quelque 40 000 bénévoles, est l'une des organisations caritatives auxquelles la population française fait le plus confiance. Le secteur associatif spécialisé dans la distribution de nourriture et de repas prend de plus en plus conscience de la complexité du parcours de réinsertion qui attend les personnes en situation d'exclusion et s'y investit de plus en plus. Plutôt que de se contenter de servir des repas, les Restos du Cœur, à l'instar d'autres structures, proposent désormais aussi un accompagnement vers l'emploi grâce aux Ateliers du Cœur et aux Jardins du Cœur.

Dans la plupart des pays, des banques alimentaires collectent la nourriture et la redistribuent, directement ou via les organismes de prise en charge, aux personnes qui n'ont pas les moyens d'en acheter.

Les restaurants sociaux et les banques alimentaires ne ciblent pas spécifiquement les habitants de la rue ni même les personnes sans domicile fixe, mais plus largement les citadins les plus pauvres. Même les structures qui servent des repas, ou plus fréquemment de la soupe, dans la rue ciblent un public plus vaste que les seuls sans-abri.

Une récente étude commanditée par la municipalité de Westminster (Londres) montre que 80 % des usagers réguliers des soupes populaires ne sont pas en situation d'urgence sociale. Contrairement à la croyance populaire, ce sont en majorité des personnes qui éprouvent régulièrement des difficultés pour joindre les deux bouts mais occupent généralement un logement indépendant et pérenne. Nombre d'acteurs – représentant tant les pouvoirs publics que le secteur associatif – s'interrogent sur l'utilité des soupes populaires. D'aucuns soutiennent qu'elles pérennisent les conditions de vie des habitants de la rue et les détournent des structures de prise en charge qui ont pour vocation de les réinsérer dans la société. Dans le nord de l'Europe, surtout, les soupes populaires ne sont pas considérées comme une aide efficace aux personnes en situation d'urgence sociale.

#### **6.1.5. Les centres d'accueil de jour : clés de la réinsertion**

Les centres de jour accompagnent les habitants de la rue obligés de quitter leur centre d'hébergement d'urgence la journée parce que celui-ci est fermé. Ils fournissent souvent un point de chute aux habitants de la rue et autres exclus du logement, un endroit où ils peuvent non seulement rencontrer d'autres personnes autour d'un café, discuter, se reposer, se détendre et faire leur lessive mais aussi chercher des renseignements (de plus en plus sur internet), s'informer sur leurs droits et rencontrer des assistants sociaux. Les centres de jour ont généralement pour objectif d'offrir à ces personnes un peu de stabilité et quelques repères dans l'existence. Les centres de jour constituent un meilleur lieu que les centres d'hébergement d'urgence ou les soupes populaires pour prendre contact avec des professionnels de la réinsertion tels que des assistants sociaux. C'est la raison pour laquelle la plupart proposent des formations et des services de bases (tels que l'alphabétisation), voire des formations professionnelles plus poussées ou des soins de santé de base. Certains centres de jour proposent même des divertissements artistiques et musicaux ou organisent des débats pour développer l'assurance de leurs usagers.

La coopération entre, d'une part, les centres d'hébergement d'urgence et autres dispositifs

aisément accessibles d'accueil des habitants de la rue et, d'autre part, les centres de jour, est essentielle à la réussite du processus de réinsertion. Certains centres de jour spécialisés ciblent un public plus large que les seuls habitants de la rue mais acceptent néanmoins de les prendre en charge. *Kofoed Skole* en fournit un exemple intéressant.

*Kofoed Skole* (Danemark) offre un bon exemple de centre de jour. Comme son nom l'indique (*skole* signifie « école »), il s'agit d'une école de vie et de travail qui donne à ses usagers, au rang desquels figurent entre autres des habitants de la rue, le nom d'« étudiants » pour insister à la fois sur le rôle de l'éducation dans le développement de l'estime de soi et des aptitudes personnelles et sur leur importance pour mettre toutes les chances de réinsertion de son côté. Pour la *Kofoed Skole*, le terme « éducation » est un concept générique qui met en avant l'importance de l'apprentissage en tant que premier pas pour sortir de l'inactivité. La *Kofoed Skole* propose des enseignements formels et informels, des ateliers accompagnés, des conseils et de l'orientation, des douches et une buanderie, des vêtements et des meubles, et gère une bibliothèque et une cafétéria. Elle a même lancé sa propre monnaie d'échange interne : les « étudiants » doivent suivre des cours pour gagner des « dollars de Kofoed » qui leur permettent de se payer un café, de s'acheter des cigarettes ou de la nourriture, etc. Cette méthode éducative a fait école dans plusieurs pays, entre autres en Europe centrale.

