



CHAP. 1

ÉTAT DES LIEUX DE LA PRIVATION DE DOMICILE EN EUROPE

Il y a deux ans, partout en Europe, la pandémie se présentait comme un tournant potentiellement décisif pour la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement. D'abord parce qu'il s'agissait d'un défi majeur à relever pour les personnes concernées et pour les institutions et services en première ligne, qui durent s'adapter dans l'urgence alors que le « chez soi » était devenu la première ligne de défense. Mais aussi parce qu'il s'agissait d'une occasion sans précédent de voir reconnaître le sans-abrisme comme une question de santé publique et de volontarisme politique.

Le nombre de personnes sans domicile a explosé en Europe au cours de la dernière décennie¹, mais cette évolution a montré durant les années de pandémie, ici et là, un certain ralentissement. Cela s'explique par des raisons propres aux contextes nationaux et locaux et aux méthodologies de comptage. Lorsqu'ils sont le résultat des mesures de protection prises durant la pandémie, comme en Irlande par exemple, ces ralentissements restent fragiles et dépendent essentiellement de la levée des mesures exceptionnelles. Alors que les marchés du logement demeurent inaccessibles, que l'écart entre revenus et coûts pour se loger dignement continue de s'accroître, que les services d'aide aux personnes sans domicile sont saturés et alors que plus de 3 millions de réfugiés ukrainiens devront être accueillis eux aussi, l'arrêt des mesures de protection sans mise en œuvre de politiques de long terme sont autant d'occasions manquées d'avancer vers l'objectif, désormais officiellement européen, de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030. Les retombées économiques de la guerre en Ukraine et l'aggravation de la crise du coût de la vie risquent, sans action décisive, de faire rebondir le nombre de personnes sans domicile aux niveaux d'avant la pandémie, voir au-delà.

1. UN AUTRE REGARD SUR LE SANS-ABRISME : LES BONNES LEÇONS DE LA PANDÉMIE

Il est encore trop tôt pour mesurer le réel impact des mesures prises durant la crise sanitaire sur l'évolution du sans-abrisme. Néanmoins, certains Etats membres tendent à réorienter les services vers des solutions de long-terme, sur le modèle du logement d'abord. Ce changement d'approche a en effet montré son efficacité à garantir la sécurité et la santé des usagers durant la pandémie².

L'Europe au service de la cause : vers la fin du sans-abrisme en 2030 ?

Ces dernières années, l'attention politique sur la question du sans-abrisme a progressivement pris plus de place sur la scène européenne, en réaction aux alarmes tirées inlassablement par la société civile et dans la lignée de l'adoption du plan d'action sur le socle européen des droits sociaux. Le 21 juin 2021, la présidence portugaise du Conseil de l'UE, la Commission européenne et la FEANTSA ont co-organisé, à Lisbonne, une conférence dédiée à la lutte contre le sans-abrisme, réunissant les institutions de l'UE, les ministres nationaux concernés, la société civile et les autorités locales et régionales afin de lancer la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme et de signer une déclaration commune pour s'engager à mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030³.

Tous les Etats membres de l'Union Européenne se sont désormais engagés formellement pour l'objectif d'éradication du sans-abrisme d'ici 2030, une première dans l'histoire de l'Union Européenne. Ils se sont ainsi engagés à travailler

ensemble dans le cadre de la plateforme et à mener des actions dans le cadre de leurs compétences respectives. Selon la déclaration de Lisbonne, mettre fin au sans-abrisme signifie que, d'ici 2030 :

- personne ne devrait dormir dans la rue par manque d'un logement d'urgence accessible, sûr et approprié;
- personne ne devrait vivre dans un logement d'urgence ou de transition plus longtemps que nécessaire pour une transition réussie vers une solution de logement permanente;
- personne ne devrait pouvoir sortir d'une institution (par exemple, une prison, un hôpital, un établissement de soins) sans avoir reçu une offre de logement approprié;
- les expulsions doivent être évitées dans la mesure du possible et personne ne devrait être expulsé sans aide pour trouver une solution de logement appropriée, en cas de besoin;
- personne ne devrait être victime de discrimination en raison de son statut de sans-abri.

Le 28 février 2022, sous l'égide de la présidence française du Conseil de l'UE, les ministres des 27 Etats membres, les représentants des institutions et organes de l'UE, ainsi que la société civile et les partenaires sociaux ont approuvé le programme de travail de la plateforme⁴. Ils se sont engagés à travailler, à partir d'un financement adéquat, sur la prévention, l'accès au logement et l'accompagnement des personnes sans domicile. La Plateforme les soutiendra à travers une série de mesures, dont :

- **La facilitation des échanges et l'apprentissage entre responsables politiques et acteurs sociaux ainsi que la diffusion et promotion des bonnes pratiques** : la Commission euro-

péenne s'engage à faciliter ces échanges entre membres de la Plateforme, experts invités et responsables politiques. Un site web dédié, une boîte à outils des stratégies efficaces de lutte contre le sans-abrisme et le prix européen de lutte contre le sans-abrisme initié par la FEANTSA seront inclus à ces activités.

- **L'exploitation des possibilités de financement de l'UE** : la Commission européenne s'engage à renforcer les capacités des autorités de gestion du FSE et du FEDER, à coopérer avec les partenaires du comité consultatif d'InvestEU, à soutenir le recours aux fonds via un centre d'assistance sur les services sociaux destinés aux autorités nationales et locales, à mieux informer les acteurs sur les opportunités de l'instrument d'appui technique (*Technical Support Instrument*) destiné aux réformes structurelles des politiques nationales de lutte contre le sans-abrisme⁵. L'objectif est d'améliorer l'utilisation des fonds de l'UE en faveur des politiques de lutte contre le sans-abrisme en vue de promouvoir une approche intégrée recentrée sur les personnes et axée sur l'accès rapide au logement de droit commun.
- **La collection des données pour mieux comprendre le phénomène et examiner les progrès accomplis** : la Commission européenne s'engage à renforcer le travail statistique, via la promotion d'une initiative coordonnée européenne de décompte, via un renouvellement en 2023 du module ad-hoc Eurostat de 2018 sur les expériences passées de privation de domicile et via un travail sur un cadre commun de suivi et d'évaluation, en lien avec le Comité de Protection Sociale et le Semestre européen.

