



Royaume-Uni 2004

**Jan Vranken**

OASeS – Université d'Anvers  
(Belgique)

**La "Rough Sleeping Strategy" (stratégie de lutte contre le sans-abrisme de rue) anglaise dans un contexte européen**

Rapport de synthèse,  
Royaume-Uni





## Table des matières

Résumé .....	3
Introduction .....	8
Partie 1: Rough Sleeping Strategy – Le cas anglais .....	14
Partie 2: pertinence et transférabilité vers d’autres contextes nationaux .....	25
Partie 3: Leçons tirées .....	32
Références .....	36



## Résumé

Les premier et second *Rapports conjoints sur l'Inclusion sociale* (2001, 2003) affirment que le sans-abrisme est peut-être la forme la plus extrême d'exclusion sociale. Cette affirmation correspond à la définition donnée par le gouvernement du Royaume-Uni au sans-abrisme de rue ; selon lui il s'agit de l'une des manifestations les plus graves de l'exclusion sociale. Par conséquent, la réduction voire l'éradication de ce phénomène peut être considérées comme un test des efforts fournis par un gouvernement pour promouvoir l'inclusion sociale.

### *Définition de la « Rough Sleepers Strategy » (RSS)*

Suite au *“Report on Rough Sleeping”* de la « Social Exclusion Unit » (unité exclusion sociale) (SEU, juillet 1998), le gouvernement a élaboré une stratégie spécifique pour lutter contre le sans-abrisme (de rue). Le Premier Ministre s'est fixé pour objectif de réduire le nombre de sans-abri à un niveau aussi proche de zéro que possible, mais d'au moins deux tiers pour le mois d'avril 2002. Le chiffre de référence est celui de juin 1998 : 1.850 personnes sans-abri en Angleterre chaque nuit (dont quelques 620 dans le Grand Londres). Ce chiffre est utilisé pour évaluer l'impact de la stratégie.

Six principes clés, ainsi qu'un certain nombre de “propositions de changement” pour l'application de ceux-ci ont été définis. Les principes clés sont :

- s'attaquer aux causes profondes du sans-abrisme (de rue);
- utiliser les approches qui aident les gens à sortir de la rue, et rejeter celles qui promeuvent la vie dans la rue ;
- se concentrer sur ceux qui en ont le plus besoin;
- ne jamais abandonner les plus vulnérables;
- aider les sans-abri à devenir des membres actifs de la communauté;
- être réaliste dans ce que l'on peut offrir à ceux qui sont incapables de s'en sortir par eux-mêmes.

### *Les objectifs de la RSS ont-ils été atteints?*

L'objectif a été atteint un an plus tôt que prévu. En novembre 2001, le nombre de sans-abri de rue ne s'élevait plus qu'à 550. Selon les estimations nationales les plus récentes de l'ODPM (« Office of the Deputy Prime Minister » – cabinet du Vice-premier Ministre), en juin 2003, 504 personnes étaient sans-abri chaque nuit en Angleterre, niveau le plus bas jamais atteint. Cela signifie que



l'introduction d'un objectif strictement quantitatif a eu des effets positifs en produisant un impératif politique fort. Les politiques et les fonctionnaires, les autorités locales et les agences bénévoles responsables de la mise en œuvre des initiatives, tous avaient d'excellentes raisons de démontrer leur capacité à réussir.

Toutefois, cet accent mis sur un seul et unique objectif chiffré pourrait déboucher sur une stratégie unilatérale, et sous-évaluer la vaste gamme d'initiatives développées dans le cadre de la RSS. Par conséquent, des objectifs plus diversifiés et à plus long terme, ainsi que des indicateurs de résultat appropriés sont nécessaires pour des facteurs tels que la santé, le logement, l'emploi et le maintien de services de haute qualité. Il est aussi important de développer des outils pour suivre la population de façon régulière et veiller à ce que les services soient correctement mis en œuvre. Cela implique le développement de systèmes de collecte de données avec l'aide des autorités locales et des prestataires de services, afin d'harmoniser la nature et le type de données recueillies au niveau local, débouchant ainsi sur des statistiques et des chiffres comparables au niveau national, et même au niveau européen.

Les CATs ou 'Contact and Assessment Teams' (équipes de contact et d'évaluation) ont été considérées comme l'une des réussites majeures de la RSS, et ont joué un rôle essentiel dans la réduction du nombre de sans-abri. Leur travail était beaucoup plus ciblé et assuré que la plupart des travaux de proximité précédents. Les facteurs clés suivants ont été identifiés : le temps passé dans les rues, la persistance dans les contacts avec les sans-abri, les plans d'action détaillés avec une finalité limitée et une détermination à atteindre les objectifs, le travail en équipe, l'étroite collaboration avec d'autres agences, le renvoi des nouveaux venus vers leur quartier d'origine.

La prévention était essentielle dans la RSS, et la stratégie a sans aucun doute porté ses fruits en la matière. Plutôt que de se limiter à réagir à des situations de crise, on les a anticipées en faisant sortir les sans-abri de la rue avant qu'elles ne se produisent. Toutefois, la RSS a mis l'accent sur la prévention à court terme, négligeant ainsi la prévention à moyen et à long termes, qui aurait débouché sur une éradication ou, tout du moins, sur un ralentissement de la « production » de sans-abri.

La réinsertion dans la société des sans-abri requiert une approche intégrée. La RSS a souligné une série d'actions au-delà du logement, soutenues par un travail régulier de coopération entre agences, rassemblant des acteurs des CATs,



de la police, des foyers, des services sociaux, des services de santé, des services de logement et des « Tenancy Sustainment Teams – TST » (équipes de soutien à la location). La coopération entre différentes agences et différents groupes professionnels et de bénévoles a fourni la flexibilité nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques de chaque sans-abri.

L'implication des autorités nationales garantit la continuité, ainsi qu'une prestation égale de services par les autorités locales, de sorte à éviter les effets de délocalisation dans le cas de prestations inégales au niveau local. En effet, la migration est une caractéristique importante des sans-abri et des sans domicile fixe (SDF). Dans une large mesure, la coopération entre le niveau national et local s'est réalisée dans le cadre de la RSS, dans la mesure où toutes les initiatives locales faisaient partie d'une stratégie nationale coordonnée par la « Rough Sleepers Unit » - RSU (unité du sans-abrisme de rue). La RSU a apporté à la fois financement et orientation stratégique.

Un pas important vers une politique plus durable de lutte contre le sans-abrisme a été réalisé avec la « Homelessness Act 2002 » (loi relatives au situations de «sans-logis» de 2002), la législation la plus complète en la matière depuis 1977. Cette loi constitue la partie centrale de la nouvelle stratégie du gouvernement pour lutter contre les situations de «sans-logis» . En outre, l'aspect préventif a été renforcé par un projet de loi soumis au Parlement le 8 décembre 2003. Ce projet de loi aidera les plus vulnérables et contribuera à créer un marché du logement meilleur et plus juste, mais il renforcera aussi la détermination du Gouvernement à atteindre ses objectifs de logements décents d'ici 2010.

#### *La pertinence des leçons tirées pour les autres pays et pour l'UE*

Lorsque les pays de l'évaluation par les pairs ont été invités à citer une leçon importante tirée de l'expérience anglaise, ils ont mentionné les points suivants:

- concernant l'organisation de l'élaboration des politiques : coopération entre le gouvernement national et les gouvernements locaux, coordination à chaque niveau entre ministères (de la santé, du logement, des familles), autorités locales et ONG, ciblage, engagement politique, leadership efficace, courage et créativité du gouvernement national;
- concernant les principes de la stratégie/politique : fixer un objectif clair et un point de départ précis, dégager suffisamment de fonds pour que la politique soit crédible, changer les attitudes, développer des mesures préventives, tenir compte du point de vue des utilisateurs;



- concernant l'organisation des services : accueil sans restrictions, mobilité des équipes, organisation des services sur une base multi-professionnelle, et multi-agences; services de haute qualité pour des personnes qui, normalement, en reçoivent de mauvais, équipes de rue allant au devant des personnes.

Transférer ces leçons vers d'autres pays pose une série de problèmes, tels que par exemple la diversité des dispositions institutionnelles et les différences culturelles. En outre, les stratégies pour lutter contre le sans-logisme en Europe sont très différentes et incluent la prévention, les services de crise, les services d'urgence, les services de relogement et de réinsertion, les services de formation professionnelle, l'autonomisation et le logement en centres d'hébergement. Enfin, étant donné que le sans-abrisme (de rue) constitue une forme extrême d'exclusion sociale, la population concernée est relativement limitée en comparaison avec celle d'autres groupes cibles, et également très impuissante. Ces caractéristiques affecteront inévitablement la transférabilité de la « Rough Sleepers Strategy » vers d'autres Etats membres, sa position à l'agenda politique et le rôle que jouera l'UE pour aider au développement d'une stratégie appropriée.

Qu'est-il alors possible de faire au niveau des politiques de l'UE ? L'attention accrue accordée au sans-abrisme dans le second *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* constitue certainement une bonne pratique en soi. Ce qui manque encore dans les PAN/incl, c'est un ciblage sur le sans-abrisme ou le sans-abrisme de rue, un lien systématique entre cette « forme extrême d'exclusion sociale » et le sans-logisme au sens large, et le développement de trajectoires (passerelles) appropriées du sans-abrisme (de rue) vers la société. Les "formes extrêmes d'exclusion sociale" devraient également être utilisées comme test ultime de l'efficacité des mesures en matière d'emploi, de logement, d'éducation ou de soins de santé.

Ce que le niveau de l'UE pourrait aussi apporter, c'est un cadre directeur fort et efficace. « Les formes extrêmes d'exclusion sociale » ont besoin de s'appuyer sur des autorités au niveau le plus élevé pour rester prioritaires sur l'agenda politique, pour promouvoir des solutions et fournir les ressources (financières) pour les réaliser.



