



*Forum européen sur l'urgence sociale
dans les métropoles européennes*

*27-28 octobre 2005
Hôtel de ville de Paris*

Compte rendu de la conférence

Table des matières

I.	Contexte.....	3
	Première séance plénière : Exposés et débats.....	5
	Ateliers III. sur site.....	9
	Deuxième séance plénière : Exposés et débats.....	10
	Débats V. parallèles : Exposés et conclusions.....	19
	Troisième séance plénière : Débats et conclusions.....	20
VII.	Recommandations pour l'avenir.....	26
	Annexe 1 : Communiqué de presse	
	Annexe 2 : ETHOS – Typologie européenne de l'exclusion liée au logement	

I. Contexte

Les 27 et 28 octobre 2005, la FEANTSA a organisé, dans le cadre de son thème annuel pour 2005 et en partenariat avec la FNARS Île-de-France (section régionale Paris-Île-de-France de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) et avec le soutien de la Commission européenne et de la Ville de Paris, un Forum européen sur l'urgence sociale dans les métropoles européennes.

Ce Forum réunissait pour la première fois les divers acteurs des services d'urgence aux personnes sans domicile issus de toute l'Union européenne autour d'un échange de pratiques et de stratégies en matière de services d'urgence sociale. Il a également

accueilli la présentation des principales conclusions du Rapport européen 2005 de la FEANTSA sur l'urgence sociale dans les métropoles européennes.

Tous les acteurs concernés par l'urgence sociale ont été conviés à la conférence, y compris les décideurs politiques européens, nationaux et municipaux, les services publics d'urgence et les prestataires de services d'urgence sociale. Le Forum visait à se pencher sur les politiques et approches actuellement en vigueur au sein de l'Union européenne en matière d'urgence sociale, à réunir les principaux acteurs concernés pour débattre de leur rôle, à étudier la nature et la portée de la problématique de l'urgence sociale et le profil du public confronté à cette situation, à présenter et analyser la pratique actuelle des services d'urgence sociale, à évaluer l'efficacité de leurs dispositifs et leur impact sur les personnes en situation d'urgence sociale et à identifier les défis prégnants pour les décideurs politiques et les acteurs du secteur.

Raisonnement

L'urgence sociale, déclinée entre autres en termes de sans-abrisme (forme extrême d'exclusion liée au logement selon la catégorie ETHOS en annexe), demeure une problématique importante dans la plupart des grandes villes de l'Union européenne. Ce phénomène grandissant et très répandu dans les grandes villes et centres urbains de l'Union relève désormais essentiellement de l'intervention des autorités municipales qui, depuis quelques années, élaborent et mettent en œuvre, avec plus ou moins de bonheur, des politiques en la matière. La FEANTSA considère que les connaissances et l'expérience accumulées par le mouvement associatif dans ce domaine devraient être mises à la disposition des pouvoirs publics et autres décideurs politiques locaux. Nous pensons qu'un partenariat réunissant les acteurs publics et privés des services d'urgence sociale est essentiel à la réalisation de stratégies à la fois détaillées et efficaces de lutte contre ces formes extrêmes d'exclusion liée au logement. Le Forum a stimulé l'apprentissage mutuel entre acteurs publics et privés dans l'optique d'une prise en charge efficace de l'urgence sociale.

Le Forum a également fourni une excellente occasion de recadrer la lutte contre l'exclusion liée au logement dans la Stratégie européenne pour l'inclusion sociale et d'avancer des recommandations spécifiques, destinées à alimenter les Plans d'action nationaux sur l'inclusion sociale, en termes de stratégies pour lutter contre l'exclusion extrême du logement et l'exclusion liée au logement.

Les objectifs du Forum

Le Forum avait pour objet principal de réunir les acteurs concernés de toute l'Union européenne afin de stimuler un débat critique sur l'urgence sociale dans les métropoles d'Europe. Il a souligné l'importance des services d'urgence de première ligne dans la lutte contre l'exclusion liée au logement dans les grandes villes européennes dans le cadre d'une stratégie intégrée et pluridimensionnelle de lutte contre ce phénomène.

Au centre des débats du Forum, la question essentielle des véritables objectifs des

services d'urgence : les politiques et services d'urgence sociale visent-ils d'abord et avant tout à rencontrer les besoins immédiats de la population – au risque de pérenniser à long terme les situations d'urgence – ou au contraire à participer d'une entreprise de longue haleine visant à la réinsertion sociale des personnes habitant la rue ? Ces objectifs s'inscrivent-ils dans une stratégie intégrée de lutte contre l'exclusion liée au logement ?

Format du Forum

Contenu : Présentation et discussion des rapports européen et nationaux sur l'urgence sociale, exposition de bonnes pratiques, ateliers sur des thèmes spécifiques, panels de discussion composés de représentants des capitales et du mouvement associatif. Le Forum prévoyait également des visites de centres d'hébergement et autres structures d'intervention d'urgence.

Participants : quelque 400 personnes, parmi lesquelles des administrateurs de services sociaux, des travailleurs sociaux, des représentants de collectivités locales (fonctionnaires en charge de l'exclusion liée au logement, personnalités politiques – dont les maires de plusieurs grandes capitales européennes –, fonctionnaires de police, etc.), des autorités nationales, des institutions européennes (Commission européenne et Parlement européen) ainsi que d'autres acteurs concernés. Environ 60 % des participants venaient de France.

Cliquer [ici](#) pour consulter des informations plus spécifiques sur le site Internet de la FEANTSA.

II. Première séance plénière : Exposés et débats

En ouverture du Forum, **Vera Albaret** présente un aperçu du contexte français : 10 % de chômage, 11 % de la population (dont un million d'enfants) en situation de pauvreté, 3 millions de personnes privées de toute prise en charge. Face à une situation qui s'aggrave jour après jour, il était temps de réunir les professionnels des quatre coins de l'Europe pour faire le bilan de la situation en France à partir d'un examen de la dimension européenne de la problématique, jusqu'ici passée sous silence dans le débat français.

En tant que Vice-président de la FEANTSA, **René Kneip** accueille l'ensemble des participants et présente le canevas du Forum ainsi que ses objectifs. Ceux-ci consistent, par le biais de plusieurs tables rondes axées sur la thématique de l'urgence sociale à différents niveaux, à mettre en exergue la complexité de la problématique et à souligner le fait que, si les situations qui débouchent sur l'urgence sociale sont similaires dans presque tous les centres urbains de l'Union européenne, le phénomène de l'urgence sociale doit bénéficier de solutions spécifiques et adaptées aux ressources et aux besoins de chaque territoire.

Bertrand Landrieu souligne que la dimension européenne du Forum est révélatrice de la gravité de l'urgence sociale. Cette problématique concerne non seulement la France mais aussi l'ensemble de l'Europe. Le simple fait que la France accueille chaque année 100 000 personnes, dont 50 000 en région Île-de-France, est à lui seul révélateur de l'importance de la position de la France sur la carte de l'Europe, au carrefour des cultures et de la tolérance. La décentralisation des responsabilités dans le domaine de l'urgence sociale appelle au développement d'approches plus locales et davantage ancrées dans la collectivité afin de trouver des solutions et de monter des partenariats plus proches du terrain et mieux adaptés aux réalités socioéconomiques locales.

L'urgence sociale selon les acteurs de terrain

Président de séance :

M. Emmanuel Moreau (journaliste à Radio France)

Orateurs :

- Dr Xavier Emmanuelli, Président fondateur du SAMU social de Paris, France
- M. Martin Hirsch, Président d'Emmaüs, France
- Mme Jenny Edwards, Directrice générale, Homeless Link, Royaume-Uni
- M. Petr Janousek, Secrétaire général, Sdružení Azylových Domů (Réseau tchèque d'organismes travaillant avec les sans-abri), République tchèque

Le débat s'est articulé autour des quatre grands thèmes suivants :

- Définition de l'urgence sociale
- Coopération entre autorités locales et structures bénévoles

- Impact de l'opinion publique sur le développement des services d'urgence sociale
- Définition de la réinsertion ou de la réintégration

1. Définition de « l'urgence sociale »

Xavier Emmanuelli indique qu'en France, les services d'urgences hospitalières présentent trois caractéristiques : garde et surveillance permanente, transport en ambulances et soins de premiers secours. Depuis trente ans maintenant, le Samu social crée des services d'urgences « sociales » pour les exclus, c'est-à-dire pour des victimes qui n'ont pas les moyens de demander de l'aide. L'idée consiste à aller vers ces personnes. L'urgence sociale est donc une méthode qui vise à approcher les personnes qui connaissent de graves difficultés. Il ne s'agit pas d'une solution, mais d'une approche, d'une méthode. L'urgence sociale n'est pas simplement une urgence sanitaire, mais aussi une urgence psychiatrique et sociétale.

En bref : l'urgence sociale est une technique de prise de contact avec les personnes sans ressources visant à évaluer leurs besoins et à les orienter vers les services appropriés.

Martin Hirsch réagit à l'analyse de M. Emmanuelli en présentant sa vision des trois grandes causes des situations d'urgence sociale :

- L'urgence sociale issue de situations individuelles de court et plus long terme ;
- L'urgence sociale liée aux catastrophes naturelles ;
- Les situations héritées de politiques amenant des personnes capables d'autonomie à dépendre des services d'urgence sociale.

Petr Janousek renvoie à l'urgence sociale dans le contexte tchèque, qui est très différent du contexte français. Avant la transition vers le post-communisme, l'exclusion extrême du logement était invisible parce que les personnes qui auraient normalement été à la rue étaient cachées (en prison ou en institution). Avec les changements sociétaux des années 90, une vague de personnes sans domicile libérées de prison et d'instituts psychiatriques est arrivée dans les rues.

