



**REGARD SUR  
LE MAL-LOGEMENT  
EN EUROPE**  
2015

Fondation Abbé Pierre - Feantsa





# CHAP. 2

---

**LES PERSONNES  
SANS DOMICILE  
DANS L'UNION  
EUROPÉENNE :**  
UNE SITUATION  
GRAVE, MAIS PAS  
DÉSESPÉRÉE

---

L'index statistique sur les conditions de logement en Europe ne traite que des difficultés d'habitat des personnes logées, mais ne permet pas d'appréhender la situation des personnes sans domicile. La pauvreté extrême, notamment l'absence de domicile, constitue un défi majeur en termes de crédibilité du projet européen, alors que les Etats membres ont du mal à fournir une réponse commune aux diverses crises sociales qui se traduisent par un accroissement des situations de détresse sociale. Si bien que les Européens ont une perception de plus en plus négative de la manière dont sont traitées les questions d'inégalité et de pauvreté<sup>1</sup>.

Aucun Etat membre, ni d'ailleurs aucun pays développé, n'est parvenu à résoudre la question de l'absence de domicile. Une perspective européenne peut aider à comprendre ce défi majeur commun et contribuer à améliorer les réponses politiques.

La situation des personnes sans domicile est intimement liée à des problématiques européennes plus larges comme l'accueil des migrants, l'égalité des droits, la libre circulation et l'exclusion des jeunes. En ce sens, la situation des personnes sans domicile devient un problème de plus en plus européen.

Pour appréhender ces situations, la typologie ETHOS<sup>2</sup> vise à catégoriser les difficultés de logement, depuis l'absence de domicile, jusqu'aux problèmes de qualité de l'habitat et de sécurité statuaire, même s'il est évident que les frontières entre l'absence de logement et les difficultés extrêmes d'habitat sont poreuses.

Bien qu'ETHOS soit une référence largement utilisée pour comprendre et mesurer la situation des personnes sans domicile et l'exclusion en matière de logement, il n'existe toujours pas de définition communément admise en Europe et il demeure une confusion assez répandue entre la situation des sans-abris qui dorment à la rue, et celle plus large des sans domicile, qui peuvent résider par exemple en centre d'hébergement.

Dans l'analyse qui suit, nous utiliserons la version « allégée » d'ETHOS, une définition harmonisée à des fins statistiques, proposée dans le cadre d'une étude de la Commission européenne en 2007, pour comprendre la situation des personnes sans domicile<sup>3</sup>. Il est toutefois essentiel de noter que les définitions des Etats membres sont en général plus étroites (ou, plus rarement, plus larges).

<sup>1</sup> Commission européenne (2014) Special Eurobarometer 418 - Social Climate Report, disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_418\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_418_en.pdf)

<sup>2</sup> <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=fr>

<sup>3</sup> Edgar, W., Harrison, M., Watson, P. and Busch-Geertsema, V. (2007), The Measurement of Homelessness at EU level, Commission européenne, disponible à l'adresse : [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)

**TABLEAU 1**  
**GRILLE ETHOS ALLÉGÉE**

CATÉGORIE OPÉRATIONNELLE		SITUATION DE VIE		DÉFINITION GÉNÉRIQUE
1	Personnes vivant dans la rue	1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
2	Personnes en hébergement d'urgence	2	Hébergement d'urgence	Personnes sans lieu de résidence habituel qui passe fréquemment d'un type d'hébergement à un autre
3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand la période de séjour est inférieure à un an
		4	Logement provisoire	
		5	Hébergement de transition avec accompagnement	
		6	Foyer d'hébergement destiné aux femmes	
4	Personnes vivant dans des institutions	7	Institutions médicales	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement
		8	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération
5	Personnes vivant dans des logements non conventionnels à cause du manque de logement	9	Mobile homes	Lorsque l'hébergement est utilisé par manque de logement et n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne
		10	Construction non conventionnelle	
		11	Habitat provisoire	
6	Personne sans domicile vivant dans des logements temporaires conventionnels avec de la famille et des amis (par manque de logement)	12	Logement conventionnel, mais n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne	Lorsque l'hébergement est utilisé par manque de logement et n'est pas le lieu de résidence habituel de la personne

Source: Edgar et al (2007)

# 1. ÉTENDUE DE LA SITUATION DES PERSONNES SANS DOMICILE DANS L'UE : UNE HAUSSE GÉNÉRALE

En l'absence de définition unifiée, la littérature académique et institutionnelle consacrée à la mesure du phénomène sans-abri en Europe,

donne une vision pointilliste du phénomène, qui permet de l'approcher sans le circonscrire.

## TABLEAU 2

### RAPPORTS RÉCENTS SUR L'ÉTENDUE DE LA SITUATION DES PERSONNES SANS DOMICILE AU NIVEAU DE L'UE

L'Observatoire européen du sans-abrisme publie des mises à jour statistiques régulières sur la situation des sans-abri dans l'UE, la plus récente date de 2014<sup>4</sup> et porte sur 15 Etats membres de l'UE (la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni). Il en ressort que le nombre de personnes sans domicile a augmenté dans tous les pays ces dernières années, à l'exception de la Finlande, où il a diminué.

L'OCDE a récemment publié des estimations et des définitions de ce en quoi consiste la situation des personnes sans domicile et les politiques publiques qui leur sont destinées, dans les pays de l'OCDE<sup>5</sup>.

La Commission européenne estime qu'il pourrait y avoir jusqu'à 410 000 personnes qui dorment dans la rue ou dorment chaque soir dans des hébergements d'urgence ou temporaires dans l'Union européenne, ce qui implique que près de 4,1 millions de personnes chaque année sont confrontées à cette situation pendant une période plus ou moins longue<sup>6</sup>.

Le Comité de protection sociale a publié plusieurs rapports au cours de ces dernières années faisant apparaître une hausse du nombre de personnes sans domicile à cause de la crise<sup>7</sup>.

En 2011, le recensement comprenait une première tentative de comptage du nombre de personnes sans domicile en utilisant une norme commune. Cette tentative a été jugée infructueuse parce qu'elle ne reflétait pas correctement le nombre de personnes sans domicile. Cela a toutefois permis dans certains pays d'améliorer la qualité des données<sup>8</sup>.

La FEANTSA publie des rapports réguliers sur la base des contributions des organisations travaillant auprès des personnes sans domicile. Son rapport de suivi 2012, axé sur l'étendue et la nature de la situation des personnes sans domicile dans les Etats membres de l'UE, à partir des contributions d'experts nationaux de 21 pays, a montré que le nombre de personnes sans domicile avait augmenté au cours des 1 à 5 années précédentes dans au moins 15 des 21 pays<sup>9</sup>. La FEANTSA publie également chaque année des « fiches par pays » qui apportent une vue d'ensemble de la situation des personnes sans domicile dans les différents Etats membres<sup>10</sup>.

Le rapport 2015 de *Housing Europe* sur l'état du logement en Europe soulignait l'augmentation du nombre de personnes sans domicile dans l'UE<sup>11</sup>.

## 4

Busch-Geertsema, V, Benjaminsen, L, Filipović Hrast, M and Pleace, N (2014) Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update, EOH Comparative Studies on Homelessness, Number 4 – 2014, FEANTSA/EOH, disponible à l'adresse: <http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article343&lang=en>.

## 5

OCDE (2015), Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233775-en>

## 6

SWD(2013) 42 final

## 7

Social Protection Committee (2013), Social Europe: Current challenges and the way forward, Annual Report of the Social Protection Committee 2012, Commission européenne, disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7405>

## 8

Baptista, I, Benjaminsen, L, Pleace, N and Busch-Geertsema, V (2012) Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census, EOH Comparative Studies on Homelessness, Number 2 – 2012, FEANTSA/EOH, disponible à l'adresse: <http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article189&lang=en>

## 9

FEANTSA (2012) Vers un chez soi pour tous ? Rapport de la FEANTSA sur le suivi du sans-abrisme et des politiques de lutte contre le sans-abrisme en Europe, FEANTSA, disponible à l'adresse: <http://feantsa.org/spip.php?article854&lang=en>

## 10

Voir <http://feantsa.org/spip.php?article859&lang=fr>

## 11

Pittini, A., Ghekière, L., Dijol, J., Kiss, I. (2015) The State of Housing in the EU 2015: A Housing Europe Review, Housing Europe, disponible à l'adresse: <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>

## LE DÉNOMBREMENT DES PERSONNES SANS DOMICILE PAR LES ETATS MEMBRES PROPOSE UN PORTRAIT BROUILLÉ

Faute de données disponibles sur la situation des personnes sans domicile au niveau de l'UE, les statistiques des Etats membres constituent la seule base disponible pour analyser le niveau de la situation et les tendances.

Nous avons compilé les statistiques les plus récentes sur le nombre de personnes sans

domicile dans les différents Etats membres (voir tableau 2.1). Dans la mesure du possible, ces statistiques sont constituées de chiffres officiels au niveau national. En cas d'absence de tels chiffres, nous proposons une alternative. Nous présentons les informations contextuelles sur leur définition, leur méthodologie et leur source. Les tendances font référence aux évolutions récentes des statistiques mentionnées. A des fins de cohérence, nous nous sommes focalisés sur les tendances figurant dans ces statistiques, et non sur les indications en provenance d'autres sources.

## TABLEAU 3

### CHIFFRES DISPONIBLES (NON-COMPARABLES) SUR LE NOMBRE DE PERSONNES SANS DOMICILE DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UE

ÉTAT MEMBRE	STATISTIQUES COMMUNIQUÉES	PÉRIODE	NOTES CONCERNANT LA DÉFINITION ET LA MÉTHODOLOGIE	SOURCE	TENDANCES COMMUNIQUÉES
Autriche	16.000 personnes	Année 2013	Cela ne couvre que les personnes répertoriées comme sans domicile à l'exclusion des personnes qui dorment dans la rue.	Ministère des affaires sociales	Augmentation de 40%: de 11.399 personnes en 2008 à 16.000 en 2013
Belgique (Bruxelles <sup>12</sup> )	2.063 personnes	1 nuit en 2014	Pas de statistiques nationales. Il existe des données pour les autres régions, mais elles ne sont pas comparables. Enquête sur une nuit. Définition large comprenant les personnes qui dorment dans la rue, les hébergements d'urgence, les hébergements pour personnes sans domicile <sup>13</sup> , certains lieux non conventionnels <sup>14</sup> et des hôpitaux. A l'exclusion de l'hébergement dans la famille ou chez des amis.	La Strada	Augmentation de 33%: de 1.724 en 2009 à 2.063 en 2014
Bulgarie	3.486 places occupées dans des services d'aide aux sans-abri	1 nuit en 2015	Places occupées dans des hébergements pour personnes sans domicile. A l'exclusion des personnes qui dorment dans la rue et des personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, autres personnes qui ne sont pas dans un hébergement.	Agence d'aide sociale	–
Croatie	462 personnes	1 nuit en 2013	Cela couvre les personnes sans domicile répertoriées auprès des centres de protection sociale le 31 décembre.	Ministère de la politique sociale	–
Chypre	–	–	–	–	–
République tchèque	11.496 personnes	1 nuit en 2011	Résultat du recensement couvrant uniquement les utilisateurs d'hébergements pour personnes sans domicile la nuit du recensement.	Bureau des statistiques tchèques	–

**12**  
Certaines données sont disponibles pour d'autres régions, mais ne peuvent pas être compilées

**13**  
Comprend les foyers pour personnes sans domicile et les foyers pour femmes. A l'exclusion de certaines formes de logement de longue durée comme Le Logement d'abord, les logements accompagnés et les logements de transition

