



A close-up portrait of an elderly woman with grey hair, looking slightly to the right with a thoughtful expression. Her hands are clasped in front of her. The background is dark, and the lighting highlights the texture of her skin and hair.

CHAP. 1

ÉTAT DES LIEUX
SANS DOMICILE
EN EUROPE

1.

DES PERSPECTIVES INCERTAINES

Aux répercussions économiques et sociales de la crise sanitaire s'ajoute aujourd'hui la flambée des prix de l'énergie et des produits de consommation courante. D'une crise l'autre, les conditions d'existence des ménages les plus modestes se sont dégradées de façon alarmante ces dernières années. Pour une large part des classes populaires et une frange grandissante de la classe moyenne, confrontées simultanément à une précarisation croissante et à la hausse générale des loyers, être en mesure de se loger ne va plus de soi. Et les perspectives sont malheureusement peu encourageantes : selon les prévisions du FMI¹, si l'inflation devrait progressivement décliner dans les années à venir, celle-ci ne pourra être endiguée qu'au prix d'une récession qui risque d'entraîner, elle aussi, son lot de difficultés et d'injustices sociales.

En regard de l'augmentation du nombre de personnes privées de « chez-soi » constatée dans la majeure partie des pays européens, les réponses politiques apportées s'avèrent trop souvent insuffisantes. De l'avis du plus grand nombre, l'urgence comme mode de gestion trouve ses limites, et les nouvelles formes de « gouvernance » annoncées au sortir de la pandémie se font toujours attendre. Le contexte continue d'asseoir les causes déterminantes du sans-abrisme alors que les solutions structurelles sont rarement envisagées. La prise de conscience de la gravité de la situation fait cependant son chemin comme en témoigne l'inscription du sans-abrisme à l'agenda politique de l'UE. À ce titre, les initiatives lancées dans le cadre de la Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme apparaissent comme des signaux positifs.

Les services d'aide aux prises avec la crise énergétique et l'inflation

L'inflation et l'augmentation des coûts de l'énergie ont également fortement impacté les services d'aide aux personnes sans-abri et mal logées. En **Allemagne**, les centres d'accueil, les banques alimentaires et les services de médiation de dettes font face à un accroissement du nombre de demandes². Selon une enquête du Paritätischer Wohlfahrtsverband, menée entre le 21 septembre et le 17 octobre 2022, 60% des services sociaux interrogés s'attendaient à ce que les frais d'électricité pour l'hiver 2022-2023 soient une fois et demi à deux fois plus élevés qu'auparavant, et un quart d'entre eux craignaient de voir tripler leur facture de chauffage. Pas moins de 46% des établissements participant à l'enquête déclaraient qu'ils risquaient d'être contraints de limiter leurs activités³. Si des aides financières ont été débloquées pour les hôpitaux et les établissements de santé⁴, aucune mesure spéciale d'allègement n'avait encore été adoptée en décembre 2022 pour les services d'aide aux personnes sans-domicile (en dehors du frein général des prix de l'électricité et du gaz s'appliquant à toute la population). En **France**, le secteur du logement accompagné est également en difficulté. D'après l'Unafo, la flambée des prix de l'énergie remet en cause la pérennité de certaines structures, et ce malgré l'application des différents « boucliers tarifaires »⁵. En **Italie**, les organisations venant en aide aux personnes sans-abri déclarent que l'augmentation des coûts énergétiques a eu un impact significatif sur leurs budgets : dans le cadre d'une enquête conduite par fio.PSD en août 2022, la moitié des répondant-e-s estiment que ces coûts ont augmenté de plus de 30%⁶. La hausse des dépenses a entraîné certaines réductions de services, en particulier les services à bas seuil comme les douches et les blanchisseries. Dans le même temps, plus de la moitié des organisations interrogées déclarent avoir constaté une augmentation du nombre de personnes faisant appel à leurs services (en particulier les services à bas seuils, mais aussi les aides financières dédiées aux paiements des loyers, des factures d'énergie et des frais médicaux). En novembre 2022, le gouvernement national a approuvé une contribution extraordinaire de 50 millions d'euros pour aider les organisations du secteur tertiaire à faire face à l'augmentation des coûts énergétiques⁷.

2. ACCUEIL DES RÉFUGIÉ-E-S VENU-E-S D'UKRAINE : LES SYSTÈMES D'HÉBERGEMENT SOUS PRESSION

Le 24 février 2022, la Russie lance en Ukraine ce que Vladimir Poutine va appeler « une opération spéciale », provoquant l'exode d'innombrables civil-e-s vers l'Union Européenne. Devant cet afflux d'ukrainien-ne-s fuyant le conflit, la

Commission européenne propose, dès le 2 mars 2022, l'activation de la Directive n°2001/55/CE, élaborée suite aux guerres de Yougoslavie et jusque-là jamais appliquée. Cette directive adoptée par le Conseil le 20 juillet 2001 prévoit

non seulement « des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées », mais également « des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil »⁸. La décision d'exécution « constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine »⁹ est adoptée le 4 mars, après approbation de la proposition discutée lors du Conseil des Ministres de l'Intérieur des États membres. Ce dernier établit qu'« au 1^{er} mars 2022, plus de 650 000 personnes déplacées étaient arrivées dans l'Union en provenance d'Ukraine en passant par la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Roumanie »¹⁰. Aucun mode de répartition des réfugié·e·s n'est défini entre les pays, mais la directive de 2001 impose une obligation de coopération entre les États membres afin de faciliter la mise en œuvre de la protection, et la transposition dans les législations nationales de mesures au moins aussi favorables que celles prévues par les dispositions européennes. Ces mesures, qui s'appliquent pour un an reconductible à toute personne ayant fui l'Ukraine après le 24 février 2022, incluent : un droit de séjour, l'accès au marché du travail, l'accès au logement, l'aide sociale et l'aide médicale¹¹.

Le 8 mars, la Commission européenne adopte une proposition d'action de cohésion pour les réfugié·e·s en Europe (CARE) qui sera entérinée par le Conseil et le Parlement le 6 avril¹². L'initiative vise à garantir aux pays accueillant les ressortissant·e·s ukrainien·ne·s des ressources suffisantes pour répondre aux besoins croissants en matière de logement, d'éducation et de soins de santé. S'inscrivant dans le prolongement de la démarche entreprise par la Commission au lendemain de l'épidémie de coronavirus, cette disposition va permettre une réaffectation rapide des fonds disponibles pour

aider les personnes fuyant la guerre en Ukraine en introduisant de la flexibilité dans les règles de la politique de cohésion. Par ailleurs, il est prévu que États membres puissent financer des actions en mobilisant les fonds alloués au titre du soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU), l'un des plus grands programmes d'investissement public de l'UE dans le contexte post-pandémie¹³. Afin d'accélérer davantage le soutien des États membres à l'intégration des réfugié·e·s, le Conseil et le Parlement ratifient le 19 octobre 2022 la proposition d'assistance flexible aux territoires (FAST-CARE)¹⁴ qui offre une souplesse supplémentaire pour la mise en œuvre des investissements au titre de la politique de cohésion. Ces dispositions législatives vont permettre à la Commission européenne de réaffecter 17 milliards d'euros au total pour soutenir les États membres qui se sont engagés à accueillir et aider les réfugié·e·s venu·e·s d'Ukraine¹⁵.

Malgré la réponse univoque de la communauté européenne, la cohésion des États membres face à la position à tenir, et la volonté affichée de solidarité requise par le Conseil de l'Union Européenne, le nombre de réfugié·e·s accueilli·e·s et les modalités d'accueil varient largement selon les pays sollicités, de grandes latitudes étant laissées aux États lors de la transposition de la directive dans les législations nationales¹⁶.

Destination privilégiée du fait de sa proximité géographique et politique, la **Pologne** reste le premier pays d'accueil des réfugié·e·s ukrainien·ne·s. Plus de 1,4 million de personnes s'y étaient enregistré·e·s au 12 septembre 2022 pour une protection temporaire : 92 % étaient des femmes, pour la plupart avec enfants (58 %), 15 % étaient accompagnées d'une personne âgée de plus de 60 ans et 22 % d'une personne en situation de handicap. Nombre de ces ressortissant·e·s ont abandonné l'idée de trouver refuge dans un autre État de l'UE, compte tenu des risques encourus et de l'énergie

à déployer pour poursuivre le voyage, mais également du fait de la mobilisation exemplaire de la population polonaise – mobilisation manifeste, ne serait-ce qu'au regard de l'offre d'hébergement proposé par des particulier·ère·s afin de pallier les difficultés institutionnelles à réquisitionner des lieux d'accueil. Aujourd'hui, l'essoufflement de ce soutien individuel est visible, et les modalités d'hébergement ont évolué vers des logements loués (44 %) et des structures collectives (13 %), laissant seulement un cinquième des exilé·e·s à la charge d'hôtes volontaires. L'accès à un logement reste un besoin prioritaire, au même titre que le soutien financier et la possibilité de travailler, le but poursuivi à moyen et à long terme étant l'autonomisation et l'insertion des réfugié·e·s¹⁷. La recherche de solutions appropriées d'hébergement demeure donc une question essentielle, qui met également en évidence les effets sociaux et psychologiques bénéfiques des logements adaptés¹⁸. Parallèlement, l'aide financière accordée aux ménages polonais accueillant des réfugié·e·s a été considérablement réduite. Cette indemnité de 40 złoty (8,5 euros) par jour et par personne, versée par le gouvernement polonais pour une durée maximale de 120 jours, et prolongée pour une durée de deux mois en avril 2022, a bénéficié à près de 1,4 millions de réfugié·e·s, pour un coût global estimé à plus de 1,5 milliard de złoty (320 millions d'euros). Elle n'est plus aujourd'hui versée qu'aux personnes vulnérables. Parallèlement, à partir du mois de mars 2023, les réfugié·e·s qui occupent un emploi et résident dans des hébergements collectifs seront légalement tenu·e·s de contribuer à hauteur de 50 % aux frais de leur prise en charge, jusqu'à en assumer le financement intégral au cours de l'année 2023¹⁹.