« Le sans-abrisme est une forme extrême d'exclusion sociale, dont le risque de prévalence a été accru par la pandémie. Lutter contre ce phénomène implique d'avoir une approche multidimensionnelle en ne prenant pas seulement en

compte le logement, mais en agissant aussi sur les services sociaux, le soutien psychologique, ou encore la formation. C'est pourquoi nous avons mis en place la Plateforme européenne de Lutte contre le sans-abrisme. Cette plateforme nous permet de partager nos bonnes pratiques et de trouver des solutions tangibles adaptables à chaque territoire. »

Nicolas Schmit, Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux

L'utilisation de la relance économique pour lutter contre le sans-abrisme

Les efforts publics pour remettre l'économie à flot après la pandémie offrent l'occasion de renforcer les efforts de lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement. Afin de lever des fonds pour contribuer à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de COVID-19, la Commission européenne a créé NextGenerationEU, un instrument temporaire pour la relance dont les outils financiers principaux ont été regroupés sous la « facilité pour la reprise et la résilience ». Cette facilité met à disposition 672,5 milliards d'euros sous la forme de prêts et de subventions pour soutenir les réformes et les investissements entrepris par les États membres. L'objectif est d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 et de rendre les économies et les sociétés européennes plus résilientes.

Chaque Etat membre est tenu de présenter un plan national pour la reprise et la résilience à la Commission européenne afin de bénéficier de cette facilité. Ces plans définissent les réformes et les investissements à mettre en œuvre d'ici la fin de 2026. Un certain nombre de pays de

l'Union Européenne ont adopté des plans nationaux dans lesquels apparaissent clairement des objectifs et des fonds dédiés au financement de la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement. L'analyse de ces plans s'avère à ce stade encore complexe, entre des catégories de dépenses très larges qui se chevauchent souvent, certains plans qui ne sont disponibles que dans la langue nationale, d'autres qui n'ont même pas encore été soumis (celui des Pays-Bas par exemple). La portée sociale des plans est difficile à évaluer, en particulier la mesure dans laquelle les plus vulnérables bénéficieront concrètement de ces fonds. Selon la Commission européenne, au regard des 193 milliards d'euros destinés à la « Facilité pour la cohésion sociale et territoriale », 7 % des dépenses prévues dans les plans analysés sont destinés au logement social et autres infrastructures sociales⁶.

La plupart des Etats membres n'ont pas saisi l'opportunité de la relance économique post-pandémie pour investir de manière substantielle et stratégique dans l'éradication du sans-abrisme. Il existe en revanche des avancées et initiatives inspirantes et positives :

Le plan national de reprise et de résilience **italien** semble le plus volontariste et concret d'entre eux. Il contient des mesures visant à :

- Aider les personnes sans domicile à accéder facilement à un logement temporaire, dans des hébergements ou des appartements, en leur offrant des services complets dans le but de favoriser leur autonomie et d'aider à leur intégration sociale⁷, via un budget de 450 millions d'euros. Un Plan Opérationnel pour le Logement d'Abord et les abris d'urgence est entré en vigueur en mars 2022 ; l'objectif pour mars 2026 est d'avoir soutenu au moins 25 000 personnes sans domicile sur au moins 6 mois.
- Créer de nouveaux logements publics, réduire les difficultés de logement et requalifier les

zones dégradées, tout en se concentrant sur la durabilité et l'innovation verte⁸. L'enveloppe pour cette mesure est de 2,8 milliards d'euros. D'ici mars 2022, l'objectif est d'avoir signé au moins 15 conventions régionales ; et d'ici mars 2026, d'avoir atteint un objectif qui couvre au moins 800 000 m² de logements publics.

- D'ici mars 2026, rénover 200 propriétés confisquées à la mafia pour renforcer des projets de développement économique et social, dont l'inclusion résidentielle de personnes sans domicile, victimes de violences, personnes âgées, personnes en situation de handicap, personnes Rom, jeunes⁹.
- 300 millions d'euros seront également dédiés à la création ou à la rénovation de solutions de logement digne pour les travailleurs du secteur agricole et lutter contre l'exploitation¹⁰, et 200 millions d'euros seront dédiés à l'incitation à la construction de nouvelles structures de logement étudiant¹¹.

Toujours en **Italie**, en décembre 2021, le ministère du Travail et des Affaires sociales a décidé de financer des interventions sociales d'urgence en faveur des personnes sans abri, via l'axe 6 du programme opérationnel 2014-2020 « Interventions pour lutter contre les effets du COVID-19 » et 90 millions d'euros des ressources REACT-EU¹². Ces interventions concernent : des services d'urgence sociale, 24 heures sur 24, 365 jours par an et pouvant être activés en cas d'urgence sociale notamment grâce à la création d'un centre d'opérations ; des services d'accès aux droits et d'aide à l'inscription au registre de la population résidente des municipalités (indispensable pour l'accès au vote, aux aides sociales, aux médecins généralistes, au logement social, etc.) ; et le renforcement du réseau de services de proximité à destination des personnes en situation de privation matérielle sévère ou de privation de domicile (guichets uniques de lutte contre la pauvreté) et des services Logement d'abord.

En **Espagne**, les personnes sans domicile sont l'un des trois groupes cibles bénéficiaires des dépenses prévues dans le plan de reprise et de résilience pour l'importante priorité sur la désinstitutionalisation, avec les enfants et les personnes âgées. Huit régions prévoient de transformer de l'hébergement temporaire en unités de logement accompagné. En **Galice**, communauté autonome espagnole, le gouvernement régional a lancé un projet pilote visant la réhabilitation de 100 logements afin de loger des familles dans le besoin et des personnes sans domicile¹³.