L'échange de bonnes pratiques concernant le sans-logisme dans le cadre de la MOC (Méthode ouverte de Coordination) est un instrument utile pour atteindre ces objectifs. Pour être pertinentes, ces bonnes pratiques devraient satisfaire à un certain nombre d'exigences :

- elles doivent reposer sur une base réglementaire solide afin de garantir l'efficacité des mesures politiques et de permettre un suivi de leur fonctionnement;
- elles doivent cibler les sans-abri afin de pouvoir répondre à leurs problèmes de façon adéquate;
- elles doivent considérer le sans-logisme dans tous ses aspects multidimensionnels, et fournir des solutions à chaque problème, de logement, de santé, de travail, de maladie mentale et d'éducation;
- elles doivent affronter le problème à la fois avant qu'il ne se développe et lorsqu'il est présent, c'est-à-dire être à la fois préventives et curatives;
- elles doivent maintenir un équilibre entre les droits universels et les services offerts à ceux qui en ont le plus besoin;
- elles doivent se baser sur un partenariat de travail entre les autorités publiques et les ONG à tous les niveaux décisionnels appropriés ;
- elles doivent se baser sur une série plus harmonisée d'indicateurs sur le sans-logisme au niveau européen.



## Introduction<sup>1</sup>

Le recensement de 1991 a comptabilisé 2.703 personnes sans-abri en Angleterre et au Pays de Galles, dont presque la moitié (1.275) dans le Grand Londres. Ce nombre de sans-abri ou de sans domicile fixes (SDF), ainsi que le problème réel et/ou perçu qu'ils représentaient ont poussé le gouvernement à mettre en place une 'Rough Sleepers Initiative'- RSI (initiative de lutte contre le sans-abrisme de rue) pour travailler sur le sans-abrisme de rue à Londres. Cette initiative fut appliquée dans d'autres villes anglaises en 1996, et en Ecosse en 1997. Même si, au cours de la première phase, le nombre de sans-abri a diminué, par la suite, un plateau a été atteint. En 1998, on estimait encore à 1.850 le nombre de sans-abri chaque nuit en Angleterre, dont environ un tiers (620) dans le Grand Londres (Randall & Brown, 2002).

En avril de la même année, une évaluation de l'étude réalisée par G. Randall (1998) sur le sans-abrisme de rue fut publiée par le Département de l'Environnement, des Transports et des Régions (DETR), suivie au mois de juillet par le *Rapport sur le Sans-abrisme de Rue* de la « Social Exclusion Unit » (SEU, 1998). Ce rapport a débouché sur l'élaboration d'une stratégie spécifique du gouvernement, ciblée sur le sans-abrisme de rue. Le premier Ministre s'est fixé comme objectif la réduction à un niveau aussi proche de zéro que possible du nombre de sans-abri, mais d'au moins deux tiers pour le mois d'avril 2002.

Quelle est la pertinence de cette RSS (Rough Sleepers Strategy) pour les autres Etats membres? Le premier *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* (2001) affirme que le sans-abrisme est "peut-être la forme la plus extrême d'exclusion sociale », et cette affirmation est répétée dans le second rapport (2003). « Etre « sans-abri », « sans un toit au-dessus de sa tête" ou n'avoir "pas de domicile fixe", selon la terminologie utilisée dans les Etats membres, est probablement la forme la plus extrême d'exclusion sociale et de pauvreté en Europe. Les conséquences sont particulièrement graves en termes de santé, d'emploi (trouver ou garder un emploi), d'accès des enfants à l'éducation, et de vie de famille. » Cette affirmation est conforme à la définition donnée par le gouvernement du Royaume-Uni au sans-abrisme de rue, d'après lui l'une des manifestations les plus graves de l'exclusion sociale.

1 Seules un minimum de notes de bas de pages et de références bibliographiques sont incluses. Pour des informations détaillées, nous vous renvoyons au rapport d'experts lui-même.



Sa réduction, voire son éradication peuvent donc être considérées comme des tests des efforts fournis par le gouvernement pour promouvoir l'inclusion sociale. Et effectivement, elles sont utilisées comme telles. Alors que la plupart des Etats membres partageaient le sentiment selon lequel le sans-logisme augmentait peut-être, le Royaume-Uni affirmait que le nombre de sans-abri à la rue avait diminué de façon significative au cours des quelques années précédentes, ce qui nous mène au sujet de la présente évaluation par les pairs, la RSS.

Avant tout, nous allons brièvement parler des liens entre la RSS et le sans-logisme et l'exclusion sociale, et ensuite nous placerons la RSS dans un contexte plus large de sans-abrisme (de rue) au niveau européen.

### *La question du sans-abrisme (de rue) et de l'exclusion sociale*

Au Royaume-Uni, la législation des SDF inclut le sans-abrisme de rue dans sa définition du sans-logisme. Globalement, la population de sans-logis se compose de trois sous-groupes : outre les sans-abri de rue, il y a les sans-logis reconnus par l'Etat (ménages considérés comme sans-logis parce qu'ils réussissent quatre tests et qui sont donc reconnus comme étant prioritaires en termes de besoins) et les sans-logis non reconnus (ceux envers lesquels on considère n'avoir aucun devoir car ils sont considérés comme étant volontairement sans-logis, ou n'entrent pas dans les catégories à besoins prioritaires).

Le développement de la Rough Sleepers Initiative (RSI) et, plus tard, la Rough Sleepers Unit (RSU) ont promu une perception du sans-abrisme (de rue) comme *l'exemple le plus extrême* de sans-logisme. Cela signifie qu'au lieu de mettre l'accent sur la situation en matière de logement, comme en France, où différents degrés de sans-logisme sont liés à une classification détaillée des situations de logement (type de logement, statut d'occupation, qualité du logement, stabilité et insécurité), on adopte une définition plus inclusive, tenant compte d'autres facteurs, tels que les réseaux sociaux et la situation de santé (mentale). Une personne est considérée comme sans-logis quand il ou elle n'a pas d'endroit pour vivre pouvant être considéré comme stable, permanent et d'un niveau de qualité raisonnable. Dans le même temps, cette personne n'est pas capable d'utiliser les relations de la société et les institutions (comprises dans le sens large du terme, comme les réseaux familiaux et les institutions privées et publiques de tous types) pour des raisons soit apparentes, soit cachées, liées à l'individu ou à la façon dont la société fonctionne.



La FEANTSA – la Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abri – et son Observatoire européen ont développé leur définition dans ce cadre. Le sans-abrisme (de rue) devient alors la forme la plus visible de sans-logisme ; les personnes ayant un style de vie chaotique ou un mode de vie instable peuvent être disproportionnellement représentées parmi la population de sans-abri. A l'autre extrême, « être SDF » fait référence à des situations où, malgré l'accès à un abri d'urgence ou à des institutions à long terme, des individus peuvent tout de même être classés comme sans-logis à cause d'une absence de soutien approprié dans le but de faciliter l'insertion sociale.

Cette définition plus inclusive du sans-logisme le rapproche de l'exclusion sociale, quelle que soit la définition utilisée pour qualifier l'exclusion sociale : celle appartenant à la tradition anglo-saxonne de citoyenneté, ou le point de vue structurel, surtout continental, faisant référence aux différences entre situations ou entre groupes dans un ou plusieurs domaines de la vie sociale. On retrouve les deux perspectives dans les définitions de l'UE, même si l'approche citoyenneté est davantage présente dans le concept d'inclusion sociale. On définit celle-ci comme un processus garantissant que les personnes risquant la pauvreté et l'exclusion sociale acquièrent les opportunités et les ressources nécessaires pour participer pleinement à la vie économique, sociale et culturelle et jouissent d'un niveau de vie et de bien-être considéré comme normal dans la société dans laquelle ils vivent. L'inclusion sociale veille à ce que ces personnes participent davantage aux prises de décisions qui affectent leur vie et aient accès à leurs droits fondamentaux, tels que définis dans la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne.

*Stratégies et politiques de l'UE (telles que reflétées dans les politiques d'inclusion sociale)*

Le *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* de 2001 ne mentionne pas le sans-abrisme de rue (à l'exception de deux estimations chiffrées nationales); les sans-logis sont surtout mentionnés à titre d'exemple, à côté d'autres groupes vulnérables. Le sans-logisme est fortement lié au logement ; on ne l'aborde d'un point de vue pluridimensionnel qu'à une seule reprise. Une approche pluridimensionnelle établirait un lien entre le sans-logisme en général, et le sans-abrisme de rue en particulier, et les sujets clés des PAN/incl (Plans d'Action nationaux sur l'Inclusion sociale) – emploi, éducation, logement et santé -, mais également l'utilisation d'indicateurs (quantitatifs), la nature préventive des politiques et la coopération entre les administrations publiques et les ONG.



A-t-on accordé davantage d'attention au sans-abrisme de rue et au sans-logisme dans le second *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale*, publié en 2003 ? L'approche s'est-elle développée dans un sens plus inclusif ? Pour ce qui est du sans-abrisme de rue, il n'est mentionné qu'en lien avec les initiatives anglaises et écossaises. Quant au sans-logisme en général, on y accorde beaucoup plus d'attention que dans le rapport de 2001.

Le sans-logisme est mentionné comme l'une des tendances négatives qui semblent de plus en plus courantes dans plusieurs pays, avec l'augmentation des niveaux de chômage, du nombre de personnes qui dépendent d'un système de revenu minimum, et une augmentation des problèmes de santé mentale et d'addiction. L'aggravation perçue du sans-logisme est encore une fois liée au logement, et en particulier aux listes d'attentes de plus en plus longues pour obtenir un logement. En outre, selon ce *Rapport conjoint* de 2003, les facteurs de risque associés à la pauvreté et à l'exclusion sociale identifiés en 2001 sont confirmés dans les PAN/incl 2003. Encore une fois, les problèmes de logement et le sans-logisme y sont fort liés et mentionnés à côté de la dépendance à long terme d'un revenu faible/inadéquat, du chômage de longue durée, de la mauvaise qualité ou de l'absence d'emplois, du faible niveau d'éducation, de formation et d'alphabétisation, du fait de grandir dans une famille vulnérable, du handicap, des problèmes de santé et des conditions de vie difficiles, de la vie dans un quartier à désavantages multiples, de l'immigration, de l'ethnicité, du racisme et de la discrimination.