Au nombre des pays ayant massivement contribué à l'accueil des ressortissant·e·s ukrainien·ne·s figure également la **Tchéquie**. Elle comptait plus de 300 000 réfugié·e·s sur son territoire à la fin du

mois d'août 2022, et était à ce titre l'Etat de l'Union Européenne ayant accueilli le nombre le plus important de réfugié·e·s par habitant·e. La moitié des personnes fuyant le conflit a bénéficié d'un hébergement citoyen solidaire, le reste se partage entre des logements non résidentiels (hôtels et foyers) (30 %) et des logements locatifs (privés ou sociaux) (20 %). N'ayant pas accès au système d'allocations des nationaux, les bénéficiaires de la protection temporaire perçoivent une allocation spécifique, qui ne permet cependant pas aux personnes de subvenir réellement à leurs besoins lorsqu'elles ne sont pas en mesure d'occuper un emploi. Les exilé·e·s appartenant à des minorités ethniques, en particulier les Roms, constituent sans doute le groupe le plus vulnérable : ils et elles sont souvent pris·e·s en charge dans des campements humanitaires ou des structures d'hébergement temporaires. Tout en soulignant la mobilisation très importante de la société civile qui s'est engagée bénévolement dans le transport et la distribution d'aide humanitaire, et grâce à laquelle plus de 4 milliards de couronnes tchèques (168 millions d'euros) ont été collectées en six mois, plusieurs observateur·trice·s du secteur associatif s'inquiètent aujourd'hui de la diminution des ressources matérielles et humaines pouvant contribuer à un sentiment d'injustice ressenti par une partie des citoyen·ne·s tchèques les plus défavorisé·e·s à l'égard de ce qui leur apparaît comme un traitement préférentiel. Toujours selon les acteur·trice·s de terrain, l'afflux massif de réfugié·e·s aurait déstabilisé le système de prise en charge des personnes sans-abri, même si son impact sur les services sociaux et sur l'administration publique reste encore difficile à mesurer. Parallèlement, le mécontentement d'une partie du public se fait ressentir dans un contexte d'augmentation des prix de l'énergie et des biens de consommation courante où le nombre de personnes ayant recours aux banques alimentaires et aux services de protection sociale ne cesse de s'accroître²⁰.

En **Allemagne**, pas moins de 1 015 150 personnes en provenance d'Ukraine étaient inscrites au registre central des étranger·ère·s à la fin du mois d'octobre 2022 : elles représentaient 57 % des personnes inscrites au cours de l'année de référence 2022²¹. L'entrée des ressortissant·e·s ukrainien·ne·s en Allemagne, garantie comme dans les autres pays de l'UE par la directive européenne sur la protection temporaire, est réglementée par l'article 24 de la loi sur la résidence. Les exilé·e·s, qui ne passent pas par la procédure habituelle de demande d'asile, se voient attribuer un statut de résident·e, initialement valable un an et reconduit automatiquement pour six mois à deux reprises si la situation le justifie. Malgré cette distinction d'avec les autres migrant·e·s en quête de protection internationale, les réfugié·e·s ukrainien·ne·s sont soumis·es à des règles de résidence similaires, avec obligation pour les personnes arrivées après le 1^{er} juin 2022 de résider dans le *land* dans lequel elles sont enregistrées avant une éventuelle réorientation vers d'autres communes et districts – à l'exception de celles hébergées à titre privé, soit la moitié des exilé·e·s fuyant la guerre au début du conflit. La majorité des ressortissant·e·s ukrainien·ne·s sont logé·e·s dans les grandes villes du pays : Berlin, Hambourg, Munich, Cologne et Francfort. L'allocation à laquelle ils et elles sont immédiatement éligibles est assujettie au lieu d'hébergement, conformément à la loi sur les prestations accordées aux demandeur·euse·s d'asile « AsylbLg ». La durée du séjour dans les « installations de premier accueil » (hôtels, infrastructures sportives ou culturelles) peut s'avérer longue avant l'accès à une situation pérenne d'hébergement, même si la réglementation exceptionnelle favorable aux ukrainien·ne·s permet à ces dernier·ère·s de prétendre aux mêmes droits sociaux que les nationaux, y compris au regard des aides au logement. Dans les faits, les ressortissant·e·s ukrainien·ne·s accèdent difficilement à un contrat de location et dépendent en grande partie de l'obligation légale

d'offre d'hébergement à laquelle sont tenues les municipalités, avec un recours de plus en plus fréquent à des logements partagés.

Soumis à la législation contraignante votée par le Parlement européen, tous les États de l'Union ont, à des degrés divers, accueilli les réfugié·e·s ukrainien·ne·s au titre de la protection subsidiaire. Si les enjeux soulevés par cet accueil inconditionnel sont multiples, l'hébergement apparaît sans conteste comme un des défis majeurs. Malgré la mise à disposition de fonds européens pour aider les États membres à recevoir ces exilé·e·s dans les meilleures conditions possibles, les pouvoirs publics ont peiné à étendre suffisamment l'offre existante d'hébergement, même si ceux-ci ont pu massivement trouver et subventionner des lieux d'hébergement privés (comme les hôtels). En outre, comme le souligne l'OCDE dans une note visant à donner une vue d'ensemble des décisions politiques prises en matière d'hébergement²², les États membres se heurtent à des difficultés d'un tout autre ordre lorsqu'il s'agit de trouver des perspectives de séjour à plus long terme pour les réfugié·e·s.

Plusieurs pays – notamment l'**Allemagne**, la **Grèce**, l'**Irlande**, **Malte**, la **Slovaquie**, la **Slovénie** et la **Suède** – se sont appuyés sur les centres existants pour demandeur·euse·s d'asile, mais compte tenu du manque de places disponibles et afin de pouvoir continuer à accueillir des ressortissant·e·s d'autres pays, de nombreuses structures dédiées ont également dû être mises en place. En février 2022, la **Pologne** a ouvert huit nouveaux centres d'accueil le long de la frontière pour accueillir les réfugiés ukrainien·ne·s, dispositif rapidement complété par des centres supplémentaires à travers le pays, notamment à Varsovie et à Cracovie. Certains pays ont eu recours à des hôtels, des auberges, ou même des écoles pour mettre à l'abris les exilé·e·s. Des solutions d'urgence ont parfois également été trouvées : bateaux de croisière, conteneurs, tentes

ou hangars mobiles. En l'absence de structures adaptées, ces lieux, normalement destinés à de très courts séjours, ont fréquemment accueilli des familles entières sur de longues périodes. Globalement, les dispositions plutôt favorables à l'égard de ces réfugié-e-s « privilégié-e-s » ont souvent surchargé les systèmes déjà fragiles de mise à l'abri des personnes précaires.

Parallèlement, grâce à un formidable élan de solidarité, une grande partie des ressortissant-e-s ukrainien-ne-s ont été logé-e-s par des compatriotes déjà installé-e-s sur place ou chez des particulier-ère-s volontaires. Afin d'alléger la charge financière pouvant peser sur les familles hôtes, une aide à l'hébergement solidaire a été mise en place dans certains pays – notamment au **Danemark**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, en **Pologne**, au Royaume-Uni, en **Slovaquie**, et en **Tchéquie**. En **Belgique**, les particuliers peuvent conclure des contrats de location avec les personnes qu'elles hébergent si celles-ci travaillent ou ont un revenu d'intégration. L'hébergement solidaire nécessite cependant un encadrement et une régulation, que ce soit pour faciliter la mise en lien et organiser la répartition des hébergé-e-s en fonction des caractéristiques des logements proposés, ou pour éviter les risques d'exploitation et de trafic d'êtres humains, spécialement à caractère sexuel. Par ailleurs, ces initiatives ne peuvent être que palliatives, la nécessité étant de trouver des solutions sur le long cours au regard de la perspective de plus en plus évoquée d'une guerre qui risque de s'inscrire dans la durée.