Le plan de reprise et de résilience de la **Belgique**¹⁴, dans sa composante « Infrastructure sociale » destiné à la **Wallonie** fixe l'objectif d'accroître l'offre de logements sociaux afin d'offrir aux publics vulnérables (personnes sans-abri, personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie) des conditions de logement décentes, dans une dynamique de désinstitutionalisation et de réinsertion sociale. Dans ce cadre, il est prévu une enveloppe de 165,8 millions d'euros pour créer ou rénover 1 635 logements (logements publics, habitats autonomes et solidaires, hébergement tremplin pour les publics sans logement).

Au **Portugal**, le plan national de reprise et de résilience prévoit 1,2 milliard d'euros afin d'offrir un logement décent et adéquat aux familles les plus nécessiteuses et aux groupes les plus vulnérables, pour au moins 26 000 ménages d'ici 2026¹⁵. L'investissement vise la construction de nouveaux bâtiments ou la rénovation de logements existants, ainsi que, le cas échéant, l'acquisition d'immeubles neufs ou la location d'immeubles. L'investissement dans le logement aura lieu dans tout le Portugal continental, sur la base de stratégies locales de logement développées par les municipalités. Ces stratégies identifient l'ensemble des besoins éligibles à ce programme et désignent les entités responsables de sa mise en œuvre.

En **France**, 500 millions d'euros sont prévus pour la réhabilitation et la rénovation du parc de loge-

ment social sur 2021 et 2022. En **Allemagne**, 1 milliard d'euros continueront de soutenir les Länder dans la promotion du logement social et abordable jusqu'en 2024¹⁶. Le plan national de reprise et de résilience de **Slovénie** favorise l'accès à des logements plus abordables pour les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale via des investissements de 60 millions d'euros¹⁷, tout comme la **Lettonie** qui consacre le même montant pour la rénovation et la construction de logements locatifs sociaux et municipaux de qualité¹⁸. En **Grèce**¹⁹, le plan national prévoit la rénovation de 100 appartements (70 à Athènes & 30 à Thessalonique) pour 250 bénéficiaires issus des groupes les plus vulnérables menacés ou subissant la privation de domicile. En **Bulgarie**, 21 % du plan pour l'équité sociale est prévu pour l'accès au logement convenable. Le soutien à la construction ou la rénovation de logements abordables est également prévu dans les plans nationaux du **Luxembourg**²⁰ et de l'**Irlande**²¹.

L'adaptation et l'humanisation des dispositifs d'hébergement d'urgence

Alors que la crise sanitaire avait imposé d'importantes mesures de distanciation sociale, de nouvelles solutions de mise à l'abri ont dû être mises en œuvre, de meilleure qualité que les dispositifs d'urgence classique type dortoirs et gymnases. Le surpeuplement dans les services d'hébergement a en effet été reconnu comme un facteur de risque pour la santé des personnes hébergées²². Les hébergements 24h/24 et 7j/7, en chambres individuelles et/ou hôtelières, ont ainsi été pérennisés dans un certain nombre de municipalités où ils sont devenus le modèle « normal » d'hébergement, en **Allemagne**, aux **Pays-Bas** et en **Italie** par exemple. Observées

localement, ces avancées n'ont en revanche pas été généralisées au niveau national. A **Berlin**, à l'hiver 2020, plus de 500 places dans des abris d'urgence ont été ouvertes 24h/24 et 7j/7, dans des structures hôtelières et auberges de jeunesse. Initialement prévus pour être ponctuels, ces dispositifs ont permis de mettre en place une aide psychologique et des conseils sociaux, permettant un changement d'approche bénéfique pour les personnes et pour les professionnels. Trois des refuges berlinois fonctionnant selon le modèle 24/7 doivent être financés d'ici 2023 avec 11,4 millions d'euros de fonds européens pour faire face à la crise du coronavirus²³. Les fonds « covid » ont également financé, de manière ad-hoc, l'adaptation et l'amélioration des abris d'urgence aux **Pays-Bas**, où les horaires d'accès ont également été étendus à 24/7, où certains dortoirs ont été réagencés pour accueillir seulement une à deux personnes, entraînant l'ouverture de nouveaux centres pour pouvoir faire face aux besoins. La plupart des villes néerlandaises n'ont pas souhaité revenir en arrière, en raison des effets particulièrement dramatique que cela aurait pu avoir sur les personnes hébergées²⁴ : les municipalités cherchent donc à créer de nouvelles offres de logement temporaire, via l'aménagement de friches et de conteneurs par exemple. En **Pologne**, les abris de nuit de Gdańsk et Wrocław ont été transformés en centres ouverts 24/7, ce qui a représenté une réelle nouveauté pour le secteur de lutte contre le sans-abrisme polonais²⁵. A **Bruxelles**, les « dispositifs hôtels », activés via captation de Bruss'help lors du déclenchement de l'épidémie de COVID-19, ont représenté une opportunité d'offrir des solutions d'urgence avec un bas seuil d'accès, accessibles 24/7 : cela a été fondamental pour mettre à l'abri des catégories particulièrement vulnérables de personnes, telles que les femmes victimes de violences domestiques ou les personnes en séjour irrégulier. L'usage de chambres d'hôtel a permis d'offrir du répit, de garantir l'in-

timidité, le confort, un sentiment accru de sécurité et une forme d'autonomie à des personnes qui étaient à la rue, peu importe leur situation administrative²⁶. Plusieurs structures hôtelières ont ainsi été mises à disposition à partir d'avril 2020 pour héberger ou confiner des personnes sans-abri. Un an après l'ouverture aux personnes sans-abri des premières structures hôtelières, à peu près 700 personnes étaient logées dans des chambres d'hôtel, réparties entre cinq hôtels et une ancienne maison de repos convertie en centre d'hébergement pour femmes. En septembre 2021, au moment de l'évaluation du dispositif, à peu près 200 personnes bénéficiaient toujours d'un hébergement en chambre d'hôtel : initialement proposé comme temporaire et mis en place comme une solution d'urgence, le dispositif a finalement perduré dans le temps et fait actuellement partie intégrante de l'offre d'aide aux personnes sans-abri en Région de Bruxelles-Capitale.