**14**  
Foyers non officiels, « occupation négociée », communautés religieuses

## LES SANS DOMICILE DANS L'U.E. : SITUATION GRAVE, MAIS PAS DÉSESÉRÉE

15  
Personnes  
célibataires

<b>Danemark</b>	5.820 personnes	1 semaine en 2013	Définition large. Comprend une partie des personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, celles qui sortent d'institution, etc.	SFI – Le Centre national danois pour la recherche sociale	Augmentation de 16% : de 4.998 en 2009 à 5.820 en 2013
<b>Estonie (Tallinn)</b>	1.371 personnes	2012	Pas de données officielles. Enquête. La définition est « ne pas avoir de logement personnel ou loué, ne pas avoir de possibilité de logement permanent ou dormir dans un lieu de façon temporaire ».	Centre de travail social de Tallinn	–
<b>Finlande</b>	7.500 personnes célibataires & 417 familles	1 nuit en 2013	Définition large. Comprend les personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, celles qui doivent sortir d'institution, etc.	Centre pour le financement et le développement du logement (ARA)	Diminution de 8% : de 8.153 en 2009 à 7.500 en 2013 <sup>15</sup>
<b>France</b>	141.500 personnes	Une nuit 2012	L'INSEE mène une enquête tous les dix ans, essentiellement dans les villes de plus de 20.000 habitants, et la complète par une autre enquête dans les petites villes. On demande aux utilisateurs des services de repas et d'hébergements où ils ont dormi la nuit précédente. La couverture géographique n'est pas uniforme et ce recensement exclut les personnes n'ayant recours à aucun service d'hébergement ou de repas. L'estimation comprend en outre les personnes en centres d'accueil pour demandeurs d'asile.	L'Institut national des statistiques INSEE	Augmentation d'environ 50% entre 2001 et 2012, pour atteindre 141.500 personnes
<b>Allemagne</b>	284.000 personnes	2012	Estimation de la fédération des services aux personnes sans domicile (BAG W). Sur la base d'extrapolations réalisées à partir d'une étude de 1992. Comprend toutes les catégories d'ETHOS allégé et la partie cachée de la situation des personnes sans domicile. Il n'y a pas de données officielles au niveau national.	BAGW	Augmentation de 21% : de 234.000 en 2009 à 284.000 en 2012 (+21%)
<b>Grèce</b>	7.720 personnes	2009	Résultat d'une enquête unique réalisée par le ministère de la Santé. A l'exclusion des migrants et des gens du voyage. Englobe principalement les personnes qui dorment dans la rue. Pas de collecte de données officielles régulières.	Centre national de solidarité sociale (NCSS) du ministère de la Santé	–
<b>Hongrie</b>	10.549 personnes	1 nuit en 2014	Enquête annuelle par les prestataires de services aux personnes sans domicile. Couvre les personnes hébergées dans des foyers et celles qui dorment dans la rue. La participation est volontaire. Tous les services et toutes les personnes ne sont pas couverts.	Enquête du 3 février BMSZKI	–
<b>Irlande</b>	3.808 personnes	1 nuit en 2011	Recensement de nuit des personnes en hébergement pour personnes sans domicile ou identifiées comme dormant dans la rue.	Bureau central des statistiques	–

## LES SANS DOMICILE DANS L'U.E. : SITUATION GRAVE, MAIS PAS DÉSESÉRÉE

<b>Italie</b>	47.648 personnes	1 mois en 2011	Enquête. Identifie les personnes qui ont utilisé au moins une fois un service de soupe populaire ou un hébergement de nuit au cours du mois de l'enquête.	Institut national des statistiques (ISTAT)	–
<b>Lettonie</b>	–	–	–	–	–
<b>Lituanie</b>	4.957 personnes	Une nuit en 2012	Ne couvre que les personnes dans des foyers et des centres de crise pour femmes et enfants	Statistiques Lituanie	–
<b>Luxembourg</b>	1 677 personnes	1 nuit en 2015	Recensement sur le nombre des personnes hébergées auprès de vingt gestionnaires de structures d'hébergement pour adultes dans la Grande Région de Luxembourg.	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région	Augmentation de 20% : De 1,336 en 2012 à 1,677 en 2015
<b>Malte</b>	–	–	–	–	–
<b>Pays-Bas</b>	25.000 personnes	1 nuit en 2013	Estimation annuelle découlant du registre national de la population, de données administratives sur les prestations sociales et du système d'information sur l'alcool et les drogues. Définition large englobant le fait d'être hébergé à intervalles irréguliers dans la famille et chez des amis. Les données ne sont pas totalement complètes.	Bureau Central des statistiques	Diminution : de 27.300 en 2012 à 25.000 en 2013
<b>Pologne</b>	31.933 personnes	1 nuit en 2013	Englobe les personnes qui dorment dans la rue et les hébergements pour les personnes sans domicile. La participation est volontaire. La couverture n'est pas complète. La méthodologie utilisée pour compter le nombre de personnes qui dorment dans la rue est contestée par les ONG.	Ministère du travail et de la politique sociale (MPiPS)	–
<b>Portugal</b>	696 personnes	1 nuit en 2011	Résultats du recensement découlant du comptage du nombre de personnes dormant dans la rue et d'une enquête couvrant principalement les foyers de nuit.	Statistiques du Portugal	–
<b>Roumanie</b>	14.000 -15.000 personnes	2006	Estimation du nombre de personnes dormant dans la rue et utilisant des foyers de nuit.	Institut de recherche pour la qualité de la vie et l'Institut national des statistiques	–
<b>Slovaquie (Bratislava)</b>	2.000 à 3.000 personnes	–	–	Depaul International	–
<b>Slovénie</b>	3.829 personnes	1 nuit en 2011	Recensement. Personnes dans des bâtiments non conçus pour l'habitation et celles qui utilisent le Centre pour le travail social ou des ONG comme adresse <sup>17</sup> . Non-exhaustif.	Bureau des statistiques de la République de Slovénie	–

17  
Englobe certaines personnes qui vivent dans un logement du secteur locatif privé dont le propriétaire ne permet pas qu'elles utilisent l'adresse officiellement

## 18

Augmentation du nombre de personnes dans des solutions de logement de longue durée sur le « marché du logement secondaire » non inclus ici, et qui a augmenté de près de 600%. En partie dû à une meilleure couverture dans le cadre de l'enquête, mais également parce que ce secteur a crû en taille.

## 19

NB Chacun des gouvernements décentralisés du RU collecte des données sur la situation des personnes sans domicile, mais elles ne sont pas strictement comparables et ne peuvent donc pas être rassemblées. Voir: [www.scotland.gov.uk/homelessness](http://www.scotland.gov.uk/homelessness) pour les données concernant l'Écosse. Voir : <http://gov.wales/statistics-and-research/homelessness/?lang=en> for Welsh data

## 20

1996 Housing Act, the Homelessness Act 2002, and the Homelessness (Priority Need for Accommodation) (England) Order 2002.

## 21

Voir l'annexe 1

<b>Espagne</b>	22.939 personnes	Du 13/02 au 25/03/2012	Enquête auprès des utilisateurs de produits alimentaires gratuits et d'hébergements d'urgence dans les municipalités de plus de 20.000 habitants. Ne couvre pas toutes les formes d'absence de domicile ni ne constitue une couverture géographique complète.	Institut national des statistiques (INE)	Augmentation de 5% : de 21.901 en 2005 à 22.932 en 2012 (+ 5%)
<b>Suède</b>	34.000 personnes	1 semaine en 2012	Données collectées auprès d'un grand éventail de services en contact avec les personnes sans domicile. Définition large. Comprend les personnes hébergées dans la famille ou chez des amis, celles sur le point de sortir d'institution, etc.	Le Conseil national de la santé et de la protection sociale	Le nombre de personnes dormant dans la rue, dans des foyers, dans des centres d'hébergement, des institutions et qui n'ont nulle part où aller a augmenté de 29% : de 6.600 en 2005 à 8.500 en 2011. Le nombre de personnes hébergées par des amis ou dans la famille a augmenté de 55% : de 4.400 en 2005 à 6.800 en 2011 <sup>18</sup> .
<b>Royaume-Uni (Angleterre)<sup>19</sup></b>	13.520 ménages « sans-abri statutaires » 2.744 personnes dormant dans la rue	Du 1/01 au 31/03 2015 1 nuit entre le 30/10 et le 30/11 2014	Le premier chiffre représente le total trimestriel des ménages envers lesquels doit s'exercer un « devoir statutaire » (c'est-à-dire une aide au logement) de la part de l'autorité locale parce qu'ils sont considérés comme étant éligibles, involontairement sans domicile et qu'ils entrent dans un groupe caractérisé comme ayant des « besoins prioritaires <sup>20</sup> ». N'englobe que les ménages qui se tournent vers les autorités locales pour obtenir cette aide. Le deuxième chiffre représente le total par trimestre des comptages et des estimations du nombre de personnes dormant dans la rue une nuit donnée au cours de la période étudiée, réalisée par les autorités locales. Les autorités locales décident de procéder par comptage ou par estimation.	Département des communautés et des autorités locales	Pour les personnes sans-abri statutaires, augmentation de 4% : de 52.290 au cours de l'année fiscale 2013-14 à 54.430 pour la période 2014-2015. Le nombre de personnes dormant dans la rue a augmenté de 14% : de 2.414 à l'automne 2013 à 2.744 à l'automne 2014

Source : Diverses<sup>21</sup>

**La présentation de la situation dans les pays de l'Union Européenne selon leurs statistiques donne donc une image brouillée de la situation des personnes sans domicile en Europe.**

Les données ne sont pas comparables, étant donné les disparités dans les définitions, la méthodologie, le niveau, la qualité et la fiabilité des données. La majorité des chiffres communiqués englobe les personnes qui dorment dans des hébergements d'urgence. De nombreux autres couvrent également d'autres hébergements pour personnes sans domicile. Plusieurs pays excluent les personnes qui dorment dans la rue ( par exemple l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Lituanie, la Slovénie). Une proportion plus élevée de pays exclut les personnes obligées de séjourner dans la famille ou chez des amis et/ou celles qui vivent dans des institutions et n'ont nulle part où aller à leur sortie. Les pays scandinaves et les Pays-Bas se détachent des autres pays parce qu'ils collectent des données en envisageant les situations de vie les plus diverses dans leurs statistiques nationales officielles. La France est le seul pays où les personnes qui vivent dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile sont compris dans le total estimé. En Angleterre où les demandes et les acceptations d'aide sont évaluées au regard de la législation sur les personnes sans domicile, on néglige les ménages qui ne font pas de demande. Comme les ménages d'une seule personne ont peu de probabilité de recevoir une aide, il est probable que de nombreuses « situations cachées d'absence de domicile » soient négligées.

Certains pays qui ont en apparence un niveau élevé de personnes sans domicile prennent donc en compte un éventail beaucoup plus large de situations de vie que ceux qui définissent une situation d'absence de logement comme le fait de dormir dans la rue et d'utiliser les hébergements d'urgence. Les premiers ont souvent une méthodologie de collecte des données plus solide et plus exhaustive. Il apparaît par exemple

que le nombre de personnes sans domicile au Portugal est minime par rapport à la Finlande. Toutefois, les statistiques portugaises se limitent aux personnes qui dorment dans la rue et dans des hébergements d'urgence. En revanche, les statistiques finlandaises de 2014 comprennent les ménages qui vivent temporairement chez des amis, des connaissances ou des parents parce qu'ils n'ont nulle part ailleurs où aller. Le nombre total de personnes sans domicile en Finlande était de 8.316 dont 75 % vivaient chez des amis ou des parents, sur la base des réponses à l'enquête réalisée auprès de 93% des municipalités de Finlande. Le nombre de personnes sans domicile au Portugal serait peut-être plus élevé qu'en Finlande si l'on utilisait les mêmes définitions et si la couverture géographique et des services étaient comparables.

La pertinence des comparaisons est également obérée par les divergences significatives en matière de couverture, de qualité et de nature des données. Certains pays ne proposent pas de données, ou nous n'avons pas su les identifier ( par exemple Chypre, la Lettonie, Malte). D'autres ne proposent pas de données officielles et la connaissance du phénomène dépend d'autres sources (Allemagne, Belgique, Estonie, Hongrie, Slovaquie, Roumanie). En Allemagne, l'estimation est basée sur une étude de 1992. Dans 10 pays, les statistiques constituent une base permettant de décrire des tendances (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Pays-Bas, Espagne, Suède, Royaume-Uni). Dans de nombreux cas les données ne couvrent qu'une région ou la capitale. La plupart des pays utilisent des données collectées au cours d'enquêtes à un moment donné. Un plus petit nombre de pays utilisent des données administratives pour enregistrer les flux comme l'Autriche, les Pays-Bas, le Royaume-Uni<sup>22</sup>. Certaines données sont anciennes et/ou collectées très ponctuellement. Le Danemark, la Suède, la Finlande et les Pays-Bas collectent des données solides et fréquentes au

niveau national. L'Irlande et la France font bon usage des méthodologies de recensement, mais seulement tous les dix ans.

Ces statistiques indiquent que le phénomène des personnes sans domicile existe partout dans l'Union européenne. Il n'y a pas de raison d'imaginer que les trois pays pour lesquels il n'existe pas de données, la Chypre, la Lettonie et Malte, connaissent une situation différente.