Le premier *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* mentionnait que, malgré l'importance du phénomène, les informations sur le sans-logisme données dans les PAN/incl sont généralement faibles. Depuis, la situation ne s'est pas améliorée de façon significative. Selon le second *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale*, "en l'absence de définitions claires et communes, et étant donné les difficultés à comptabiliser une population qui passe entre les mailles du filet des recensements normaux, il est difficile d'établir des chiffres précis et comparables. Les efforts fournis depuis 2001 par certains Etats membres (Autriche, Belgique, Finlande, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) et par Eurostat n'ont pas encore débouché sur des statistiques harmonisées et, malgré les recommandations du Conseil européen de Laeken, bon nombre d'Etats membres ne présentent pas d'« indicateurs tertiaires » du sans-logisme dans leur PAN/incl. Par conséquent, les estimations se basent davantage sur des données administratives (nombre de personnes dont se sont occupés les services des sans-abri) que sur des données exhaustives.



En outre, lorsque des indicateurs sont disponibles, ils reflètent souvent des préoccupations et des statistiques administratives plutôt que de se concentrer sur des résultats. La plupart des Etats membres admettent qu'ils en savent trop peu sur l'amplitude ou la nature du problème, ce qui les empêche aussi de développer des mesures plus préventives et plus stratégiques contre le sans-logisme.

Pour ce qui est des objectifs quantifiés de la RSS anglaise, ils sont conformes aux conclusions du Conseil européen de Barcelone, qui avait invité les Etats membres à "fixer des objectifs dans leur PAN pour réduire de façon significative pour 2010 le nombre de personnes risquant la pauvreté et l'exclusion sociale", une invitation élaborée dans l'aperçu commun adopté pour les PAN/incl 2003/2005 par la Commission et les Etats membres. Il y était dit que des objectifs quantifiés devaient être fixés afin de réduire le nombre de personnes risquant la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces objectifs devaient se baser, si approprié, sur les indicateurs adoptés en commun, mais tenir compte également d'autres problèmes, tels que la privation, le logement et le sans-logisme, ainsi que l'alphabétisation et la capacité de calcul. Les Etats membres étaient invités à utiliser des indicateurs de troisième niveau définis au niveau national pour mettre en lumière les spécificités de domaines particuliers n'étant pas couverts de façon adéquate, et pour aider à interpréter les indicateurs primaires et secondaires. Puisque le Comité Protection sociale n'a pas encore été en mesure de proposer un indicateur commun sur la dimension clé du logement, on s'est mis d'accord pour que, dans les PAN, cette dimension soit couverte par des indicateurs tertiaires, à savoir ceux décrivant les problèmes de logement décent, de coûts du logement et de sans-logisme et autres conditions de logement précaires.

Même s'il est un peu élargi, ce lien étroit entre sans-logisme et logement reste intact en termes de politiques. Le premier *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* (2001) a souligné le fait que pour l'ensemble des Etats membres, la nécessité de garantir à tous un accès à un logement décent constituait l'un des huit défis principaux de leurs politiques contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le rapport affirmait que « l'accès à un logement abordable et de bonne qualité est un besoin fondamental et un droit. Veiller à ce que ce besoin soit satisfait reste un défi important dans un certain nombre d'Etats membres. » Toutefois, « en outre, développer des réponses intégrées appropriées pour prévenir et résoudre le problème du sans-logisme est un autre défi essentiel pour certains pays ».



Que nous dit le second *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* sur la prévention et la lutte contre le sans-logisme? Le sans-logisme est reconnu comme un problème multidimensionnel, qui requiert une approche holistique et intégrée. Cette approche inclut, outre le logement, la santé (surtout la santé mentale), l'emploi, la formation, la justice et la protection sociale. Les PAN/incl 2003-2005 s'accordent à dire qu'un logement décent, à un prix abordable pour les ménages, dans un environnement sûr et dynamique offrant un soutien social approprié et un environnement où les enfants peuvent grandir dans de bonnes conditions, constitue un axe central dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le coût économique et social de l'absence de logements décents, même s'il n'a pas encore été évalué au niveau européen comme l'absence de protection sociale, semble compromettre sérieusement le dynamisme d'un pays ou d'une région.

Tous les Etats membres décrivent dans leur PAN/incl des efforts en vue d'améliorer l'accueil d'urgence et le logement temporaire des sans-abri, et d'alléger leurs difficultés quotidiennes. Certains soulignent aussi la dimension préventive (Allemagne), mais seulement quatre ont introduit des stratégies visant à éradiquer complètement le sans-logisme (Autriche, Finlande, Irlande, Royaume-Uni), trois pays préparant actuellement de telles stratégies (Belgique, France, Portugal).

Ces stratégies visant à prévenir et à combattre les situations de sans-logisme se basent sur deux piliers. Le premier concerne l'amélioration des mécanismes d'urgence sociale, la mise à disposition de davantage de logements temporaires, la mise en place d'équipes de proximité mobiles pluridisciplinaires, la mise en réseau entre les autorités publiques, les institutions psychiatriques et de soins de santé, les institutions d'abris d'urgence et les agences de logement social, la coopération avec les ONG et une capacité de relogement garantie par les autorités publiques ; le second se réfère à des efforts soutenus par des professionnels et des volontaires pour aider à l'insertion et à la réinsertion sociale.

Nous rencontrerons un grand nombre de ces propositions dans la RSS anglaise, sujet de la présente évaluation par les pairs, qui contribuent à la pertinence de la RSS au niveau de l'UE. Toutefois, malgré les informations de plus en plus nombreuses sur les politiques nationales de lutte contre le sans-logisme et malgré des indications d'échange de bonnes pratiques, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'en arriver à une réponse politique globale et intégrée de l'UE au sans-abrisme (de rue).



## **Partie 1: Rough Sleeping Strategy – Le cas anglais**

Suite au “*Report on Rough Sleeping*” de l’Unité Exclusion sociale (Social Exclusion Unit - SEU, July 1998), le gouvernement a élaboré une stratégie spécifique pour lutter contre le sans-abrisme de rue. Le Premier ministre s’est fixé pour objectif de réduire le nombre de sans-abri à un niveau aussi proche de zéro que possible, mais d’au moins deux tiers pour le mois d’avril 2002. Le chiffre de référence est celui de juin 1998 : 1.850 personnes sans-abri en Angleterre chaque nuit (dont quelques 620 dans le Grand Londres). Ce chiffre est utilisé pour évaluer l’impact de la stratégie.

L’utilisation du terme “stratégie” en lien avec le sans-abrisme de rue semble avoir été délibérée; en effet, cette *stratégie* était sensée atteindre un objectif très spécifique dans le contexte plus large de la *politique* de lutte contre le sans-logisme dans son sens le plus large (situation d’être sans foyer).

### *Description des principaux éléments de la stratégie*

#### **Combien y a-t-il de sans-abri de rue?**

Les chiffres sur les personnes sans-abri se basent sur une combinaison des estimations et comptages de rue les plus récents. Essayer de recenser le nombre de personnes sans-abri pose un certain nombre de problèmes. Les chiffres ‘flux’ (comptage par période) sur une période d’un an sont dix fois plus élevés que les chiffres ‘stock’ (comptage par nuit). Même si les comptages par nuit ne peuvent englober le nombre plus important de personnes ayant une expérience du sans-logisme de rue au cours d’une année, ils constituent un bon indicateur pour mesurer les changements dans le temps. L’objection selon laquelle le « flux », ce sont des habitudes répétitives plutôt que des cas véritablement « nouveaux » renforce plutôt cet argument. Néanmoins, le chiffre “flux” donnera une meilleure indication du niveau de demande de services et de logement.

#### **Objectifs et groupes cibles de la stratégie, et problèmes à résoudre**

La stratégie vise à réduire le nombre de personnes sans-abri à un minimum, à empêcher que de nouveaux venus ne rejoignent cette population, et à garantir l’intégration durable d’anciens sans-abri dans la société. En effet, le rapport SEU a montré que des 2.400 personnes qui dorment dans les rues de Londres au cours d’une année, au moins 1.800 sont des nouveaux venus. Ce chiffre indique la proportion élevée de nouveaux venus parmi la population de sans-abri de rue (du moins à Londres) et le besoin urgent de mettre fin à cet afflux



continu. En outre, une approche nouvelle et cohérente était nécessaire, impliquant que l'approche précédente était devenue bureaucratique et décousue, et que les responsabilités étaient partagées entre un nombre trop élevé d'acteurs.

Six principes clés, ainsi qu'un certain nombre de "propositions de changement" pour les appliquer ont été définis. Les principes clés sont :

- s'attaquer aux causes profondes du sans-abrisme de rue;
- utiliser les approches qui aident les gens à sortir de la rue, et rejeter celles qui promeuvent la vie dans la rue ;
- se concentrer sur ceux qui en ont le plus besoin;
- ne jamais abandonner les plus vulnérables;
- aider les sans-abri à devenir des membres actifs de la communauté;
- être réaliste dans ce que l'on peut offrir à ceux qui sont incapables de s'en sortir par eux-mêmes.

Quelques mois avant ce rapport politique, le DETR avait déjà publié une analyse de l'étude sur le sans-abrisme de rue de Randall. L'objectif de cette analyse était de résumer les connaissances existantes sur le sans-abrisme de rue pour faciliter le travail entrepris par la SEU.

En fin de compte, la phrase clé concernant la stratégie du gouvernement contre le sans-abrisme de rue est : *la prévention est le seul moyen de garantir une fin durable au problème du sans-abrisme de rue.*

### **Plus d'informations sur les groupes cibles**

En complément de ces objectifs généraux, des mesures préventives ciblaient certains groupes à haut risque de devenir sans-abri, parce que de telles mesures seraient plus susceptibles de réduire le nombre de personnes vulnérables qui finiraient dans la rue. Ces groupes vulnérables sont : les personnes en fin de droit (1/4 à 1/3 de la population des sans-abri), autres jeunes vulnérables, anciens délinquants (1/2), anciens militaires (1/5 à 1/4).

En fin de compte, la communauté au sens large aurait pu également être considérée comme un groupe cible. Parce qu'elle ne veut pas de sans-abri, elle contribue à l'identification du sans-abrisme de rue comme problème social. Ensuite, toute stratégie, du moins implicitement, s'adresse aux bénévoles qui travaillent dans des centres de jour et des foyers, aux professionnels qui travaillent dans l'administration publique et les ONG, et au grand public, qui devrait bien comprendre le message selon lequel les services n'ont pas pour objectif de maintenir les gens à la rue, mais bien d'aider les gens à sortir du sans-logisme.