En **France**, le ministre du Logement a annoncé en septembre 2021 la fin d'une gestion saisonnière « au thermomètre » des places en hébergement d'urgence. Avant la crise du covid-19, l'Etat débloquent chaque hiver un certain nombre de places dites « hivernales », en fonction des demandes identifiées par les préfets de région, avant d'en refermer une grande partie à la fin de la trêve hivernale. Le plan hivernal 2019-2020 prévoyait initialement l'ouverture de 14 000 places d'hébergement d'urgence en plus des 146 000 déjà existantes, un chiffre qui a été revu à la hausse en raison de la crise sanitaire. Les 43 000 places d'hébergement d'urgence supplémentaires finalement ouvertes depuis mars 2020 ont été prolongées jusqu'en mars 2022²⁷.

Le fait de permettre aux personnes sans domicile de dormir dans leur propre espace, et non plus dans des dortoirs collectifs, non seulement a facilité l'endiguement de la pandémie mais a également permis d'améliorer les conditions

de vie et la qualité de l'hébergement dans les services concernés. Les abris de nuit non accessibles 24h/24 ainsi que les hébergements d'urgence surpeuplés, en promiscuité et sans dispositions pour le respect de l'intimité, n'ont plus lieu d'exister en Europe. Enfin, si les modèles hybrides tel que les dispositifs hôteliers, se situant entre le centre d'hébergement d'urgence et la maison d'accueil, ont l'intérêt de proposer des solutions d'urgence plus dignes en termes de bas seuil d'accès, de respect de la vie privée et de promiscuité, ils ont également leurs limites dès lors qu'ils ne représentent pas des solutions pérennes et de long-terme permettant un réel répit et offrant un véritable chez-soi aux personnes dans le besoin.

Logement d'abord : vers un changement systémique ?

Selon une étude menée dans des services d'aide aux personnes sans domicile à **Turin**, en **Italie**, la pandémie a amplifié les aspects problématiques préexistants, c'est-à-dire la dangerosité et l'inadaptation des abris d'urgence, qui réduisent le pouvoir de décision des personnes hébergées et les séparent du reste de la population. Alors que les projets de logement d'abord sont apparus comme des espaces plus inclusifs et plus sûrs, capables de renforcer le pouvoir des gens sur leur propre vie²⁸. Globalement dans l'Union Européenne, l'appel au changement de modèle pour lutter contre le sans-abrisme, pour des mesures qui ne seraient plus exclusivement basées sur l'urgence, se fait donc de plus en plus audible, comme cela peut se lire dans le plan d'action adopté par la nouvelle Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme décrite précédemment.

Dans certains pays et certaines municipalités, la nécessité d'une réorganisation durable et à

long terme des services d'aide aux personnes sans domicile a été entérinée dans de nouvelles stratégies de politique publique, propices à la réorientation des services vers des solutions à long terme et orientées logement d'abord :

- Au **Danemark**, où la majorité parlementaire a adopté en novembre 2021 un accord sur le sans-abrisme et le logement à mettre en œuvre dès 2022. Il s'agit d'un tournant emblématique concernant la lutte contre le sans-abrisme, car cet accord reconnaît et intègre le fait que les réponses publiques au sans-abrisme ne peuvent être basées uniquement sur la politique sociale mais également sur la politique de logement. Au centre de ce changement, la garantie d'un stock supplémentaire de logements abordables à disposition des municipalités et une réorganisation complète de l'approche sur le sans-abrisme²⁹.
- En **Allemagne**, la nouvelle coalition a annoncé un Programme National d'Action pour combattre le sans-abrisme dans son nouvel accord, publié le 24 novembre 2021, avec comme objectif de mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030.
- Aux **Pays-Bas**, le gouvernement a annoncé en 2020 une nouvelle stratégie, « Un chez-soi un avenir », marquant la fin progressive du modèle basé sur les abris d'urgence afin de baser les actions sur la prévention et le relogement rapide³⁰. L'accélération de la construction de logements abordables a également fait l'objet d'un accord et d'un engagement financier d'un milliard d'euros, qui devraient financer 75 000 logements et dont 100 millions d'euros serviront au logement de groupes cibles tels que les étudiants, les personnes sans-domicile, les personnes réfugiées et les travailleurs migrants³¹.
- L'utilisation des fonds européens en **Italie** décrite précédemment est également un véritable levier pour transformer l'action sociale et mettre en avant les approches par le loge-

ment longue durée. L'utilisation des fonds est sous-tendue par des lignes directrices sur l'éradication du sans-abrisme, ce qui permet d'utiliser ces financements européens pour opérer des changements structurels et systémiques.

- Le gouvernement **espagnol** a adopté en janvier 2022 un décret royal élaborant un plan national d'accès au logement pour la période 2022-2025, doté de 432 millions d'euros. Ce plan prévoit un nouveau paquet d'aides ciblant les plus vulnérables et des incitations financières pour les bailleurs de logements locatifs abordables à destination des jeunes. Des accords de collaboration seront signés avec les 17 régions pour la mise en œuvre du plan³².
- En **Irlande**, un nouveau plan « Logement pour tous » (*Housing for All*) a été adopté à l'automne 2021. Il s'agit d'un plan multi-annuel, doté de plus de 20 milliards d'euros au total pour les cinq prochaines années, ce qui représente le plus gros budget jamais alloué à la politique du logement en Irlande. Parmi les objectifs politiques figurent l'éradication du sans-abrisme, l'augmentation de l'offre de logements sociaux et abordables³³. Les premières mises en œuvre sont encourageantes : un nouveau

Bureau National du Logement d'abord a vu le jour, qui accompagnera la création de 1 319 baux Logement d'abord d'ici à 2026, et une consultation publique sur une nouvelle stratégie de lutte contre le sans-abrisme parmi les jeunes a également été ouverte³⁴.