En République tchèque, il n'existe ni réglementation adaptée, ni définition de l'exclusion liée au logement, ni définition de l'urgence sociale. L'exclusion extrême est d'autant plus difficile à décrire que son apparition dans le paysage tchèque est récente. La situation est la suivante : des mesures sont prises pour prendre en charge les personnes qui demandent de l'aide et se présentent à l'accueil des foyers. La première étape de la politique tchèque en matière d'exclusion liée au logement a donc consisté à construire des foyers d'accueil apportant une certaine stabilité au travail de réintégration des personnes. Ceci dit, peu de dispositions sont prises pour les personnes qui sont encore dans la rue et ne sollicitent aucun accompagnement. Dans au moins trois villes du pays, l'exclusion liée au logement est visible dans la rue et il existe des structures, que l'on pourrait qualifier de services d'urgence sociale ou de travail de rue, qui vont vers les personnes qui ont besoin d'aide.

En un mot : Il n'existe pas de définition de l'urgence sociale en République tchèque.

Jenny Edwards indique que l'urgence sociale est un concept familier dans le contexte britannique. La métaphore médicale utilisée par M. Emmanuelli est indispensable pour

décrire fidèlement l'action de l'organisme Homeless Link au Royaume-Uni. Le nombre élevé de personnes en situation d'urgence sociale et d'exclusion résidentielle répétée est révélateur de défaillances du système et des services de santé. Lorsqu'on constate une augmentation du nombre d'accidents de la circulation, des recherches sont menées afin d'en saisir les raisons. Le même principe devrait s'appliquer à l'augmentation du nombre de cas d'urgence sociale. Il est important d'analyser les besoins, de poser le diagnostic approprié et d'apporter les bons remèdes en prenant les mesures de réinsertion qui s'imposent. Si l'exclusion extrême du logement a baissé de 75 % en Angleterre, il n'en demeure pas moins que le pourcentage de rechute atteint 70 % chez les personnes sans domicile réinsérées. Des moyens additionnels sont donc nécessaires.

Donc, le concept d'urgence sociale est saisissable dans le contexte britannique.

Pour étayer sa définition méthodologique de la notion d'urgence sociale, **Xavier Emmanuelli** évoque cinq outils mis en œuvre dans le contexte français :

- Le numéro vert 115 ;
- La mobilité, pour aller vers les personnes vulnérables ;
- Les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ;
- Les refuges de première prise en charge ;
- Les centres qui permettent de franchir les premières étapes vers la réinsertion (prise de contact avec un médecin, etc.).

En tant que méthode, l'urgence sociale se décline ainsi en trois phases principales :

- L'urgence ;
- La sortie d'urgence (retrouver des références) ;
- Le long terme : projets de logement, travail, etc.

2. Coopération entre autorités locales et structures bénévoles

Petr Janousek explique que la coopération entre le mouvement associatif et les autorités locales se développe et s'améliore grâce à une stratégie nationale sur deux ans coordonnée par le Ministère de l'emploi et des affaires sociales. Toutefois, les relations avec les autorités locales se sont révélées difficiles car ces dernières ne sont actives dans le domaine que depuis trois ans. Les autorités locales sont investies de nombreuses responsabilités mais manquent de moyens. Elles n'ont donc d'autre choix que de hiérarchiser les priorités de financement et d'arbitrer entre les services d'urgence sociale, l'école publique et la rénovation des monuments historiques.

Jenny Edwards présente son organisme comme un point de rencontre entre pouvoirs publics et structures bénévoles de première ligne. Pour remplir cette mission, Homeless Link perçoit des subsides et est responsable du suivi de la qualité des services fournis. L'Angleterre s'est dotée d'une stratégie nationale de lutte contre l'exclusion liée au logement, à laquelle participent entre autres Homeless Link et ses membres.

Martin Hirsch évoque les responsabilités des pouvoirs publics dans l'éradication des situations d'urgence sociale dans les métropoles. Ceux-ci ont en effet trop tendance à adopter une vision réductrice du phénomène et à ne rechercher que les résultats à

court terme, à l'instar de la diminution du nombre de décès en période hivernale. Il est pourtant urgent pour les pouvoirs publics d'adopter une vision à plus long terme.

Jenny Edwards insiste sur la nécessité de renforcer le travail des structures bénévoles telles que Homeless Link, non seulement par le biais de la coopération avec les autorités locales mais aussi grâce au travail mené au sein de la collectivité et dans les quartiers.

Xavier Emmanuelli reconnaît que si les pouvoirs publics redistribuent toujours les richesses, certains sont oubliés du système. Nous avons besoin d'une redistribution plus humaine, moins statistique, moins impersonnelle. Aujourd'hui, c'est l'approche au cas par cas qui prévaut, davantage que le souci de sortir tout le monde de sa situation d'urgence sociale. Pour y parvenir, la coopération entre autorités locales et structures bénévoles est absolument indispensable.

3. L'impact de l'opinion publique sur le développement des services d'urgence sociale

Petr Janousek fait référence à un sentiment dominant en République tchèque : « ces gens doivent avant tout s'aider eux-mêmes ». Les autorités locales ont même le sentiment que plus elles proposeront de services, plus il y aura de personnes sans domicile indésirables sur leur territoire. En ce qui concerne la prévention des expulsions comme instrument de prévention des situations d'urgence sociale, l'opinion publique est manifestement influente. Le SAD cherche à faire évoluer les mentalités par le biais de la prévention de l'urgence sociale. Dans le nord de la Moravie, par exemple, un projet de l'Armée du Salut cible la prévention des expulsions en travaillant avec les personnes qui y sont exposées avant qu'elles ne perdent leur logement. Dans certains cas, les personnes louent un appartement social à la municipalité, sont incapables d'en acquitter le loyer modéré et sont menacées d'expulsion. La législation tchèque prévoit bien l'obligation pour les autorités locales de reloger les ménages expulsés, mais ce relogement s'effectue souvent dans des appartements *vides* équipés seulement des commodités les plus basiques (parce que des lacunes réglementaires le leur permettent).

Xavier Emmanuelli s'exprime sur les différences de nature et de perception qui caractérisent les contextes français et tchèque. En France, les institutions sociales et de prise en charge créées après la Seconde Guerre mondiale sont aujourd'hui confrontées à une pression grandissante issue des changements intervenus dans la composition (migrations) et les attitudes de la société. La société tchèque est actuellement en pleine phase d'adaptation aux nouveaux codes et références sociétales et se trouve également en pleine transition entre le communisme et le post-communisme sans qu'aient encore pu s'imposer des principes ou des idéologies claires. L'urgence sociale est donc traitée au cas par cas. La France s'adapte depuis plus longtemps à ces évolutions sociétales, ce qui n'empêche pas l'exclusion d'être un véritable phénomène omniprésent et non anecdotique. Cette tendance devrait amener les pouvoirs publics à repenser nos systèmes et nos politiques gouvernementales.

Jenny Edwards fait état du changement intervenu dans l'opinion publique vers une meilleure prise de conscience de l'exclusion liée au logement suite à la sortie, dans les années 60, du film de Ken Loach, « Cathy come home ». L'engagement politique dans la lutte contre l'exclusion liée au logement a commencé à se manifester sous le gouvernement du Premier ministre John Major, qui prit la décision de lancer la « Rough Sleepers Initiative » (« Initiative pour les habitants de la rue ») à Londres. Ce programme a ensuite été suspendu puis relancé en 1998 par Tony Blair, qui a donné le ton politique de la lutte contre l'exclusion extrême du logement en consacrant un budget de £ 250 millions sur trois ans à la réduction de l'exclusion extrême du logement en Angleterre (en réalité, essentiellement à Londres). C'est le secteur bénévole qui a élaboré la méthodologie du recensement des habitants de la rue sur lequel le programme du gouvernement devait se fonder. Cette méthodologie prévoit que, partout dans le pays, ce soit une structure bénévole qui assure le comptage des habitants de la rue par délégation des autorités locales, et ce afin de garantir la fiabilité des recensements.

Ce premier engagement en termes de lutte contre les formes extrêmes d'exclusion du logement a débouché sur d'autres mesures de réduction du nombre de familles occupant un logement provisoire et sur des mesures connexes concernant l'exclusion liée au logement. De plus, la coopération entre pouvoirs publics nationaux et territoriaux s'est renforcée et, quoique encore imparfaite, est devenue bien réelle, au point que le Gouvernement compte désormais quelques champions de la cause des personnes sans domicile. Cela n'empêche pas certains conflits entre les politiques volontaristes du gouvernement à l'égard des personnes sans domicile et les politiques de lutte contre les comportements antisociaux qui permettent d'infliger des « ASBO » (Ordonnances pour comportement antisocial) aux personnes sans domicile qui adoptent des comportements susceptibles d'être interprétés comme « antisociaux », tels que la mendicité.

Quant à l'opinion publique locale, les structures bénévoles travaillent encore à faire évoluer les mentalités, à l'instar de l'Armée du Salut qui a su démontrer en justice que l'ouverture d'un foyer pour SDF dans un quartier contribue à y *endiguer* la criminalité.

Xavier Emmanuelli réagit au « conflit » évoqué par Jenny Edwards en expliquant que les éventuelles différences en matière de normes sociétales entre le Royaume-Uni et la France s'expliquent peut-être par l'évolution de l'attitude de l'opinion publique et des gouvernants par rapport à la mendicité : l'opinion se détourne progressivement des a priori négatifs d'antan (voir l'ex-délit de mendicité en France).

4. Définition de la réinsertion ou de la réintégration

Xavier Emmanuelli définit sans équivoque l'« exclusion » comme l'état de la personne privée de toute possibilité d'interagir normalement avec le reste de la société. Quant à la réinsertion, elle est plus difficile à définir. Se réinsérer ne signifie pas nécessairement disposer d'un emploi ou avoir une famille. La réinsertion peut également consister en l'occupation d'un logement accompagné plutôt que d'un logement au sens habituel du terme. En fin de compte, c'est aux gens de choisir les modalités de leur réinsertion.

Jenny Edwards explique qu'il est difficile de généraliser le concept de réinsertion parce que chaque être humain présente des besoins différents. La stratégie britannique « More than a roof » (« Plus qu'un toit ») part du principe qu'avoir un toit constitue une première étape sur la voie de la réintégration. Les personnes se réinsèrent aussi par la formation professionnelle, entre autres dans le domaine de l'exclusion liée au logement, voire en suivant une formation qualifiante pour travailler dans les services de première ligne ou les prisons. On considère qu'il est important de se former pour réussir sa réintégration parce que qui dit formation dit parfois contrat d'emploi dans toute une série de professions telles que les services d'action sociale ou l'entretien des espaces verts. L'estime de soi constitue un aspect important de la réintégration.