### **Dispositions légales et financières pour mettre en oeuvre la politique**

La Rough Sleepers Unit (RSU) disposait d'un budget global de £145 millions (€219 millions) pour Londres sur une période de trois ans, ce qui "constitue une augmentation nette et significative des ressources prévues à l'origine sur cette période pour les programmes gouvernementaux visant les sans-abri ». Pour des projets dans 33 villes anglaises en-dehors de Londres, choisies comme 'hot spots' sur base de comptages de rue organisés deux fois par an, £34 millions (€51 millions) étaient disponibles sur une période de trois ans dans le cadre du « Homeless Action Programme » (programme d'action de lutte contre le sans-logisme). La priorité fut accordée aux programmes soutenus par les autorités locales dans le cadre de leur stratégie locale de prévention et de lutte contre le sans-logisme. Au début au moins, la stratégie avait deux axes principaux : le sans-abrisme de rue dans le Grand Londres et l'inclusion dans les programmes pour sans-abri en-dehors du Grand Londres.

### **Dispositions institutionnelles et procédures de mise en oeuvre**

La Rough Sleepers Unit (RSU) fut créée en avril 1999 au sein du DETR (Département de l'Environnement, des Transports et des Régions). Ses tâches consistaient à mettre en oeuvre les recommandations de la Social Exclusion Unit (SEU), en travaillant sur une approche radicalement nouvelle pour aider les sans-abri vulnérables à sortir de la rue, pour reconstruire la vie des anciens sans-abri et prévenir les nouveaux sans-abri de demain, et pour atteindre l'objectif quantitatif strict, ce qui fut fait en novembre 2001.

Du côté politique, un Comité ministériel – présidé par le ministre du Gouvernement local et du Logement – regroupait les ministres du Home Office, du Département de la Santé, du Département de l'Education et de l'Emploi, du Département de la Sécurité sociale, du ministère de la Défense et du ministère des Finances. Ce Comité était responsable de suivre l'action et les réalisations du gouvernement, ainsi que les progrès réalisés en vue d'atteindre l'objectif. La création d'un tel Comité signifie d'abord une reconnaissance du fait que la responsabilité ultime de la stratégie incombe aux décideurs politiques, et aussi que le problème comporte des facettes multiples et requiert donc une approche intégrée. « Ce Comité ministériel s'est réuni à deux reprises et a contribué à soulever avec intérêt des domaines politiques clés au niveau des Départements ».

Les moyens pour atteindre ces buts et objectifs peuvent être classés en quatre catégories – travail de rue, foyers, logement permanent, soins de santé et autre aide. Pour ce qui est du travail de rue, sans aucun doute la dimension la plus



innovative, environ 25 CAT (Contact and Assessment Teams) furent créées dans des quartiers clés à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de Londres. Les CAT sont des équipes pluridisciplinaires gérées par le secteur bénévole, mais avec une participation de représentants de l'Etat, comme par exemple des spécialistes en santé mentale. Elles prennent la responsabilité de zones géographiques définies spécifiquement pour leur plus haute concentration de sans-abri. Elles sont opérationnelles de minuit au petit matin, lorsque les sans-abri sont les plus réceptifs à l'aide. Les CAT sont décrites comme constituant une toute nouvelle approche du travail de rue à Londres.

Entre-temps, et probablement à cause du fait qu'elle a réussi à réduire le nombre de personnes sans-abri, cette stratégie a été réintégrée dans une politique globale de lutte contre le sans-logisme. La RSU a été intégrée dans le "Homelessness Directorate" (HMD) qui opère à partir de l'"Office of the Deputy Prime Minister" (ODPM) et dont la cible sont tous les groupes considérés comme étant sans-abri, à savoir les sans-abri de rue, ainsi que les personnes dans les foyers, les logements à court terme, les « bed and breakfast » et, plus important encore, ceux qui risquent de devenir sans-abri.

#### *Les résultats obtenus jusqu'à présent et leur évaluation*

Le Royaume-Uni a une forte tradition d'évaluation indépendante, et l'évaluation des stratégies de lutte contre le sans-logisme ne fait pas exception à cette règle. Même des publications plutôt officielles contiennent des remarques critiques telles que "l'objectif du Premier ministre est peut-être simple, mais les solutions pour y arriver sont compliquées ».

#### *Les résultats quantitatifs de la stratégie*

Le chiffre de référence était 1.850 personnes sans-abri en 1998, et l'objectif consistait à réduire ce chiffre d'au moins 2/3 pour 2002. Cet objectif était déjà atteint un an plus tôt : en novembre 2001, leur nombre n'était plus que de 550. Selon les estimations nationales les plus récentes de l'ODPM (Office of the Deputy Prime Minister), en juin 2003, 504 personnes étaient sans-abri en Angleterre chaque nuit, le niveau le plus bas jamais enregistré.

La question est de savoir s'il est possible de réduire encore le nombre de personnes sans-abri. En effet, l'objectif ultime était « aussi près de zéro que possible ». Au fur et à mesure que les services s'améliorent et que les chiffres dans les rues baissent, il restera « le noyau dur », plus difficile à aider à cause



du niveau élevé de leurs besoins en matière d'aide, notamment en matière de santé mentale et d'abus de substances, parce qu'ils refusent logement et aide pour toute une série de raisons, ou parce que la RSS n'est pas adaptée à leurs besoins spécifiques. Une étude récente de Randall & Brown pour l'organisation caritative du sans-logisme Crisis suggère que si les très jeunes (moins de 18 ans) sans-abri et les personnes plus âgées (plus de 40) sont rares aujourd'hui, il reste dans les rues un groupe intermédiaire dont le problème majeur est l'assuétude à l'héroïne, à la cocaïne et au crack. Cela pourrait signifier qu'une approche plus intensive et plus ciblée sera nécessaire. Laisser tomber ces personnes ne constitue pas vraiment une alternative.

Donc, l'introduction d'un objectif strictement quantitatif a eu des effets positifs. Cela a produit un impératif politique fort. Politiques et fonctionnaires, autorités locales et agences bénévoles chargées de la mise en œuvre des initiatives – tous avaient de bonnes raisons de démontrer leur capacité à réussir.

Toutefois, moins de sans-abri (de rue) ne signifie pas nécessairement moins de sans-logis. Où vont ces gens une fois qu'ils ne sont plus dans la rue ? Les vagabonds circulent souvent entre les foyers, les prisons et les hôpitaux, auquel cas ils risquent encore de retourner dans la rue. Un élément central de la RSS était le principe selon lequel les sans-abri devaient être renvoyés vers leur ville d'origine, mais il semble que dans la pratique, cela soit arrivé à très peu d'entre eux. Etant donné que l'on n'a pas créé de système de suivi et de feedback, on sait peu de choses sur ce qui s'est passé.

### **Autres résultats et réalisations de la politique**

La présence d'autres objectifs, comme le fait de maintenir les anciens sans-abri dans leur nouveau logement, ne répond pas au besoin d'objectifs plus diversifiés et à plus long terme, comme par exemple en termes de santé, de logement, d'emploi et de maintien de services de qualité. Il est également important de développer des outils pour suivre régulièrement la population et pour veiller à ce que les services soient correctement mis en œuvre. Cela implique l'utilisation de systèmes de collecte de données pour aider les autorités locales et les prestataires de services à harmoniser la nature et le type de données recueillies au niveau local, débouchant ainsi sur des statistiques et des chiffres comparables au niveau régional, national, et même européen.

Les résultats concernant les autres buts et objectifs sont encore plus difficiles à évaluer parce qu'aucun indicateur de résultat n'accompagnait ces objectifs.



C'est un peu comme si la vaste gamme d'initiatives développées dans le cadre de la RSS n'avait qu'un seul et même indicateur de résultat, à savoir le nombre de personnes sans-abri, et qu'on accordait très peu d'importance aux objectifs intermédiaires. Pour ceux-ci, seuls des indicateurs d'input sont disponibles. Pour évaluer l'efficacité et l'efficacités des ressources investies, il serait pertinent de développer des indicateurs de résultat intermédiaires.

### *A propos des autres objectifs de la RSS*

Les points de discussion choisis sont : la méthode de proximité telle que mise en oeuvre par les CATs, la nature préventive de la RSS, son caractère intégré et la méthode des trajectoires, la coopération entre le niveau national et le niveau local, et le développement d'une stratégie « durable ».

### **Les CATs et leur méthode de proximité**

Les équipes de contact et d'évaluation 'Contact and Assessment Teams' ('CATs») ont été considérées comme l'une des réussites majeures de la stratégie RSU. Elles ont joué un rôle central dans la réduction du nombre de sans-abri. Leur intervention a paru beaucoup plus ciblée et assurée que la plupart des interventions de proximités précédentes. Les facteurs clés suivants ont été identifiés : le temps passé dans les rues, la persistance dans les contacts avec les sans-abri, des plans d'action détaillés avec des buts limités centrés sur des objectifs à atteindre, le travail en équipe, l'étroite collaboration avec d'autres agences, le renvoi des nouveaux venus vers leur quartier d'origine. Dans les CATs, étaient aussi présents des spécialistes en abus de substances toxiques, en santé mentale et en problèmes des jeunes. Leur présence fut considérée comme utile, même s'il est difficile d'évaluer leur impact. Par ailleurs, le travail de renvoi vers les quartiers d'origine a pu être renforcé - toutefois ici l'important c'est qu'aient été pris des arrangements avec les organismes de ces quartiers pour fournir un accès au logement et aux services. Le renvoi se produit aussi de façon plus perverse lorsque des contrôles de police plus fermes et des politiques de gestion du centre ville ont pour simple résultat un déplacement vers des quartiers adjacents (même des banlieues). Dans ce cas, il est également important de fournir des alternatives (lits en foyers, centres de jour, distribution de boissons hors de la rue).