- Hors UE, le gouvernement du **Pays de Galles** a également annoncé une nouvelle stratégie visant à quitter progressivement l'approche par l'hébergement d'urgence et temporaire. Le programme inclut par exemple l'objectif ambitieux de construire 20 000 nouveaux logements sociaux à faibles émissions carbone et le renforcement du lien entre autorités locales et propriétaires du secteur privé³⁵. En **Ecosse**, les plans de Transition vers le Relogement Rapide (*Rapid Rehousing Transition Plans*) avaient été initiés dès 2019 ; de 2022 à 2024, un montant additionnel de 16 millions d'euros sera alloué aux autorités locales afin de reloger rapidement dans du logement pérenne les personnes sans domicile vivant en hébergement temporaire, où elles doivent rester le moins longtemps possible. 6,5 millions de cette enveloppe sont destinés aux dispositifs de Logement d'abord pour les personnes ayant des besoins multiples et complexes³⁶.



Photo : ©Yann Levy | Portrait de personnes sans abris à Paris

2. METTRE À L'ABRI DANS L'EUROPE POST-PANDÉMIE : ENCORE UN DÉFI À RELEVER

La réactivité des institutions et de l'ensemble des acteurs du secteur lors des confinements en 2020 n'a malheureusement pas opéré les changements systémiques escomptés. Et malgré certaines avancées le défi de l'éradication du sans-abrisme en Europe reste à relever.

Un manque persistant de places d'hébergement

Si les craintes d'une fermeture massive des places d'hébergement à la fin des mesures de protection prises durant la pandémie semblent être pour l'instant écartées, l'adaptation des services durant la pandémie a parfois correspondu à des réductions de places disponibles ; tous les services n'ont pas eu la capacité organisationnelle et financière pour effectuer les transformations nécessaires.

Les budgets de certains services d'aide aux personnes sans domicile ont été réduits, comme en **Allemagne**, où les normes de protection et d'hygiène renforcées ont également été synonyme de réduction des places disponibles. Selon une enquête menée par BAGW³⁷, peu de structures allemandes ont été dans la capacité de louer des bâtiments supplémentaires pour permettre une offre égale à celle pré-pandémie : certaines autorités locales ont fourni de réels efforts positifs pour assurer des services 24/7, proposer des logements et des chambres individuelles. Mais ça n'a pas été un mouvement massif et généralisé : dans beaucoup de services, aucun espace adéquat n'était disponible pour des mises en quarantaine par exemple.

Les mesures de protection des personnes les plus vulnérables ont été, comme à chaque gestion de crise, des mesures temporaires s'apparentant plutôt à un sursis pour les personnes concernées. En **Irlande**, le nombre de personnes en hébergement d'urgence a enregistré une baisse historique durant les premiers mois de la pandémie, de -21 % entre février 2020 et mai 2021, grâce à la mise en œuvre des mesures de confinement et de protection des locataires. Au printemps 2021, ces mesures prirent fin, alors que les loyers continuaient d'augmenter pour les familles dépendant des aides au logement, sans que ces aides n'augmentent en proportion. En parallèle, les sorties d'hébergement vers des solutions de logement durable se trouvaient divisées par deux par rapport à l'année précédente, en raison de l'absence de solutions adéquates et abordables en nombre suffisant³⁸. Le nombre de personnes hébergées d'urgence par les autorités locales irlandaises a réaugmenté rapidement, de 19 % en seulement neuf mois³⁹.

Dans de nombreux contextes, la crise du coût de la vie et la pression sur les ménages rendront de plus en plus difficile la couverture des frais de logement, risquant de faire basculer les plus vulnérables dans des situations de privation de domicile. Certains gouvernements ont pris des décisions aggravant cette situation en réduisant les prestations sociales et en fournissant un soutien largement insuffisant aux ménages ayant de trop faibles revenus pour supporter l'augmentation des coûts de l'énergie. Au **Royaume-Uni** par exemple, le crédit universel correspond à l'allocation unique introduite en 2013 et regroupant les aides au logement et à la famille, la prime d'activité, les allocations chômage et pauvreté ; après avoir été augmenté durant la crise sanitaire, il est visé par de nouvelles coupes substantielles⁴⁰.

La connaissance des contours de la vie à la rue, en tant que forme la plus extrême de privation de domicile, et du nombre de personnes sans abri concernées par cette expérience reste encore très lacunaire dans les Etats membres de l'Union européenne. Ces dernières années, de plus en plus d'autorités locales, régionales et nationales ont tenté d'explorer cet angle mort en organisant des décomptes municipaux sur une nuit, permettant de compter à un instant T le nombre de personnes se trouvant en situation de rue, c'est-à-dire n'ayant pas d'endroit où dormir pour la nuit ou dormant dans un endroit impropre au sommeil (voiture, tente, hall d'immeubles, etc.). Des décomptes sont ainsi disponibles dans plusieurs villes et provinces de **Belgique** (dont Bruxelles, Arlon, Liège, Gand, Charleroi, Namur, le sud de la Flandre occidentale et la province de Limbourg⁴¹), d'**Autriche** (Graz, Salzburg, Vorarlberg, Basse-Autriche), de **France**⁴² (18 villes engagées en janvier 2022 sur le recensement des personnes sans abri via la Nuit de la Solidarité, dont Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Metz, Grenoble, Toulouse, Montpellier...⁴³), d'**Espagne** (Barcelone, Madrid, communautés autonomes)... A **Paris**, au 20 janvier 2022, 2 600 personnes étaient décomptées à la rue⁴⁴. A **Charleroi** en Belgique, au 29 octobre 2021, 1 159 personnes sans domicile étaient décomptées dont 36 % (284 personnes) étaient sans-abri⁴⁵. Les enquêtes menées au niveau local, de manière régulière, sont indispensables pour mieux connaître le profil des personnes les plus vulnérables ainsi que leurs besoins, afin de faire progresser les dispositifs et politiques publiques d'accueil, d'hébergement et d'insertion. En **Allemagne**, un premier décompte sur une nuit des personnes sans domicile a été conduit par les autorités fédérales le 31 janvier 2022, qui permettra de compiler des données aux niveaux fédéral, des Länder et des municipalités ; s'il permettra de connaître le nombre de personnes hébergées d'urgence et temporairement en Allemagne, il ne couvre en revanche pas les