Il existe divers outils d'évaluation du potentiel et des parcours de réinsertion des personnes, à l'instar de la « star method » de St Mungo à Londres, dont le principe consiste à interroger les personnes sur 18 aspects de leur vie et à élaborer sur cette base un plan individualisé de réinsertion.

Petr Janousek explique que le travail des prestataires de services aux personnes sans domicile consiste à trouver un équilibre entre les capacités et devoirs de chaque individu. Pour certains, la réinsertion prendra la forme d'un emploi et/ou d'un logement, tandis que pour d'autres, ses contours seront différents.

III. 24 ateliers sur site

Vingt-quatre ateliers sur site se sont tenus sur les sept thèmes suivants :

1) Cibler les publics vulnérables spécifiques : jeunes, femmes victimes de violences domestiques, familles de migrants, travailleurs en situation de pauvreté.

Cette visite porte sur la présentation de services d'urgence ciblés sur des publics vulnérables spécifiques. L'atelier sur site traite des diverses problématiques associées à chacun de ces publics et de leurs parcours vers l'exclusion extrême du logement.

2) La problématique de l'accès inconditionnel

Comment mettre en pratique l'accès inconditionnel à la prise en charge ?

3) Les interactions entre conditions d'existence précaires et problématiques de santé

Les visites et l'atelier sur site portent sur les interactions réciproques entre la précarité des conditions de vie des personnes en situation d'urgence sociale et leur état de santé.

4) Activités culturelles et utiles en centre de jour

Activités culturelles et d'expression artistique proposées en centres de jour pour aider les personnes à retrouver des compétences sociales et à se réinsérer dans la société.

5) Accompagnement social de l'activation des droits et de l'intégration

Services de domiciliation et d'accompagnement social, accompagnement individualisé de l'intégration : comment favoriser l'intégration tout en rencontrant les besoins immédiats des personnes en termes de logement d'urgence ?

6) Partenariats entre différents types de services d'urgence

L'importance d'une mise en partenariat des services d'accompagnement de proximité associant par exemple les centres d'accompagnement et les équipes de travail de rue.

7) Accompagnement et assistance polyvalents/pluridimensionnels dans une optique de prise en charge complète

Prendre en charge les besoins multiples des personnes en situation d'urgence sociale : centres d'accompagnement polyvalent abordant les besoins et profils évolutifs des habitants de la rue et des personnes en situation d'urgence sociale

IV. Deuxième séance plénière : Exposés et débats

M. **Pierre Schapira**, Adjoint au maire de Paris chargé des relations internationales (et député européen), co-anime la deuxième séance plénière avec M. **Adam Tyson**, de la Commission européenne.

En tant qu'Adjoint au maire d'une métropole comme Paris, confrontée à une importante problématique d'exclusion extrême du logement, **Pierre Schapira** est heureux d'accueillir ce Forum international sur l'urgence sociale dans les métropoles européennes. Il attire l'attention sur l'objectif mondial (des Nations unies) d'éradiquer la pauvreté dans le monde d'ici 2015 et rappelle à tous les participants que cet objectif concerne non seulement les pays en voie de développement mais aussi les pays « développés » et tout particulièrement les métropoles européennes. Ce Forum international sur l'urgence sociale constitue donc un levier essentiel pour une sensibilisation accrue quant à la nécessité pour l'Union européenne de lutter contre l'exclusion liée au logement non seulement à l'extérieur mais également chez elle.

En sa capacité d'expert de l'élaboration des politiques européennes en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au sein de la Commission européenne, **Adam Tyson** souligne pour sa part l'importance de la Stratégie européenne pour l'inclusion sociale en tant que cadre permettant de trouver des solutions pour lutter contre l'exclusion extrême du logement. Il informe les participants du Forum sur les leviers permettant d'exploiter le contexte européen pour aborder la problématique, au demeurant éminemment locale, que constitue l'exclusion extrême du logement. Cliquer [ici](#) pour consulter le texte intégral de son intervention.

L'urgence sociale dans l'Union européenne : Exposé de Michel Mercadié

M. Michel Mercadié, Vice-président de la FEANTSA, présente le Rapport européen de la FEANTSA sur l'urgence sociale dans les métropoles. Son intervention se concentre sur les quatre grands thèmes suivants :

- Définitions de l'urgence sociale ;
- Profil des usagers des services d'urgence sociale ;
- Collecte de données sur les usagers des services d'urgence sociale ;
- Typologie des services.

Chaque année, la FEANTSA choisit un thème. Tous les membres de la Fédération

s'impliquent dans la préparation d'un rapport européen annuel, en rédigeant un rapport national sur le thème choisi. Ainsi les perspectives des différents pays peuvent être présentées dans le rapport européen, publié en fin d'année. Le thème de 'l'Urgence Sociale' a été traité en 2005 et l'examen des différentes approches et méthodologies à travers l'Europe s'est avéré très riche. Le travail a été structuré autour de quatre grands thèmes : les définitions et schémas d'organisation des réponses à l'urgence ; l'évolution du profil des personnes en situation d'urgence ; la collecte des données ; et le traitement de l'urgence. Cet article reprendra certaines des approches et des tendances qui ont été examinées et discutées dans ces différents domaines. Le rapport final européen sera disponible dans les semaines à venir.

Une précision méthodologique : afin de travailler sur une base claire, il a été décidé que les rapports nationaux des membres devraient se focaliser sur la population de sans-abri correspondant à la première catégorie conceptuelle de la typologie ETHOS et à ses deux premières catégories opérationnelles, c'est-à-dire les personnes « contraintes de vivre dans un espace public » et les personnes « obligées à vivre dans un hébergement d'urgence et/ou à passer plusieurs heures par jour dans un espace public ». C'est donc bien des habitants de la rue qu'il est question dans ce rapport.

Définitions

Le concept d'urgence n'est pas partagé, en tant que tel, dans l'ensemble des Etats membres. C'est un phénomène habituel, mais qui ne doit pas nous empêcher de constater les convergences dans les pratiques et les divergences culturelles dans l'Union. Née en France, en 93 de la pratique du SAMU social de Paris, l'urgence sociale a été reconnue par la loi de 98, relative à la lutte contre les exclusions. Un dispositif de « veille sociale » doit permettre de répondre à « l'urgence de la situation des personnes et des familles » et d'apporter des réponses « immédiates ».

Aux Pays-Bas une loi « d'accueil social » en projet définit une « offre d'hébergement temporaire, d'accompagnement, de conseil et d'accès aux dispositifs de prise en charge ». La loi estonienne de 95 nous oriente vers une autre définition : la couverture des besoins essentiels en cas de circonstances extrêmes. Cette conception de l'urgence comme une action de crise, non à l'échelle de la personne mais de la société, est la plus répandue. Elle est d'ailleurs contenue dans le concept initial : à preuve les plans hivernaux français, dénoncés par les associations comme une perversion de l'urgence.

A Barcelone, le plan d'urgence hivernal bénéficie d'équipes mobiles et de l'ouverture de lieux d'accueil qui ne sont pas destinés à l'hébergement, comme le gymnase Mar de Bella.

Au Danemark ou à Budapest des centres de mise à l'abri sont ouverts l'hiver. Mais au Luxembourg, de telles structures d'urgence, ouvertes pendant « l'action hiver » 2002 se sont transformées en hébergement pérenne en 2005. On verra plus loin, avec l'exemple de l'Irlande, que ces campagnes « grand froid » ne sont pas forcément exclusives d'une stratégie globale et permanente. En fait, ces campagnes hivernales sont souvent déclenchées sous la pression de l'opinion publique, relayée par les médias qui poussent

les pouvoirs publics à mettre au moins à l'abri les S.D.F. Mais la même opinion peut passer de la compassion au rejet et encourager une politique coercitive. A Madrid, par exemple les voisins du Vélodrome Carabanchel ont exprimé leur crainte de la pérennisation de l'ouverture aux sans-abri. Nos membres tchèques nous signalent des cas de transfert forcé vers la périphérie des villes touristiques. La « Stratégie pour les gens à la rue » anglaise montre bien l'ambiguïté de l'action d'urgence dans les villes. Il s'agit en effet d'une véritable stratégie pour faire diminuer le nombre de personnes qui dorment dehors, que le Royaume-Uni a présentée à « l'examen par les pairs » de l'Union européenne comme une « bonne pratique ». Les autorités locales et des ressources ont été mobilisées ; une coordination interministérielle et inter-institutionnelle a été créée ; des équipes de rue et de suivi ont été mises en place. Une baisse significative du nombre de personnes dormant dehors a été constatée. Mais en même temps, la « cible » et l'objectif étaient limités et la volonté de satisfaire l'opinion par une sorte de « nettoyage » des rues n'était pas absente, renforcée par une certaine criminalisation des sans-abri. On le voit, l'urgence ne peut se limiter aux seuls symptômes de la « crise » et négliger les causes structurelles et sociales qui sont à l'origine du sans-abrisme et dont la plus souvent citée est la crise du logement.

C'est pourquoi, dans plusieurs pays, les associations de solidarité se méfient de l'urgence, voire la récusent (Finlande, Autriche...). Bien sûr, il ne s'agit pas de laisser les gens mourir de froid dans la rue, mais de refuser que l'urgence ne se constitue en secteur du traitement social et surtout résume l'essentiel de la politique publique.

Le cas irlandais illustre bien l'utilité d'une politique publique intégrée et développée qui va au-delà de l'urgence et le traitement des situations de crise. Il existe une loi (de 88) qui définit une population cible et des contraintes qui s'imposent aux collectivités locales envers cette population. Une stratégie planifiée a été mise en place au niveau national et elle précise un calendrier, des priorités, des objectifs chiffrés et crée des outils opérationnels : tels que les conseils de sans-abri et les réunions avec les acteurs institutionnels et les prestataires associatifs. Ajoutons que l'évaluation est obligatoire. Une telle stratégie est non seulement efficace, mais elle a permis d'adapter l'action aux besoins et en l'occurrence de réorienter l'action vers la prévention.