Aujourd'hui, dans de nombreux pays européens, les aides financières spécifiques ont diminué pour inciter les réfugié-e-s à intégrer les systèmes locatifs nationaux. Une aide au logement ou à l'installation est souvent offerte à ceux et celles qui accèdent au parc locatif privé – elle peut être ciblée ou relever des minima sociaux alloués à tou-te-s les résident-e-s. En **France** et en **Irlande**, des informations sont accessibles pour aider les

bénéficiaires de la protection temporaire dans leurs recherches de logement, en **Espagne**, ils et elles peuvent obtenir un financement pour engager un intermédiaire ou un agent immobilier. Cependant, cette transition vers la location d'appartements publics ou privés vient peser sur un marché déjà saturé. Par ailleurs, les difficultés d'accès au logement peuvent être accrues pour les réfugié-e-s du fait de leur manque de familiarité avec la langue et les spécificités du marché locatif local, de l'insuffisance de leurs revenus ou de l'impossibilité de produire les documents exigés par les bailleurs – sans compter, dans certains cas, les comportements discriminatoires et les préjugés négatifs de ces derniers à l'égard des étranger-ère-s.

L'ensemble de ces éléments laissent présager une augmentation inquiétante du nombre de personnes sans-abri et mal logées dans les années à venir. Une tendance qui tend à s'aggraver depuis plusieurs décennies et qui reste encore mal appréhendé par la donnée publique.

3.

895 000 PERSONNES SANS ABRI EN EUROPE :
RECUEIL STATISTIQUE SUR L'EXCLUSION
DU LOGEMENT

L'exclusion du logement est un phénomène difficile à évaluer et d'aucun-e-s s'accordent sur l'impossibilité d'en déterminer l'ampleur réelle en Europe²³. Les obstacles invoqués sont de deux ordres. Le premier et sans doute le plus important tient à l'insuffisance des données disponibles. Les enquêtes statistiques locales et nationales se développent, mais leur portée géographique ne permet pas pour l'heure d'envisager une cartographie complète de la population sans domicile à l'échelle européenne. Par ailleurs, les dénombrements menés ne peuvent généralement couvrir qu'une fraction des situations d'exclusion du logement, une grande partie des personnes concernées passant sous les radars des instruments de mesure. Le deuxième obstacle, d'ordre méthodologique, renvoie à l'incomparabilité des données produites. Les définitions employées, la méthode d'enquête, la qualité et la fiabilité des données sont autant de paramètres qui compliquent les tentatives d'analyse comparée ou de compilation. En la matière, les difficultés sont multiples : les nomenclatures peuvent différer largement d'un pays à l'autre ; les chiffres peuvent porter tour à tour sur des personnes, des ménages, des places d'hébergement ou des suivis administratifs ; les enquêtes peuvent consister en une photographie de la situation à un moment donné (*Stock*) ou en un enregistrement durant une période plus au moins longue (*Flow*) ; les procédés et leur robustesse peuvent être très variables (comptage nocturne, recueil statistique, échantillonnage et extrapolation, etc.).

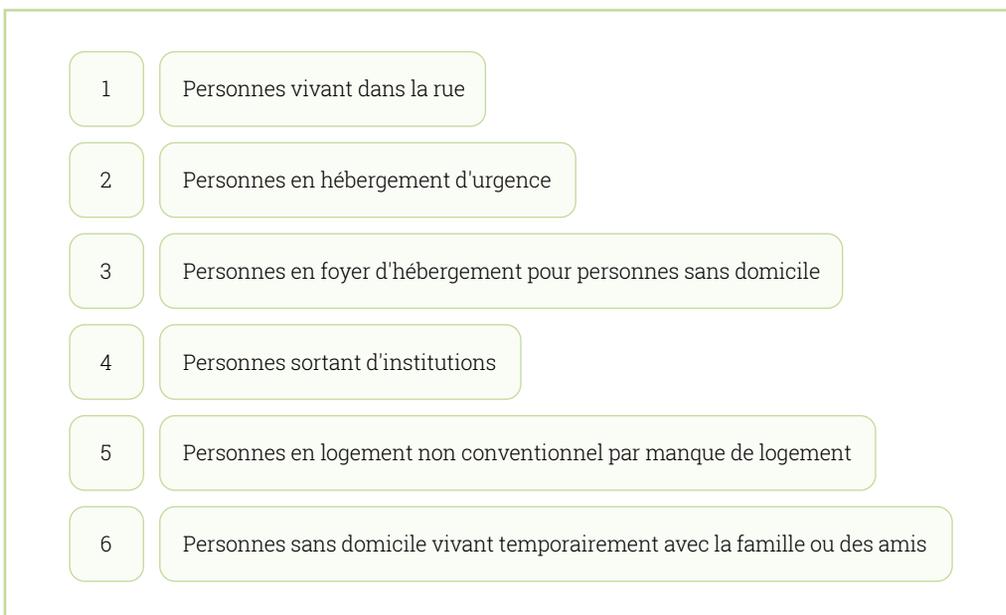
Une question de définition

Au nombre des enjeux méthodologiques soulevés, figure au premier chef la disparité des définitions employées pour qualifier les situations d'exclusion du logement. Problème d'autant plus épineux que ces situations varient considérablement d'un pays à l'autre et qu'un même terme peut servir à désigner des réalités très diverses. Ces ambiguïtés transparaissent notamment à travers les catégories administratives utilisées par les États membres. À l'heure actuelle, 20 pays de l'Union européenne disposent d'une définition officielle servant de point d'appui à une stratégie politique. Mais compte tenu de la spécificité du contexte socio-économique de chaque État et des différents degrés d'intérêt porté par les gouvernements à la question du mal logement, les conditions de vie couvertes par ces dénominations ne se recoupent que partiellement. En **Italie**, par exemple, seules sont considérées officiellement comme sans domicile les personnes à la rue ou hébergées dans des structures collectives, tandis qu'en **Roumanie** la nomenclature nationale inclut également les personnes qui restent dans des institutions hospitalières ou pénitentiaires faute de solution, celles qui risquent d'être expulsées de leur logement et celles qui habitent temporairement chez des proches²⁴. Parallèlement à ces définitions nationales mobilisées par les instituts statistiques gouvernementaux, une pluralité de catégorisations sont également produites dans le cadre

de recherches académiques et d'enquêtes associatives. Si elles partagent des caractéristiques communes, ces grilles d'analyses sont elles aussi relativement singulières, chacune étant calibrée pour rendre compte de situations spécifiques.

Certains dénombrements s'appuient sur des catégorisations explicitement inspirées des typologies développées par la FEANTSA, d'autres proposent des découpages statistiques qui entre-

tiennent avec elles une certaine parenté. Dans tous les cas, ETHOS²⁵ et ETHOS Light²⁶, conçues pour englober un large panel de situations d'exclusion du logement²⁷, se superposent assez facilement aux différentes nomenclatures utilisées. Les correspondances ne sont cependant jamais intégrales et la transposition des catégories initiales exige d'opérer dans la majeure partie des cas un certain nombre de simplifications.

ETHOS LIGHT**TYPLOGIE EUROPÉENNE DE L'EXCLUSION LIÉE AU LOGEMENT**

Des résultats très inégaux

Les enquêtes menées aux quatre coins de l'Europe donnent des résultats très contrastés. Si une part de ces écarts doit évidemment être attribuée aux différences objectives entre les situations nationales, l'inégalité des résultats tient aussi largement à la disparité des moyens mis en œuvre pour collecter les données. S'ajoute à cela le fait que les personnes sans « chez-soi » ne sont pas prises en compte partout de la même façon. En réalité, seule une poignée de dénombremens s'attachent à couvrir l'éventail des situations de vie inventoriées par les typologies ETHOS (les comptages belges, danois, finlandais et suédois comptent à ce titre parmi les plus complets). En toute logique, la majorité des enquêtes se focalisent sur les formes de mal logement les plus saillantes (ETHOS Light 1 et 2). « Plus la situation d'exclusion du logement est visible (par exemple, dormir à la rue, vivre dans des centres d'hébergement d'urgence), plus la probabilité que cette condition soit définie comme du sans-abrisme ou du mal logement est élevée »²⁸. Sont également recensées de manière relativement systématique les personnes prises en charge dans des structures dédiés aux publics précarisés et privés de logement (ETHOS Light 3) : foyers pour sans-abri, centres d'hébergement et de réinsertion, logement de transition, etc. Cependant cette dernière catégorie n'est pas aussi uniforme qu'il n'y paraît. Certains pays s'élargissent aux refuges pour victimes de violences conjugales, d'autres aux centres d'accueil pour demandeur-euse-s d'asile²⁹. Les situations plus difficiles à appréhender ou à identifier comme relevant de l'exclusion du logement sont globalement peu comptabilisées (ETHOS Light 4, 5 et 6). C'est en particulier le cas des personnes, qui faute de logement, sont hébergées temporairement par des proches (ETHOS Light 6). Outre les difficultés méthodolo-

giques, diverses raisons propres aux contextes nationaux peuvent probablement expliquer cet état de fait. La prise en compte de ces catégories dépend aussi sans doute d'un questionnaire plus profond sur la production des inégalités sociales que peu de gouvernements semblent prêts à assumer. « Les définitions plus larges de l'absence de chez-soi tendent à incorporer des populations qui n'ont généralement pas de besoins élevés et complexes, comme des maladies mentales graves ou des assuétudes, et dont la principale caractéristique est la pauvreté. Si l'absence de chez-soi n'est pas seulement une question de pathologie individuelle, mais peut parfois avoir des causes purement structurelles, cela soulève des questions très inconfortables sur la nature de la société »³⁰.