personnes vivant à la rue et les personnes vivant chez des tiers⁴⁶.

Malgré les circonstances exceptionnelles dues à la pandémie, la vie à la rue est toujours aussi meurtrière en Europe. En **Angleterre**, en 2021, 1 286 décès de personnes sans abri ont été décomptés, une augmentation de 80 % en deux ans seulement. 41 % des décès seraient dus à la consommation d'alcool ou de drogues et 12 % à un suicide – seulement 7 personnes sans abri seraient décédées des suites du Covid-19, prouvant l'efficacité des dispositifs de protection d'urgence contre la circulation du virus mais également l'écueil dramatique de l'inexistence d'accompagnement adéquat pour les personnes ayant des besoins complexes⁴⁷. A **Dublin**, en **Irlande**, 115 personnes sans abri sont décédées en 2021, soit plus du double des décès comptabilisés en 2019⁴⁸. En **France**, en 2021, le Collectif des Morts de la Rue a décompté 623 décès de personnes sans chez soi, en hausse de 6 % par rapport à 2020⁴⁹. A **Rome, Italie**, en janvier 2021, un homme est mort d'hypothermie après s'être installé pour la nuit devant l'entrée d'un abri d'urgence qui avait été fermé avec la pandémie⁵⁰. Aux **Pays-Bas**, des soins palliatifs intégrés à des structures d'hébergement d'urgence ont été mis en place afin d'assurer une fin de vie digne pour les personnes très malades, alors qu'elles sont particulièrement vulnérables aux ruptures de parcours de soins⁵¹. Avoir un abri continue d'être une question de survie ; avoir un chez soi reste une question de dignité et de respect des droits humains les plus élémentaires.

Le défi de l'accueil des personnes exilées

À ce « retour à l'anormale » s'ajoute une nouvelle crise humanitaire, conséquence de l'invasion

russe en Ukraine en février 2022, qui a forcé plus de 3 millions de personnes à quitter leur chez-soi pour fuir la guerre. Si l'Union Européenne et les Etats membres, en particulier les pays voisins, ont immédiatement réagi pour permettre l'arrivée des réfugiés d'Ukraine⁵² sur leur territoire, le défi est de taille pour accueillir dignement toutes les personnes dans le besoin⁵³. Le déplacement de millions de personnes à cause de la guerre en Ukraine risque d'augmenter une pression déjà forte sur les services d'aide aux personnes. Se posera ensuite la question de la pérennité de l'accueil. Le manque de solutions adéquates, dignes et en nombre suffisant pour les personnes sans domicile engendre une compétition accrue entre des publics qui cumulent les facteurs de vulnérabilité. Le devoir d'inconditionnalité de l'accueil qui incombe aux Etats membres s'en trouve constamment malmené ; c'est un défi auquel l'ensemble de l'Union européenne doit être capable de répondre.

Or la décennie passée a montré une crise de l'accueil sans précédent⁵⁴, résultat d'une gestion des flux migratoires au détriment des droits fondamentaux et de la prise en charge adéquate des personnes en quête de protection. Les conditions d'accueil à géométrie variable conjuguées aux dysfonctionnements des marchés du logement ont rendu les personnes ayant un parcours de migration, qu'elles soient réfugiées ou en demande d'asile, particulièrement vulnérables à la privation de domicile ; et ce sans mentionner la situation des demandeurs d'asile en détention, les personnes en procédure Dublin ou en transit, les personnes sans papiers, dont les droits fondamentaux sont systématiquement bafoués⁵⁵.

Les systèmes d'accueil des demandeurs d'asile n'ont connu aucune amélioration notable ces dernières années, malgré les drames humanitaires cristallisés et récurrents dans certaines localités. Les conditions de (sur)vie inhumaines et indignes imposées aux personnes exilées sont toujours d'actualité. Avec la baisse significative de 79 % du nombre d'arrivées aux frontières terrestres et

maritimes de la **Grèce** en 2020, et en particulier depuis mars et les mesures de confinement, qui coïncide également avec le début d'une augmentation documentée des pratiques de refoulement signalées aux frontières grecques, le gouvernement grec a procédé à la fermeture de plusieurs camps d'accueil d'urgence⁵⁶. La durée pendant laquelle les bénéficiaires d'une protection internationale sont autorisés à séjourner dans des logements destinés aux demandeurs d'asile a été réduite à 6 mois, provoquant des situations ubuesques où des réfugiés, après quelques mois d'hébergement, étaient renvoyés dans des camps, dans des tentes et des abris de fortune, exacerbant le risque de sans-abrisme et de dénuement auquel sont confrontés les réfugiés en Grèce, en l'absence persistante d'une stratégie d'intégration à la hauteur des enjeux.