D'étroites relations de travail se sont développées avec la police dans beaucoup de domaines. Toutefois, il n'a pas été considéré comme efficace que les CATs et la police patrouillent ensemble, pour des raisons évidentes. La participation



accrue de la police dans la gestion des centres-villes et dans les programmes de lutte contre le sans-abrisme a eu quelques résultats positifs. Petit à petit, on a abordé séparément les activités criminelles et le sans-abrisme de rue ou la situation des sans logis; la police s'occupant des mendiants, des personnes consommant de l'alcool sur la voie publique et des toxicomanes. Toutefois, les perceptions qu'a le public du fait que les personnes qui mendient et boivent dans la rue sont pour lui toujours des sans-abri affectent la capacité d'action, de la police. Considérée – à tort ou à raison – comme une tentative d'utiliser la loi pour éliminer la pauvreté visible des rues. La 'Anti-Social Behaviour Unit', récemment créée par le "Home Office" (2003) compte parmi ses activités principales la réduction de nombre de mendiants dans les centres-villes. La politique conduite actuellement en la matière, part de la considération que mendier est un plutôt un symptôme du marché de la drogue dans la rue que du problème du sans-abrisme.

#### **A propos de la nature préventive de cette stratégie**

L'approche préventive fut l'objet d'un accent important dans la RSS, et la stratégie a sans aucun doute porté ses fruits en la matière. Plutôt que de se limiter à réagir à des situations de crise, on les a anticipées en faisant sortir les sans-abri de la rue avant qu'elles ne se produisent. Toutefois, la RSS a mis l'accent sur la prévention à court terme et a négligé la prévention à moyen et à long terme, qui aurait débouché sur une éradication ou tout du moins sur une diminution de la production de sans-abri. La prévention à moyen terme signifierait cibler aussi les personnes vivant dans des foyers ou d'autres logements instables et temporaires, ceux en prison ou en institution, ceux menacés d'expulsion, ceux vivant dans des environnements familiaux peu sûrs. La prévention à long terme s'attaque encore plus profondément à l'exclusion sociale, par une stratégie qui complète les services fournis par la RSS. Des services de prévention sont nécessaires dans toute une série de domaines, comme le logement (prévention d'expulsion), l'endettement (prévention de la culture de l'endettement), l'éducation (mesures de soutien aux parents vulnérables ; alphabétisation des personnes en échec scolaire), la santé (programmes sur l'abus de substances toxiques; information/éducation sur les maladies contagieuses (comme le SIDA, l'hépatite, la tuberculose), l'emploi (orientation professionnelle et formation ; mesures d'autonomisation pour les plus vulnérables). Reconstruire la vie des anciens sans-abri (« autonomisation ») par l'éducation, la formation et l'emploi, contribuera également à s'attaquer à ces facteurs dissuasifs. Des études suggèrent même que dans certains cas, les causes du sans-abrisme pourraient remonter à la petite enfance.



L'approche préventive devrait aussi tenir compte des effets incitatifs du sans-abrisme de rue. Le sans-abrisme de rue est-il devenu moins attrayant ? Cela implique une série de mesures: , comme par exemple: de faire passer le message selon lequel les services n'ont pas pour objectif de maintenir les gens dans la rue, mais bien de les aider à sortir du sans-abrisme (de rue); contribuer à détruire la dimension mythique qui entoure le sans-abrisme de rue (camaraderie, aventure, liberté). Il semble aussi que l'intervention de certains groupes caritatifs puisse conforter l'attrait de la vie dans la rue (distribution de soupe) ; ils devraient « canaliser leurs efforts dans des services plus productifs ». Il faudrait également des actions de dissuasion en direction de la volonté du public à donner aux mendiants.

Certaines de ces préoccupations sont reprises dans le "Homelessness Act" de 2002, qui demande aux autorités locales de produire une stratégie contre le sans-logisme englobant la prévention du sans-abrisme et la fourniture de logements en quantité suffisante. Toutefois, les critères stricts d'éligibilité pour les services en direction des sans-abris, produits par les autorités locales introduisent une distinction entre les sans-abri « non intentionnels » et ceux à besoins prioritaires. Cette distinction entre « intentionnel » et « non intentionnel » peut fournir une approche pragmatique pour aborder le sans-abrisme, mais une telle approche comporte aussi un écho malheureux d'une distinction entre pauvres « méritants » et « non méritants ».

### **Une stratégie intégrée par le développement de trajectoires?**

La réinsertion dans la société des sans-abri requiert une approche intégrée. La RSS a souligné l'importance d'une série d'actions allant au-delà du relogement, soutenues par un travail régulier de coopération entre les organismes, rassemblant des acteurs des CATs, de la police, des foyers, des services sociaux, des services de santé, des services de logement et des « Tenancy Sustainment Teams – TST » (équipes de soutien à la location). La coopération entre différents organismes et différents groupes professionnels et de bénévoles a fourni la flexibilité nécessaire pour répondre aux besoins spécifiques des sans-abri individuels.

Au développement de "trajectoires" correspond la nécessité d'avoir des programmes complets. Ceux-ci fournissent une aide pour faire sortir les gens de la rue jusqu'à l'intégration dans un logement permanent et, dans certains cas, un soutien à long terme. Ces programmes se doivent de prévoir un suivi systématique des anciens sans-abri, jusqu'à l'obtention d'un degré acceptable de certitude que ces personnes sont bien réinsérées. La trajectoire débute avec



les CATs, qui réalisent un travail de rue efficace avec les sans-abri, évaluent les problèmes de chaque individu et les renvoient aux services appropriés.

Les foyers semblent être le maillon faible dans le développement de trajectoires cohérentes pour sortir du sans-abrisme de rue. Étant donné que des foyers appropriés constituent le premier pas crucial vers la réinsertion, ils devraient tenir compte du fait que la population des sans-abri est très variée et complexe. Une attention particulière devrait être accordée à la création de foyers spécialisés réservés aux hommes ou réservés aux femmes ou réservés aux familles, afin de fournir des environnements sûrs favorisant la réinsertion; les "centres de jour tempérants" («wet day centres»), qui autorisent la consommation d'alcool, pourraient faciliter la transition entre le sans-abrisme de rue et la réinsertion sociale pour les personnes alcooliques. En outre, les foyers traditionnels devraient être équipés de services spécialisés pour des groupes cibles spécifiques : pour les jeunes âgés de 15 à 20 ans, pour les personnes âgées, pour les gens qui sortent de prison, ou de programmes sur la toxicomanie/l'alcoolisme, pour les anciens prisonniers, pour les immigrants, pour les personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Certains sans-abri n'accepteront pas nécessairement de vivre dans un foyer ou dans quelque dortoir avec d'autres personnes, ce qui est l'une des raisons pour lesquelles ils vivent dans la rue. Ils ne sont pas prêts à rencontrer des services dans un bâtiment, la foule, le bruit, voire même à entrer dans n'importe quel bâtiment et institution. Certains ont besoin d'un traitement pour addiction et problèmes de santé mentale. Certains ont besoin d'acquérir des capacités de vie indépendante pour s'installer durablement comme locataire d'un logement et éviter de tomber dans le cercle vicieux du sans-abrisme (de rue) et de l'hébergement temporaire.

De telles initiatives n'ont un effet durable que si elles n'ont pas uniquement vocation à éliminer les comportements perturbateurs des espaces publics, mais sont soutenues par une gestion efficace pour prendre en compte les besoins et faciliter l'accès aux services. La place du large éventail de centres de jour, de centres de nuit et de foyers devrait être intégré dans de telles trajectoires, et ainsi déboucher sur des étapes précises du processus de réinsertion de (certains types de) sans-abri. Des solutions sur mesure sont nécessaires.

### **Coopération entre le niveau national et local**

L'implication des autorités nationales garantit la continuité, ainsi qu'une prestation égale de services par les autorités locales, de sorte à éviter les effets de «délocalisation» résultant de prestations inégales au niveau local. En effet, la migration est une caractéristique importante des sans-abri. Dans une large



mesure, la coopération entre le niveau national et local s'est réalisée dans le cadre de la RSS dans la mesure où toutes les initiatives locales faisaient partie d'une stratégie nationale coordonnée par la « Rough Sleepers Unit » - RSU (unité du sans-abrisme de rue). La RSU a apporté à la fois financement et leadership stratégique.

Toutefois, on n'a pas tenu suffisamment compte des effets migratoires. Beaucoup de sans-abri ont des liens géographiques assez faibles. De même, les personnes ayant des problèmes spécifiques (par exemple, les anciens détenus, les personnes qui essaient de se sevrer de la drogue, les victimes de violence domestique) devront peut-être s'éloigner de leur quartier traditionnel pour repartir à zéro. A Londres, avec 33 autorités distinctes et une instance régionale assez faible (la "Greater London Authority" – GLA), il n'y a pas de perspective régionale efficace (une stratégie contre le sans-logisme pour l'ensemble de Londres). Les nouvelles initiatives significatives devront mettre l'accent sur le niveau régional ou subrégional, plutôt que sur le niveau local.

La Coopération entre le niveau national et le niveau local est également nécessaire pour recueillir des informations fiables et comparables sur le sans-abrisme (de rue). Les autorités locales et les organismes du secteur associatif sont les plus proches des groupes cibles, mais les efforts doivent être coordonnés au niveau national.

### **De la stratégie à une politique durable**

Un pas important vers une politique plus durable de lutte contre le sans-logisme a été réalisé avec la loi sur les situations de «sans foyer» (Homelessness Act) de 2002, la législation la plus complète en la matière depuis 1977. Cette loi constitue la partie centrale de la nouvelle stratégie du gouvernement pour lutter contre le sans-logisme. Toutes les autorités locales en Angleterre ont dû produire des stratégies de lutte contre le sans-logisme pour la fin juillet 2003 afin d'aider à une réduction durable du nombre de sans-abri, de mettre fin à l'utilisation des logements en B&B (bed and breakfast) pour les familles sans-abri avec enfants et prévenir et lutter contre le sans-logisme. Cette loi a amendé la définition de la violence, pour inclure toute violence débouchant sur le sans-logisme; elle a introduit de nouvelles obligations pour les autorités locales, comme le travail en partenariat avec d'autres agences, statutaires et bénévoles, dans la lutte contre le sans-logisme; elle a introduit l'obligation d'assister le sans-logis reconnu par les autorités publiques jusqu'à ce que le ménage se procure un logement permanent ; elle a permis aux autorités locales responsables du logement d'offrir un logement à des ménages sans-logis à besoins non prioritaires.