Parmi les 10 pays qui disposent de données sur les tendances, 8 signalent une augmentation du nombre de personnes sans domicile au cours des dernières années. Parmi les explications possibles à ce développement, les défauts structurels des marchés du logement et du travail ; l'évolution et le fonctionnement des systèmes de protection sociale et des dispositifs de « prise en charge » (santé mentale, asile, jeunesse, etc.) ; l'impact de la crise et les mesures d'austérité qui en découlent ; la faiblesse des politiques de prévention et de lutte contre ce phénomène.

Les statistiques ne permettent pas vraiment de déterminer si les pays les plus durement touchés par la crise connaissent l'augmentation la plus importante du nombre de personnes sans domicile. Parmi les pays sous « *Memorandum of Understanding* », seule l'Espagne publie des données, mais sur une population limitée, qui reflète sans doute mal l'évolution du phénomène. Selon des rapports d'ONG en Espagne, en Grèce et au Portugal, il y aurait eu une augmentation de 25 à 30 % des demandes aux services d'aide aux sans-abri au lendemain de la crise<sup>23</sup>. Certains pays qui étaient parvenus à réduire le nombre de personnes sans domicile au cours de la décennie passée ont connu un recul depuis la crise. Au Royaume-Uni (Angleterre), le nombre de ménages envers lesquels les autorités locales doivent exercer un « devoir de protection » n'a cessé de diminuer entre 2003/2004 et 2009/2010. De 135 420, il est passé à 40 020 entre ces deux périodes. Leur nombre a alors recommencé à

croître pour atteindre 54 430 en 2014-2015<sup>24</sup>. Il semble probable que les changements opérés dans les allocations - notamment de logement mais aussi l'introduction d'un plafond global pour les prestations sociales et le recours plus fréquent aux sanctions, la diminution des services aux personnes sans domicile, en particulier dans le domaine de la prévention, et l'introduction de la « *bedroom tax* » qui pénalise les locataires de logement social en situation de sous-occupation, auront contribué à ce changement de tendance<sup>25</sup>. Les Pays-Bas et la Finlande sont les deux seuls États membres à faire état d'une diminution récente du nombre de personnes sans domicile. En Finlande, la réduction du nombre de personnes sans domicile est attribuée à un programme qui vise à mettre un terme à l'absence de domicile de longue durée. Il semble que cette stratégie ait contribué à permettre à la Finlande de régler le problème du sans-abrisme « chronique » des personnes très désocialisées<sup>26</sup>. Aux Pays-Bas, la dernière diminution est probablement le résultat d'un ajustement, suite à la hausse observée après la récession. Entre 2010 et 2012, le nombre total de personnes sans domicile est passé de 23 000 à 27 000. Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, il était redescendu à 25 000. Au cours de la décennie précédente, les Pays-Bas avaient également réussi à réduire le nombre de personnes sans domicile via un plan stratégique axé sur les 4 villes principales, avant d'être déployé dans toutes les municipalités.

Les statistiques concernant la situation des personnes sans domicile ne reflètent donc pas toujours très fidèlement la réalité. Leurs limites exposées préalablement suggèrent que le nombre de personnes sans domicile est souvent sous-estimé. Nous présentons par conséquent nos « meilleures estimations » concernant le niveau de précision probable des statistiques enregistrées. Ces « meilleures estimations » sont basées sur la qualité et la couverture des systèmes de collecte des données, et le degré de contestation des chiffres officiels par les ONG qui travaillent

22

L'Irlande et le Danemark utilisent également largement des données administratives, mais pas pour l'estimation totale citée dans les statistiques communiquées et utilisées ici.

23

FEANTSA (2012) op. cit, p. 21

24

Crisis (2015) English statutory homelessness statistics, disponible à l'adresse: [http://www.crisis.org.uk/pages/statutory-homelessness-statistics.html#england\\_entitle](http://www.crisis.org.uk/pages/statutory-homelessness-statistics.html#england_entitle)

25

Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wilcox S., Watts, B. (2015) Homelessness Monitor, England 2015, Crisis, London, disponible à l'adresse [http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Homelessness\\_Monitor\\_England\\_2015\\_final\\_web.pdf](http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Homelessness_Monitor_England_2015_final_web.pdf)

26

Voir la description complète de la stratégie plus loin dans ce chapitre.

avec les personnes sans domicile dans le pays. Cela tient également compte du contexte général de protection sociale. Dans les « meilleures estimations », nous indiquons si dans la réalité les chiffres sont vraisemblablement « plus élevés »

ou « similaires » aux statistiques. Nous avons utilisé le terme « similaire, mais... » dans le cas où le rapport est probablement proche de la réalité, mais que certaines précisions sont nécessaires.

**TABLEAU 4**
**NIVEAUX ENREGISTRÉS « MEILLEURES ESTIMATIONS » EN MATIÈRE D'ABSENCE DE DOMICILE**

ÉTAT MEMBRE	STATISTIQUES	PÉRIODE	SOURCE	MEILLEURES ESTIMATIONS
<b>Autriche</b>	16.000 personnes	Année 2013	Ministère des affaires sociales	Plus élevé
<b>Belgique (Bruxelles seulement)</b>	1.944 personnes	1 nuit de 2010	La Strada	Plus élevé
<b>Bulgarie</b>	3.486 places occupées dans des services	1 nuit de 2015	Agence d'aide sociale	Plus élevé
<b>Croatie</b>	462 personnes	1 nuit de 2013	Ministère de la politique sociale	Plus élevé
<b>Chypre</b>	–	–	–	Plus élevé
<b>République tchèque</b>	11.496 personnes	1 nuit de 2011	Bureau des statistiques tchèques	Plus élevé
<b>Danemark</b>	5.820 personnes	1 semaine 2013	SFI – Le centre national danois pour la recherche sociale	Similaire
<b>Estonie (Tallinn seulement)</b>	1.371 people	2012	Centre de travail social de Tallinn	Plus élevé
<b>Finlande</b>	7.500 personnes célibataires et 417 familles	1 nuit de 2013	Centre pour le financement et le développement du logement (ARA)	Similaire
<b>France</b>	141.500 personnes	2012	L'Institut national des statistiques INSEE	Similaire, mais...
<b>Allemagne</b>	284.000 personnes	2012	BAGW	Similaire, mais...
<b>Grèce</b>	7.720 personnes	2009	Centre national de solidarité sociale (NCSS) du ministère de la Santé	Plus élevé
<b>Hongrie</b>	10.549 personnes	1 nuit 2014	Enquête du 3 février BMSZKI	Plus élevé
<b>Irlande</b>	3.808 personnes	1 nuit de 2011	Bureau central des statistiques	Similaire, mais...
<b>Italie</b>	47.648 personnes	1 mois 2011	Institut national des statistiques (ISTAT)	Similaire, mais...
<b>Lettonie</b>	–	–	–	Plus élevé
<b>Lituanie</b>	4.957 personnes	1 nuit en 2012	Statistiques Lituanie	Plus élevé
<b>Luxembourg</b>	715 personnes	1 semaine 2006	Ministère de la Famille	–

27

NB Chacun des gouvernements décentralisés du RU collecte des données sur la situation des personnes sans domicile, mais elles ne sont pas strictement comparables et ne peuvent donc pas être rassemblées.

28

Voir annexe 1

Malte	–	–	–	Plus élevé
Pays-Bas	25 000 personnes	1 nuit 2013	Bureau Central des statistiques	Similaire
Pologne	31 933 personnes	1 nuit 2013	Ministère du travail et de la politique sociale (MPIPS)	Similaire, mais...
Portugal	696 personnes	1 nuit 2011	Statistiques du Portugal	Plus élevé
Roumanie	14 000 -15 000 personnes	2006	Institut de recherche pour la qualité des la vie et l'Institut national des statistiques	Plus élevé
Slovaquie (Bratislava seulement)	2 000 to 3 000 personnes	–	Depaul International	Plus élevé
Slovénie	3 829 people	1 nuit de 2011	Bureau des statistiques de la République de Slovénie	Plus élevé
Espagne	22 939 personnes	Du 13/02 au 25/03 2012	Institut national des statistiques (INE)	Similaire, mais...
Suède	34 000 personnes	1 semaine de 2012	Le Conseil national de la santé et de la protection sociale	Similaire
Royaume-Uni (Angleterre seulement <sup>27</sup> )	13 520 ménages « sans domicile statutaires » 2 744 personnes qui dorment dans la rue	Du 1/01 au 31/03 2015 1 nuit entre le 30/10 et le 30/11 2014	Département des communautés et des autorités locales	Similaire, mais...

Source : diverses<sup>28</sup>

**Dans au moins 17 Etats membres (le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Grèce, la Hongrie, l'Estonie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque), les statistiques disponibles sous-estiment le nombre de personnes sans domicile.** Cela tient au fait que les définitions sont étroites, que la couverture géographique est limitée (souvent en lien avec le transfert des compétences aux collectivités locales), à des problèmes de qualité des données et/ou au manque de stratégie nationale de collecte des données.

**En ce qui concerne les 11 autres Etats membres (le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni) les statistiques reflètent probablement davantage**

**la réalité.** Dans 7 de ces pays, il y a encore des limites importantes en termes de définitions et/ou de champ d'application des données. En ce qui concerne l'Allemagne, les statistiques ne proviennent pas de sources officielles, mais d'une estimation établie par le secteur associatif et basée sur une étude déjà ancienne. En France, en Irlande, en Italie, en Pologne, en Espagne et au Royaume-Uni mesurer le nombre de personnes sans domicile en vertu d'une définition plus large et/ou garantir une couverture plus large donnerait une image plus complète de la situation et montrerait probablement un nombre plus élevé de personnes sans domicile. En Pologne, la méthodologie d'enquête mène à une sous-estimation du nombre de personnes qui dorment dans la rue et à une omission de plusieurs catégories de logements accompagnés. Selon les ONG, le nombre exact serait plus proche des 40 000, plutôt

que de 32 000<sup>29</sup>. En Espagne, la méthodologie d'enquête ne cible que les municipalités d'une certaine taille et ne touche que les personnes qui utilisent des hébergements ou des services de repas. Le même type de limites s'applique à l'Italie. En Irlande, les statistiques ne tiennent pas compte des personnes qui vivent dans des institutions, dans des logements non conventionnels ou chez des tiers faute de logement. Au Royaume-Uni,

et en particulier en Angleterre, les données en disent davantage sur le fonctionnement de la législation relative aux personnes sans domicile que sur la situation globale. **Seuls 4 Etats membres ont des statistiques officielles qui permettent de dresser un portrait assez complet du nombre de personnes sans domicile et des tendances (le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède).**

## 2. DIVERSITÉ DES FACTEURS IMPACTANT LE NOMBRE DE PERSONNES SANS DOMICILE

L'analyse ci-dessus montre combien il est difficile, sur la base des statistiques existantes, de réellement comparer le nombre de personnes sans domicile à la lumière des tendances plus larges en matière de pauvreté et de protection sociale. Il y a, en outre, un éventail d'autres facteurs qui affectent le nombre de personnes sans domicile. Il n'y pas nécessairement de corrélation systématique entre le niveau de pauvreté, le niveau de protection sociale et le nombre de sans domicile. Cela tient pour partie à la différence de qualité des données, mais aussi au marché du logement, à l'étendue et à la nature des politiques sociales de l'habitat, au contexte en matière d'emploi, de migration et de santé, et de l'existence de politiques de prévention efficaces en place pour prévenir l'absence de domicile et la traiter. Cela dépend également de l'étendue des solidarités privées, en particulier des structures familiales. Une évolution dans n'importe lequel de ces domaines peut avoir un impact sur le nombre de personnes sans domicile. L'exclusion de certains groupes de personnes comme les jeunes ou les migrants de certaines prestations sociales, les bulles immobilières, la fermeture d'institutions de prise en charge (hôpitaux psychiatriques, par exemple) sans anticipation d'alternatives

résidentielles, de flux migratoires sans réponse politique adéquate,... tout cela a des implications profondes sur l'ampleur et la composition de la population des personnes sans domicile. En outre, des politiques de lutte contre l'absence de domicile bien conçues, suffisamment dotées et avec la volonté politique nécessaire, peuvent induire des résultats significatifs, même dans des contextes difficiles.