La situation à **Calais**, en **France**, est également un triste symbole des dysfonctionnements structurels des systèmes d'accueil : la police y intervient dorénavant toutes les 48 heures pour expulser des personnes sans domicile en exil qui établissent des campements de fortune sans solution alternative pour survivre. Ce véritable harcèlement policier vise à éviter les procédures conformes au droit international, c'est-à-dire informer les personnes, dans leur langue, qu'elles vont être expulsées, prévoir un diagnostic social, faire des propositions d'hébergement. Un arrêté préfectoral interdit même la distribution d'eau et de nourriture dans 31 rues de la ville de Calais, transformant la solidarité en délit. En parallèle, les personnes en exil arrivant d'Ukraine ces dernières semaines ont été accueillies dignement et conformément au droit, en auberge de jeunesse ouverte pour l'occasion par la mairie de Calais et la préfecture. L'inconditionnalité du droit à l'hébergement devrait pourtant, par principe, être non-discriminatoire et faire fi du statut administratif des personnes : mais dans les faits, une partie des Etats membres semblent mettre en place un accueil à deux vitesses.

1

En 2019, la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre estimaient à minimum 700 000 le nombre de personnes sans domicile dormant à la rue ou en hébergement d'urgence/temporaire sur une nuit dans l'Union Européenne. Il s'agit d'une augmentation de 70 % en dix ans. Ces estimations sont le résultat d'une méthodologie mise en place par la FEANTSA en 2009 qui n'utilise que des données d'enquêtes réalisées à un moment précis (sur une nuit ou une semaine), via des méthodologies différentes, dans les pays où elles sont disponibles. Elles sont donc à prendre avec précaution et à considérer dans un contexte d'absence de définitions et méthodologies communes et de manque flagrant d'un cadre statistique uniformisé au niveau européen. A propos de la nécessité de travailler à un cadre statistique uniforme sur la privation de domicile, voir OCDE (2020), "Better data and policies to fight homelessness in the OECD", *Policy Brief on Affordable Housing*, OCDE, Paris, disponible sur : <http://oe.cd/homelessness-2020>.

2

Housing First Europe Hub, Covid-19 Resources: Homelessness & Housing First, disponible sur : <https://housingfirsteurope.eu/research/covid-19-resources-homelessness-housing-first/> ; et Leonardi, D., Stefani, S. (2021), "The pandemic and homeless people in the Turin area: the level of housing adequacy shapes experiences and well-being", *Housing, Care and Support*, Vol. 24 No. 3/4, pp. 93-104. <https://doi.org/10.1108/HCS-03-2021-0006>.

3

Déclaration de Lisbonne sur la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme, 21 juin 2021, disponible sur : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24120&langId=en>

4

Governance, work programme and way forward for the European Platform on combatting homelessness, 22 février 2022, disponible sur : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25258&langId=en>

5

L'instrument d'appui technique est le programme de l'UE qui fournit aux États membres une expertise technique sur mesure pour concevoir et mettre en œuvre des réformes. Le soutien est axé sur la demande et ne nécessite pas de cofinancement de la part des États membres. Il s'agit d'un pilier important de l'initiative de l'UE visant à aider les États membres à atténuer les conséquences économiques et sociales de la crise de la COVID-19. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/technical-support-instrument/technical-support-instrument_tsi_fr

6

Commission européenne (2022), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resilience Facility*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2022_75_1_en.pdf ; voir également https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/social.html ; et Bruegel (2022), *European Union countries' recovery and resilience plans*, *Bruegel's Datasets*, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-and-resilience-plans/>

7

<https://italiadomani.gov.it/en/Interventi/investimenti/housing-temporaneo-e-stazioni-di-posta.html>

8

<https://italiadomani.gov.it/en/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html>

9

<https://italiadomani.gov.it/en/Interventi/investimenti/valorizzazione-dei-beni-confiscati-alle-mafie.html>

10

<https://italiadomani.gov.it/en/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati-superamento-degli-insediamenti-abusivi-per-combattere-lo-sfruttamento-dei-lavoratori-in-agricoltura.html>

11

<https://italiadomani.gov.it/en/Interventi/riforme/riforme-settoriali/alloggi-per-gli-studenti-e-riforma-della-legislazione-sugli-alloggi-per-gli-studenti.html>

12

REACT-EU est un dispositif de financement additionnel à la politique de cohésion afin de compléter les fonds structurels de la programmation 2014-2020.

13

[La Opinion A Coruña](#)

14

<https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR%20-%20Plan%20national%20pour%20la%20reprise%20et%20la%20re%CC%81silience.pdf>

15

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/portugals-recovery-and-resilience-plan_fr

16

FEANTSA (2021), « Next Generation EU: Will the Recovery and Resilience Facility help address homelessness and housing exclusion in the EU? », FEANTSA Statement, https://www.feantsa.org/public/user/Resources/Position_papers/Next_Generation_EU_-_FEANTSA_Statement.pdf

17

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/slovenias-recovery-and-resilience-plan_fr

18

FEANTSA (2021), op. cit.

19

https://greece20.gov.gr/wp-content/uploads/2021/07/NRRP-Greece_2_0_English.pdf

20

https://ec.europa.eu/info/files/recovery-and-resilience-plan-luxembourg_en

21

<https://www.gov.ie/en/publication/d4939-national-recovery-and-resilience-plan-2021/>

22

« Les résultats confirment que la circulation du virus a été plus particulièrement active dans les situations où la promiscuité était la plus forte, c'est-à-dire quand la personne doit partager chambre, douches et cuisine avec plusieurs autres personnes ». Enquête de séroprévalence MSF, Epicentre & Institut Pasteur (2020), disponible sur : <https://www.msf.fr/communiqués-presse/covid-19-une-enquête-épidémiologique-revele-une-sur-contamination-dans-des-lieux-de-regroupement-de-personnes-en-grande> ; et Lindner, A.K., Sarma, N., Rust, L.M. et al. (2021), « Monitoring for COVID-19 by universal testing in a homeless shelter in Germany: a prospective feasibility cohort study », *BMC Infect Dis* 21, <https://doi.org/10.1186/s12879-021-06945-4>

23

Ville de Berlin (2021), « Berlin wants to expand long-term assistance for the homeless », https://www.berlin.de/en/news/7044304-5559700-berlin-expands-homeless-assistance_en.html