Inventaire et organisation des données

Les données présentées dans le tableau suivant ont été sélectionnées sur la base de trois critères : la fiabilité de la méthodologie employée, la couverture géographique et la date de l'enquête. Dans la mesure du possible, la préférence a été donnée aux statistiques issues d'instituts officiels ou de recherches dont les résultats sont approuvés par les autorités. Pour les enquêtes dont les résultats sont détaillés, les données relatives à chaque situation d'exclusion du logement couverte ont été réorganisées pour cadrer avec les catégories ETHOS Light. Lorsque les situations dans lesquelles se trouvent les personnes n'ont pu être déterminées avec précision, les chiffres ont été considérés comme relevant de plusieurs catégories³¹. À noter également que les situations de vie non décrites par ETHOS Light ont été regroupées dans une catégorie « Autre ». Si cette réorganisation des données a été réalisée

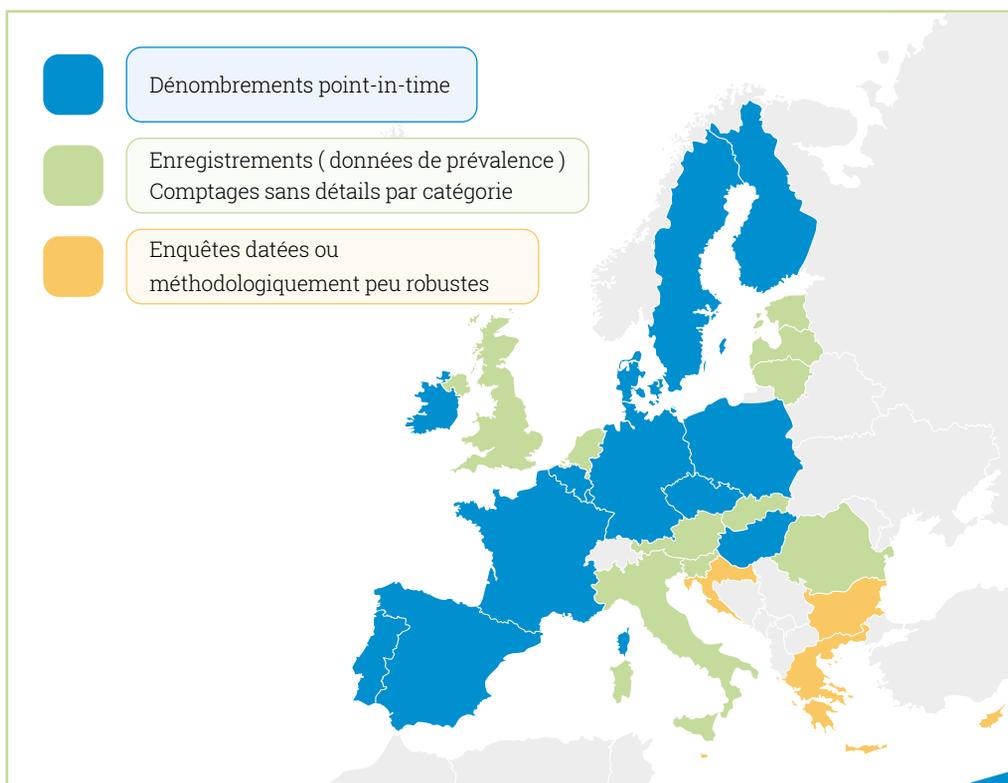
aussi rigoureusement que possible, elle a nécessairement impliqué de multiples réductions. Elle ne prétend donc pas restituer la complexité de l'ensemble des situations d'exclusion du logement dans chaque État membre.

Les enquêtes ont été classées en fonction de leur méthodologie et de leur date. Trois types ont été identifiés : les dénombrements *point-in-time* menés à un instant T (*bleu*), les enregistrements statistiques effectués sur une longue période (*vert*), et les enquêtes datées ou pour lesquelles les données ne sont pas suffisamment fiables (*jaune*). Les résultats des enquêtes du troisième type n'ont pas été intégrés dans le tableau

général. Par précaution, les enquêtes dont la période de collecte est difficile à déterminer ont été considérées comme relevant du deuxième type : c'est notamment le cas des recensements nationaux pour lesquels la date d'extraction des données est précisée mais pas la période d'enregistrement. Sont également inclus dans cette deuxième catégorie les dénombrements ponctuels dont les résultats ne donnent aucune indication quant à la répartition par situation de vie (les seules statistiques concernées sont celles produites dans le cadre du recensement néerlandais).

TYPES DE COMPTAGE

CLASSIFICATION SELON LA MÉTHODE EMPLOYÉE ET LA QUALITÉ DES DONNÉES COLLECTÉES



DONNÉES SUR L'EXCLUSION DU LOGEMENT

STATISTIQUES ISSUES DES ENQUÊTES RÉCENTES, TYPES DE COMPTAGE ET DÉTAILS PAR CATÉGORIE ETHOS LIGHT

Pays	Date	Méthode	Période	Détails
 Allemagne	2022	Dénombrement Enquête	1 nuit 1 semaine	Le recensement, qui couvre les personnes dans les centres d'hébergement, est complété par l'extrapolation des résultats d'un comptage local des personnes à la rue et chez des tiers
 Autriche	2020	Enregistrement	1 année	Les données collectées portent sur les personnes inscrites comme sans domicile au registre central de la population et sur celles répertoriées par certains services d'hébergement durant l'année
 Belgique	2020 2021	Dénombrements	1 nuit 1 semaine	Les chiffres sont issus d'une compilation des résultats des dénombrements point-in-time (comptage nocturnes et recueils statistiques) menés dans plusieurs agglomérations
 Danemark	2022	Dénombrement	1 semaine	L'enquête nationale bisannuelle par questionnaire couvre les personnes sans domicile connues des centres d'hébergement, des services médico-sociaux et des autorités locales
 Espagne	2022	Dénombrement Extrapolation	6 semaines	Les données collectées portent sur un échantillon représentatif de personnes majeures fréquentant les centres d'hébergement et les restaurants sociaux implantés dans les grandes villes
 Estonie	2017	Enregistrement	1 année	Les chiffres enregistrés annuellement concernent exclusivement les personnes qui n'ont pas de domiciliation officielle et ont recours à des services d'hébergement temporaire
 Finlande	2022	Dénombrement	1 nuit	Le dénombrement consiste en une compilation des données recueillies par les municipalités à partir des registres des services d'aide sociale et des demandes de logements sociaux
 France	2021	Dénombrement	1 nuit	Les données témoignent de la capacité d'accueil en hébergement et en logement temporaires, soit le nombre de places disponibles dans les centres d'urgence, d'insertion et de stabilisation
 Hongrie	2022	Dénombrement	1 nuit	L'enquête annuelle par questionnaire permet d'atteindre une partie des personnes à la rue et des bénéficiaires des centres d'hébergement d'urgence et des foyers temporaires
 Irlande	2022	Dénombrement	1 semaine	Les chiffres produits mensuellement par les autorités locales renvoient au nombre de personnes sans domicile ayant recours à un hébergement temporaire financé par l'État
 Italie	2021	Enregistrement	1 année	Les données issues du recensement de la population concernent les personnes inscrites avec une adresse de référence auprès des bureaux d'enregistrement municipaux ou des services d'aide
 Lettonie	2021	Enregistrement	1 année	Les statistiques annuelles produites par le ministère des affaires sociales couvrent les personnes bénéficiant d'un hébergement dans un abri de nuit ou un refuge pour sans-abri

ETHOS 1	ETHOS 2	ETHOS 3	ETHOS 4	ETHOS 5	ETHOS 6	Autre	Total	Source
32.467	48.440	129.705			52.033		262.645	Destatis GISS & Kantar Public
							19.912	Statistik Austria
1.187	2.320	3.193	671	2.551	2.608	994	13.524	Bruss'help Fondation Roi Baudoin
535	246	2.955	195		1.152	704	5.789	VIVE
4.508	11.498			5.478		7.068	28.552	Instituto Nacional de Estadística
	1.546						1.546	Sotsiaalministeerium
492		302	328		2.564		3.686	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
	166.331	42.743					209.074	Fondation Abbé Pierre
1.649	5.295						6.944	Menhely Alapítvány
	11.632						11.632	Department of Housing, Local Government and Heritage
							96.197	Istituto Nazionale di Statistica
	5.644						5.644	Labklājības ministrija