Evolution du profil des personnes en situation d'urgence

Certes, les profils traditionnels n'ont pas disparu, mais l'évolution de la pauvreté et de l'exclusion a fait apparaître de « nouveaux » sans-abri :

- des femmes victimes de violence (Belgique, Finlande, Allemagne, République tchèque, France), accompagnées d'enfants (15 000 enfants en France selon une enquête FNARS)
- des jeunes (rupture familiale, enfants d'immigrés...). Exemple symptomatique de ce changement à Milan : des enfants d'immigrés chinois se retrouvent à la rue, alors que, traditionnellement, les familles chinoises sont très solidaires.
- des personnes atteintes de troubles psychiatriques. Une étude réalisée à Glasgow indique qu'elles représentent 44 % des SDF de la ville.
- des travailleurs pauvres (précaires, temps partiel contraint). Avoir un travail ne

permet plus toujours de payer son loyer ou, en particulier dans les Pays d'Europe centrale et orientale, ses charges de propriétaire.

- des étrangers à statut précaire. A signaler que dans plusieurs pays ou régions et en contradiction avec les documents internationaux, des pressions sont exercées sur les associations pour qu'elles n'accueillent pas les « sans-papiers », y compris en urgence.

Collecte de données

La question de la collecte de données est difficile et elle n'est pas seulement technique. En effet, qui compte-on ? Les instituts de statistiques et les administrations n'utilisent pas encore la typologie ETHOS de la FEANTSA. Nous avons donc des chiffrages qui ne portent que sur les personnes qui dorment dans la rue entre 2 et 4h du matin au cours d'une nuit donnée et d'autres qui prennent en compte toutes les personnes qui ont utilisé un centre d'hébergement. C'est pourquoi aucune comparaison internationale ne peut encore être faite sérieusement. Qui compte ? Selon qu'il s'agit des pouvoirs publics, des associations prestataires ou d'un institut spécialisé, les résultats seront différents en raison des méthodes et des objectifs choisis. Le but du chiffrage compte en effet. S'agit-il de prévoir et d'évaluer les besoins afin d'obtenir des ressources ? Ou de justifier des dépenses ou même une politique, par exemple en démontrant au grand public que l'on a diminué le nombre de personnes dormant dans la rue ? Mais si les comparaisons sont difficiles et les chiffres globaux rares, il existe un ensemble de sources utiles. En Ile de France, la Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion (MIPE) offre un exemple de collaboration entre les pouvoirs publics et les associations qui permet de croiser les chiffres venant des structures avec ceux de la téléphonie sociale (115). En Ecosse, le « core data monitoring » permet de dépasser les données quantitatives. En Hongrie, le Centre semi-public national de méthodologie regroupe les données de 7 centres régionaux. Partout existent des systèmes. C'est à partir de ces expériences partielles qu'un groupe de travail de la FEANTSA réfléchit à des propositions qui pourraient enfin doter l'Union de données comparables et utiles à tous.

Notre rapport complet présente les chiffres disponibles ; je ne prendrai ici que deux exemples pour montrer la difficulté de les interpréter. Il n'est pas inintéressant de savoir que 8 000 personnes dormaient dans la rue pendant une nuit d'hiver 2004-2005 à Budapest, une ville de 1 886 000 habitants. Mais ce chiffre est loin de tout nous dire sur la réalité du sans-abrisme à Budapest et surtout du nombre de personnes qui risquent de devenir sans-abri dans les trois ans qui viennent. De même, la « Stratégie pour les gens à la rue » anglaise nous apprend qu'entre 98 et 2001 les chiffres sont passés de 1850 à 550, et entre 2001 et 2005 de 550 à 504. On peut s'interroger sur le rapport entre le chiffre initial et le nombre réel de sans-abri, mais aussi sur l'existence d'un noyau dur qu'une telle stratégie ne parvient pas à éradiquer.

Le traitement de l'urgence

Notons d'abord que ce sont les associations de solidarité qui gèrent très majoritairement ces services dans la plupart des Etats membres : 93 % en France, 72,8 % en Espagne, parfois à 100 % comme en République Tchèque, avec l'exception notable de la Belgique

où les CPAS publics jouent un rôle majeur.

En ce qui concerne les outils, ils se ressemblent d'un pays à l'autre. On peut en dresser la liste opérationnelle et chronologique suivante :

- le travail de rue (équipes mobiles, maraude, aide alimentaire et premiers soins dans la rue, contacts humains réguliers). A signaler en Allemagne des consultations psychiatriques dès ce premier stade. A signaler aussi et malheureusement : le retour de la tuberculose dans les pays de l'Union !
- les Centres d'hébergement d'urgence. L'accueil y est temporaire (en principe d'une nuit à un mois) et l'accompagnement social y est « léger ».
- les centres d'accueil de jour : cafés sociaux, centres d'accueil et d'orientation (France). Il s'agit de permettre l'hygiène, de créer de la convivialité et de commencer un travail d'information et d'orientation vers une sortie de l'urgence.

A ce dispositif en trois étapes clef, il faut ajouter un environnement caritatif développé, mais qui dépasse le public sans-abri : les restaurants gratuits, (les Restos du coeur français ont distribué 66,5 millions de repas en une saison hivernale !), les banques alimentaires (400 « Taffeln » en Allemagne), les vestiaires et les boutiques solidarité. Le phénomène le plus inquiétant vient de la chronicisation de ce qui était perçu au départ comme une « crise ». Le Développement chronologique de Rauxa à Barcelone donne un bon exemple de la nécessité d'inscrire l'urgence dans un traitement plus large de la grande exclusion. (Cf. rapport espagnol). En effet, à partir d'un travail de rue avec les « fourgonnettes Rauxa », on en est naturellement arrivé aux appartements Rauxa, puis à l'entreprise d'insertion Rauxa ! L'exemple danois de l'« habitat atypique pour des gens atypiques » offre une alternative à cette urgence que l'on est bien obligé d'appeler « chronique ».

Conclusions

A l'évidence, le nombre de personnes en situation d'urgence sociale croît en Europe, même si, ici ou là, on obtient une diminution des personnes qui dorment dehors. Cela ne semble pas dépendre du degré de performance des outils et des politiques. Notre Europe produit de l'exclusion tout en se donnant l'inclusion comme objectif ! L'urgence du développement de la prévention apparaît comme la seconde évidence. Elle vient du terrain comme de l'analyse.

Acceptée en général comme méthode, l'urgence sociale risque de devenir un secteur, voire, pour des raisons autant médiatiques que politiques, le secteur privilégié de l'action sociale. Ce rapport montre clairement que c'est un danger et que ce serait une erreur. Il est indispensable de replacer l'urgence sociale entre la prévention et l'insertion. La réalité de « l'urgence chronique » nous montre que le schéma idéal qui va du travail de rue à l'hébergement et à l'insertion ne correspond pas à la réalité. Nous avons constaté une embolie du système. Quelques causes majeures sont soulignées par les rapports nationaux :

- la crise de la chaîne que constitue le logement ;
- l'importance de la présence dans le secteur de l'hébergement d'urgence des étrangers en attente de statut et interdits de travail ;

- l'insuffisance des ressources des travailleurs pauvres et des jeunes de 18 à 25 ans (en particulier pour se loger).
- le manque de coordination et de pilotage des acteurs publics et associatifs, dans des stratégies intégrées et partagées ;
- enfin, l'insuffisance des moyens engagés par l'Union européenne, eu égard aux objectifs de Lisbonne. De ce point de vue, le Forum de Paris apprécie la décision du Conseil des Ministres de l'emploi et des affaires sociales du printemps qui a fait du « traitement de l'exclusion liée au logement une priorité en matière d'inclusion sociale ». Tous les acteurs de terrain et responsables actifs aujourd'hui au sein de la FEANTSA sont prêts à mettre leur savoir-faire, leur expérience et le résultat de leur réflexion commune au service de cette priorité.

Table ronde sur le Rapport européen

Présidents de séance :

M. Emmanuel Moreau (journaliste à Radio France)

M. José-Manuel Lamarque (journaliste à Radio France)

Orateurs :

- Mme Terrie Alafat, Directrice, Direction de l'exclusion liée au logement et de l'accompagnement du logement, Bureau du Vice-premier ministre, Royaume-Uni
- Mme Nicole Maestracci, Présidente nationale, FNARS, France
- M. Proinsias De Rossa, Député européen, Irlande
- Mme Ineke Smidt MD, Secrétaire générale, Federatie Opvang, Pays-Bas
- Mme Mylène Strambouli, Adjointe au maire de Paris chargée de la lutte contre l'exclusion, France

Ce second débat se concentre sur les quatre thèmes principaux évoqués par Michel Mercadié :

- Définition de l'urgence sociale ;
- Profil des personnes en situation d'urgence sociale
- Collecte des données sur l'urgence sociale
- Services d'urgence sociale

1. Définition de l'urgence sociale

Terri Alafat souligne que l'action de l'Angleterre en matière d'exclusion extrême du logement s'inscrit dans une stratégie beaucoup plus vaste de réduction de l'exclusion liée au logement au sens large. Ces dernières années, le nombre d'habitants de la rue a considérablement baissé en Angleterre (500 en 2000, contre 1 850 en 1995). L'objectif d'une diminution des deux tiers de l'exclusion extrême du logement fixé pour la « Rough Sleeper Strategy » (Stratégie pour les gens à la rue) a donc bel et bien été atteint. Le plus important pour l'Angleterre consiste désormais à tenir le cap. La stratégie récente lancée en mars 2005 vise à offrir des logements décents et abordables, à restructurer les services si nécessaire et à renforcer la prévention de l'exclusion liée au logement en

Angleterre.