### APERÇU DE LA SPÉCIFICITÉ DES CONTEXTES DANS TROIS PAYS NORDIQUES : LE DANEMARK, LA FINLANDE ET LA SUÈDE

Les comparaisons pertinentes ne peuvent être établies qu'à partir des pays qui présentent la meilleure qualité d'information sur le phénomène des personnes sans domicile. Nous avons choisi de comparer le nombre de personnes sans entre le Danemark, la Finlande et la Suède. Les statistiques présentées plus haut révèlent que la Suède affiche un plus grand nombre de personnes sans domicile que ses voisins nordiques membres de l'UE. Étant donné que leur contexte

29  
Rapport des membres de la FEANTSA



## 30

Ne pas confondre avec les résidences secondaires : il s'agit ici d'un parc de recours, où les attributions et la gestion sont plus socialisées que sur le marché libre. Ce serait plutôt un « marché de la deuxième chance ».

## 31

Benjaminsen, L. & Dyb, E. The Effectiveness of Homeless Policies – Variations among the Scandinavian Countries, European Journal of Homelessness, Volume 2, December 2008, p 49 – 49, disponible sur : <http://www.feantsaresearch.org/spip.php?article32&lang=en>

de protection sociale est relativement similaire, cela peut sembler surprenant.

Une partie de l'explication réside dans l'utilisation très large d'un « marché du logement secondaire<sup>30</sup> », conçu comme une solution transitoire pour les personnes sans domicile alors qu'elles se préparent à vivre de façon indépendante dans un logement classique. Les locataires sur ce marché sont comptabilisés dans les statistiques des personnes sans domicile en Suède mais pas au Danemark ou en Finlande. Cette différence de définition s'explique par le fait que ce marché joue un rôle très important dans la réponse publique au sans-abrisme en Suède, contrairement aux deux autres pays. Les locataires du marché secondaire sont souvent confrontés à de multiples freins lorsqu'elles veulent accéder à un logement ordinaire et se retrouvent piégées sur le marché du logement secondaire. Il y a eu par conséquent une augmentation très importante de ce marché du logement secondaire au cours des dernières années. Les municipalités introduisent souvent des éléments de conditionalité dans les baux de ce marché par exemple un suivi social, ce qui peut compliquer la position des locataires.

Même après ajustement pour les différences de définition, il semble que le niveau de sans-abrisme est plus élevé en Suède que chez ses voisins nordiques<sup>31</sup>. Il y a plusieurs explications possibles à cette différence. Un facteur important pourrait être la récente libéralisation du logement social suédois. Cette libéralisation a eu pour conséquence de mettre un terme aux listes d'attente municipales et au système d'orientation, en donnant aux entreprises privées de logement social davantage de contrôle sur l'attribution des logements. Cette réforme des attributions s'exerce probablement au détriment des ménages les plus vulnérables, notamment les personnes sans domicile.

Au cours de ces dernières années, le Danemark comme la Finlande ont mis en œuvre des stratégies ambitieuses d'amélioration de la situation des

personnes sans domicile (voir l'analyse présentée dans la partie deux du chapitre). Ces stratégies ont permis d'améliorer la coordination des politiques et la promotion à grande échelle du logement d'abord, conçu pour aider les personnes qui ont des problèmes complexes à accéder rapidement à leur propre logement et à les y accompagner. Il convient toutefois d'être prudent lorsque l'on juge l'impact de telles stratégies par rapport à des facteurs structurels plus larges. Il semble toutefois crédible que l'engagement en termes politiques et de moyens ait permis aux politiques publiques d'amélioration de la situation des personnes sans-abri de devenir plus efficaces au Danemark et en Finlande qu'en Suède, qui n'a plus de stratégie coordonnée depuis 2009 (même si les résultats apparemment moins bons de la Suède méritent aussi d'être pondérés par les changements de catégorisation, et une acception plus large de la notion de sans-domicile, qui contribue à accentuer l'impression d'une augmentation du phénomène).

**Même dans des contextes de protection sociale largement similaires, des facteurs tels que la présence d'une stratégie solide de lutte pour résorber le sans-abrisme, et le contexte en matière de logement social, semblent jouer un rôle important en terme de nombre de personnes sans domicile.**

## 3.

LE PROFIL DES PERSONNES  
SANS DOMICILE EN EUROPE

Ce chapitre s'appuie sur la base des derniers travaux comparatifs réalisés par l'Observatoire européen du sans-abrisme et la FEANTSA<sup>32</sup>. Nous nous concentrons sur trois dimensions démographiques : le genre, l'âge et la proportion de migrants parmi les sans-abri.

## LE GENRE

Selon les statistiques, **la majorité des personnes sans domicile dans la plupart des pays sont des hommes**. L'Observatoire européen du sans-abrisme a montré que dans la plupart des 15 Etats membres en 2014, **75 à 85 % des personnes sans abri sont des hommes**<sup>33</sup>.

**Les femmes sont toutefois présentes au sein de la population des personnes sans domicile, et en augmentation**<sup>34</sup>. La proportion de femmes est relativement élevée en France (38 %) et en Suède (36 %)<sup>35</sup>. Dans ce pays, les femmes résidant dans des foyers pour les victimes de violences conjugales sont comptabilisées dans la population des personnes sans domicile. La définition de « personnes sans domicile » comprend également les personnes se trouvant dans un logement à plus long terme sans contrat permanent. La proportion de femmes dans ces deux situations est relativement élevée. Les modèles en termes de distribution par genre sont en partie fonction de la définition que l'on donne de « personnes sans domicile ».

En France, la proportion de femmes est plus élevée chez les jeunes sans domicile (48 % chez les 18-29 ans et 31 % chez ceux de plus de 50 ans)<sup>36</sup>. On observe dans d'autres pays comme l'Allemagne et l'Irlande cette superposition entre les jeunes et les femmes sans domicile<sup>37</sup>.

La situation des femmes sans domicile est souvent décrite comme relativement invisible. Les

femmes ont sans doute davantage tendance à recourir à des arrangements informels auprès d'amis, dans la famille et auprès de connaissances afin d'éviter les pires de sans-abrisme. Des recherches récentes réalisées en Irlande montrent que les femmes sans domicile tendent à éviter les services d'aide aux personnes sans domicile<sup>38</sup>. Les femmes sans domicile ont peut-être plus globalement une autre utilisation des services que les hommes. En France, les femmes ainsi que les ménages avec enfants sont davantage représentés dans les hôtels. 63 % des personnes sans domicile qui séjournent à l'hôtel sont des femmes. Une faible proportion de personnes qui dorment dans la rue (5 %) et des personnes qui séjournent dans des foyers de nuit (9 %) sont des femmes. D'autre part, 52 % des personnes qui séjournent dans un logement fourni par une association sont des femmes<sup>39</sup>. En termes de prévention, dans de nombreux pays, les systèmes de protection sociale comportent des dispositions spécifiques pour les ménages avec enfants, ce qui permet de protéger en partie les femmes exposées au risque d'absence de logement. La situation des femmes sans domicile est étroitement liée à la situation des familles sans domicile. Le nombre de familles au sein de la population des personnes sans domicile varie d'un pays à l'autre, en fonction du ciblage des prestations sociales et des services de solidarité.

LES JEUNES, PLUS MENACÉS  
PAR L'ABSENCE DE LOGEMENT

Les statistiques disponibles indiquent que **les personnes sans domicile en Europe sont principalement des jeunes et des personnes d'âge moyen**. Dans de nombreux pays, la tranche d'âge de 30 à 49 ans est en général la plus représentée et comprend près de la moitié de toutes les personnes

## 32

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit et FEANTSA (2012) op. cit.

## 33

République Tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Hongrie, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne, Suède et le Royaume-Uni

## 34

FEANTSA (2012) op. cit.

## 35

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

## 36

INSEE (2012) op. cit.

## 37

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

## 38

Mayock, P. and Sheridan, S. (2012) Women's Journeys to Homelessness: Key Findings from a Biographical Study of Homeless Women in Ireland, Women and Homelessness in Ireland, Research Paper 1 (Dublin: School of Social Work and Social Policy & Children's Research Centre, Trinity College Dublin).

## 39

INSEE (2012) op. cit.

40

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

41

Iacovou, M (2011) Leaving Home: Independence, togetherness and income in Europe, Population Division Expert Paper No. 2011/10, United Nations Department of Economic and Social Affairs, disponible à l'adresse: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/expert/2011-10\\_Iacovou\\_Expert-paper.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/expert/2011-10_Iacovou_Expert-paper.pdf)

42

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

43

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

44

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

45

FEANTSA (2015) Does the EU Youth Guarantee address young homeless people's needs?, disponible à l'adresse : <http://www.feantsa.org/spip.php?article705&lang=en>

46

FEANTSA (2012) op. cit.

sans domicile. La tranche d'âge de 18 à 29 ans représente 20 à 30 % de la totalité des personnes sans domicile dans la plupart des pays<sup>40</sup>.

De façon générale, on trouve la plus grande proportion de jeunes au sein de la population des personnes sans domicile au nord et à l'ouest de l'Europe. **Compte tenu des difficultés et des modes de vie des jeunes, d'autres pays qui peuvent proposer une définition pour resserrée du sans-abrisme saurait moins bien refléter l'ampleur des difficultés d'habitat rencontrées par les jeunes. En outre, les jeunes adultes ont tendance à quitter le domicile parental plus tôt en Europe du Nord et de l'Ouest que dans le sud et l'est.** Les raisons en sont complexes : l'âge de se mettre en ménage, de se marier, les revenus, les études supérieures, le prix des loyers et le taux de chômage sont différents<sup>41</sup>. Voici quelques exemples de cette tendance générale chez les jeunes sans domicile<sup>42</sup> :

- En France et aux Pays-Bas, autour d'un quart des personnes sans domicile est âgé de 18 à 29 ans. Au Danemark, cette tranche d'âge représente à peu près un tiers des personnes sans domicile.
- En Hongrie et en Pologne en 2011, seule 6 % de la population des personnes sans domicile avait entre 20 et 29 ans.
- En Espagne, où l'on pourrait s'attendre à un nombre élevé de jeunes sans domicile dans un contexte de chômage des jeunes élevé en lien avec la crise, seuls 16 % de la population des personnes sans domicile se situent entre 18 et 29 ans.
- L'Italie constitue une exception intéressante : 32 % de la population est âgée de 18 à 34 ans. Parmi les citoyens italiens sans domicile, cette tranche d'âge ne représente que 10 %. Au sein de la population étrangère, cette tranche d'âge représente 47%. L'influence des migrants, qui ont tendance à être jeunes, est très significative sur le profil d'âge global de la population des personnes sans domicile en Italie. Seuls quelques pays, comme la Pologne (52 %) et la Hongrie (55 %)<sup>43</sup>, connaissent une surreprésentation

des personnes de plus de 50 ans parmi les personnes sans domicile. La Cela reflète peut-être l'insuffisance des revenus des personnes plus âgées.

Étant donné le niveau élevé du chômage des jeunes en raison de la crise, **la croissance du nombre de jeunes sans domicile depuis quelques années devient une préoccupation majeure dans plusieurs pays. Le droit aux prestations sociales est de plus en plus restreint pour les jeunes et constitue un facteur important à cet égard.** Par ailleurs, la transition à la sortie d'une prise en charge institutionnelle constitue un facteur de risque majeur d'absence de domicile pour les jeunes. En outre, la transition vers l'âge adulte peut être associée à la violence domestique, à une rupture familiale, à la consommation de drogues, à des problèmes de santé mentale, à des problèmes liés à la sexualité, etc. L'exemple le plus frappant de l'augmentation du nombre de jeunes sans domicile vient du Danemark, qui a observé une augmentation de 80 % des jeunes sans domicile entre 18 et 24 ans entre 2009 et 2011. Au cours de cette période, leur nombre est passé de 633 à 1 002<sup>44</sup>. Alors que les États membres agissent pour traiter les questions de l'exclusion des jeunes et du chômage des jeunes, en particulier dans le cadre du programme « garantie pour la jeunesse », ils doivent garantir la mise en place de mesures de prévention et de traitement de la situation des jeunes sans domicile<sup>45</sup>.

### LES MIGRATIONS

**Dans la majorité des États membres, les migrants sont surreprésentés parmi les personnes sans domicile.** Cela semble être une tendance croissante, en particulier dans les pays de l'UE-15. En 2012, les membres de la FEANTSA de 14 des 21 États membres rapportaient une augmentation du nombre de personnes sans domicile parmi les migrants<sup>46</sup>.