Pays	Date	Méthode	Période	Détails
 Lituanie	2021	Enregistrement	1 année	Les données administratives collectées dans le cadre du recensement national portent sur les personnes résidant dans un foyer ou un logement temporaire géré par les services sociaux
 Luxembourg	2017	Dénombrement	1 nuit	Les chiffres recueillis auprès d'une vingtaine d'organisations gestionnaires renvoient au nombre de personnes adultes prises en charge dans les structures d'hébergement
 Pays-Bas	2021	Dénombrement Extrapolation	1 nuit	Le recensement, reposant sur une compilation des données extraites des registres de l'aide sociale, couvre les personnes âgées de 18 à 65 ans inscrites comme sans domicile
 Pologne	2019	Dénombrement	1 nuit	L'enquête par questionnaire s'appuie sur une collaboration intersectorielle nationale rassemblant autorités locales, forces de l'ordre, centres d'accueil, associations et bénévoles
 Portugal	2021	Dénombrement	1 nuit	Le dénombrement, assuré au niveau de chaque municipalité par une coordination des différents services d'aide, vise les personnes à la rue et les personnes en centre d'hébergement temporaire
 Roumanie	2017	Enregistrement	1 année	Les chiffres représentent la moyenne des personnes hébergées mensuellement dans les abris de nuit et les centres de réinsertion sociale gérés par les autorités et les associations
 Royaume-Uni	2019	Enregistrement Extrapolation	1 année	Les données résultent d'une compilation des estimations nationales du nombre de ménages sans domicile produites à partir des différentes sources administratives existantes
 Slovaquie	2020	Enregistrement	1 année	Les statistiques administratives annuelles sur l'utilisation des services sociaux englobent les personnes hébergées dans les abris de nuit, les foyers et les logements de transition
 Slovénie	2020	Enregistrement	1 année	Les chiffres, produits à partir des rapports annuels des prestataires de services sociaux, concernent les personnes sans-abri bénéficiant d'un hébergement avec accompagnement
 Suède	2017	Dénombrement	1 semaine	L'enquête, menée tous les six ans, consiste à collecter des données auprès des organisations en contact avec des personnes sans domicile majeures ou vivant sans leurs parents
 Tchéquie	2019	Dénombrement Extrapolation	1 semaine	Le dénombrement consiste en une extrapolation des résultats des enquêtes (comptages nocturnes et recueils statistiques) réalisées dans une large part des municipalités du pays
 Europe		Compilation des dénombrements		Somme des personnes dont la situation de vie est décrite par les catégories ETHOS 1, 2 ou 3 et qui ont été recensées dans le cadre d'un dénombrement point-in-time (premier type de comptage)

ETHOS 1	ETHOS 2	ETHOS 3	ETHOS 4	ETHOS 5	ETHOS 6	Autre	Total	Source
	4.009						4.009	Statistics Lithuania
	420						420	Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région
							32.000	Centraal Bureau voor de Statistiek
2.551	4.299	16.962	3.062	3.456			30.330	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
4.873		4.731					9.604	ENIPSSA
	1.997	979					2.976	Ministerul Muncii și Solidarității Sociale
17.042	46.875	22.371		18.556	137.588		242.432	Crisis
	7.609	3.052					10.661	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny
		1.047					1.047	Inštitut Republike Slovenije za Socialno varstvo
990	4.921	8.154	2.447		5.726	11.031	33.269	Socialstyrelsen
8.892	2.716	8.045	4.172				23.825	Výzkumný ústav práce a sociálních věcí
	533.054							

Pour une estimation européenne

Partant de cette organisation des données, il est possible de proposer une estimation de la population européenne sans domicile. Pour effectuer le calcul, les statistiques produites dans le cadre des dénombrements ponctuels (*bleu*) portant sur les personnes couvertes par les catégories ETHOS Light 1, 2 et 3 ont été compilées. Au total, 533 054 personnes ont été identifiées dans 13 États membres à l'occasion de comptages *point-in-time* réalisés entre 2017 et 2022. Les populations nationales agrégées de ces 13 pays s'élèvent à 305 558 738 personnes (les chiffres sont issus des statistiques d'Eurostat et correspondent pour chaque pays à la date de l'enquête). Les personnes sans domicile recensées représentent donc 0,174% de la population totale de ces pays. En rapportant ce pourcentage à la population européenne totale (soit 513 854 345 en 2022 selon Eurostat), le nombre de personnes sans domicile en Europe peut être estimé à 896 430.

895 000

**ESTIMATION MINIMALE
DU NOMBRE DE PERSONNES
À LA RUE, HÉBERGÉES EN URGENCE
ET PRISES EN CHARGE DANS
LES FOYERS D'ACCUEIL**

Mieux prendre en compte

Ce calcul donne une idée approximative de l'ampleur minimale du phénomène mais ne constitue en rien une méthode permettant d'établir le nombre réel de personnes sans-abri et mal logées en Europe. Les biais et les limites de l'exercice sont nombreux. Malgré la sélection opérée, il reste hasardeux de compiler des chiffres issus d'enquêtes basées sur des procédés méthodologiques aussi différents. Alors que les dénombrements menés dans certains pays sont explicitement consacrés à l'absence de « chez-soi » et donc en mesure de couvrir tout un éventail de situations d'exclusion du logement, les données produites dans d'autres pays proviennent d'une collecte statistique très large n'abordant le sans-abrisme que de manière périphérique. Par ailleurs, l'opération consistant à extrapoler des résultats locaux à l'Europe entière est pour le moins discutable, car elle suppose une distribution homogène de la population sans domicile. Il faudra attendre une systématisation des enquêtes et une relative harmonisation des méthodes au niveau européen pour obtenir des données statistiques fiables. En attendant, cette tentative peut être prise comme une invitation à multiplier les efforts dans ce sens. Elle entend, en tout cas, jeter les bases d'une discussion et d'un travail avec les institutions et les États membres, notamment en vue des nouveaux engagements européens à ce sujet.

4. QUELQUES DONNÉES NATIONALES RÉCENTES

L'absence de « chez-soi » est un phénomène hétérogène souvent difficile à appréhender. Sa mesure soulève de nombreuses questions méthodologiques et pratiques auxquelles chaque dénombrement tente de répondre en composant avec les spécificités politiques et administratives locales. Si, dans certains États membres, des instruments de mesure à grande échelle peinent à se mettre en place, dans d'autres, les modalités de l'évaluation statistique sont, sinon rodées de longue date, du moins perfectionnées au cours des années. Qu'elle soit menée par l'entremise d'un recensement de la population nationale ou qu'elle fasse l'objet d'enquêtes dédiées, la quantification du nombre de personnes sans-abri et mal logées semble s'imposer un peu partout en Europe comme la condition essentielle de déploiement d'une stratégie politique à la mesure des enjeux.

ALLEMAGNE

Depuis 2022, l'Allemagne dispose d'un système de collecte de données sur le sans-abrisme à l'échelle nationale. Cette collecte est assurée par l'Office fédéral de la statistique et sera répétée chaque année à la date du 31 janvier. Les données recueillies ne portant que sur les personnes prises en charge dans les centres d'hébergement, la loi d'application des statistiques de 2020³² prévoit des *enquêtes empiriques supplémentaires* pour appréhender les autres formes d'exclusion du logement. Les instituts de recherche GISS et Kantar Public ont été mandatés pour mener ces enquêtes qui se tiendront tous les deux ans, une semaine après le recueil statistique de référence. Ces dernières consistent à compter et interroger, dans des municipalités représentatives, les

personnes à la rue et celles temporairement hébergées par des tiers, pour ensuite évaluer par extrapolation leur nombre total en Allemagne. Les personnes captées par les deux procédés sont identifiées et extraites du décompte total : la combinaison des deux techniques permet donc de fournir un chiffre global fiable.

Selon les données de l'Office fédéral de la statistique, 178 145 personnes étaient hébergées dans des structures d'accueil et des foyers agréés au 31 janvier 2022³³. En tenant compte des doubles comptages (8 800) et du nombre de mineur-e-s vivant avec leurs parents (6 600), les instituts GISS et Kantar Public évaluent à 84 500 le nombre de personnes vivant à la rue et en situation de sans-abrisme caché³⁴. Au total, il y aurait donc au moins 262 645 personnes sans-abri et mal logées en Allemagne³⁵.