A cette fin, le "Office of the Deputy Prime Minister" a publié deux documents de référence décrivant la nouvelle stratégie et offrant également des orientations aux autorités locales : *"More than a Roof: A Report into Tackling Homelessness"* et *"Homelessness Strategies: A Good Practice Handbook"*. Le premier document contient un (bref) chapitre sur le sans-abrisme de rue, qui suggère que la séparation quelque peu artificielle entre les situations de sans logis en général et sa forme la plus extrême est à présent reconsidérée. Il mentionne également quelques-uns des points faibles de la politique gouvernementale. Il accepte le fait qu'a été atteint l'objectif quantitatif de « réduire le sans-abrisme de rue en Angleterre d'au moins deux tiers pour 2002 », mais indique en même temps que "s'il s'agit d'une avancée fantastique, il reste beaucoup à faire". Le rapport souligne deux questions importantes :

- qu'il y a encore un certain nombre de personnes sans-abri à la rue et qu'il convient d'en faire davantage pour déterminer pourquoi elles sont à la rue et quelle serait la réponse la plus efficace;
- dans le même temps, il indique que l'ensemble des stratégies et/ou territoires devront davantage mettre l'accent sur la prévention du sans-abrisme (de rue) et la reconstruction de la vie des anciens sans-abri.

*"More than a Roof"* indique que la réduction du nombre de personnes sans-abri nécessitera un effort soutenu. Cela signifie qu'il convient de développer et d'institutionnaliser une forme de stratégie intégrée. Depuis 2003, les autorités locales responsables du logement ont été dans l'obligation de produire des stratégies de lutte contre le sans-logisme, et celles-ci devraient inclure des stratégies pour aider les personnes sans-abri. Le « Homelessness Directorate » de l'ODPM devrait continuer à jouer un rôle actif en encourageant et en suivant de près ces stratégies. Cette institutionnalisation implique une coordination entre différents acteurs (publics et privés, organisations associatives et autres), différents domaines (collaboration entre départements et avec d'autres actions connexes), et différents niveaux (national, local, tenant compte des différences entre les situations locales).

En outre, l'aspect préventif a été renforcé par un projet de loi soumis au Parlement le 8 décembre 2003. Ce projet de loi aidera les plus vulnérables et contribuera à créer un marché du logement meilleur et plus juste, mais il renforcera aussi la détermination du Gouvernement à atteindre ses objectifs de logements décents d'ici 2010.



## **Partie 2: pertinence et transférabilité vers d'autres contextes nationaux**

Transférer les leçons tirées d'une stratégie nationale vers d'autres pays pose une série de problèmes, comme par exemple la diversité des dispositions institutionnelles et les différences culturelles. Les services sont principalement fournis par des ONG, avec au moins un financement public partiel, à la fois au Royaume-Uni et en France. Toutefois, il existe deux modèles différents : dans le premier, la stratégie est ciblée et pragmatique, alors que dans le second, elle est universelle et basée sur les droits de tous les résidents. C'est ainsi qu'en France, les services d'urgence, et même quelques foyers longue durée n'ont aucune exigence de résidence ou de légalité de séjour. Cela semble différent de la stratégie de la RSU, consistant à fournir des services aux personnes originaires du quartier.

Dans quelle mesure le degré de centralisation de l'Etat membre est-il important? La responsabilité des politiques d'exclusion sociale et/ou de sans-logisme relève-t-elle du niveau national, régional ou local ? Et puis, il y a aussi les questions de coopération entre ministères, des points forts et des points faibles des autorités locales, et des stratégies de prévention. Les politiques sociales sont-elles de type direct, immédiat, basé sur la personne, ou alors du type indirect, à long terme, basé sur une politique ? Quel type de régime de protection et de prestation de services retrouve-t-on ? Quel est le niveau du développement économique ? Quel est le degré de conscience publique et politique du problème (avant qu'il ne puisse être mis à l'agenda politique) ? Et enfin : les sans-logis sont-ils nombreux et, dans le cas des sans-abri (de rue), y a-t-il concentration dans les grandes villes ?

Il est crucial d'examiner les raisons de la présence d'une population de sans-abri (de rue) dans un pays. Dans certains pays, une approche multidimensionnelle et intégrée sera peut-être trop développée, et dans ces pays, des stratégies prévoyant des solutions plus simples et plus directes seront peut-être plus appropriées. Dans ce cas, il faudra trouver les solutions dans l'augmentation du nombre de logements sociaux plutôt que dans une approche progressive et multidimensionnelle partant spécifiquement des sans-abri (de rue). Pour qu'une stratégie telle que la RSS fonctionne dans un autre contexte national, il faudrait que toute une série de services, équipes de rue, services de santé, de logement et de réinsertion soient déjà en place. Cela n'est pas le cas dans un certain nombre de pays européens.



Cela signifie que produire des cahiers des charges pour la copie exacte de la RSS vers d'autres pays européens n'est pas une opération pertinente. L'objectif est plutôt de mettre en avant les éléments de la RSS qui ont contribué à sa réussite et, de ce fait, d'aider les autres Etats membres à en retirer des informations et à les adapter à leurs propres objectifs et besoins. Tout en relevant les défis locaux émergents, les Etats membres sont encouragés à tenir compte des innovations et des leçons des autres pays.

Dans cette deuxième partie, nous nous basons sur les commentaires des pays pairs et des parties concernées, ainsi que sur leurs contributions aux discussions au cours de la réunion d'Evaluation par les Pairs de l'Inclusion sociale des 5 et 6 mai 2004. Nous mettrons l'accent sur ce qu'ils pensent de la transférabilité de la RSS en tant que bonne pratique dans leur pays et des obstacles, s'il y en a. Les conclusions finales, reprenant ces opinions, seront présentées dans la partie 3.

Le plan anti-pauvreté national de la *Norvège* inclut une stratégie de réduction du sans-logisme sur quatre ans, mise en oeuvre par les autorités locales dans les sept plus grandes villes. La RSS est pertinente en tant que méthode pour offrir des solutions aux groupes vulnérables. Toutefois, en Norvège, il faudrait respecter l'autonomie des autorités locales et mettre fortement l'accent sur la prévention et les services au niveau de la rue. La Norvège met actuellement en place des services de santé mentale et d'abus de substances toxiques au niveau local, et devra peut-être changer la pratique des services existants puisque leur seule personne de contact ne peut à elle seule disposer des vastes connaissances des CATs. Il n'existe pas d'organisation d'entraide pour les sans-abri, et ils essaient de voir comment un créer une.

Quelles sont les questions principales? Ne faut-il aider que ceux dans les foyers ? Faut-il que les toxicomanes se sèvent avant de pouvoir recevoir de l'aide ? Quel est le rôle des organisations privées dans l'offre de logements? Dans quelle mesure faut-il être ambitieux en tant qu'Etat providence? Où est la frontière entre réinsertion et réhabilitation sociale ? Les logements proposés devraient-ils inclure des aspects de soutien institutionnels ? Comment placer le travail de la RSU dans le contexte de l'inclusion sociale ? Pouvons-nous définir des sous-objectifs plus directement liés aux différents groupes cibles ?

Au *Danemark*, les sans-abri (de rue) sont négligés puisqu'ils offensent l'image qu'a le pays de lui-même, image d'un Etat providence riche, ce qui entraîne une



absence de recherche et aussi de normes de qualité. Les travailleurs de rue devraient être des professionnels et inclure des infirmières qualifiées. Différentes agences doivent se mettre d'accord sur des responsabilités claires et échanger les informations, ou des gens passeront entre les mailles du filet. Si le sans-abrisme (de rue) au Danemark suit le modèle rencontré en Grande-Bretagne, avec quelques années de retard, alors le pic reste encore à venir. Le modèle du Royaume-Uni pourrait être utilisé pour développer une stratégie de lutte contre le sans-logisme et un plan d'action pour les sans-abri (de rue), dans le cadre desquels une autorité chef de file jouerait le rôle de moteur. Alors que la désintoxication n'est pas un élément obligatoire de la politique anglaise de lutte contre le sans-abrisme – la police peut proposer un test et un ordre de traitement (« drug testing and treatment order » (DTTO) comme alternative à la prison -, le Danemark lui vient d'adopter une loi faisant du traitement de la toxicomanie dans les 14 jours un droit. Le résultat est une augmentation de 50% des admissions, avec une augmentation du nombre de personnes en traitement de 8.800 à 12.000.

Le nombre de sans-logis en *Finlande* est passé de 20.000 en 1987 à 8.500 aujourd'hui. Il est important de mesurer le profil des sans-logis et de considérer leurs droits et responsabilités, à la fois fondamentaux et subjectifs. La Finlande dispose d'un mélange de services spécialisés et traditionnels. L'aide à la location apportée par des conseillers au logement s'est révélée très efficace, et devient rentable sur une période de 3 ans. Une nouvelle profession se développe, associant le travail social et la gestion immobilière, et l'emploi par les compagnies immobilières. Concernant l'offre de logements, un logement abordable fait partie du programme de logement, et on enregistre un excédent au nord et à l'est du pays. Le cadre institutionnel est différent dans la mesure où les municipalités sont puissantes et jouissent de compétences indépendantes en matière de fiscalité.

Le participant *suédois* est encouragé par les résultats obtenus en Angleterre, qui montrent qu'il est possible de réaliser des avancées impressionnantes, même avec les groupes les moins nantis. Pourtant, il y a un problème de définitions : une partie de ce travail est réalisé en Suède, mais compte non pas comme travail avec les sans-abri, mais bien comme travail sur la toxicomanie ou la santé mentale. Pour ce qui est de la transférabilité, l'une des questions politiques les plus importantes en Suède actuellement est l'équilibre entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. A première vue, l'initiative anglaise est une initiative du gouvernement central, mais en fait, elle implique également de nouveaux rôles pour les autorités locales.



Si l'on compare l'Angleterre et la *France*, il semble que l'Angleterre dispose d'un bon système de coordination entre les initiatives de proximité (Paris compte environ 30 services de proximité) et entre celles-ci et d'autres services, et que l'Angleterre offre des hébergements de haute qualité. En France, il est nécessaire de veiller à ce que des logements sociaux abordables soient disponibles, y compris des *pensions de famille* ou *maison relais* (logement individuel dans une maison avec un gardien).