Pronias De Rossa, Député européen, attire pour sa part l'attention sur le fait que l'Irlande est l'un des pays les plus riches du monde et que pourtant l'exclusion liée au logement y reste problématique. Il est donc important de se pencher sur les aspects tant positifs que négatifs des bonnes pratiques en Europe. La Commission européenne s'est souvent exprimée devant le Parlement européen mais le Commissaire Spidla n'a jamais nommé l'exclusion liée au logement en tant que dimension des politiques d'inclusion sociale. A ce stade, il est vital de renforcer le statut de l'exclusion liée au logement à l'échelon européen. La Commission européenne pourrait même agir en rédigeant une Communication sur ce thème en réponse à la décision du Conseil EPSCO d'en faire l'une des six priorités de l'Union en matière d'inclusion sociale. En outre, l'évolution des politiques la concernant pourrait être favorisée par une participation accrue et un engagement supplémentaire du Parlement européen et des parlements nationaux dans la Stratégie européenne pour l'inclusion sociale.

Nicole Maestracci souligne la nécessité, pour la France, d'inscrire la définition de l'urgence sociale, et plus généralement de l'exclusion liée au logement, dans une stratégie claire assortie d'objectifs chiffrés et qualitatifs, non pas pour des raisons technocratiques, mais dans l'intérêt des usagers et des prestataires de services. Il est important de définir l'exclusion liée au logement afin de modifier le tableau négatif qu'en dépeignent les médias. Une définition est indispensable pour suivre l'évolution des populations de personnes dans domicile (une étude récente révèle, parmi les usagers de la FNARS, quelque 15 000 enfants et un nombre croissant d'immigrés et de demandeurs d'asile usagers de services aux personnes sans domicile). Il faut définir l'exclusion liée au logement pour être en mesure de distinguer clairement l'exclusion extrême du logement des autres déclinaisons du phénomène : l'exploitation qui est faite de l'évolution des méthodes de traitement de l'urgence sociale en France fait que l'on cache ou que l'on ignore les vraies raisons de l'exclusion, qui tiennent entre autres aux faiblesses des dispositifs de protection sociale.

2. Le profil des personnes en situation d'urgence sociale

Ineke Smidt avance des chiffres concernant l'exclusion liée au logement aux Pays-Bas : le pays compte entre 40 000 et 45 000 personnes sans domicile. Les quatre plus grandes villes néerlandaises totalisent 7 500 personnes habitant dans la rue. Historiquement, ce sont des personnes présentant une dépendance à la drogue ou des troubles psychiatriques. Toutefois, comme dans d'autres pays tels le Portugal, on constate une évolution des profils : de plus en plus de personnes se trouvent sans domicile pour cause de surendettement ou d'expulsion et les jeunes sans domicile fixe sont de plus en plus nombreux (à cause des changements apportés au système d'enseignement et d'une bi-culturalité souvent mal vécue).

Mylene Strambouli évoque le cas de personnes qui, en dépit d'un emploi stable, sont obligées de vivre en hébergement d'urgence ou d'occuper un logement provisoire. Et malgré l'augmentation du nombre de femmes sans domicile en région Ile-de-France,

les centres d'hébergement ne sont pas encore pleinement équipés pour rencontrer ces nouveaux besoins parce que les refuges traditionnels sont essentiellement destinés à l'accueil des hommes seuls.

Selon **Nicole Maestracci**, l'hétérogénéité de la population des personnes sans domicile ne fait aucun doute. Des structures différentes sont en place pour accueillir des publics diversifiés, mais la montée en puissance de ces catégories est tellement rapide que les services sont saturés. Il faut donc accroître la capacité d'accueil, mais surtout, les structures doivent être suffisamment flexibles pour s'adapter à tout l'éventail des besoins – souvent multiples – des personnes sans domicile.

3. Collecte des données sur l'urgence sociale

Terri Alafat intervient sur le recensement des personnes sans-abri en Angleterre. Il est impossible de rendre compte de l'ensemble d'une problématique à partir d'un comptage instantané sur une nuit. Le secteur associatif a réuni des données fiables sur l'exclusion liée au logement. Ces données permettent d'analyser les tendances, profils, parcours et besoins dans ce domaine. Les personnes qui habitent dans la rue présentent souvent des besoins multiples et nous disposons de données qualitatives les concernant. La collecte des données et les recherches sur l'exclusion extrême du logement (et plus généralement sur l'exclusion liée au logement sous toutes ses formes) sert un objectif supérieur qui est de veiller à ce que l'exclusion liée au logement reste à l'ordre du jour des gouvernants et de soutenir l'affectation de moyens à cette problématique. S'il semble qu'il y ait moins de personnes sans domicile au Royaume-Uni qu'en France, le Royaume-Uni compte davantage de personnes à risque d'exclusion liée au logement.

Pronias De Rossa a été frappé par la présentation de la Commission européenne et en particulier par l'évocation d'un manque d'information sur l'exclusion liée au logement au niveau européen. Même Eurostat, l'organisme responsable de la collecte des données sur l'exclusion liée au logement, dispose de peu d'informations sur ce phénomène. La Commission européenne se doit donc de remédier rapidement à cette situation. La Fondation de Dublin a bien publié une étude qui reprend des données sur l'exclusion du logement, mais elle remonte à 2003. La question cruciale à laquelle il faut répondre est la suivante : pourquoi nos politiques engendrent-elles les situations d'urgence ?

Emmanuel Moreau évoque les diverses approches de collecte des données. Les pouvoirs publics paraissent plus enclins à exploiter des données quantitatives tandis que les structures bénévoles s'attachent davantage à réunir des données plus qualitatives.

Michèle Strambouli souligne que les données doivent permettre aux pouvoirs publics d'élaborer des politiques adaptées.

Ineke Smidt relève la nécessité de développer l'effort de recherche, ce qui n'est possible que si des données sont collectées et si des définitions harmonisées existent. Federatie Opvang a mis en place un système d'enregistrement des usagers qui se fonde sur une définition unique pour collecter des données concernant les personnes sans domicile aux Pays-Bas.

4. Services d'urgence sociale

Selon **Nicole Maestracci**, il est difficile d'évaluer les services en l'absence de données concernant les profils des personnes sans domicile. Il peut en effet également s'agir de familles entières à risque d'exclusion liée au logement, de familles surendettées qui sont trop honteuses pour demander de l'aide. Il est impossible de mesurer l'efficacité des services d'urgence sociale sans les intégrer dans une stratégie plus générale.

Ineke Smidt évoque le système des « Freak houses » (logements atypiques) qui se développe dans plusieurs pays de l'Union européenne tels que le Danemark et les Pays-Bas. Aux Pays-Bas, ces maisons servent de plus en plus à accueillir des personnes en situation d'exclusion liée au logement de longue durée présentant des besoins comparativement plus complexes et des troubles du comportement ou encore des troubles liés à la consommation de drogue. Il est important, dans ces cas-là, de prendre plus de temps pour évaluer soigneusement les besoins des personnes en termes d'accompagnement. A cet égard, les « Freak houses » peuvent constituer un moyen efficace pour sortir de la rue, au moins pendant quelque temps, des personnes qui présentent des besoins complexes sans leur donner le sentiment d'être poussées sans ménagement vers une filière de prise en charge.

Michèle Strambouli souligne que la durée du séjour en structure d'accueil pose problème en France. Cette difficulté doit être abordée pour écarter tout risque de saturation des dispositifs d'urgence.

5. Conclusions

Nicole Maestracci : il est essentiel que des organismes tels qu'Eurostat collectent des données sur cette question. Par ailleurs, la France a besoin d'observatoires pour assurer une veille plus efficace sur ce phénomène. Les structures bénévoles peuvent s'appuyer sur les pouvoirs publics pour leur mission de suivi quantitatif (nombre de personnes) et qualitatif (profils) de l'exclusion liée au logement. Plus important encore, pour que l'urgence sociale ne vise pas simplement à rendre les personnes sans domicile invisibles mais les aide réellement à réintégrer la société, toute stratégie de traitement de l'urgence sociale doit s'inscrire dans une stratégie plus générale.

Terri Alafat : Il faut en faire plus en termes de prévention de l'exclusion liée au logement. L'objectif ultime doit être d'empêcher les gens de devenir sans-abri.

Ineke Smidt : L'exclusion liée au logement et l'exclusion extrême du logement sont des problématiques complexes et il convient de mieux sensibiliser les politiques à la nécessité de coopérer et de trouver des solutions.

Pronsiass De Rossa : Des efforts seront entrepris pour mieux sensibiliser le Parlement européen à la problématique de l'exclusion liée au logement voire pour l'amener à

adopter une « Résolution du Parlement européen sur l'exclusion liée au logement ».

Michèle Strambouli : Les pays riches, « développés », doivent reconnaître que la pauvreté gagne du terrain en Europe aussi et doivent agir pour remédier à cet état de choses insupportable.

V. Débats parallèles : Exposés et conclusions

Débat A

Analyse des approches d'intervention publiques centralisées et décentralisées et de leurs effets sur la prise en charge des personnes sans domicile

Modérateur : M. **Alain Granier**, Directeur, association Communauté Jeunesse, Athis-Mons, France

Dr Suzanne Fitzpatrick, Directrice du Centre de recherche sur le logement, Université de York, Royaume-Uni ([présentation](#))

Dr Preben Brandt, Directeur, Projet Udenfor, Copenhague, Danemark ([présentation](#))

M. Patrick Doutreligne, Secrétaire général, Fondation Abbé Pierre, France

M. Laurent Petit, Directeur-adjoint, DDASS (Direction départementale des affaires sanitaires et sociales), France

Débat B

Le profil des personnes en situation d'urgence sociale : évolution et défis

Modérateur : M. **Sylvain Cuzent**, Directeur général, CASP (Centre d'action sociale protestant), Paris

Dr Lia Van Doorn, Directrice de recherches, Institut néerlandais sur le bien-être et les soins (NIZW), Utrecht, Pays-Bas

Dr Iskra Dandolova, Observatoire européen sur le sans-abrisme – Académie des sciences, Bulgarie ([présentation](#))

M. Pierre Levenné, Secrétaire général, Secours catholique - Caritas France

Mme Camila Rodrigues, Service jésuite pour les réfugiés, Lisbonne, Portugal ([présentation](#))

Débat C

Collecte des données sur les publics des services d'urgence sociale : comment mesurer et suivre les tendances ?