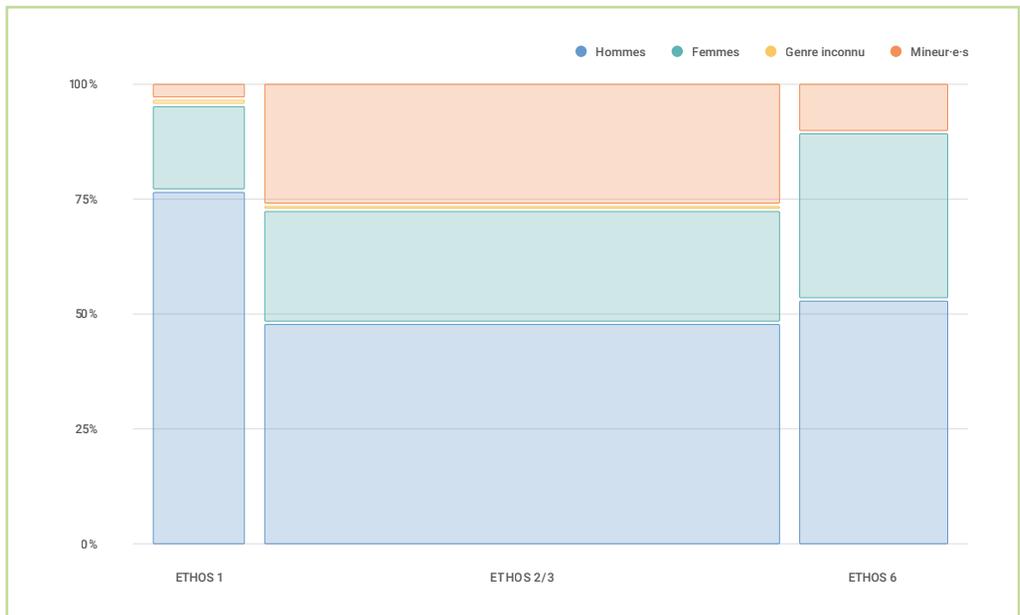
En isolant les mineur-e-s dans les trois sous-populations (*figure 1*), il apparaît que celles-ci et ceux-ci sont proportionnellement plus nombreuses et nombreux dans les structures d'hébergement (26 %) et chez des tiers (11 %) que dans l'espace public (3 %). La part des femmes majeures est, quant à elle, proportionnellement plus élevée parmi les personnes logées temporairement chez des ami-e-s ou dans la famille (36 %) que parmi celles prises en charge dans les centres (24 %) et celles contraintes de dormir à la rue (18 %). Les hommes majeurs sont surreprésentés dans l'espace public (77 %) et dans une moindre mesure parmi les sous-populations hébergées chez des tiers (53 %) et dans les centres d'accueil (48 %). Globalement, la structure par âge dans les trois groupes diffère largement : l'âge moyen des personnes sans-abri est de 44 ans, soit supérieur de 12 ans à celui des personnes hébergées dans

les centres et de 10 ans à celui des personnes logées temporairement chez des tiers.

Plus globalement, l'analyse de la composition socio-démographique des trois sous-groupes pris isolément révèle des caractéristiques marquées³⁶. Les personnes contraintes de passer la nuit dans l'espace public ou dans des abris de fortune sont majoritairement des hommes âgés de 30 à 50 ans. Ils vivent généralement seuls et sont de nationalité allemande ou originaire

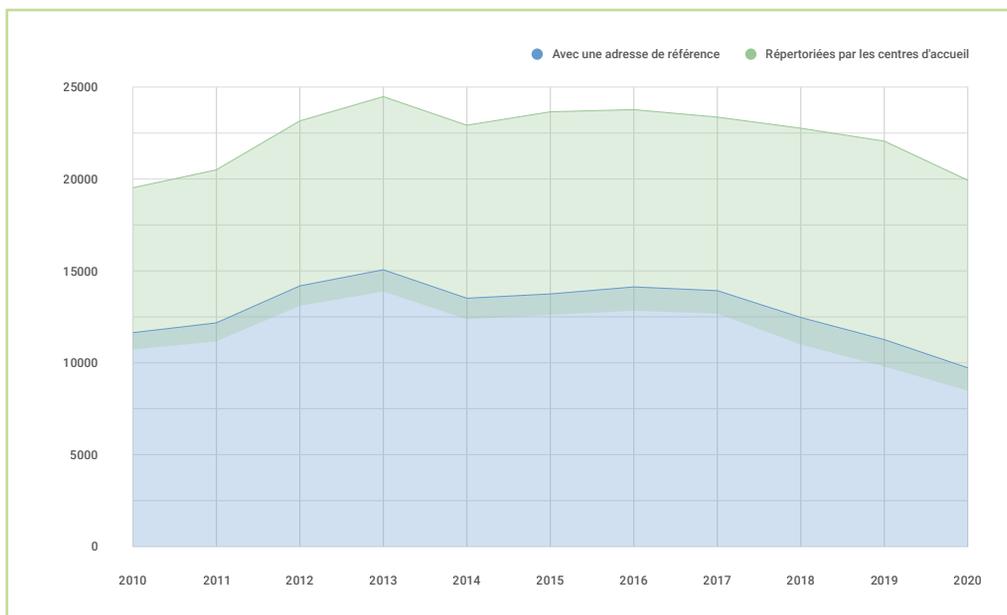
d'Europe de l'Est. Environ deux tiers des personnes hébergées dans les centres d'accueil sont des ressortissant·e·s étranger·ère·s, souvent réfugié·e·s statutaires sans solution de logement. Globalement, ils et elles sont relativement jeunes et vivent principalement en ménage avec leurs enfants. La sous-population hébergée chez des ami·e·s ou dans la famille compte une proportion importante de femmes. La plupart d'entre elles sont jeunes et de nationalité allemande.

FIGURE 1 - ALLEMAGNE
RÉPARTITION PAR GENRE ET PAR ÂGE SELON LA CATÉGORIE ETHOS LIGHT



Données Destatis / GISS & Kantar Public - calcul propre

FIGURE 2 - AUTRICHE
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES SANS DOMICILE ENREGISTRÉES



Données Statistik Austria

AUTRICHE

En Autriche, les statistiques portent principalement sur le nombre de personnes officiellement enregistrées comme sans domicile par les municipalités : ce statut est attribué à celles et ceux pouvant attester d'une adresse de référence chez un tiers ou dans un centre d'aide³⁷. Pour consolider les données récoltées sur base de cet indicateur, Statistik Austria s'appuie également pour partie sur les statistiques produites par les centres d'hébergement temporaire : tous les centres n'étant pas pris en compte, ces données de fréquentation restent parcellaires.

Selon Statistik Austria, 19 912 personnes ont été enregistrées comme sans-abri en Autriche au cours de l'année 2020³⁸. Ce chiffre est issu d'une compilation des données collectées via

les deux méthodes d'enregistrement et d'une correction des doubles comptages : le nombre de personnes sans domicile inscrites au registre de la population avec une adresse de référence principale s'élevait à 9 721 et celui des personnes répertoriées par les centres d'accueil à 11 441. Globalement, les personnes enregistrées comme sans domicile tout au long de l'année étaient beaucoup moins nombreuses (31 %) que celles qui n'ont été que temporairement dans une situation d'exclusion du logement.

Le nombre de personnes dénombrées a considérablement augmenté chaque année entre 2010 et 2013. Depuis 2013, ce chiffre oscille entre 24 459 et 19 912 (*figure 2*). Entre 2019 et 2020, le nombre de personnes sans domicile a diminué de 10 % (2 126 personnes), soit l'une des baisses

les plus significatives de ces dernières années. Une variété de raisons peut expliquer cette tendance. Les mesures sanitaires prises pour endiguer la pandémie et ses répercussions sociales (comme par exemple la suspension temporaire des expulsions) peuvent constituer un élément de réponse. Tout comme l'extension des dispositifs Housing First qui ont permis à une partie du public habituellement recensé de sortir de la rue. Les acteurs de terrain insistent quoi qu'il en soit sur la nécessité de suivre de près l'évolution du sans-abrisme dans les années à venir, car celui-ci pourrait bien augmenter à la faveur du contexte politique et migratoire actuel.

La grande majorité des personnes recensées en 2020 étaient âgées de 25 à 64 ans (70 %). La proportion des personnes âgées de 65 ans ou plus n'était que de 8 %. La représentation de cette tranche d'âge dans la population autrichienne étant presque trois fois plus importante (19 %), ce chiffre pourrait indiquer que les personnes sans-abri ont en moyenne une espérance de vie plus courte³⁹. Sur l'ensemble des personnes dénombrées, les hommes sont nettement plus nombreux que les femmes (environ 69 %). La répartition des hommes et des femmes au sein des groupes d'âge donne cependant une image plus nuancée : si les hommes âgés de plus de 18 ans sont nettement plus nombreux que les femmes (71 %), chez les moins de 18 ans, les proportions de femmes et d'hommes sont plus équilibrées (47 % contre 53 %)⁴⁰. Par ailleurs, plus de la moitié des personnes sans domicile enregistrées vivent à Vienne (58 %). Au regard de la répartition géographique de la population nationale, les personnes privées de « chez-soi » sont globalement surreprésentées dans les grandes villes du pays.