Le terme « migrant » n'a pas toujours la même signification selon les contextes. Les migrants peuvent être des demandeurs d'asile, des réfugiés,

47

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

48

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit

49

INSEE (2012) op. cit.

50

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

51

Base de données CHAIN <https://files.datapress.com/london/dataset/chain-reports/CHAIN%20Greater%20London%20bulletin%202014-15.pdf>

52

Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

53

NB La situation est en train d'évoluer – à Copenhague il y a un projet pilote en cours pour héberger les personnes en situation irrégulières

des personnes bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire, des personnes dont le permis de séjour a expiré, des personnes en attente d'être renvoyées dans leur pays d'origine et des citoyens de l'UE qui exercent leur droit à la libre circulation. Les migrants peuvent être exposés au risque de se trouver sans domicile pour différentes raisons. Le statut administratif qui leur est donné par le pays hôte détermine leur accès au travail, aux allocations sociales et, - en fonction du pays, aux services de base comme les foyers. Les migrants et les personnes issues de l'immigration peuvent être confrontés à la discrimination sur le marché du logement. En outre, des facteurs institutionnels tels que les restrictions sur le travail des migrants peuvent les exposer au risque de se trouver sans domicile.

**Les pays qui se trouvent aux frontières de l'Europe, les pays de transit, les pays qui ont un nombre plus important de migrants dans la population globale, ont une proportion élevée de migrants parmi les personnes sans domicile.** En Italie, la majorité des personnes enregistrées lors de l'enquête de 2011 sur la situation des personnes sans domicile était de nationalité étrangère (60 %)<sup>47</sup>. En Grèce, malgré l'absence de statistiques officielles, il est clair que de nombreux migrants sont sans domicile. En Espagne, l'enquête la plus récente sur la situation des personnes sans domicile a montré que 46 % des 12 100 personnes sans domicile interrogées étaient des ressortissants étrangers<sup>48</sup>. Parmi eux, plus de la moitié (56 %) était Africains. La France a une proportion relativement élevée de ressortissants étrangers au sein la population des personnes sans domicile. Ce chiffre est passé de 38 % en 2001 à 52 % en 2012<sup>49</sup>. Comme la question de la politique commune d'asile de l'UE est devenue centrale dans le contexte d'arrivées massives, les États membres débattent de la possibilité d'un système de quotas. Dans l'intervalle, des centaines de milliers de personnes sont confrontées à des conditions de vie qui constituent sans aucun doute une situation d'absence de domicile et qui soulignent le manque manifeste de capacité d'accueil adéquat.

**Même dans les pays où la grande majorité de la population des personnes sans domicile est constituée de ressortissants nationaux, une surreprésentation des migrants peut être constatée.**

En Finlande, par exemple les migrants représentaient 26 % de la population des personnes sans domicile en 2013, pour 5 % de la population globale. On observe depuis 2009 une augmentation de 273 % du nombre de migrants sans domicile (de 532 à 1 986 personnes)<sup>50</sup>.

**Les citoyens de l'UE d'un autre État membre sont de plus en plus représentés au sein de la population des personnes sans domicile dans l'UE-15.** À Londres, près de 35 % des personnes dormant dans la rue proviennent des pays de l'Europe Centrale et de l'Est (pays « A10 » - Bulgarie, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie)<sup>51</sup>. Dans certaines zones de Paris, jusqu'à 40 % des usagers de services aux personnes sans domicile viennent d'Europe de l'Est<sup>52</sup>. En l'absence d'un cadre clair de l'UE en matière de droits des citoyens de l'UE à accéder aux services de base, les États membres ont développé des approches divergentes en la matière. **Certains pays, comme le Danemark, refusent l'accès aux foyers d'urgence aux personnes qui n'ont pas de droit de résidence<sup>53</sup>. De plus en plus d'États membres ont développé des programmes de reconnexion qui visent à aider les personnes à rentrer dans leur pays d'origine.** On peut toutefois se demander dans quelle mesure les personnes qui se trouvent dans une situation très vulnérable comme le fait de dormir dans la rue, peuvent exercer un libre choix concernant ces programmes. En outre, la situation que ces personnes trouveraient lors de leur retour au pays demeure très incertaine. Dans certains contextes ruraux, **les travailleurs agricoles saisonniers vivent dans des situations qui s'apparentent à l'absence de domicile.** On trouve, par exemple, des campements et des hébergements non conventionnels sans sanitaires corrects dans les zones agricoles d'Espagne et d'Italie.

# 4. LES POLITIQUES PUBLIQUES DE RÉSORPTION DU SANS-ABRISME

54

<http://feantsa.org/spip.php?article328&lang=fr>

56

NB Chaque gouvernement du Royaume Uni (Angleterre, Ecosse, Irlande du Nord, Pays de Galles) a une stratégie et ils sont de plus en plus divergentes.

## LES STRATÉGIES MISES EN PLACE EN EUROPE

Dans l'UE, un nombre croissant d'Etats membres ont annoncé la mise en place de stratégies intégrées de lutte contre la situation des personnes sans domicile. En 2010, une Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a conclu qu'il était possible et qu'il fallait progressivement mettre fin au sans-abrisme<sup>54</sup> témoignant pour la première fois de la convergence des vues sur cet objectif : il ne s'agit pas de gérer les difficultés, mais de les résoudre. Pour y parvenir, la Conférence de consensus a recommandé à tous les Etats membres de développer des stratégies intégrées au niveau national ou au niveau local. Bien que la « ligne de front » pour lutter contre la situation des personnes sans domicile se situe au niveau local, ces stratégies peuvent apporter un cadre général pour soutenir les progrès en la matière. La Commission européenne a appelé tous les Etats membres à développer de telles stratégies.

**11 pays ont annoncé la création de stratégies nationales intégrées de résorption du sans-abrisme au cours des dernières années - la République tchèque, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.**

La manière dont cela se concrétise dépend très fortement du contexte.

- **Des stratégies qui semblent avoir eu un impact significatif, à la fois au cours de la période de la stratégie et ensuite, au Danemark, en Irlande, en Finlande, aux Pays-Bas, en Ecosse. Les Pays-Bas, la Finlande et l'Écosse<sup>56</sup> ont tous connu une diminution d'au moins une des formes d'absence de domicile qui peut au moins en partie être attribuée à ces stratégies.**

- **Des stratégies qu'il est trop tôt pour juger parce qu'elles en sont encore à un stade initial, par exemple en Espagne (en phase de finalisation), en République tchèque, au Luxembourg ou au Pays de Galles.**
- **Des stratégies devenues caduques, qui n'ont pas été suffisamment dotées ou suivies.** En Suède où il n'y a plus de stratégie nationale depuis 2009 ; au Portugal, où la stratégie n'a jamais été correctement dotée ou mise en œuvre par le gouvernement.
- **Des stratégies qui ont permis de réaliser des progrès dans le passé, mais ont été révisées à la baisse.** L'Angleterre proposait une planification stratégique relativement exhaustive, un budget spécial pour soutenir les plans municipaux d'aide aux personnes sans domicile, le système d'aide statutaire aux personnes sans domicile et une coordination avec les bailleurs sociaux. Le travail conjoint de ces instances a permis de réaliser des progrès entre 1990 et 2009. Le nombre de personnes sans domicile a recommencé à augmenter dans le contexte de la crise financière et depuis que ces budgets spéciaux pour les services d'aide aux personnes sans domicile ont été réduits, que les aides au logement et les prestations sociales ont été plafonnées et que le filet de sécurité qu'apportait la législation sur les personnes sans domicile a été affaibli.
- **Des stratégies dont l'état d'avancement n'est pas clair.** La France a fait de la lutte contre la situation des personnes sans domicile une « priorité nationale » pour la période 2008-2012, en présentant un éventail d'objectifs et d'actions. Parmi ces objectifs, on peut citer la mise en œuvre d'évaluations à 360 degrés de l'offre et de la demande de foyers et de logements dans tous les départements, la réduction du nombre de nuits d'hôtel, moins 10.000 en 3 ans et la mise à disposition de 13 000 alternatives, la construc-

58

FEANTSA Boîtes à outils sur les stratégies de lutte contre le sans-abrisme, disponible à l'adresse : <http://feantsa.org/spip.php?article631&lang=fr>

tion de 150 000 logements sociaux, notamment une proportion de logements « très sociaux ». A ce jour, ce programme n'est pas clairement suivi et évalué, et les moyens financiers font cruellement défaut pour produire une offre de logements sociaux accessibles aux personnes à très bas revenus, en dépit du mot d'ordre officiel de « logement d'abord ».

## 17 ÉTATS MEMBRES N'ONT PAS ANNONCÉ DE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE RÉSORPTION DU SANS-ABRISME

L'approche politique de cet enjeu varie fortement de l'un à l'autre de ces pays :

- Des pays comme l'Autriche, la Belgique et l'Allemagne où, en raison des compétences régionales en matière de lutte contre la situation des personnes sans domicile, on observe des **variations d'intensité de l'approche stratégique entre les régions**. Globalement, ces pays ont de multiples politiques et services en place pour lutter contre l'absence de domicile. Certaines régions en particulier, comme la Flandre (en cours) et la Rhénanie du Nord Westphalie ont développé des stratégies relativement efficaces.
- Des pays **qui progressent en direction d'une approche plus stratégique de la lutte contre l'absence de domicile**, malgré les freins existants. L'Italie, par exemple, est fortement décentralisée en matière de politique sociale, mais elle vient de publier des orientations politiques à l'intention des régions en vue de lutter contre l'absence de domicile. L'Italie cherche ainsi à maximiser les possibilités offertes par les fonds structurels de l'UE.
- **Dans la plupart des nouveaux Etats membres, la situation des personnes sans domicile n'est apparue que relativement récemment comme une question politique.** Dans ces pays, on a pu observer (à des degrés divers) une expansion des services, mais à ce jour, ils se sont relativement

peu concentrés sur la mise sur pied de stratégies visant la réduction progressive du nombre de personnes sans domicile.

- En Grèce, la crise a donné un nouvel élan à la lutte contre l'absence de domicile, mais il est impossible dans le contexte actuel de prévoir comment cela peut se traduire en stratégie concrète.
- **Certains pays n'ont pas de stratégie et des mesures de lutte contre l'absence de domicile très limitées : Chypre, la Croatie, Malte, la Slovaquie.**

## LES ÉLÉMENTS CLÉS D'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE LUTTE CONTRE L'ABSENCE DE DOMICILE

La FEANTSA a identifié 10 éléments pour une stratégie intégrée de lutte contre l'absence de domicile. La figure 4.2 les synthétise, en donnant quelques exemples brefs en provenance de différents Etats membres<sup>58</sup>.

### 10 éléments de la boîte à outils de la FEANTSA pour développer une stratégie intégrée de lutte contre l'absence de domicile

#### 1. L'approche fondée sur les données

Bien comprendre le problème de l'exclusion liée au logement constitue un point de départ essentiel. En pratique, cela consiste à avoir une bonne stratégie de collecte des données ; d'utiliser la recherche et l'analyse pour orienter les décisions en matière politique ; et de réviser régulièrement les politiques sur la base d'éléments de preuves sur les besoins émergents et l'efficacité des mesures prises.

**Exemple :** le Danemark utilise systématiquement des éléments de preuves pour élaborer et évaluer sa politique de façon continue. Cela se fait via un suivi minutieux et une évaluation des stratégies, afin d'orienter de façon continue le processus d'élaboration des politiques.

**2. L'approche globale**

Une approche globale comprendrait un bon équilibre entre les réponses d'urgence, le relogement et la réintégration des personnes sans domicile ainsi que la prévention. Dans de nombreux contextes, la prévention, le relogement et la réintégration sont sous développés par rapport aux réponses d'urgence. Par conséquent, la stratégie doit viser le rééquilibrage de l'approche dans sa globalité.

**Exemple :** dans sa stratégie, l'Irlande a adopté une approche délibérément axée sur le logement. L'accent est mis sur la mise à disposition rapide d'un logement sûr avec, le cas échéant, un accompagnement afin de garantir la durabilité de la location.

**3. L'approche pluridimensionnelle**

Une approche pluridimensionnelle implique d'intégrer les perspectives de logement, de santé, d'emploi et d'éducation. Cela suppose également que les différents services travaillent de concert et qu'il y ait une coopération intersectorielle dans la prestation de service. La coopération interministérielle constitue un autre aspect important de l'approche pluridimensionnelle.