Dans quelques pays, le secteur associatif ou les pouvoirs publics ont mis en place des services d'assistance indépendants des centres de jour. En Belgique, par exemple, ce sont les CPAS (Centres publics d'aide sociale) qui aident les personnes dans leurs démarches administratives et les orientent vers les organismes qui peuvent résoudre leurs problèmes d'hébergement, de logement, de formation ou d'emploi.

Certaines associations s'arrangent également pour domicilier leurs usagers afin qu'ils puissent solliciter l'aide, entre autre financière, des pouvoirs publics. En effet, de nombreux pays imposent encore une adresse régulière - ne serait-ce qu'une boîte postale - pour pouvoir prétendre à une quelconque aide publique.

### **Hébergement et logement de transit : « d'abord se loger » est-il une solution ?**

Aux confins de l'urgence et de l'intégration durable, on trouve le logement accompagné. Le séjour y est plus long qu'en foyer d'accueil d'urgence et l'objectif de l'accompagnement individualisé n'est plus d'informer ni de guider, mais bien de définir avec la personne une voie à suivre pour engager un véritable parcours de réinsertion mobilisant tous les aspects de l'intégration, y compris le logement, l'emploi et la santé.

Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent pour remettre en cause le passage quasi obligé des habitants de la rue par les centres d'hébergement d'urgence en tant que première étape incontournable de tout processus de réinsertion. Elles affirment que ces personnes pourraient tout aussi bien quitter la rue pour s'intégrer directement à des dispositifs plus poussés d'hébergement accompagné, voire de logement ordinaire.

En Autriche, l'association viennoise Neunerhaus propose depuis 2003 un logement accompagné à des hommes qui ont récemment perdu leur logement et se trouvent à la rue. Neunerhaus soutient en effet qu'il est possible de réinsérer assez rapidement les personnes en situation d'exclusion extrême du logement depuis peu de temps, sans leur imposer le parcours traditionnel : bref séjour en centre d'hébergement d'urgence suivi d'un séjour plus long en centre d'accueil pour personnes sans domicile fixe et enfin logement indépendant. Les usagers de Neunerhaus peuvent séjourner en logement accompagné pendant six mois maximum, délai dans lequel ils sont censés être capables de trouver un logement « normal ».

## **6.2. POURQUOI LA PRISE EN CHARGE DES HABITANTS DE LA RUE N'EST-ELLE PAS TOUJOURS UNE REUSSITE ? LE POINT DE VUE DES PRESTATAIRES DE SERVICES**

Si tous les prestataires de services d'urgence décrits ci-dessus disposaient de moyens adéquats et fonctionnaient convenablement dans un contexte de collaboration performante entre eux et avec les structures généralistes, une chaîne intégrée d'intervention sociale se mettrait en place qui mènerait directement de la rue à la réinsertion complète. Malheureusement, la réalité est différente.

Les raisons pour lesquelles les organismes travaillant avec les sans-abri ne parviennent pas toujours à réinsérer leurs usagers sont diverses et variées. Certaines ont déjà été abordées dans les chapitres précédents. Nous énumérons ci-dessous celles que les membres de la FEANTSA évoquent dans leur rapport national.

Le manque de subsides figure probablement parmi les plus importantes. Dans de nombreux pays, les moyens financiers consacrés à la lutte contre la problématique complexe que constitue l'exclusion extrême du logement sont tout simplement insuffisants. Dans la plupart d'entre eux, les financements existants ne sont en outre pas pérennes, ce qui interdit l'élaboration de toute approche à long terme, pourtant bien nécessaire en la matière.