Modérateur : **John Evans**, ancien Président de la FEANTSA

Dr Heinz Schoibl, Helix Research and Consulting, Vienne/Salzburg, Autriche ([présentation](#))

M. Michel Castellan, MIPES (Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion), Ile-de-

France, France ([présentation](#))

Dr Bill Edgar, Observatoire européen sur le sans-abrisme – Joint Centre for Scottish Housing Research, Royaume-Uni ([présentation](#))

Mme Noeleen Hartigan, Chargée de la politique sociale, Simon Community, Ireland et Mme Derval Howley, Directrice, Homeless Agency, Dublin, Irlande ([présentation commune](#))

Débat D

Traitement de l'urgence sociale : objectifs, efficacité, évaluation

Modérateur : M. **Thomas Specht-Kittler**, Directeur de BAG-Wohnlos, Allemagne

Mme Christl Van Gerven, Conseillère politique sur l'exclusion liée au logement, Ville de Rotterdam, Pays-Bas, Membre du Groupe de travail « sans-abrisme » d'Eurocities ([présentation](#))

M. Bernard Lacharme, Secrétaire général, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, France ([présentation](#))

VI. Troisième séance plénière : Débats et conclusions

Les élus de métropoles européennes face à l'urgence sociale en Europe

Présidents de séance :

M. Emmanuel Moreau (journaliste à Radio France)

M. José-Manuel Lamarque (journaliste à Radio France)

Orateurs :

M. Eugeni Forradellas, Conseiller municipal chargé du logement, Ville de Barcelone

Mme Paula Kokkonen, Adjointe au maire chargée des affaires sociales et de la santé publique, Helsinki, Finlande

Mme Mary Murphy, Conseillère municipale, Présidente de la Commission de politique stratégique sur le logement, la société et la collectivité, Ville de Dublin, Irlande

Mme Gisèle Stievenard, Adjointe au maire chargée de la solidarité et des affaires sociales, Ville de Paris, France

Question n°1 posée par Mme Marie Gaffet (FNARS) : Comment garantir que des études d'évaluation d'impact soient prévues, à tous les niveaux, lors de la prise de décisions politiques ?

Gisèle Stievenard (Paris) souligne que les causes de l'exclusion liée au logement sont multiples et que ni le mouvement associatif ni les élus ne peuvent à eux seuls résoudre le problème. Une volonté politique forte est indispensable aux échelons tant national que local. L'Europe est un continent prospère mais la croissance y est faible et le chômage gagne du terrain, le tout sur fond de crise immobilière. Il est important de chercher d'autres solutions, par exemple dans le cadre des politiques fiscales ou des mesures de redistribution, qui doivent être sélectionnées en fonction du modèle que nous choisissons pour notre société.

Eugeni Forradellas (Barcelone) indique que la Ville de Barcelone s'est dotée d'un Programme municipal pour l'inclusion sociale qui tient compte de quatre dimensions : les problématiques socio-sanitaires, l'éducation, l'accès au logement et l'intégration

professionnelle. Le logement social constitue l'un des piliers de cette stratégie.

Mary Murphy (Dublin) précise que si la croissance économique est au rendez-vous en Irlande, le fossé qui sépare les riches des pauvres s'y creuse en raison du modèle de société choisi (fiscalité modérée et investissement corollaire faible dans la société). Toutefois, on parvient à agir quelque peu dans l'intérêt des personnes sans domicile – principalement en essayant de prévenir les effets indésirables des politiques sur l'exclusion liée au logement. Il est important d'équilibrer soigneusement la législation (par exemple sur la question des comportements antisociaux). Une loi adoptée récemment prive de droits sociaux les personnes de toutes nationalités qui ne sont pas en mesure de démontrer qu'elles résident en Irlande depuis au moins deux ans. Face à cette situation, il serait utile de réunir rapidement des exemples et des preuves – le plus possible d'éléments factuels – afin d'obtenir un revirement politique. L'exclusion liée au logement est due au fait que les solutions de logement ne sont pas adaptées : le marché ne peut, à lui seul, répondre aux besoins de chaque citoyen et porte donc préjudice aux personnes les plus vulnérables. L'Etat et le mouvement associatif doivent jouer leur rôle pour tenter de trouver des solutions.

Paula Kokkonen (Helsinki) explique qu'en Finlande, ce sont les municipalités qui sont chargées des services liés au bien-être social, au rang desquels figure le logement. Il n'existe pas de solution simple à la problématique de l'exclusion liée au logement. Comme les autres Etats membres de l'Union européenne, nous sommes confrontés au phénomène et il est donc important de donner de la visibilité à cette problématique, de tenter de sensibiliser les personnalités politiques aux difficultés des personnes disposant de peu de ressources, de monter des partenariats entre les autorités locales et le mouvement associatif, de garder à l'esprit la prévention, de mettre l'exclusion liée au logement en tête de liste des priorités politiques et, enfin, de ne pas oublier que nous sommes face à des individus : les personnes sans domicile ne sont pas des clones, c'est pourquoi lorsque les profils changent (personnes de moins de 30 ans, déracinées, etc.), il est indispensable d'en tenir compte dans la conception des mesures de lutte contre l'exclusion liée au logement.

Gisèle Stievenard (Paris) signale que chaque pays possède son propre modèle de répartition des compétences. En France, par exemple, le gouvernement intervient dans les politiques qui concernent les personnes sans domicile et l'immigration clandestine. Ce dont la France a besoin, c'est d'une sensibilisation accrue à la crise du logement et les promoteurs immobiliers privés devraient être tenus de respecter leurs programmes. Par ailleurs, chaque municipalité devrait se sentir responsable de l'inclusion sociale des personnes confrontées à l'exclusion liée au logement.

M. Lamarque (journaliste) demande aux orateurs s'ils consentent de réels efforts dans leurs villes respectives pour agir en prévention des situations d'urgence sociale?

Mary Murphy (Dublin) considère que ce n'est pas suffisamment le cas. Lorsque 70 % des personnes sans domicile sont des hommes seuls, il faut s'organiser pour héberger des hommes seuls. Le besoin se faire sentir de mieux évaluer les besoins, et les

informations, pour autant qu'elles existent, devraient être exploitées de manière plus utile. En ce qui concerne le marché privé, il a été demandé aux investisseurs de garantir la construction de 20 % de logement sociaux, mais il est difficile de les obliger à se conformer à cette obligation. On serait en droit de se demander si le secteur public n'aurait pas été en mesure, à lui seul, de construire ce parc social plus rapidement. Toutefois, Mme Murphy considère qu'il est important d'associer le secteur privé afin de construire des quartiers socialement mixtes et donc plus durables.

Paula Kokkonen (Helsinki) affirme que dans son pays, le public des personnes sans domicile compte une part de plus en plus significative de jeunes issus de deux cultures (par exemple de jeunes étrangers de naissance résidant en Finlande).

Eugeni Forradellas (Barcelone) souligne que, ces dernières années, la population d'origine étrangère vivant à Barcelone a connu une croissance considérable. Les chiffres montrent une augmentation supérieure à 170 % entre 2000 et 2004. Les principales régions d'origine sont l'Amérique latine (Equateur, Colombie, Pérou et Argentine), le Maroc, le Pakistan et la Chine. Cette tendance s'est accompagnée d'une aggravation de la pauvreté (12%).

Question n°2 posée par Mme Marie Gaffet (FNARS) : Quelle doit être la politique de l'Union européenne en matière de migrations (quel qu'en soit le flux : est-ouest ou sud-nord) afin de permettre aux Etats membres et aux structures de terrain d'intervenir avec un minimum d'humanité ?

Gisèle Stievenard (Paris) indique qu'en ce qui concerne les réfugiés, les Etats membres devraient assumer leurs responsabilités et faire face au problème. Ils devraient aider les pays d'origine à se développer pour éviter que leurs ressortissants soient tentés par la quête d'un eldorado. Evidemment, cela suppose de disposer de moyens financiers à investir dans une telle politique. C'est pourquoi elle considère qu'au niveau local, les autorités, les populations et les structures de terrain devraient revendiquer des politiques ambitieuses en la matière.

Eugeni Forradellas (Barcelone) signale que l'an dernier, l'Espagne a régularisé quelque 5 000 migrants et réfugiés, sans compter les nombreuses régularisations accordées cette année. De son point de vue, cela pose un problème aigu car certaines de ces personnes sont entrées en Espagne par d'autres grandes villes du pays.

Mary Murphy (Dublin) indique que l'Irlande a longtemps été un pays d'émigration. Ce n'est qu'en 1996 que le pays a enregistré pour la première fois un solde migratoire positif. Personnellement, elle comprend les personnes qui quittent leur pays à la recherche d'une vie meilleure et elle souhaiterait que les flux migratoires permettent de rencontrer les besoins des uns et des autres. L'Irlande a besoin de 50 000 à 70 000 travailleurs migrants par an et devrait donc consentir des efforts accrus pour éviter le racisme et intégrer les nouveaux venus grâce à des politiques adaptées, en ce qui concerne par exemple les allocations et autres mesures en matière de logement, surtout à l'échelon local.

Paula Kokkonen (Helsinki) précise que la Finlande est confrontée au même problème que l'Irlande : d'une part, elle a besoin d'importer de la main d'œuvre, mais dans le même temps elle pratique une politique de plus en plus restrictive en matière d'immigration. Il convient de signaler que malgré le contexte historique, les principaux flux migratoires proviennent des pays voisins tels que l'Estonie et la Russie.

Gisèle Stievenard (Paris) cite l'exemple de Paris, qui accueille chaque année les maires des grandes villes européennes. A son avis, l'Union européenne (Commission et Conseil) doit très clairement se poser en moteur des politiques dans ce domaine. Les maires souhaitent que l'Europe les écoute. Dans la plupart des pays, les autorités locales disposent de compétences spécifiques et l'Union européenne aurait certainement tout intérêt à coopérer davantage avec elles. Par exemple, la Ville de Paris est membre actif d'un réseau de maires francophones porteur de coopération pratique, y compris par le biais d'actions de terrain par le biais d'échanges de connaissances et d'expériences. La solidarité devrait absolument figurer au centre du modèle social européen.