**Exemple :** la mise en œuvre de la nouvelle stratégie en République tchèque fait l'objet d'un suivi par un groupe de travail interministériel sur la prévention et la lutte contre la situation de personnes sans domicile. Ce groupe de travail est constitué de représentants des ministères concernés ainsi que de membres d'un groupe d'experts parmi les intervenants. Il est trop tôt pour juger l'opérationnalité de l'approche tchèque mais une grande partie des pays avec une stratégie avancée ont développé une approche pluridimensionnelle avec des mécanismes de gouvernance pour l'assurer.

**4. L'approche fondée sur les droits**

Une approche fondée sur les droits consiste à promouvoir l'accès à un logement décent et stable comme condition préalable indispensable

à l'exercice de la plupart des autres droits fondamentaux. En pratique, cela signifie d'utiliser le droit au logement comme base pour la stratégie, en se concentrant sur le droit au logement opposable et en reconnaissant l'interdépendance du droit au logement et d'autres droits comme le droit de vivre dans la dignité ou le droit à la santé. Exemple: la « Loi DALO (Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007) en France a permis d'introduire un droit au logement opposable. Les personnes qui sont sans domicile, mal logées, ou ont attendu plus de trois ans pour un logement social (6 ans à Paris) peuvent revendiquer le droit d'être relogées par l'État. La loi prévoit le droit au logement pour les personnes qui ne parviennent pas à obtenir un logement ou à le garder par leurs propres moyens. L'État est lié par une obligation de résultat et pas uniquement de moyens. Il existe une procédure pour la location effective d'un logement, qui implique un recours initial à une commission de médiation au niveau du département et ensuite, le cas échéant, une procédure auprès du tribunal administratif. Bien que la mise en œuvre effective de la loi reste difficile, elle est incontestablement sans précédent.

**5. L'approche participative**

Ceci implique l'implication totale des acteurs concernés par le développement stratégique. Cela comprend les personnes sans domicile, les prestataires de services qui travaillent avec elles, les autorités publiques et d'autres. Tous les acteurs concernés doivent être impliqués dans le développement politique, l'évaluation et la mise en œuvre. Il convient de développer des structures appropriées pour faciliter ceci.

**Exemple :** le Danemark a une base juridique pour la participation des personnes sans domicile dans les décisions qui concernent leur vie. La loi sur les services sociaux stipule que les autorités locales doivent garantir que tous les utilisateurs de foyers (connus sous le nom d'hébergement Section 110) puissent exercer une influence sur l'organisation et les services. Ceci a mené à la mise

en place de conseils d'usagers au sein des foyers. Ces conseils sont également organisés au niveau local et depuis 2001, un conseil local des usagers a été mis sur pieds (SAND). SAND joue un rôle actif dans le développement des politiques.

**6. L'approche réglementaire**

Une approche réglementaire implique une stratégie de lutte contre la situation des personnes sans domicile sous-tendue par la législation. L'existence d'un cadre juridique au niveau local/régional apporte cohérence et responsabilité. Les objectifs réglementaires permettent également de soutenir un suivi et une évaluation efficaces des progrès réalisés en matière de politique.

**Exemple :** la base de la stratégie de lutte contre la situation des personnes sans domicile en Écosse est la loi (écossaise) de 2001 sur le logement et la loi (écossaise) de 2003 sur les personnes sans domicile. Depuis la fin de 2012, tous les ménages sans domicile non intentionnels ont droit à un hébergement fixe fourni par les autorités locales. Cela a mis fin à une distinction qui existait de longue date entre les ménages avec des « besoins prioritaires » et les autres. Le critère de besoins prioritaires signifiait que les autorités locales n'étaient obligées de loger que les ménages remplissant des critères spécifiques de vulnérabilité. Avec l'amendement de la législation, l'Écosse a élargi l'ambition de sa politique de lutte contre la situation des personnes sans domicile et a ainsi créé un droit au logement pour tous les ménages sans domicile non intentionnels.

**7. L'approche durable**

On peut garantir la durabilité par le biais d'un financement adéquat, d'un engagement politique à tous les niveaux (national, régional et local) et d'un soutien public.

**Exemple :** les investissements substantiels réalisés par les municipalités, les associations et l'État constituent un élément fondamental du succès la stratégie finlandaise de lutte contre le

sans-abrisme de longue durée. Un autre facteur critique a été la coopération étendue et à long terme entre le niveau national et le niveau local. Des lettres d'intention ont été signées entre les municipalités et le gouvernement central pour mettre en œuvre la stratégie. Elles contenaient des accords détaillés concernant des projets de construction, des parcelles, des investissements, des financements, des engagements à financer des services de soutien, etc. Le soutien politique au plus haut niveau s'est poursuivi au fil des différents gouvernements. Cette stratégie était basée sur un consensus d'experts reconnus concernant la direction politique à prendre.

**8. L'approche fondée sur les besoins**

Le point de départ des stratégies doit être les besoins des personnes en situation d'absence de domicile plutôt que ceux des associations. Cela implique d'évaluer régulièrement les besoins et les modes d'accompagnement social en utilisant une planification individualisée. Une approche fondée sur les besoins implique de revoir régulièrement les politiques et les structures conformément à l'évolution des besoins. Cela requiert une évaluation régulière des besoins et des modes de soutien social en utilisant une planification individualisée.

**Exemple :** la phase un de la stratégie néerlandaise d'était axée sur les quatre plus grandes villes au cours de la période allant de 2008 à 2013. Elle était basée sur une analyse détaillée des besoins et un engagement à utiliser une approche centrée sur les usagers en utilisant des programmes sur mesure, par étape et des questionnaires de cas personnels. 10.000 personnes sans domicile ont été identifiées et, sur la base de leurs besoins, on a cherché à leur proposer une réponse individuelle à chacun. Cette réponse comportait des revenus, un hébergement, un programme de soins personnalisés, et, dans la mesure du possible, une forme d'emploi réaliste.

**9. L'approche pragmatique**

Une approche pragmatique consiste à fixer des objectifs réalistes et réalisables sur la base d'une compréhension globale de la nature et de l'étendue de la situation des personnes sans domicile, de leurs besoins, de l'évolution du marché du logement et du travail et d'autres domaines. Il est nécessaire, afin de créer une base crédible de progrès, d'établir un calendrier clair et réaliste avec des objectifs à long terme et intermédiaires. Exemple: la Finlande, le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et l'Écosse se détachent en tant que pays s'étant fixé des objectifs spécifiques et mesurables dans le cadre de leur stratégie de lutte contre la situation des personnes sans domicile sur la base d'une évaluation approfondie du contexte.

**10. L'approche ascendante**

Une approche ascendante consiste à reconnaître l'importance du niveau local dans le cadre d'une lutte efficace contre la situation des personnes sans domicile. Cela implique de garantir que les autorités locales jouent un rôle central dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et que les services soient développés aussi près que possible de leurs usagers. Dans plusieurs pays, on observe actuellement une tendance dangereuse consistant à décentraliser les compétences relatives à la situation des personnes sans domicile sans qu'il y ait un transfert adéquat des ressources. Il ne s'agit pas dans ce cas véritablement d'une approche ascendante, mais de l'échec de l'Etat à jouer son rôle de facilitateur.

**Exemple:** Les autorités locales jouent un rôle central dans les stratégies d'amélioration de la condition des personnes sans domicile au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

**LE RISQUE DE « LA POUDRE AUX YEUX »**

Ces stratégies nationales, de plus en plus nombreuses en Europe, représentent-elles une véritable ambition d'améliorer progressivement la condition des personnes sans domicile ? Il existe un risque que ces stratégies ne soient que de la « poudre aux yeux ».

Les « stratégies de papier » sont celles dont les intentions vont dans le bon sens, mais ne sont pas suffisamment sous-tendues par des éléments de preuves, des ressources, un engagement politique, la législation, une base juridique, une compréhension totale du problème ou d'autres dimensions critiques nécessaires pour qu'elles soient couronnées de succès. Un nombre étonnant de stratégies publiées récemment par les Etats membres de l'UE ne précisent même pas concrètement les ressources qui seront allouées à la mise en œuvre de ces stratégies. A l'inverse, certaines stratégies ont été le véritable moteur d'un changement positif. Les 10 éléments précisés ci-dessus représentent un bon point de départ pour l'évaluation des stratégies.

Un autre élément important est la continuité des stratégies. Les stratégies qui « disparaissent » de l'ordre du jour pendant ou après la période de temps qu'elles couvrent ont peu de chance d'avoir un pouvoir transformateur important. Le risque lorsque l'on juge de la qualité des stratégies, c'est qu'elles aient évolué et soient devenues plus ou moins ambitieuses au cours de leur mise en œuvre.

Les détails concernant la mise en œuvre sont critiques et peuvent saper ce qui semblait être un engagement fort vis-à-vis des droits des personnes sans domicile. On peut citer l'exemple des problèmes auxquels la France est confrontée dans la mise en œuvre effective de la loi DALO. Il y avait à peu près 60.000 ménages reconnus comme étant « prioritaires » en attente de logement en

**59**

Hermans, K., *The Dutch Strategy to Combat Homelessness: From Ambition to Window Dressing?* European Journal of Homelessness

**60**

FEANTSA v. Pays-Bas (réclamation collective 86/2013) et CEC c. Pays-Bas (réclamation collective 90/2013)

**61**

Helsinki est une commune de 602 000 habitants dans une aire urbaine de 1 345 000 habitants.

2014. D'après une décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme, la France est reconnue en violation de l'article 6 § 1 (droit à un procès équitable) de la Convention européenne des droits de l'homme parce qu'elle n'a pas mis en œuvre une décision d'octroi de logement en vertu de la loi DALO pendant une période de trois ans et demi. Un autre exemple est la mise en œuvre problématique de la stratégie de résorption des situations de personnes sans domicile au niveau local aux Pays-Bas. Dans le contexte d'austérité, on s'inquiète de « l'écart croissant entre le discours sur la lutte contre la situation des personnes sans domicile et les politiques locales mises en œuvre qui restreignent l'accès aux services d'aide aux personnes sans domicile »<sup>59</sup>. Concrètement, le problème résidait dans l'utilisation du critère de résidence et d'ancrage local pour refuser l'accès à un foyer. Cette question a été traitée par le Comité européen pour les droits sociaux dans deux décisions récentes<sup>60</sup>. Le comité a estimé que l'accès aux hébergements d'urgence devait être fourni à tous, quel que soit le statut de résidence de la personne et sans prendre en compte d'autres critères trop restrictifs de connexion local, âge, etc. Le comité a en outre déclaré que la collectivité doit fournir aux personnes résidant régulièrement soit un hébergement de longue durée qui convienne à leur situation soit un logement de niveau adéquat. Ces exemples montrent à la fois qu'il est nécessaire de suivre de près la mise en œuvre des politiques relatives aux personnes sans domicile et que la législation sur les droits de l'homme peut jouer un rôle à cet égard.

Les engagements exprimés dans le cadre des stratégies intégrées peuvent être minés par des mesures répressives et même criminalisantes. Même dans le cas où les gouvernements développent des stratégies intégrées de lutte contre la situation des personnes sans domicile, ces politiques peuvent être sapées par des politiques locales, régionales ou même nationales qui criminalisent et pénalisent les personnes sans domicile.

**LA FINLANDE : ÉTUDE DE CAS D'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉE DE RÉDUCTION DU NOMBRE DE SANS-ABRI**

Les programmes récents de la Finlande visant à mettre un terme à la situation des personnes sans domicile – Paavo I et Paavo II – constituent une intéressante étude de cas de stratégie intégrée.

**Aperçu de la stratégie finlandaise**

**Programme finlandais de réduction du nombre de personnes sans domicile de longue durée 2008-2011 (Paavo I) et pour mettre un terme à la situation des personnes sans domicile de longue durée 2011-2015 (Paavo II). Ces programmes ont fait l'objet d'une épaisse évaluation, dont nous re prenons ici quelques éléments principaux.**

**Champ d'application**

Centré sur les 10 plus grands centres de croissance urbains, Helsinki constituant la grande priorité. Le logement d'abord était le concept central qui sous-tendait la stratégie.

**Objectifs**

La phase 2008-2011 avait pour objectif de diminuer de moitié le nombre de personnes sans domicile de longue durée et de développer des mesures plus efficaces de prévention en matière d'absence domicile. Il y avait un objectif quantitatif de fourniture de 1 250 logements<sup>61</sup>, unités de logement accompagné, places dans des centres de soins pour personnes sans domicile.