Dans plusieurs pays, c'est principalement la population qui est mise à contribution pour financer la prise en charge des habitants de la rue par le biais de dons privés. Or, ces donateurs privés, plus encore peut-être que les bailleurs de fonds publics, veulent que leur argent soit utilisé pour rencontrer directement les besoins les plus urgents des habitants de la rue et sont assez sceptiques par rapport à toute solution qui ne produirait de résultats tangibles que dans la durée. Les prestataires de services, dépendants qu'ils sont de ces dons privés individuels, sont donc souvent réticents à élaborer des dispositifs ciblant la réinsertion complète de leurs usagers.

Nous l'avons déjà indiqué, les subsides publics sont souvent alloués à court terme pour la réalisation de projets. Dans quelques pays, ces subsides sont actuellement revus à la baisse pour les dispositifs de prise en charge d'urgence, ce qui complique singulièrement la tâche de certains prestataires de services qui ne sont parfois même plus en mesure d'offrir l'accueil le plus basique aux habitants de la rue. C'est par exemple le cas des centres d'hébergement d'urgence en grands dortoirs.

Un autre problème concerne le manque de collaboration entre prestataires de services. Or, le



défaut de subsides complique la concertation parce que ces derniers sont souvent en situation de concurrence pour décrocher les subventions. Dans de nombreux pays, les pouvoirs publics ne font toujours pas de la coopération et de la mise en réseau des structures un préalable de l'accès aux financements publics.

Dans quelques pays, surtout méditerranéens, la prise en charge des habitants de la rue est trop fragmentée et dépend de structures trop petites et trop nombreuses. Cet éclatement hypothèque tout effort de mise en réseau des structures et enferme trop souvent les habitants de la rue dans un cercle vicieux de prises en charge d'urgence.

Plusieurs membres de la FEANTSA considèrent que le manque de professionnalisme est un autre facteur d'échec important des prestataires de services en termes de performances dans la réinsertion de leurs usagers. Ici encore, l'insuffisance des subsides fait obstacle à une professionnalisation accrue du secteur. Pour autant, ce n'est pas le bénévolat en soi, mais bien le manque de professionnalisme dans la gestion de ce dernier, qui risque de remettre en cause l'efficacité de la prise en charge.

Seuls quelques pays imposent l'évaluation de la qualité de la prise en charge des habitants de la rue. Cette approche serait pourtant susceptible de contribuer à un professionnalisme accru du secteur, si ce n'est que des procédures d'évaluation qualitatives et quantitatives claires et correctement appliquées ne pourraient que conclure à la nécessité du refinancement du secteur et c'est probablement l'une des raisons pour lesquelles les pouvoirs publics sont réticents face à la mise en place de telles procédures.

Pour professionnaliser davantage le secteur, on pourrait envisager de procéder par appel d'offres pour attribuer des missions de prise en charge. Cette approche aurait le mérite de rendre plus transparente la mise en concurrence des prestataires de services et de calmer les tensions entre eux. L'efficacité de la prise en charge des habitants de la rue pourrait s'en trouver renforcée, pour autant que l'attribution des marchés obéisse à des critères de sélection et à des normes de qualité soigneusement étudiés.

L'exemple du Royaume-Uni montre qu'une évaluation approfondie suivie d'un appel d'offres et d'un refinancement sont susceptibles d'ouvrir la voie à des structures de prise en charge des habitants de la rue – et plus généralement de l'exclusion résidentielle – à la fois plus efficaces et plus professionnelles.

Autre raison évoquée par les membres de la FEANTSA : le profil complexe et changeant des habitants de la rue. Même dans les pays qui ont élaboré une stratégie détaillée en matière d'exclusion extrême du logement et lui ont affecté des moyens dans le cadre d'un engagement politique fort tendant à éradiquer le phénomène, il subsiste un noyau dur « d'irréductibles » de la rue. La réponse consiste peut-être à affiner encore l'adéquation de la prise en charge aux besoins individuels des sans-abri, voire, dans certains cas extrêmes, à recourir à des solutions coercitives pour imposer une démarche de réinsertion.