DANEMARK

Depuis 2007, le centre danois de recherche en sciences sociales (VIVE) conduit tous les deux ans une enquête nationale sur le sans-abrisme.

Exceptionnellement, l'édition de 2021 a été reportée en 2022 en raison de la crise sanitaire. L'enquête s'appuie sur une vaste participation des services d'aide et des autorités locales qui sont invités, durant une semaine donnée, à remplir un questionnaire pour chaque personne sans domicile avec laquelle ils sont en contact. Les services mobilisés relèvent de secteurs variés : en plus des centres d'hébergement et des services municipaux, les centres de désintoxication, les services psychiatriques et différents organismes issus de la société civile sont mis à contribution.

Au total 5 789 personnes ont été dénombrées en 2022⁴¹. Parmi elles, 535 étaient contraintes de dormir dans l'espace public (9 %), 248 étaient prises en charge dans des abris de nuit (4 %) et 2 955 séjournaient dans des hôtels, des foyers dédiés aux sans-abris ou des logements de transit (51 %). L'enquête a également permis de couvrir toute une série de personnes qui, faute de solution de logement, demeuraient dans des institutions ou séjournaient chez des tiers : elles étaient respectivement au nombre de 195 (3 %) et 1 152 (20 %) entre le 7 et le 13 février 2022. S'ajoutent enfin, 319 personnes qui se trouvaient dans une situation autre que celles définies dans la nomenclature de l'enquête (6 %) et 385 pour lesquels les conditions précises de vie étaient inconnues (7 %).

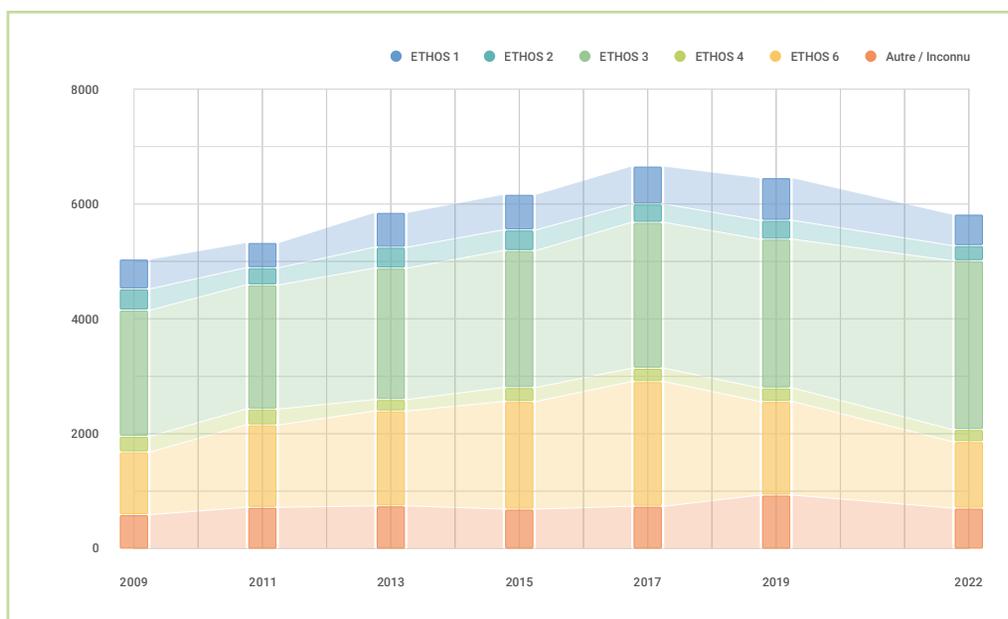
Entre 2019 et 2022, l'effectif des personnes sans-abri et mal logées a diminué de 10 % (*figure 3*). Cette baisse significative contraste avec une augmentation continue jusqu'en 2017, date à laquelle le total des personnes dénombrées a atteint 6 635. La diminution est particulièrement marquée pour ce qui est des personnes à la rue : 732 en 2019 contre 535 en 2022 (-27 %). Parmi les explications convoquées pour rendre compte de ce changement, figure notamment l'augmentation récente de la capacité des foyers d'accueil. Le nombre de bénéficiaires pris-e-s en charge

dans ces structures est passé de 2 290 à 2 736 en trois ans. Le dernier comptage témoigne également d'une réduction du nombre de personnes contraintes de faire appel à des ami·e·s ou de la famille pour être hébergées temporairement (1 152 en 2022 contre 1 630 en 2019, soit -29 %). La tendance globale à la baisse observée depuis 2017 est très probablement imputable aux diverses initiatives prises dans le pays pour lutter contre le sans-abrisme ces dernières années, en particulier au développement de l'approche *Housing First*⁴².

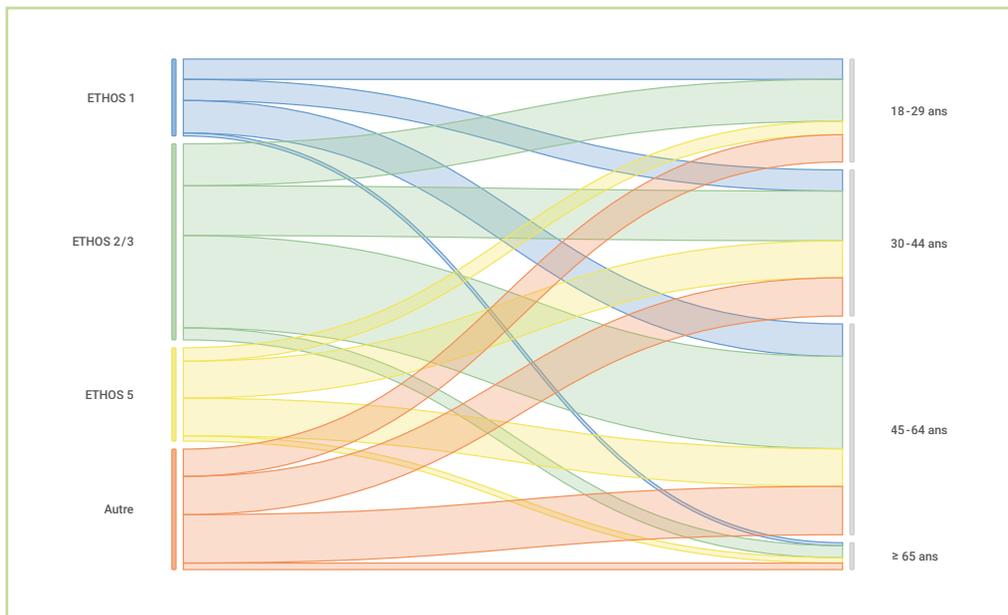
Au regard de l'évolution de la structure par âge de la population sans « chez-soi », cette tendance à la baisse se révèle contrasté. Si le nombre de personnes âgées de moins de 24 ans a nettement diminué entre 2019 et 2022 (-26 %), celui

des personnes ayant plus de 60 ans est en légère augmentation (9 %). Cette différence peut trouver une explication par le fait qu'un certain nombre de municipalités ont mis en œuvre des politiques de prévention ciblant spécifiquement les jeunes⁴³. L'analyse de la répartition géographique montre qu'une large majorité de la population sans domicile danoise est concentrée dans les grandes agglomérations et les villes de taille moyenne : un quart des personnes dénombrées en 2022 se trouvaient à Copenhague (24 %) et près de la moitié dans la grande région de la capitale (44 %). Si la diminution du nombre de personnes observée entre 2019 et 2022 à Copenhague reste légère (-5 %), celle enregistrée à Aarhus, la deuxième plus grande ville du pays, est particulièrement conséquente (-32 %)⁴⁴.

FIGURE 3 • DANEMARK
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES DÉNOMBRÉES PAR CATÉGORIE ETHOS LIGHT



Données VIVE

FIGURE 4 • ESPAGNE
DISTRIBUTION DES CATÉGORIES ETHOS LIGHT SELON LES CLASSES D'ÂGE


Données INE

ESPAGNE

En 2022, soit dix ans après la dernière étude en date, l'Institut national espagnol de la statistique (INE)⁴⁵ a réalisé une nouvelle enquête sur l'exclusion liée au logement. Dans le cadre du dénombrement, ont été considérées comme sans domicile toutes personnes de 18 ans ou plus n'ayant pas eu accès, du 3 février au 18 mars, à un logement répondant aux critères d'habitabilité communément admis. L'enquête a consisté en une collecte d'informations détaillées via des questionnaires soumis à un échantillon représentatif de personnes fréquentant les centres d'hébergement et les restaurants sociaux implantés dans les villes de plus de 20 000 habitant·e·s. L'objectif était donc non seulement de pouvoir donner une estimation par extrapolation

du nombre de personnes sans « chez-soi » en Espagne, mais également d'identifier le profil sociodémographique, les conditions de vie et les difficultés d'accès au logement de ces personnes.