Les débats en France concernent les différences entre les services qui vont au devant des personnes. Une étude a révélé que le contact est important, mais l'idée que l'on en a est très différente. Certains services respectent la décision du client, alors que d'autres s'inquiètent pour les gens des encouragements à rester à la rue et/ou du risque qu'ils meurent si on les laisse dehors. Il est sage d'exercer une certaine pression sur les sans-abri (de rue) pour qu'ils se désintoxiquent – comme alternative à la prison par exemple ? Des preuves en provenance des Etats-Unis montrent que si vous exercez une pression et qu'ensuite ils rechutent, cela devient une barrière psychologique pour des tentatives futures. Il est important d'être réaliste quant à la marge de réinsertion. Davantage de connaissances sur les parcours des personnes sorties de la rue aideraient à trouver des solutions.

Même si le nombre absolu de sans-abri (de rue) au *Luxembourg* est faible, il augmente, en particulier parmi les jeunes. Les causes de ce phénomène n'ont pas été analysées, même si le niveau des loyers pourrait jouer un rôle. Les CATs semblent être une bonne idée, tout comme le contrôle des nouveaux venus. Toutefois, des doutes subsistent quant à savoir si ces méthodes sont transférables vers un petit pays comme le Luxembourg avec son attitude NIMBY ("not in my back-yard" = «pas dans ma cour») et l'absence de données disponibles. On peut discuter du transfert du premier au second marché du travail par le biais des emplois aidés, et de la stigmatisation que peuvent entraîner des services ciblés. Des études complémentaires sont nécessaires.

Puisque aucune approche cohérente n'existe en *Roumanie*, en partie parce que le système est en construction, l'évaluation par les pairs est très utile. Concernant la pertinence des expériences anglaises, il y a deux dangers : un transfert sans évaluer les besoins du pays hôte, et un transfert sans tenir compte du contexte. Le gouvernement peut utiliser le transfert pour rendre légitime ou pour rejeter la faute.



Il n'existe pas de concept officiel du sans-abrisme de rue. Les données sont douteuses, et il est difficile de dire comment chaque pays en arrive à un chiffre mais, comme en France, celui-ci inclut probablement ceux qui dorment dans des « endroits inappropriés ». Pour ce qui est des causes, la pénurie de logements s'est aggravée ces dix dernières années. La plupart du stock est privatisé, ce qui pose des problèmes pour les résidents concernant le coût et l'offre de services collectifs. Ceux qui ne peuvent payer courent le risque d'être expulsés par le comité des résidents puisque les services collectifs sont facturés en commun à l'ensemble des habitants de chaque bloc.

Il existe peu de services universels à part l'éducation. Tout dépend de l'assurance et toutes les prestations proviennent du même budget. Par conséquent, aucun financement n'est disponible. Le principal problème du sans-abrisme, ce sont les enfants de la rue, même si beaucoup d'enfants se trouvent dans des centres résidentiels. Le plan national de 2002 – plus une déclaration politique qu'une stratégie – affirmait que le sans-abrisme était un aspect de la pauvreté et l'objectif était de l'éradiquer pour 2012. Mais ce plan ne contient aucun objectif ferme.

En matière de transférabilité : parmi les aspects intéressants, il y a la relation entre le gouvernement central, les autorités locales et les organisations associatives, l'approche préventive, le travail en équipe (le travail de rue pluridisciplinaire) et le suivi des gens en logement permanent.

Parmi les participants de cette évaluation par les pairs, deux avaient un positionnement spécifique dans le sens où elles ne représentaient pas des Etats membres : l'*EPSP* (the European Public Social Forum) et la *FEANTSA*.

L'*EPSP* considère qu'une série de buts et d'objectifs sont nécessaires pour ce type de problématique étant donné que le sans-abrisme est causé par une combinaison de facteurs (sociaux, émotionnels et financiers) et n'est pas un sujet à facette unique. Par conséquent, il faut s'attaquer à ces facteurs sous-jacents en même temps qu'au problème de logement si l'on veut éviter que des gens soient à la rue. L'approche à multiples facettes de la politique a joué un rôle dans la réussite de celle-ci. Le fait qu'elle tienne compte de la cause fondamentale du problème est particulièrement intéressant. La nature préventive est aussi très importante pour stopper l'afflux de personnes dans la rue puisqu'il faut plus de temps pour sortir de la culture de la rue et se réinsérer dans la société.



Une stratégie contre le sans-abrisme doit être produite en partenariat entre le gouvernement local et d'autres agences pouvant avoir un impact sur son application, et doit tenir compte du phénomène de vagabondage. Elle doit également être soutenue financièrement par le gouvernement central. Le sans-abrisme n'est pas seulement un problème de logement et, généralement, la cause fondamentale n'est pas le logement. Il est important que toute RSS intègre les soins sociaux dans le logement.

Concernant la transférabilité entre Etats membres, les leçons tirées ne pourront pas être transposées dans d'autres Etats membres sans modifications considérables. Les autorités locales au Royaume-Uni, par exemple, ont une obligation légale en matière de sans-abrisme et sont les organisations principales lorsqu'il s'agit de conseiller et d'aider les sans-abri. Toutefois, elles dépendent de plus en plus du secteur bénévole et des associations de logement pour les aider à atteindre leurs objectifs. En outre, les logements sociaux représentent encore environ 10% de l'ensemble du parc de logement. Ces dispositions n'existent pas dans tous les Etats membres et les différences doivent être prises en compte lorsque l'on discute d'une stratégie européenne pour les sans-abri.

*La FEANTSA a réalisé une évaluation par les pairs parallèle parmi ses organisations membres. Le résultat principal est que les points forts de la RSS sont les mêmes que ceux d'une bonne politique du sans-abrisme en général : une base législative, un partenariat avec les ONG, le rôle des autorités locales et un financement suffisant. Toutefois, certains éléments pourraient limiter la transférabilité de l'expérience anglaise à d'autres pays européens. Le sans-abrisme de rue n'est pas un problème partout. Dans certains pays, on ne le distingue pas du sans-logisme en général parce qu'il n'affecte qu'un petit nombre de personnes et qu'il coûte très cher de s'y attaquer. Beaucoup de pays manquent non seulement de volonté politique mais aussi, et c'est encore plus important, de la base légale pour développer une RSS. Pour l'évaluation par les pairs parallèle, voir le site Internet de la FEANTSA [www.feantsa.org](http://www.feantsa.org).*

L'organisation institutionnelle de l'Etat est également une question importante. En Angleterre, la stratégie a été développée au niveau national et l'accent régional est faible, ce qui ne serait pas possible dans beaucoup de pays qui ont des régions fortes. Les autorités locales n'ont pas toujours le pouvoir et, si elles l'ont, souvent, on ne peut les forcer à agir. Si elles y sont disposées et que l'Etat leur transfère la responsabilité, cela ne devrait pas se faire sans transférer



les fonds nécessaires pour la mise en œuvre. La pratique anglaise prouve que les ONG constituent un partenaire crucial lorsqu'il s'agit de développer et de mettre en œuvre une RSS, mais elles sont pratiquement inexistantes dans certains pays.

Last but not least, les stratégies efficaces contre le sans-abrisme tendent à comporter une approche forte en matière de recherche, et nous avons besoin de bonnes définitions avant de promouvoir une bonne pratique ; sinon, cette bonne pratique pourrait s'appliquer à des situations très différentes, et donc échouer. La combinaison de ciblage, d'engagement politique, de courage et de créativité pourrait constituer une bonne pratique pour une stratégie de l'UE de lutte contre le sans-abrisme de rue et le sans-logisme en général.

Outre ces préoccupations spécifiques, les participants nationaux et autres parties concernées ont discuté d'un certain nombre de thèmes communs, comme la prévention, le rôle des foyers, l'importance des logements sociaux, et le choix entre le ciblage et les services universels. Nous avons présenté les arguments avancés au cours de ce débat dans le corps de cette synthèse (partie 1) et reprendrons certains d'entre eux dans la partie 3.



### Partie 3: Leçons tirées

Il semble que les Etats-Unis combinent le meilleur et le pire en termes de dispositions pour les sans-abri. Un nombre massif de personnes sont traitées à un niveau très basique, en fournissant des foyers qui ressemblent plus à des entrepôts, avec très peu de services. A l'autre extrême, la rénovation du Times Square Hotel à New York réserve la moitié de ses chambres à des sans-abri, et l'autre moitié à des travailleurs, et il est impossible de faire la différence. Les services de proximité sont exécrables, la seule option qu'ils offrent, c'est un foyer d'un niveau de qualité tellement mauvais que les gens refusent de l'utiliser.

La situation dans l'UE est quelque peu plus différenciée, comme c'est apparu dans les pages précédentes. Dans cette conclusion, nous discutons de trois sujets soulevés par les représentants nationaux et les parties concernées avant de passer à des conclusions pour des politiques de l'UE.

#### 1. *L'expérience de la "Rough Sleepers Strategy" dans un contexte européen. Son caractère innovateur et la transférabilité de bonnes pratiques*

Lorsque les pays de l'évaluation par les pairs ont été invités à citer une leçon importante tirée de l'expérience anglaise, ils ont mentionné les points suivants:

- concernant l'organisation de l'élaboration des politiques : coopération entre le gouvernement national et les gouvernements locaux, coordination à chaque niveau entre ministères (de la santé, du logement, des familles), autorités locales et ONG, ciblage, engagement politique, leadership efficace, courage et créativité du gouvernement national;
- concernant les principes de la stratégie/politique : fixer un objectif clair et un point de départ précis, dégager suffisamment de fonds pour que la politique soit crédible, changer les attitudes, développer des mesures préventives, tenir compte du point de vue des utilisateurs;
- concernant l'organisation des services : principes mobiles, à seuil bas, multi-organismes, multi-professionnels dans l'organisation des services; services de haute qualité pour des personnes qui, normalement, en reçoivent de mauvais, la méthode «aller au devant des personnes» des équipes de rue.