La phase 2011-2015 avait pour objectif de mettre un terme à la situation des personnes sans domicile via la fourniture de 1 250 appartements de plus et des services d'accompagnement souples.

**La convergence des cibles**

- Le marché de la propriété : l'offre insuffisante de logements abordables en location a des influences sur toutes les politiques de lutte contre le sans-abrisme. Un programme visant

- à convertir les refuges pour sans-abris en véritables logements ;
- La prévention des expulsions, à l'aide de conseils et d'assistance dans le domaine du logement, et l'aide à retrouver un logement ;
- Le logement d'abord et les services supports associés.

**Responsabilités**

Le ministère de l'environnement a coordonné le programme en collaboration étroite avec le ministère des affaires sociales et de la santé, le ministère de la justice, le centre d'état pour le financement et le développement du logement (ARA) et l'association de gestion des machines à sous de Finlande (RAY) qui a en partie financé le programme. La mise en œuvre a été réalisée par le biais de la signature de lettres d'intention avec les municipalités.

**Ressources**

Au moins 300 millions d'euros pour tout le programme en provenance du gouvernement central, des municipalités et de RAY.

**Résultats**

Durant ces programmes, 2 500 logements ont été construits et 350 nouveaux travailleurs sociaux ont été engagés pour aider les personnes sans-abri. Le nombre de personnes sans-abri pour une longue période a diminué de 1 200 depuis 2008. On estime aussi que la prévention a permis d'éviter à 200 personnes par an de se retrouver à la rue.

**Quelques points saillants de l'évaluation de cette politique**

- Les services de conseil en matière de logement sont un point central de la politique de prévention du sans-abrisme. A titre d'exemple, en 2012-2013 à Helsinki, 16 000 ménages ont été conseillés en matière de logement et 280 expulsions ont été annulées grâce à cet accompagnement. On estime qu'entre 2001 et 2008, ces services ont permis de diminuer de 32% les expulsions à Helsinki.

- Les services d'accompagnement représentent aussi un pilier important pour une meilleure intégration sociale. Ces services donnés aux personnes ayant leur propre logement permettent un lien avec les autres politiques sociales mais aussi de leur fournir un accompagnement indispensable (psychiatrie, santé, ...). Ils permettent de sécuriser le logement sur une période plus longue et les études comparées avec d'autres pays (Etats-Unis, Suède, Royaume-Uni), montrent que l'accompagnement à intensité décroissante est une formule opportune.
- La continuité d'une politique axée sur les résultats semble également un élément important, puisqu'une stratégie nationale visant à abolir le sans-abrisme est en place depuis les années 1980's, autour d'une coordination des politiques d'habitat, de santé et sociale, dans le cadre d'une décentralisation de la mise en œuvre de cet objectif national. Elle a été accompagnée de budgets significatifs, mais aussi d'indicateurs pour prouver l'efficacité sociale de la dépense. Cette politique a eu une efficacité réelle : le nombre de sans-abris dormant en foyers, en institutions, dehors ou en hôtel est passé de 10 000 en 1985 à 2000 en 2012.

**L'exhaustivité**

Il est important de placer dans leur contexte les programmes les plus récents dans le cadre de la stratégie Paavo I et Paavo II. La Finlande a connu une croissance du nombre de personnes sans domicile au cours des années 1980 et a pris une série de mesures politiques, notamment l'augmentation du nombre de logements sociaux à prix abordable, en vue d'en diminuer le nombre. En 2008, quand Paavo I est entrée en vigueur, la Finlande avait déjà réduit le nombre de personnes sans domicile à un problème social relativement limité, c'est à dire que le nombre de personnes sans domicile était parmi le plus faible d'Europe. Incontestablement, ce que l'on peut qualifier d'absence de domicile structurel, principalement en lien avec des facteurs économiques et avec la fourniture de logements à prix abordable avait

été largement résolu. Alors que la population de personnes sans domicile était de 18.000 à la fin des années 1980, ce chiffre était tombé à 8.000 en 2008 et les programmes Paavo étaient conçus pour réduire encore davantage ce chiffre. Un point essentiel est que la première phase, Paavo I, était axée sur la situation des personnes sans domicile de longue durée, souvent associée à une comorbidité liée à une maladie mentale grave et à une consommation problématique d'alcool/drogue. Cet axe a été choisi parce que l'on avait découvert que les services existants ne permettaient pas de réduire le nombre de personnes sans domicile de longue durée, qui se maintenait à 45% de la population totale des personnes sans domicile. Parvenir à une réduction totale du nombre de personnes sans domicile impliquait dès lors de mettre en place une réponse efficace aux besoins plus chroniques.

Dans la seconde phase, Paavo II, l'accent a été maintenu sur la réduction du nombre de personnes sans domicile de longue durée, mais de nouveaux objectifs ont été introduits, centrés cette fois sur les formes résiduelles d'absence de domicile. Les services de prévention étaient déjà assez répandus dans les plus grandes villes, mais Paavo II a insisté davantage sur le développement de ces services. Il y a également eu une plus grande coordination entre les prestataires de logements sociaux et la Finlande a tenté d'améliorer l'accès au logement social pour toutes les personnes sans domicile et d'augmenter le nombre de logements pour répondre aux besoins des personnes sans domicile.

**La coordination**

Le soutien politique a soigneusement et systématiquement été travaillé, le gouvernement central coopérant avec les municipalités, leur demandant de signer des lettres d'intention les engageant vis-à-vis de la stratégie. La coordination a permis de garantir la coopération du secteur associatif, des bailleurs sociaux et du prestataire principal de logements sociaux en Finlande, la Fondation Y.

**Se baser sur les données**

Les Finlandais ont tiré les conclusions de leur propre expérience en matière de conception efficace des services et ont décidé de remodeler les services existants destinés aux personnes sans domicile de longue durée pour en faire ce qu'ils allaient appeler une approche de « logement d'abord. » La Finlande est parvenue de façon indépendante à un modèle de type logement d'abord, mais une fois que les Finlandais se sont rendu compte qu'il y avait un lien étroit avec ce qui se passait dans d'autres pays, ils ont cherché activement à en apprendre davantage sur les expériences nord-américaines et européennes. Même si la Finlande a tiré des enseignements des exemples étrangers, elle a opéré des adaptations au contexte national spécifique. De façon pragmatique, la Finlande a décidé d'utiliser de façon extensive des bâtiments existants pour fournir des appartements permanents aux personnes sans domicile. En particulier dans la première phase du programme, de grands bâtiments, notamment certains foyers d'urgence existants, ont été transformés en appartements, occupés exclusivement par les usagers du service de logement d'abord avec du personnel sur place. Ceci a ouvert une controverse parce que l'un des principes clés du logement d'abord était l'utilisation d'hébergements disséminés. Il est toutefois important de souligner que la Finlande a également beaucoup utilisé des appartements ordinaires, disséminés et un soutien mobile de moindre intensité. Et les solutions d'habitat groupé s'avèrent adaptées à certains besoins.

Le programme a été soigneusement évalué et suivi au cours de sa mise en œuvre, puis a posteriori. Le nombre de personnes sans domicile de longue durée a diminué, à la fois en termes absolus et relatifs. Il y avait 25% de moins de personnes sans domicile de longue durée en 2013 qu'en 2008 et la proportion de personnes sans domicile de longue durée est passée de 45 à 36%. L'objectif de réduction du nombre de personnes sans domicile de longue durée de 50% pour 2011

62

Culhane, D., Granfelt, R., Knutagard, M., Pleasce, N (2015). The Finnish Homelessness Strategy. An International Review, disponible à <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/153258>

n'a pas été atteint ni l'objectif suivant de mettre un terme complet à la situation des personnes sans domicile de longue durée pour 2015, mais les chiffres ont été réduits et sont restés très bas. En 2014, la Finlande a demandé à un panel d'experts internationaux, qui travaillent aux côtés d'un expert finlandais, d'examiner l'efficacité de leur stratégie nationale. Les conclusions de ce groupe ont été que bien que certains problèmes n'aient toujours pas été résolus et que l'on n'était pas parvenu à mettre fin à la situation des personnes sans domicile, le nombre de ces personnes était très bas en comparaison avec d'autres Etats membres de l'UE et d'autres pays de l'OCDE. La combinaison de services préventifs, de l'augmentation de l'accès et de la mise à disposition de logements à prix abordable et adéquats ainsi que des stratégies spécifiques pour répondre aux besoins des personnes avec de difficultés spécifiques, notamment les personnes sans domicile de longue durée et d'autres, comme les anciens prisonniers en situation d'absence de domicile, était vouée à être très efficace. L'engagement de longue date de mettre fin à la situation des personnes sans domicile en Finlande reste d'actualité, une troisième phase de la stratégie nationale étant planifiée.

La stratégie finlandaise était caractérisée par la volonté de fixer, d'examiner et d'évaluer de façon externe les objectifs stratégiques. La Finlande s'est également largement inspirée des bonnes pratiques d'autres pays et a mis l'accent sur la communication et le partage des plans finlandais, des résultats positifs et également des problèmes rencontrés. L'un des résultats de ce processus de révision continue est que les caractéristiques de la population des personnes sans domicile en Finlande change et le pays commence à s'y adapter. On observe par exemple un plus grand nombre de jeunes et un passage de la consommation problématique d'alcool à une polytoxicomanie chez les personnes sans domicile de longue durée.

**Durabilité**

La Finlande s'est engagée de façon continue dans la prévention et la réduction du nombre de personnes sans domicile. Le pays consent des efforts politiques soutenus et consacre des ressources importantes à sa stratégie nationale. Il est largement admis que des efforts systématiques en vue de prévenir et de réduire le nombre de personnes sans domicile seront nécessaires afin de maintenir ce chiffre à un niveau bas.

La situation des personnes sans domicile a incontestablement été réduite au point que l'on peut la considérer comme un problème social résiduel. Le nombre de personnes sans domicile est à présent tellement faible que bien que la situation ne soit pas éradiquée, seule une toute petite minorité de Finlandais est susceptible de se retrouver dans cette situation et, s'ils devaient être exposés à ce risque, il est probable qu'il sera soit géré, soit que la situation ne sera pas durable. Le maintien de cette situation requiert toutefois un travail continu et il convient de consentir des efforts persistants et d'accorder une attention particulière aux besoins émergents tels que ceux des personnes sans domicile migrantes ou en famille.

La Finlande constitue un excellent exemple de réponse réellement coordonnée, exhaustive et surtout efficace à la situation des personnes sans domicile. Il convient bien entendu de comprendre cette stratégie dans le contexte d'un pays riche qui a un système de protection sociale solide et un niveau d'immigration relativement faible. Bien qu'il convienne d'être prudent et de ne pas attribuer exclusivement à cette stratégie la diminution du nombre de personnes sans domicile, cette dernière semble avoir eu un effet transformateur.