Les membres de la FEANTSA évoquent encore un autre problème de plus en plus inquiétant – au point de devenir la préoccupation numéro un dans certains pays – : le caractère (in)abordable du logement. De nombreux Etats enregistrent depuis une dizaine d'années une augmentation du nombre d'habitants de la rue que plusieurs de nos membres attribuent à une crise du logement permanente et aggravée qui fait qu'il est désormais très difficile de trouver un logement abordable. De plus en plus de gens finissent à la rue parce que se loger est devenu inabordable. Cette crise du logement affecte aussi les prestataires de services, qui doivent consacrer une part croissante de leur budget à l'hébergement d'urgence de leurs

usagers dans des logements qu'ils doivent de plus en plus fréquemment dénicher sur le marché locatif privé.

Dernier facteur important : l'immigration. Certains membres de la FEANTSA affirment que la mauvaise gestion des dernières vagues d'immigration par les pouvoirs publics explique la présence accrue d'immigrés, et en particulier de demandeurs d'asile et d'immigrés en séjour irrégulier, parmi les habitants de la rue.

Nombre de sans-abri éprouvent les pires difficultés pour se sortir définitivement de l'exclusion extrême du logement. Trop d'habitants de la rue ne la quittent que pour mieux y retourner. Nous avons déjà indiqué que l'une des principales causes de l'échec de certains parcours de réinsertion résidentielle des habitants de la rue tient au manque de places disponibles pour eux dans les dispositifs situés aux échelons supérieurs de l'escalier de la réinsertion, tels que l'hébergement accompagné et le logement social.

### **6.3. L'IMPORTANCE DE LA PREVENTION**

L'exclusion extrême du logement est un phénomène très complexe et extrêmement difficile à aborder de manière à la fois durable et efficace sur le plan des coûts. Nombre de membres de la FEANTSA affirment que ce sont l'ampleur et la visibilité de cette problématique qui amènent les décideurs politiques à se concentrer sur l'intervention de crise et l'aide d'urgence. L'intégration des habitants de la rue est souvent considérée comme un objectif à la fois trop ambitieux et trop coûteux. Dans plusieurs pays d'Europe, l'accent mis sur la dimension immédiate (et souvent visible) de l'exclusion extrême du logement a amené les pouvoirs publics à adopter des approches répressives de lutte contre l'exclusion extrême du logement ciblées sur une diminution des nuisances que provoquent les habitants de la rue. Dans bien des Etats membres de l'Union européenne, l'approche à court terme des pouvoirs publics limite leur intervention à des mesures essentiellement temporaires, à l'instar des dispositifs « grands froids », et à des solutions peu durables, telles que les centres d'hébergement d'urgence.

Nous l'affirmons ci-dessus : il est possible de lutter efficacement contre l'exclusion extrême du logement. Toutefois, il faut aussi souligner l'importance de la prévention. Il est largement reconnu que de longs séjours répétés dans la rue compliquent souvent le processus de réinsertion des sans-abri et peuvent hypothéquer leurs chances de se réinsérer complètement. La prévention de l'exclusion extrême du logement est donc non seulement un devoir moral mais aussi une pratique saine sur le plan budgétaire.

En 2004, la FEANTSA a élaboré un rapport sur la prévention de l'exclusion résidentielle qui fait référence, à plusieurs reprises, à la prévention de l'exclusion extrême du logement. Nous renvoyons donc à ce rapport pour de plus amples informations. La Prévention de l'exclusion extrême du logement est possible en libérant des places aux échelons supérieurs de l'escalier de la réinsertion et en introduisant une approche plus ciblée dans les structures généralistes que sont par exemple les services de logement social et de santé. Peut-être la prévention de l'exclusion extrême du logement passe-t-elle également par des mesures sociales d'allure assez générale, telles qu'un mécanisme de revenu minimum garanti. Dans le présent rapport, nous affirmons que les voies qui mènent à l'exclusion extrême du logement sont de moins en moins sinueuses, de plus en plus rectilignes. Désormais, les causes structurelles y jouent un rôle plus important que les motifs personnels. De plus en plus de personnes se retrouvent à la rue ou dans un centre d'hébergement d'urgence parce qu'elles ont rencontré des difficultés, financières ou autres, somme toutes assez banales et qui auraient aisément

pu être évitées. Des mesures doivent être prévues pour garantir l'accès aisé des personnes à risque d'exclusion extrême du logement à ces mesures générales de garantie de revenus.