Illustrons ces points par des exemples de la RSS anglaise



### **Le contexte de l'élaboration des politiques**

La création de la "Rough Sleepers Unit", avec sa responsabilité nationale de s'attaquer à la forme la plus extrême de sans-logisme, a permis le financement et le soutien politique nécessaires pour mettre en oeuvre la stratégie de façon efficace. La création d'une telle unité serait également possible dans d'autres pays, mais est nécessairement liée à la perception politique et la définition du sans-logisme qui en résulte. Dans certains pays, des initiatives nationales assez similaires à l'initiative anglaise existent déjà. Toutefois, bon nombre d'Etats membres n'ont pas d'organisme distinct au niveau national pouvant montrer l'exemple dans la mise en oeuvre des politiques pour les sans-abri.

L'avantage supplémentaire de la RSU, c'était l'existence et la mise en oeuvre d'une législation gouvernementale spécifique pour soutenir son travail. Pour qu'une stratégie intégrée contre le sans-logisme fonctionne, un vaste cadre juridique est nécessaire. Il y a des pays où la population de sans-logis est mentionnée dans un cadre plus large. Toutefois, un vaste cadre juridique consacré exclusivement à la question du sans-logisme est la seule façon de développer des stratégies efficaces pour lutter contre le sans-logisme.

### **Les principes de la stratégie**

En Angleterre, la définition du sans-logisme est suffisamment large pour englober différents sous-groupes, tels que les sans-abri de rue, ceux qui sont en foyer, en logement de courte durée ou en « bed and breakfast » et ceux qui risquent de devenir sans-logis, pour lesquels des politiques spécifiques sont en cours de développement. Cette notion de sans-logisme a permis le développement d'un cadre intégré où ces sous-groupes peuvent être ciblés dans le cadre d'une stratégie globale. Toutefois, cette approche progressive et multidimensionnelle ne fonctionnera peut-être pas dans d'autres contextes nationaux qui ont des définitions plus étroites du sans-logisme ou pas de définition du tout, et où la perception politique du problème est assez différente. Dans les pays où le sans-abrisme de rue est un problème marginal, une stratégie comme la RSS avec une vaste gamme d'actions se concentrant uniquement sur les sans-abri de rue ne sera peut-être pas la solution la plus appropriée. Dans ce cas, il faudra trouver les solutions dans l'augmentation du nombre de logements sociaux. Simplement transférer la RSS vers ces pays pourrait avoir pour résultat de concentrer les efforts sur les sans-abri de rue et, par conséquent, de réduire la marge de manœuvre pour les autres formes de sans-logisme.



Dans d'autres pays, où les estimations du nombre de sans-abri de rue sont élevées, l'approche intégrée de la RSS pourrait être plus efficace. Dans tous les cas, le sans-abrisme de rue doit toujours être vu comme une catégorie dans un cadre plus large de lutte contre le sans-logisme.

### **L'organisation des services**

En Angleterre, le besoin d'autorités locales fortes pour mettre en œuvre les politiques contre le sans-logisme est petit à petit devenu évident, et la responsabilité a été transférée vers le niveau local. Toutefois, certains pays auront peut-être besoin de stratégies régionales en fonction de leur contexte institutionnel parce que les régions ou les comtés sont responsables de la mise en œuvre des stratégies contre le sans-logisme.

Même dans les pays où les autorités locales sont légalement obligées de fournir des services aux sans-abri, la prestation de services ne se fait pas de façon égale à cause d'un manque de ressources et d'une absence de mesures de sanction pour les autorités qui n'appliquent pas la loi. Les services varient géographiquement et sont plus efficaces dans les plus grandes villes avec une plus forte concentration de sans-abri, et où le secteur bénévole est plus fort. Pour qu'une stratégie telle que la RSS fonctionne dans un autre contexte national, toute une série de services de rue, de santé, de logement et de réinsertion devraient être mis en place d'abord. La qualité des services aux sans-abri dépend aussi de la force de la société civile dans la région et de l'attitude populaire et politique vis-à-vis de cette section de la population. Bien souvent, les initiatives pour lutter contre le sans-logisme sont laissées à la bonne volonté des municipalités et autres groupes gouvernementaux et non gouvernementaux.

La réduction du sans-logisme requiert une forte coopération entre les autorités et les prestataires de services ONG. En effet, la mise en œuvre de la RSS n'aurait pas été possible sans une étroite coopération avec le secteur associatif. En outre, le rôle du secteur associatif a été renforcé par le "Homelessness Act 2002 », qui a créé un cadre rendant les autorités locales responsables. Dans bon nombre de pays, le secteur des ONG participe à la fois à la préparation et à la mise en œuvre des stratégies de lutte contre le sans-abrisme.

Le problème est que si les autorités locales fournissent de bons services, elles vont attirer des sans-abri. Il est crucial d'avoir une distribution claire des compétences à tous les niveaux politiques, et d'éviter toute confusion des responsabilités concernant la formulation et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques liées au sans-logisme (logement, aide sociale, santé).



## 2. Conclusions pour les politiques de l'UE

Le vagabondage, ou sans-abrisme de rue, constitue certainement une forme extrême d'exclusion sociale, mais cela implique que la population concernée est relativement peu nombreuse en comparaison avec d'autres groupes cibles. Il est bien connu que les chiffres sont importants lorsqu'il s'agit d'établir les priorités à l'ordre du jour politique. En outre, les stratégies pour lutter contre le sans-abrisme (de rue) en Europe sont très diverses, et incluent une vaste gamme de services – services de crise, services d'urgence, services de relogement et de réinsertion, services de formation professionnelle, autonomisation, logement en foyers -, ainsi que la prévention immédiate et la prévention à long terme. Ces deux caractéristiques affecteront inévitablement la transférabilité de la « Rough Sleepers Strategy » vers d'autres Etats membres, et certainement le rôle que pourra jouer l'UE dans l'aide au développement d'une stratégie appropriée, tenant compte du fait que le sans-logisme n'est pas uniquement une question de logement et que, dans la plupart des cas, la cause fondamentale n'est pas le logement. Il est urgent de développer une telle stratégie puisque, selon la FEANTSA, jusqu'à présent, la stratégie européenne a abordé de façon inadéquate le problème du sans-logisme.

Qu'est-il alors possible de faire au niveau des politiques de l'UE ? L'attention accrue accordée au sans-logisme dans le second *Rapport conjoint sur l'Inclusion sociale* constitue certainement une bonne pratique en soi. Ce qui manque encore dans les PAN/incl, c'est un ciblage sur le sans-abrisme de rue, un lien systématique entre cette « forme extrême d'exclusion sociale » et le sans-logisme au sens large, et le développement de trajectoires (passerelles) appropriées du sans-abrisme (de rue) vers la société. Les "formes extrêmes d'exclusion sociale" devraient également être utilisées comme test ultime de l'efficacité des mesures en matière d'emploi, de logement, d'éducation ou de soins de santé.

Ce que l'on pourrait aussi fournir au niveau de l'UE, c'est un "leadership fort et efficace". « Les formes extrêmes d'exclusion sociale » ont besoin d'autorités au niveau le plus élevé pour rester prioritaires à l'agenda politique, pour promouvoir des solutions et fournir les ressources (financières) pour les réaliser.

L'échange de bonnes pratiques concernant le sans-logisme dans le cadre de la MOC (Méthode ouverte de Coordination) est un instrument utile pour atteindre ces objectifs. Pour être pertinentes, ces bonnes pratiques devraient satisfaire à un certain nombre d'exigences :



- elles doivent reposer sur une base réglementaire solide pour garantir l'efficacité des mesures politiques et permettre un suivi de leur fonctionnement;
- elles doivent cibler les sans-abri afin de pouvoir répondre à leurs problèmes de façon adéquate;
- elles doivent considérer le sans-logisme dans tous ses aspects multidimensionnels et fournir des solutions à chaque problème, de logement, de santé, de travail, de maladie mentale et d'éducation;
- elles doivent affronter le problème à la fois avant qu'il ne se développe et lorsqu'il est présent, c'est-à-dire être à la fois préventives et curatives;
- elles doivent maintenir un équilibre entre les droits universels et les services offerts à ceux qui en ont le plus besoin;
- elles doivent se baser sur un partenariat de travail entre les autorités publiques et les ONG à tous les niveaux décisionnels appropriés ;
- elles doivent se baser sur une série plus harmonisée d'indicateurs sur le sans-logisme au niveau européen.

## Références

- Clanché, F. (2000). Le classement des situations de logement. Les sans-domicile dans les nomenclatures générales. La rue et le foyer. Une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 90. M. e. a. Marpsat. Paris, INED.
- Department for Work and Pensions (2003). UK National Action Plan on Social Inclusion 2003-2005, Department for Work and Pensions: 94.
- DETR (1999). Annual Report on Rough Sleeping. London, DETR: 27.
- Edgar, B., J. Doherty, et al. (2002). Access to Housing. Homelessness and vulnerability in Europe. Bristol, The Policy Press.
- European Commission (2002), Joint Report on Social Inclusion 2001. Brussels, DG for Employment and Social Affairs.
- European Commission & Council (2004), Joint Report on Social Inclusion 2003. Brussels,
- Firdion, J.-M. and M. Marpsat (s.d.). Homeless research in France: definition of homelessness, research, and legislation and its last developments: 12.
- Marpsat, M. (s.d.). Homelessness research: definitional issues and first mapping of methodologies. INED: 7.
- Office of the Deputy Prime Minister (2003). More than a roof. A report into tackling homelessness. London, Office of the Deputy Prime Minister: 36.



- Office of the Deputy Prime Minister (2003). Prevention of homelessness policy briefing, Office of the Deputy Prime Minister: 13.
- Randall, G. (1998). Rough Sleeping. A Review of the Research. Housing Research. (London), DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions): 42.
- Randall, G. and S. Brown (2002). Helping rough sleepers off the streets. A report to the Homelessness Directorate. London, Office of the Deputy Prime Minister: 56.
- RSU (2000). Coming in from the Cold. Progress Report on the Government's Strategy on Rough Sleeping: Summer 2000. London, Rough Sleepers Unit (DETR): 15.
- RSU (2001). Coming in from the Cold. Progress Report on the Government's Strategy on Rough Sleeping. London, Rough Sleepers Unit (DTLR): 31.
- Smith, J. M. (2003). Defining homelessness: the impact of legislation on the definition of homelessness and on research into homelessness in the UK. London: 28.