Source : Culhane et al 2015<sup>62</sup>

**ANNEXE 1****RÉFÉRENCES DES STATISTIQUES COMMUNIQUÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES**

ÉTAT MEMBRE	RÉFÉRENCE
<b>Autriche</b>	Ministère des affaires sociales (2015) <i>2015 Rapport social national Autriche</i> , disponible à l'adresse : <a href="http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=750&amp;subCategory=758&amp;type=0&amp;country=0&amp;year=0&amp;advSearchKey=SPCNationalSocialReport&amp;mode=advancedSubmit&amp;langId=en">http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?policyArea=750&amp;subCategory=758&amp;type=0&amp;country=0&amp;year=0&amp;advSearchKey=SPCNationalSocialReport&amp;mode=advancedSubmit&amp;langId=en</a>
<b>Belgique</b>	La Strada (2014) <i>Troisième dénombrement des personnes sans abri, sans logement, et en logement inadéquat en Région de Bruxelles-Capitale. Le 6 novembre 2014</i> , disponible à l'adresse : <a href="http://www.lstb.be/images/LaStrada_Denombrement_2014_rapport_FR.pdf">http://www.lstb.be/images/LaStrada_Denombrement_2014_rapport_FR.pdf</a>
<b>Bulgarie</b>	Agence pour l'aide sociale (2015) cité dans <i>Bulgaria 2015 Strategic Social Reporting Questionnaire</i> , disponible à l'adresse : <a href="http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13903&amp;langId=en">http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13903&amp;langId=en</a>
<b>Croatie</b>	Ministère de la politique sociale et de la jeunesse (2015) <i>National Social Report 2015</i> , Republic of Croatia, disponible à l'adresse : <a href="http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=SPCNationalSocialReport&amp;mode=advancedSubmit&amp;langId=en&amp;policyArea=&amp;type=0&amp;country=34&amp;year=0">http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=SPCNationalSocialReport&amp;mode=advancedSubmit&amp;langId=en&amp;policyArea=&amp;type=0&amp;country=34&amp;year=0</a>
<b>République tchèque</b>	Hradecký, I. et al. (2012). <i>Souhrnný materiál pro tvorbu Koncepce práce s bezdomovci v ČR na období do roku 2020</i> [texte de synthèse pour la mise sur pied de la conception du travail avec les personnes sans domicile en République tchèque jusqu'en 2020]. [en ligne], disponible à l'adresse : <a href="http://www.esfcr.cz/file/8471/[18.06.2014]">http://www.esfcr.cz/file/8471/[18.06.2014]</a> cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Danemark</b>	Benjaminsen, L. and Lauritzen, H.H. (2013) <i>Hjemløshed i Danmark 2013. National kortlægning</i> , Rapport 13: 21 [Situation des personnes sans domicile au Danemark, 2013: Cartographie nationale]. (Copenhague: SFI), cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Estonie</b>	Wagner, L.; Korp, E. and Walters, C. (2014) Homelessness in Estonia, Overview and Analysis European Journal of Homelessness 8(2), 231-244, disponible à l'adresse : <a href="http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/profiling-homelessness-2.pdf">http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/profiling-homelessness-2.pdf</a>
<b>Finlande</b>	ARA (2014) <i>Asunnottomat 2013</i> , Selvitys 2/2014 [Personnes sans domicile, 2013]. (Lahti: ARA), cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>France</b>	Yaouancq, F., Lebrère A., Marpsat, M., Régnier, V., Legleye, S. and Quaglia, M. (2013) <i>L'hébergement des sans-domicile en 2012. Des modes d'hébergement différents selon les situations familiales</i> , INSEE Première N°1455, (Paris: INSEE), disponible à l'adresse : <a href="http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1455/ip1455.pdf">http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1455/ip1455.pdf</a>
<b>Allemagne</b>	BAG W, (2014) <i>Schätzung der Wohnungslosigkeit in Deutschland 2003-2012</i> [Estimation de la situation des personnes sans domicile en Allemagne 2003-2012]. (Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe) [en ligne] disponible à l'adresse : <a href="http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/">http://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/</a> [01.09.2014], cited in Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Grèce</b>	FEANTSA (2014) Fiches par pays Grèce, disponible à l'adresse : <a href="http://www.feantsa.org/spip.php?article859&amp;lang=fr">http://www.feantsa.org/spip.php?article859&amp;lang=fr</a>
<b>Hongrie</b>	Győri, P., Gurály, Z. and Szabó, A. (2014) <i>Gyorsjelentés a hajléktalan emberek 2014 február 3-1 kérdőíves adatfelvételéről</i> [Rapport sur l'enquête sur les personnes sans domicile du trois février en Hongrie - 2014]. [en ligne] disponible à l'adresse : <a href="http://www.bmszki.hu/hu/eves-adatfelvetelek">http://www.bmszki.hu/hu/eves-adatfelvetelek</a> [24.11.2014] cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.

<b>Irlande</b>	Central Statistics Office (2012) <i>Homeless persons in Ireland: A special Census report</i> , disponible à l'adresse : <a href="http://www.cso.ie/en/media/csoie/census/documents/homelesspersonsinireland/HomelesspersonsinIrelandAspecialCensusreport.pdf">http://www.cso.ie/en/media/csoie/census/documents/homelesspersonsinireland/HomelesspersonsinIrelandAspecialCensusreport.pdf</a>
<b>Italie</b>	ISTAT (2013) <i>Les personnes sans domicile</i> . [en ligne] Disponible à l'adresse : <a href="http://www.istat.it/en/files/2013/06/Homeless.pdf?title=The+homeless+-+10+Jun+2013+-+Full+text.pdf">http://www.istat.it/en/files/2013/06/Homeless.pdf?title=The+homeless+-+10+Jun+2013+-+Full+text.pdf</a> [24.11.2014] cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Lituanie</b>	FEANTSA (2014) <i>Fiches par pays Lituanie</i> , disponible à l'adresse : <a href="http://www.feantsa.org/spip.php?article859&amp;lang=fr">http://www.feantsa.org/spip.php?article859&amp;lang=fr</a>
<b>Luxembourg</b>	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (2015) <i>Recensement des structures d'hébergement à la date du 15 mars 2015</i>
<b>Pays-Bas</b>	Bureau des statistiques nationales (CBS) (2015) La tendance à la hausse du nombre de personnes sans domicile semble avoir pris fin, communiqué de presse, 5 mars 2015, disponible à l'adresse <a href="http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/stijging-aantal-daklozen-lijkt-voorbij.htm">http://www.cbs.nl/en-GB/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2015/stijging-aantal-daklozen-lijkt-voorbij.htm</a>
<b>Pologne</b>	MPiPS (2013) <i>Sprawozdanie z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych (7/8 luty 2013) i Badania Socjodemograficznego. Material informacyjny</i> [Rapport sur la mise en œuvre des activités pour les personnes sans domicile (7/8 février 2013) et enquête sociodémographique. Livre d'information]. (Warszawa: MPiPS). [en ligne] disponible à l'adresse : <a href="http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/sprawozdanie-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-ludzibezdomnych-w-wojewo-dztwach-w-roku-2012-oraz-wyniki-ogolnopolskiegobadania-liczby-osob-bezdomnych-78-luty-2013-/">http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoeczna/bezdomnosc/sprawozdanie-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-ludzibezdomnych-w-wojewo-dztwach-w-roku-2012-oraz-wyniki-ogolnopolskiegobadania-liczby-osob-bezdomnych-78-luty-2013-/</a> [24.11.2014] cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Portugal</b>	ISS (2009) <i>Relatório de caracterização</i> [Rapport de caractérisation]. (document interne), cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Roumanie</b>	FEANTSA (2014) <i>Fiches par pays Roumanie</i> , disponible à l'adresse : <a href="http://www.feantsa.org/spip.php?article853&amp;lang=en">http://www.feantsa.org/spip.php?article853&amp;lang=en</a>
<b>Slovaquie</b>	De Paul International (2015) <i>Pourquoi l'absence de domicile est-elle un tel problème en Slovaquie ?</i> [on-line], disponible à l'adresse : <a href="http://www.depaulinternational.org/our-services/slovakia/causes-of-homelessness-in-slovakia/">http://www.depaulinternational.org/our-services/slovakia/causes-of-homelessness-in-slovakia/</a> [20.09.2015]
<b>Slovénie</b>	SORS (2011) <i>Logements occupés, Slovénie, 1 janvier 2011 – Donnée provisoires</i> (Ljubljana: Bureau des statistiques de Slovénie) cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Espagne</b>	INE (2012) <i>Encuesta a las Personas sin Hogar 2012</i> (metodología, diseno de registros y micro datos) [Enquête sur les personnes sans domicile 2012 (Méthodologie, conception de l'enregistrement et micro données)]. [en ligne]. disponible à l'adresse : <a href="http://www.ine.es/prodyser/micro_epsh.htm">http://www.ine.es/prodyser/micro_epsh.htm</a> [24.11.2014]. cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Suède</b>	NBHW (2011) <i>Hemlöshet och utestängning fran bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär</i> [La situation des personnes sans domicile et l'exclusion du marché du logement 2011 – Etendue et caractéristiques]. (Stockholm: Bureau national de la santé et de la protection sociale). Cité dans Busch-Geertsema, V. et al. (2014) op. cit.
<b>Royaume-Uni</b>	DCLG (2015) <i>Statutory Homelessness: January to March Quarter 2015 England</i> , Housing Statistical Release, 24 juin 2015, statistiques nationales, disponible à l'adresse : <a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/437273/201503_Statutory_Homelessness.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/437273/201503_Statutory_Homelessness.pdf</a> DCLG (2015) <i>Rough sleeping in England: autumn 2014</i> , Homelessness Statistical Release, 26 février 2015, disponible à l'adresse : <a href="https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/407030/Rough_Sleeping_Statistics_England_-_Autumn_2014.pdf">https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/407030/Rough_Sleeping_Statistics_England_-_Autumn_2014.pdf</a>



# LES CHIFFRES CLÉS DU MAL-LOGEMENT EN EUROPE

203 171 221

100 % MÉNAGES DANS L'UNION EUROPÉENNE

22 348 834

11 % MÉNAGES EN TAUX D'EFFORT EXCESSIF  
PLUS DE 40 % DES REVENUS CONSACRÉS AUX DÉPENSES LOGEMENT

35 148 621

17,3 % MÉNAGES DANS  
UN LOGEMENT SURPEUPLÉ

10 564 903

5,2 % MÉNAGES EN PRIVATION MATÉRIELLE  
SÉVÈRE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

! **NOMBRE INCONNU  
SANS-ABRI**

24 177 375

11,9 % MÉNAGES EN GRANDE DIFFICULTÉ  
D'ACCÈS AUX TRANSPORTS PUBLICS

6 501 479

3,2 % MÉNAGES EN ARRIÉRÉ  
DE LOYER OU DE REMBOURSEMENT  
DE CRÉDIT IMMOBILIER

21 942 491

10,8 % MÉNAGES EN DIFFICULTÉ DE  
MAINTENIR UNE TEMPÉRATURE  
ADÉQUATE DU LOGEMENT

11 174 417

5,5 % MÉNAGES ESTIMENT RISQUER  
D'AVOIR À CHANGER DE LOGEMENT  
DANS LES 6 PROCHAINS MOIS  
À CAUSE DE SON PRIX

%

POURCENTAGE DE  
LA POPULATION  
EUROPÉENNE

#### UN MÉNAGE

EST COMPOSÉ DE  
L'ENSEMBLE DES  
HABITANTS D'UN  
MÊME LOGEMENT.  
LA POPULATION  
EUROPÉENNE EST  
DE 508,1 MILLIONS  
DE PERSONNES,  
POUR 203,2 MILLIONS  
DE MÉNAGES, SOIT  
EN MOYENNE 2,5  
PERSONNES PAR  
MÉNAGE, MAIS IL  
SERAIT HASARDEUX  
D'EXTRAPOLER  
LES DIFFICULTÉS  
DE LOGEMENT  
EN NOMBRE DE  
PERSONNES, À  
PARTIR DE CETTE  
MOYENNE. LES  
CHIFFRES NE SONT  
PAS ADDITIONNABLES  
CAR UN MÊME  
MÉNAGE PEUT  
ÊTRE CONCERNÉ  
PAR PLUSIEURS  
DIFFICULTÉS DE  
LOGEMENT.

SOURCE : EUROSTAT

Crédits photos du rapport :  
Perednianskina, Javi Indy,  
Twin Design, Sarah Jane  
Taylor (Shutterstock),  
Fatykhov (Fotolia)

**PLUSIEURS DIZAINES DE MILLIONS DE PERSONNES  
SONT MAL-LOGÉES EN EUROPE.**

Qui sont-elles ? Comment en arrivent-elles là ? Que sait-on des sans-abri ? Que disent le droit européen et sa jurisprudence en matière de droit au logement ?

C'est ce qu'explore ce *Regard sur le mal-logement en Europe*, qui révèle la hausse du nombre de personnes sans domicile dans la plupart des pays, l'impact de la crise sur l'accession à la propriété, les difficultés particulières des pays d'Europe centrale et méditerranéenne, les différences entre pays dans la gestion des expulsions...

Certaines problématiques sont locales et les réponses doivent être locales. Mais certains enjeux s'expriment à l'échelle européenne, certains moyens existent et certaines solutions ne seront trouvées qu'à cette échelle.

Nous pouvons d'abord apprendre de nos différences : savoir comment l'Autriche a réussi à abolir les expulsions locatives, comment l'Ecosse parvient à garantir le droit au logement, comment la Finlande est parvenue à réformer l'hébergement d'urgence pour une beaucoup plus grande efficacité.

Et à partir des problématiques partagées, nous pouvons bâtir les outils communs qui apporteront des solutions : cadre réglementaire, moyens financiers, formation des acteurs, mobilisation des citoyens. Mieux connaître les enjeux, partager la connaissance, c'est une condition nécessaire de la bonne adaptation des outils futurs aux besoins. Voici donc ici, nous l'espérons, la première pierre des solutions à venir ; la contribution européenne à la lutte contre le mal-logement.