## 7. CONCLUSIONS

L'intention de cette conclusion n'est pas de résumer la totalité du présent rapport puisqu'il s'agit déjà d'une synthèse de rapports nationaux. Nous nous bornerons donc à poser quelques constats et à suggérer quelques axes d'action.

Le premier constat porte sur les habitants de la rue. A l'exception de quelques grandes villes (d'Europe septentrionale, principalement) qui ont enregistré une baisse significative du nombre de sans-abri dans leurs rues, de plus en plus de personnes se trouvent en situation d'exclusion extrême dans les métropoles européennes. Le profil des habitants de la rue a radicalement changé ces dix dernières années pour compter désormais davantage de femmes, de familles, d'immigrés, etc. Il semble que la pente qui mène de l'exclusion résidentielle légère à l'exclusion extrême du logement soit plus glissante. En d'autres termes, il apparaît que les personnes confrontées à l'exclusion résidentielle sous une forme ou sous une autre deviennent plus vulnérables à l'exclusion extrême du logement. Cette problématique est particulièrement prégnante dans les anciens « pays de l'Est » désormais membres de l'Union européenne.

Le second constat porte sur les dispositifs de prise en charge. La « chaîne » des dispositifs d'urgence connaît des dysfonctionnements dans de nombreux pays. Elle devrait permettre à tout un chacun d'engager un processus de réinsertion et de retrouver sa dignité et son indépendance. Les rapports des membres de la FEANTSA montrent qu'habiter la rue devient souvent une situation chronique. Parfois, les mesures de lutte contre l'exclusion extrême du logement paraissent avoir l'effet contraire et maintenir les personnes dans leur situation d'urgence. Les mesures prises ne visent plus tant à lutter contre l'exclusion extrême du logement que simplement à financer le secteur des prestataires de services, moins sensible à l'évolution de l'ampleur, des profils et des causes de l'exclusion extrême du logement et qui paraît de plus en plus à la merci de l'opinion publique et des médias et de moins en moins géré dans le respect des principes de base que sont la responsabilité publique et la solidarité.

Nous nous permettons donc de proposer trois approches pour contrecarrer ces tendances :

La première approche consiste à attribuer aux mesures d'urgence un rôle défini aux confins de la prévention et la réinsertion. Les mesures d'urgence ne peuvent constituer qu'une « solution » temporaire pour les habitants de la rue. Il est possible de prévenir une bonne part des nouveaux cas d'exclusion extrême du logement par des mesures plus sérieuses pour endiguer la crise du logement, par une action en prévention des expulsions, par une intervention sur la problématique de plus en plus inquiétante du surendettement des ménages et par la garantie universelle de minima de revenus du travail ou de remplacement. Les actions ciblant l'intégration devraient inclure la mise à disposition, le plus tôt possible, d'un hébergement adéquat et d'un emploi aux habitants de la rue ainsi que des mesures ciblant d'une part la prise en charge de leurs problèmes de santé et l'accès généralisé aux soins de santé et d'autre part des mesures de resserrement de leurs liens sociaux.

La seconde consiste à valoriser les connaissances et l'expérience des secteurs concernés, dont le secteur associatif. Elle pourrait déboucher sur une coordination accrue entre ce dernier, les décideurs et les autres acteurs concernés. Il convient d'aborder l'exclusion extrême du logement de manière stratégique, dans une perspective de long terme, avec des moyens

adéquats et une définition claire des responsabilités et des obligations des pouvoirs publics.

Enfin, le présent rapport de la FEANTSA montre que l'exclusion extrême du logement est une problématique européenne. L'Union européenne doit donc participer à l'effort d'éradication de l'exclusion extrême du logement. La FEANTSA applaudit la décision prise en mars 2005 par le Conseil des Ministres de l'emploi et des affaires sociales de faire de l'exclusion résidentielle l'une des priorités de la Politique européenne d'inclusion sociale. Nous attendons de l'Union européenne qu'elle prenne des mesures concrètes dans le respect des pouvoirs qui lui sont conférés par les Traités. La FEANTSA est prête à mettre ses connaissances et son expérience à la disposition des décideurs européens.

---