Eugeni Forradellas (Barcelone) explique comment la Ville de Barcelone collabore étroitement avec les structures de terrain et mentionne le Programme municipal pour l'inclusion sociale qui contient une « convention citoyenne pour une ville inclusive », dont les principaux outils sont :

- Le partage des objectifs généraux de la ville ;
- La recherche d'un mécanisme de représentation des principaux acteurs ;
- La création de plusieurs groupes de travail ;
- La mise en réseau sur la durée.

Ces structures souhaiteraient formaliser leur accord et se constituer en association européenne.

Mary Murphy (Dublin) pense qu'à Dublin, la coopération avec le mouvement associatif est bonne et progresse, grâce surtout à la Homeless Agency (organisme statutaire réunissant une quarantaine d'associations). Avec des stratégies définies et des indicateurs clairs – il faut que la stratégie puisse faire l'objet d'un suivi –, la ville a enregistré des progrès notables ces dernières années. Dans la grande agglomération dublinoise, le nombre de personnes sans-abri est tombé de 312 à 120 tandis que la population sans domicile baissait de 3 000 à 1 500 personnes. Les résultats sont visibles, ce qui est important car si les fonctionnaires de la ville ne sont pas des politiques, ils restent responsables de la bonne mise en œuvre des moyens. Les résultats doivent faire l'objet d'un suivi.

Paula Kokkonen (Helsinki) pense que, dans son pays, les pouvoirs publics et le mouvement associatif entretiennent de très bonnes relations, fruit de longues années d'un travail constructif – la population de la Finlande atteint modestement cinq millions d'habitants tandis qu'Helsinki en compte 560 000 –, ce qui signifie que les gens se connaissent et que les relations sont tout sauf bureaucratiques.

Question n°3 posée par M. Freek Spinnewijn (FEANTSA) : Pour qu'un partenariat

fonctionne, l'engagement politique est indispensable. L'exclusion liée au logement constitue-t-elle un enjeu électoral en tant que priorité politique ?

Gisèle Stievenard (Paris) déclare que le dialogue politique est permanent entre la Ville de Paris et le mouvement associatif. Quant au petit jeu de la politique... Le rôle des politiques consiste à préserver la richesse que la cité tire de sa diversité. Le problème tient à l'ambivalence des exigences des citoyens : d'une part, ils demandent de lutter contre l'exclusion liée au logement, d'autre part, ils ne veulent plus « voir » les sans-abri qui dorment dans les parcs publics. Des progrès restent à accomplir pour apprendre à vivre ensemble. A quoi s'ajoutent les problèmes hérités de l'urbanisation des années 60 et 70 qui a engendré des ghettos mal perçus par toute la société. Elle raconte ses visites aux habitants d'un quartier où doit ouvrir un centre pour toxicomanes afin de leur expliquer pourquoi leur quartier a été choisi et pourquoi ils devraient en accepter l'inauguration.

Paula Kokkonen (Helsinki) indique que quand on annonce son intention d'ouvrir un centre d'hébergement d'urgence, tout le monde applaudit, mais que les vrais problèmes commencent quand il faut décider où l'installer... Elle a elle-même été confrontée à cette situation il y a un mois et, à son grand étonnement, les médias ont pris parti pour les fonctionnaires et ont gardé le secret sur le site choisi.

Mary Murphy (Dublin) cite l'exemple d'une candidate qui, dans son dossier de campagne, précisait qu'elle avait travaillé avec les sans-abri, ce qui a eu un effet négatif sur la réaction de l'électorat. Il est parfois difficile de se retrouver devant 200 personnes à qui vous devez annoncer que vous allez construire un refuge près de chez elles. Une solution peut consister à tenter de trouver un accord politique croisé à l'avance, même si cela ne fonctionne pas toujours. Dans l'idéal, il faudrait que toute la collectivité soit d'accord, ce qui n'est possible que si l'on s'investit en permanence.

Eugeni Forradellas (Barcelone) pense qu'une partie de la population était défavorable au Programme pour l'inclusion sociale et que le syndrome NIMBY (« Not In My BackYard », pas dans mon jardin) existe aussi en Espagne. Il évoque le souvenir d'une manifestation contre la construction d'un centre pour toxicomanes et précise que le défi consiste à poursuivre le travail malgré les réactions de ce genre. Les thématiques de ce type constituent-elles un argument « vendeur » en période électorale ? Selon lui, cela n'a pas été le cas lors des dernières élections, mais ce le sera très certainement lors de la prochaine campagne.

Question n°4 posée par M. Freek Spinnewijn (FEANTSA) : Est-ce une bonne stratégie que de fixer des objectifs à atteindre en matière d'exclusion extrême du logement?

Paula Kokkonen (Helsinki) se souvient qu'en 1999, le Premier ministre et trois grandes villes s'étaient mises d'accord pour « éradiquer l'exclusion liée au logement ». Il s'agissait de construire à Helsinki un millier d'appartements sur quatre ans pour loger quatre mille personnes sans domicile. Le problème, c'est que de nouveaux

sans-abri venaient chaque année grossir les rangs des candidats. L'engagement n'a donc pas pu être tenu, d'autant plus que le public cible a entre-temps été élargi à de nouvelles catégories. De plus, étant donné le climat finlandais, il est important de trouver des solutions rapides. Mme Kokkonen pense qu'à l'avenir, éradiquer le plus vite possible l'exclusion liée au logement restera la priorité, mais selon une approche plus progressive, et en se dotant d'un Conseil spécial.

Eugeni Forradellas (Barcelone) souligne que l'un des problèmes tient au caractère abordable des logements. Le Programme pour l'inclusion sociale prévoit de fournir dans les prochaines années un logement à un prix abordable aux publics vulnérables tels que les personnes sans domicile, âgées ou handicapées. Cette opération sera menée par la municipalité de Barcelone en concertation avec le mouvement associatif.

Mary Murphy (Dublin) pense que s'il est important de se fixer des objectifs, les réticences sont nombreuses du côté des élus. En Irlande, l'objectif est de réduire les inégalités dans le pays. Mais la vraie question est de savoir comment se fixer des buts assez ambitieux pour faire la différence tout en restant réaliste. Si l'objectif, fixé pour 2004 d'éradiquer l'exclusion liée au logement n'a pas été atteint, des résultats ont néanmoins été obtenus et il est crucial de maintenir l'élan et de sensibiliser davantage. Pour construire des refuges supplémentaires, il est important de trouver un accord multipartite et de répartir les responsabilités sur tout le territoire de la ville de Dublin en répartissant la construction des centres sur plusieurs quartiers.

Gisèle Stievenard (Paris) indique que la nature et le visage de la pauvreté changent : il y a quelques années, on rencontrait surtout des clochards, alors qu'aujourd'hui on croise de plus en plus de jeunes à problèmes sans domicile, de travailleurs à bas revenus, de femmes avec enfants. Il est important de prendre des mesures pour promouvoir l'accès aux droits et de faciliter l'accueil des personnes sans domicile dans les centres d'hébergement d'urgence : Paris compte plusieurs refuges et centres de jour, il y a le SAMU social, l'aide alimentaire assure des distributions régulières et 4 000 logements sociaux neufs doivent être construits chaque année. Il est indispensable de lutter contre le logement inadéquat et de mettre l'accent sur la prévention et la solvabilité. Nous devons également tenir compte des revendications des usagers en termes de participation.

Conclusions

Mary Murphy (Dublin) pense qu'un débat politique s'impose au niveau européen sur le type de société que nous voulons. A l'échelon local, nous devrions chercher des solutions pour répondre à tous les besoins, qu'ils soient traditionnels ou émergents (c'est-à-dire par exemple issus de l'évolution des schémas familiaux ou migratoires). Les droits doivent être garantis, même s'il existe des voies diverses et variées pour les mettre en œuvre, à l'instar des partenariats de terrain. Quoi qu'il en soit, l'essentiel n'est-il pas de bien garder à l'esprit la dimension humaine du problème ?

Gisèle Stievenard (Paris) considère que la solidarité ne doit pas se concentrer

exclusivement sur les marges de la société mais aussi sur le cœur de nos sociétés. Elle se dit optimiste et pense qu'une véritable volonté d'agir et une bonne organisation sont importants dans ce contexte. A son avis, ce qui a été dit ici doit trouver écho auprès d'un auditoire plus large. Eradiquer la pauvreté exige une vraie volonté politique. Grâce à la FNARS et à la FEANTSA, elle pense qu'il a été possible de poser un bilan de la situation. Le moment est venu d'agir. Cela a été un honneur pour Paris que d'accueillir ce Forum européen, qui a été une grande réussite.

Paula Kokkonen (Helsinki) déclare qu'Helsinki a encore des progrès à faire, particulièrement en termes d'opinion publique. Peut-être le slogan à adopter est-il à choisir entre les trois « p » : priorité, partenariat et prévention.

En guise de conclusion, **Eugeni Forradellas** (Barcelone) pointe la nécessité de coopérer avec d'autres acteurs tels que l'administration régionale, l'Etat, le mouvement associatif, afin que chacun assume sa part de responsabilités dans ce processus. Les grandes villes et le monde en général ont beaucoup changé ces dernières années. C'est pourquoi il est important de rechercher un nouvel équilibre social entre voisins et citoyens. Il faut agir socialement et politiquement pour veiller à ce que les mesures que nous prenons soient plus efficaces.

Pour de plus amples informations à propos des politiques d'inclusion sociale de la Ville de Barcelone, cliquer [ici](#) pour consulter la présentation Powerpoint (en catalan uniquement).

VII. Recommandations pour l'avenir

M. Donal McManus (Président de la FEANTSA)

Donal McManus livre quelques observations sur le thème du Forum.

En ce qui concerne l'élaboration de stratégies efficaces pour aborder la problématique de l'exclusion extrême du logement, il souligne que l'urgence sociale ne peut être abordée isolément. Dans bon nombre de pays, l'exclusion extrême du logement est en train de devenir un problème chronique. Etant donné l'évolution de ses causes, il doit être abordé dans un contexte politique évolutif et en coopération avec toute une série de partenaires – à la fois publics et associatifs.

Si des efforts considérables devront encore être consentis pour concevoir des stratégies efficaces, les aspects principaux à prendre en considération sont la fixation d'objectifs, l'existence d'une assise réglementaire, le pragmatisme, la coopération, l'engagement politique, les moyens financiers, l'argumentaire et la pluridimensionalité.