24

Van der Swaart G. & Van Dam J. (2021), « Homelessness in the Netherlands: a housing-led strategy without houses », *Homeless in Europe Magazine - Room in the recovery*, Hiver 2021, disponible sur : https://www.feantsa.org/public/user/Resources/magazine/2021/Winter/FEA_012-21_magazine_winter_v4.pdf

25

Sienczyk M. (2021), « Homelessness in Poland in the times of the pandemic: from innovation to futur preparedness », *Homeless in Europe Magazine - Room in the recovery*, Hiver 2021, disponible sur : https://www.feantsa.org/public/user/Resources/magazine/2021/Winter/FEA_012-21_magazine_winter_v4.pdf

26

Bruss'help, Evaluation des dispositifs hôtels - 1^{er} période 04/20 - 04-21, disponible sur : <https://bruss'help.org/download/Rapport-fr.pdf>

27

<https://www.publicsenat.fr/article/politique/hebergement-d-urgence-il-faut-une-politique-globale-du-logement-reclame-marie>

28

Leonardi, D. and Stefani, S. (2021), op. cit.

29

<https://www.regeringen.dk/media/10834/afatalektst-af-tale-om-etablering-af-fonden-for-blandede-byer.pdf>

30

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/03>

31

<https://www.alkmaarsdagblad.nl/algemeen/at-miljard-extra-voor-woningbouw> ;
https://www.feantsa.org/public/user/Campaign/Post-Covid/Bijlage_2_KamerbriefoverInvulling10x100mlnvooradditionelewoningbouw.pdf

32

https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/spanish-government-to-approve-affordable-housing-plan-for-young-people/

33

<https://www.gov.ie/en/publication/efsec-housing-for-all-a-new-housing-plan-for-ireland/>

34

<https://www.gov.ie/en/press-release/ad9f2-housing-for-all-ql-2021-progress-report-published/>

35

<https://gov.wales/sites/default/files/consultations/2021-10/ending-homelessness-high-level-action-plan-2021-to-2026.pdf>

36

Le budget total alloué aux Plans de Transition vers le Relogement Rapide s'élève, depuis 2019, à 53,5 millions d'euros. <https://www.gov.scot/news/extra-gbp-16-million-to-tackle-homelessness/>

37

BAGW (2021), « The second Corona-winter – big challenge for homeless people and the homeless sector », disponible sur : <https://www.bagw.de/de/neues/news.9757.html>

38

Irish Examiner, « HAP tenancies at risk amid spiralling rents and living costs, Focus Ireland warn », 8 février 2022, disponible sur : <https://www.irishexaminer.com/news/arid-40803483.html>

39

De 7 991 personnes (adultes et enfants) hébergées en mai 2021 à 9 150 en janvier 2022. <https://www.focusireland.ie/knowledge-hub/latest-figures/>

40

<https://www.crisis.org.uk/ending-homelessness/homelessness-knowledge-hub/homelessness-monitor/england/the-homelessness-monitor-england-2022>

41

https://www.kbs-frb.be/fr/denombrement-sans-abrisme-et-absence-de-chez-soi?hq_e=e1&hq_m=6402142&hq_l=2&hq_v=b01e4af583

42

Un guide méthodologique a été publié par le gouvernement français et l'INSEE au printemps 2021. INSEE (2021), « Nuit nationale de la solidarité – Compter pour agir », *INSEE Méthodes n°139*, https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2021/05/guide_nnds_2021.pdf

43

https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/01/19/la-nuit-de-la-solidarite-pour-le-comptage-des-sans-abri-prend-une-ampleur-nationale_6110150_3224.html

44

<https://www.paris.fr/pages/nuit-de-la-solidarite-2022-19971>

45

<https://kbs-frb.be/fr/denombrement-du-sans-abrisme-de-labsence-de-chez-soi-infofiche-charleroi>

46

European Social Policy Network (2019), *Germany: Act on reporting homelessness*, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22044&langId=en>

47

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/31/homeless-deaths-uk-solution>

48

<https://www.98fm.com/news/number-of-homeless-deaths-in-dublin-double-1332966>

49

http://www.mortsdelarue.org/IMG/pdf/RESUME_RAPPORT_2020_EN_2021-2.pdf

50

<https://www.theguardian.com/world/2021/feb/01/rome-covid-rough-sleeper-deaths-italy>

51

Dongen, S. & al. (2020), *End-of-life care for homeless people in shelter-based nursing care settings: a retrospective record study*, *Palliative Medicine*, 2020, 34(10), 1374-1384, <https://www.nivel.nl/nl/publicatie/end-life-care-homeless-people-shelter-based-nursing-care-settings-retrospective-record>

52

L'ECRE a compilé un document non exhaustif des mesures prises par les pays européens pour faire face à l'arrivée des ressortissants Ukrainiens sur leur territoire : <https://ecre.org/wp-content/uploads/2022/03/Information-Sheet-%E2%80%93-Access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-Ukrainian-nationals-in-European-countries.pdf>

53

La directive européenne sur la protection temporaire, adoptée en 2001 après les conflits armés en ex-Yougoslavie, a été appliquée pour la première fois en février 2022 en réaction à l'invasion russe afin d'offrir une aide rapide aux personnes fuyant la guerre en Ukraine. https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_fr

54

FEANTSA et Fondation Abbé Pierre (2020), « En exil et sans domicile : les conditions d'accueil et d'hébergement des personnes en demande d'asile et réfugiées en Europe », *5^e Regard sur le Mal-Logement en Europe*, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/news/2020/07/23/fifth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2020>

55

https://migreurp.org/IMG/pdf/note_13_fr.pdf

56

<https://asylumineurope.org/reports/country/greece/reception-conditions/housing/conditions-reception-facilities/>



Photo : ©Yann Levy | Portrait de personnes sans abris à Paris



24