La nature pluridimensionnelle de l'exclusion extrême du logement a été évoquée à de nombreuses reprises durant le Forum, mais M. McManus pense qu'il faut éviter de trop compliquer un problème déjà complexe. Dans certains cas, la pluridimensionalité peut devenir un obstacle ou un prétexte pour entraver les progrès sur le front de l'exclusion extrême du logement.

Pour ce qui a trait au profil des personnes sans-abri, la majorité des personnes obligées de vivre dans la rue reste des hommes d'âge moyen présentant un éventail de problèmes complexes tels que des troubles de la santé mentale, des dépendances, etc. Toutefois, ce profil type change et continuera probablement d'évoluer à l'avenir. Il convient de tenir compte de ces évolutions – même si elles ne se coulent pas aisément dans le moule des structures, politiques et services actuellement en place. Parmi les nouveaux publics exposés à l'exclusion extrême du logement figurent entre autres les femmes, les familles et les immigrés en situation précaire.

Saisir les profils des personnes sans-abri permet au mouvement associatif et aux décideurs politiques d'élaborer des politiques et des services fondés sur les besoins de ces personnes. L'approche fondée sur les besoins permet également une évaluation plus réaliste et plus efficace des résultats escomptés. Et nous avons appris que les résultats en termes de réintégration réussie au sein de la société ne sont pas nécessairement identiques pour toutes les personnes vivant dans la rue.

Sur la question de la collecte des données, il est important de fonder les stratégies et les approches sur les résultats. Malgré les avancées significatives enregistrées dans ce domaine ces dernières années, les initiatives de nombreux pays d'Europe en matière d'exclusion liée au logement reposent encore trop souvent sur des hypothèses non fondées.

Comme la recherche, la collecte des données constitue une source importante pour asseoir les politiques, et génère donc parfois des controverses. C'est l'une des raisons pour lesquelles il est important de définir à l'avance l'objet de la collecte de données. Elle doit en effet absolument avoir un effet positif pour la personne sans domicile, et donc être pertinente sur le plan des politiques et déboucher sur une amélioration de l'action politique.

En ce qui concerne la prestation des services, il est évident que les prestataires bénévoles ne peuvent à eux seuls apporter de réponse durable à la problématique de l'urgence sociale. Les pouvoirs publics doivent eux aussi prendre conscience de cette réalité ; le mouvement associatif ne peut être rendu responsable des lacunes des politiques publiques.

Le besoin se fait sentir, dans de nombreux pays, d'un renforcement de la coopération au sein des organismes publics et du mouvement associatif et entre eux. Ils doivent faire preuve de davantage de respect pour la mission et les compétences de chacun. Dans certains pays, la coopération est érigée en véritable partenariat au sein duquel tous les acteurs, qu'ils soient publics ou associatifs, collaborent étroitement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques. Il serait bon que tous les acteurs acceptent qu'une partie de la responsabilité de mettre en œuvre de bonnes politiques leur incombe directement.

Que peut faire l'Europe ? En mars 2005, les Ministres des affaires sociales de tous les Etats membres ont décidé de faire du « traitement de la problématique de l'exclusion liée au logement » l'une des six priorités des politiques européennes d'inclusion sociale.

Il incombe aux autres institutions européennes et aux ONG telles que la FEANTSA de relever le défi et d'exploiter le levier que constitue cette priorité.

Si cette décision du Conseil n'emporte aucune conséquence financière immédiate – l'Union européenne ne va pas, du jour au lendemain, affecter des moyens supplémentaires à la lutte contre l'exclusion extrême du logement dans les Etats membres –, les dividendes politiques n'en sont pas moins importants.

M. McManus annonce que la FEANTSA suivra certaines des propositions et engagements prometteurs – et en particulier ceux exprimés par les représentants du Parlement européen, de la Commission européenne et des diverses grandes villes – visant à garantir un rôle de plus en plus pertinent pour l'Union européenne dans la lutte contre l'exclusion liée au logement au sens large. Il suggère d'encourager l'Union européenne à adopter des objectifs précis en matière d'exclusion extrême du logement car, selon lui, ce n'est pas une attente irréaliste.

En conclusion, M. McManus remercie la FNARS Ile-de-France et la FEANTSA, organisatrices du Forum, le Conseil municipal de la Ville de Paris, hôte du Forum, ainsi que toute une série d'organismes pour leur soutien financier. Il remercie également les orateurs, présidents de séance et animateurs pour leurs interventions ainsi que les délégués venus des quatre coins de l'Europe et les interprètes.

Enfin, il signale que la prochaine conférence de la FEANTSA se tiendra en octobre 2006 à Wroclaw (Pologne) sur le thème « Santé et exclusion liée au logement ».

Annexe 1

L'urgence sociale dans les métropoles européennes

Conférence de la FEANTSA et de la FNARS Ile-de-France, 27-28 octobre 2005

Communiqué de presse

Les 27 et 28 octobre 2005, la FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri) et la FNARS Ile-de-France ont organisé conjointement un Forum européen sur l'urgence sociale dans les métropoles européennes, qui a eu lieu à la mairie de Paris. Ce Forum avait été organisé à la lumière de la question de l'extrême exclusion des personnes sans-abri et de l'urgence sociale dans les villes européennes. L'objectif poursuivi était de réunir les prestataires de services et les décideurs politiques à tous les niveaux et venant de différents pays européens en vue d'examiner l'étendue du problème et de trouver des solutions créatives pour y répondre. Les organisateurs espèrent qu'une meilleure compréhension de l'exclusion liée au logement et de son expression extrême représentée par l'urgence sociale mèneront à un plus grand soutien public, un plus grand engagement des autorités, plus de courage et de volonté politiques à relever le défi que représente l'urgence sociale et mettre en place des stratégies plus efficaces pour la combattre.

La FEANTSA et la FNARS Ile-de-France sont convaincues que la question de l'urgence sociale peut être résolue, et que l'ampleur du phénomène peut être substantiellement réduit à court terme, à condition que toutes les parties prenantes – publiques et associatives - travaillent effectivement ensemble en respectant mutuellement le rôle et l'expertise de chacun.

L'urgence sociale représente un symptôme de problèmes structurels sous-jacents. Les processus macro-économiques et l'évolution du rôle de l'Etat dans le contexte de la mondialisation ont un impact sur l'exclusion liée au logement, au moment où les décideurs politiques prennent des mesures en faveur de la déréglementation, de la privatisation et d'un plaidoyer pour une nouvelle donne morale (individualiste). Les politiques du logement et le manque cruel de logements à un prix abordable en Europe ont également pour résultat d'augmenter l'exclusion liée au logement.

Les profils des personnes sans domicile évoluent et reflètent ces changements sous-jacents. Il ne s'agit plus seulement d'hommes d'âge mûr, souvent alcooliques, que l'on associe au fait de dormir dans la rue et qui sont souvent tenus comme responsables de leur situation. Désormais, on rencontre souvent des femmes, des familles avec enfants, des immigrants et des jeunes gens qui se retrouvent sans domicile ou dans une situation d'urgence sociale. Le facteur qui déclenche cette situation difficile est généralement le prix excessif d'un logement qui les mène à une spirale d'exclusion affectant leur santé, leurs possibilités d'être employés, l'éducation de leurs enfants,

etc. L'exclusion liée au logement causée par le manque de logements abordables crée également une vulnérabilité extrême face à l'exploitation.

Le sans-abrisme ne serait pas autant répandu s'il existait des logements adéquats, accessibles et appropriés, si chacun disposait un revenu suffisant (de l'emploi ou de l'assistance sociale) et si des services de soutien appropriés étaient mis à disposition des personnes qui en ont besoin. Les secteurs public et associatif doivent travailler ensemble dans la mise en place des conditions qui permettront de réduire l'exclusion liée au logement sur le long terme et de façon durable. Le secteur des ONG possède une expertise certaine sur la manière dont les services peuvent répondre aux besoins des personnes sans domicile et il a sans doute un rôle à jouer dans leur mise en œuvre sur le terrain. La prévention est certainement la façon la plus efficace et la moins coûteuse de répondre à l'exclusion liée au logement, puisqu'en général il est beaucoup plus difficile de réinsérer des personnes ayant fait l'expérience de la rue.

Un changement de mentalité est nécessaire en ce qui concerne l'approche adoptée face l'exclusion liée au logement et à l'urgence sociale: une approche "de crise" n'est pas acceptable. La création de places supplémentaires dans les centres d'accueil pour personnes sans domicile pendant l'hiver ne constitue pas une réponse adéquate à un problème qui se décline à une telle échelle. Pire, ce genre de solution de fortune ne permet pas aux personnes sans domicile d'entrevoir une quelconque solution viable à leur situation. Le rôle des dispositifs d'urgence sociale est de permettre l'accès à toute une série de services ayant pour objectif la réinsertion, y compris des services de logement, des services sociaux et pour l'emploi. Cette approche multisectorielle implique une approche intégrée tant au niveau des différents domaines politiques concernés que de la coopération et le partenariat entre les acteurs publics et associatifs.

L'urgence sociale n'est pas uniquement un phénomène présent dans les pays pauvres: dans tous les Etats européens des personnes sont forcées de dormir dans la rue par manque de dispositifs adéquats et de logements à des prix abordables. On ne choisit pas de vivre à la rue – toute personne dans cette situation y est forcée en dernier recours. Si votre logement menace de s'écrouler à tout moment ou si vous êtes constamment confronté/e à la violence dans votre propre maison, la rue pourrait en effet représenter une meilleure option. Mais la société ne peut accepter cette option. La FEANTSA et la FNARS urgent les décideurs politiques européens à s'engager afin que plus personne ne soit contraint à dormir dans la rue par manque de services adéquats. Cette forme extrême d'exclusion liée au logement est un phénomène commun à tous les pays d'Europe et il est nécessaire d'y répondre au niveau européen.

Annexe 2 : ETHOS – Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

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

		provisoires et non conformes aux normes	11.3	normes Habitat provisoire	
	12	Personnes en logement indigne	12.1	Habitation (occupée) déclarée inhabitable conformément à la législation nationale	
	13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	