Selon les résultats de cette étude, l'Espagne compterait 28 552 personnes sans domicile, soit 24 % de plus qu'en 2012. Parmi elles, 4 508 personnes seraient à la rue (16 %) et 5 478 personnes trouveraient refuge dans des logements de fortune ou des squats (19 %). L'enquête témoigne également du déploiement de solutions d'hébergement à court et à moyen terme : sur l'ensemble des répondant·e·s, pas moins de 40 % ont déclaré être hébergé·e·s dans des centres ou des foyers dédiés à des publics cibles (11 498 personnes).

La grande majorité des personnes sans-abri et

mal logées interrogées sont des hommes (77 %). Si les femmes restent minoritaires, leur nombre a légèrement augmenté entre 2012 et 2022 (18 % contre 23 %). La moyenne d'âge de la population sondée est de 43 ans. Relativement aux autres tranches d'âge, les enquêté·e·s ayant entre 45 et 64 ans sont très largement surreprésenté·e·s (12 366 personnes, soit 43 %). Certaines corrélations apparaissent également en croisant les répartitions des personnes dénombrées par condition de vie et par classe d'âge (*figure 4*). La part des personnes contraintes de passer la nuit dans l'espace public est par exemple plus importante parmi les moins de 29 ans qu'au sein de l'effectif global (20 % contre 16 %). À l'inverse, les personnes à la rue sont proportionnellement sous représentées parmi les plus de 65 ans (11 % contre 16 %). Par ailleurs, parmi les personnes ayant une nationalité étrangère, qui constituent la moitié des répondant·e·s à l'enquête, 68 % ont moins de 45 ans, alors que cette même tranche d'âge ne représente que 34 % des personnes de nationalité espagnole⁴⁶.

L'enquête a aussi permis de collecter des informations quant au temps passé sans domicile : 36 % des personnes interrogées sont privées de logement depuis moins d'un an, 27 % depuis un à trois ans, et 40 % depuis plus de trois ans. Les principales sources de revenus de la population sans domicile sont les prestations sociales (revenu minimum, allocations de chômage ou autres types de pensions) dont bénéficient 33 % des personnes. Les autres ressources financières proviennent du soutien familial (7 %), du travail (7 %) et des aides fournies par les ONG (6 %). Pas moins de 30 % de personnes sans domicile déclarent n'avoir aucune source de revenu⁴⁷. Concernant leur santé, 37 % des personnes interrogées témoignent souffrir d'une maladie chronique. Parmi ces pathologies, les plus fréquentes sont les troubles psychiques, qui concernent 9 % du public sondé. La dépression affecte également

beaucoup plus les personnes sans-abri que le reste de la population : 60 % des répondant·e·s déclarent présenter des symptômes dépressifs, contre 13 % de la population nationale de plus de 15 ans⁴⁸.

FINLANDE

En Finlande, le centre de financement et de développement du logement (ARA) conduit tous les ans une enquête sur l'exclusion du logement⁴⁹. En 2022, 71 % des villes et des municipalités finlandaises (soit 209 sur les 293 que compte le pays) ont participé à l'étude en fournissant des données puisées dans les registres des services sociaux, des bailleurs et des organismes chargés de traiter les demandes de logements locatifs. Parmi elles, 96 ont indiqué que des personnes privées de logement étaient présentes sur leur territoire.

Le 15 novembre 2022, jour de référence de l'enquête, l'ARA a dénombré 3 686 personnes sans domicile, soit 7 % de moins qu'en 2021. Les données recueillies permettent de distinguer plusieurs situations d'exclusion du logement : dormir à la rue ou en hébergement d'urgence (492 personnes, soit 13 %), séjourner dans un dortoir ou un foyer pour personnes sans-abri (302 personnes, soit 8 %), rester dans une institution faute de solution de logement (328 personnes, soit 9 %) et vivre temporairement chez des pairs (2 564 personnes, soit 70 %). Les résultats de l'enquête indiquent par ailleurs que le nombre de personnes sans « chez-soi » depuis plus d'un an à diminué de 14 % (1 133 personnes en 2022 contre 1 318 en 2021). Globalement, les personnes sans domicile sont concentrées dans le sud de la Finlande, principalement dans la région métropolitaine d'Helsinki qui regroupe 42 % de la population recensée.

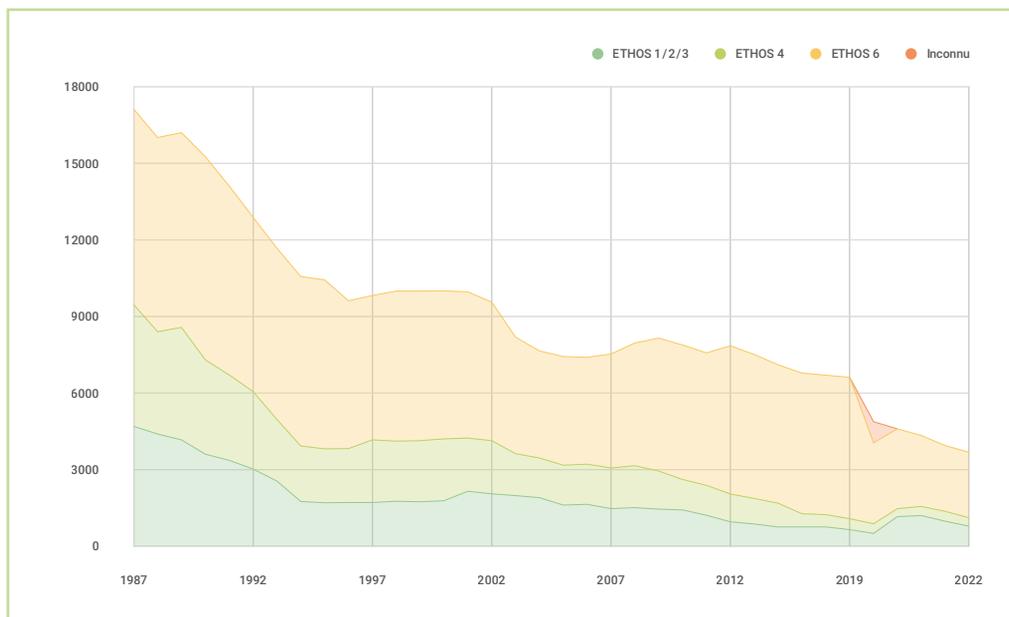
En 1987, la Finlande comptait plus de 17 110 personnes sans domicile⁵⁰, chiffre qui a drastique-

ment diminué sur le long cours (*figure 5*). Les dénombrements successifs mettent en lumière quelques variations significatives, notamment une augmentation de l'effectif recensé de 1996 jusqu'au tournant du millénaire, conséquence probable des répercussions de la grave crise économique du début des années 1990. Dans l'ensemble, les données statistiques témoignent surtout de l'efficacité des moyens déployés par la Finlande pour enrayer le sans-abrisme et le mal-logement : pour chaque enquête menée entre 2010 et 2022, une baisse du nombre de personnes sans domicile a été enregistrée.

Le succès de la Finlande tient à une stratégie nationale intégrée combinant aides financières, services d'accompagnement ciblés et développement du parc locatif. L'assistance financière est assurée par le système de prestations sociales

qui prévoit une allocation pour les personnes à faibles revenus couvrant environ 80 % des dépenses liées au logement. Une aide sociale d'urgence peut venir compléter cette allocation si elle s'avère insuffisante. L'accompagnement ciblé est principalement basé sur l'approche Housing First : les services d'aide fournissent un logement aux personnes sans domicile avant toute autre forme d'intervention médico-sociale. Cette approche permet notamment d'éviter les écueils qui peuvent survenir lorsque l'accès aux prestations est conditionné au fait d'avoir une adresse. Enfin, la Finlande a massivement investi dans des logements dédiés aux personnes sans domicile, soit en convertissant certains refuges existants en immeubles résidentiels, soit en construisant de nouveaux appartements. Entre 2016 et 2019, les subventions accordées par l'ARA

FIGURE 5 • FINLANDE
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES DÉNOMBRÉES PAR CATÉGORIE ETHOS LIGHT



Données ARA

ont permis de financer la construction de 2 200 logements. Indéniablement efficace, la stratégie finlandaise semble également moins onéreuse, les investissements étant largement compensés par la réduction des coûts de la prise en charge sociale : les évaluations font état d'économies annuelles de l'ordre de 9 600 à 15 000 euros par personne⁵¹. Par ailleurs, contrairement à ce qui a été observé dans d'autres pays, le système de l'aide aux personnes sans-abri s'est montré particulièrement résilient face à la crise sociale et sanitaire déclenchée par la pandémie, en particulier parce que de nombreuses personnes vulnérables étaient déjà logées et accompagnées dans des appartements individuels.

IRLANDE

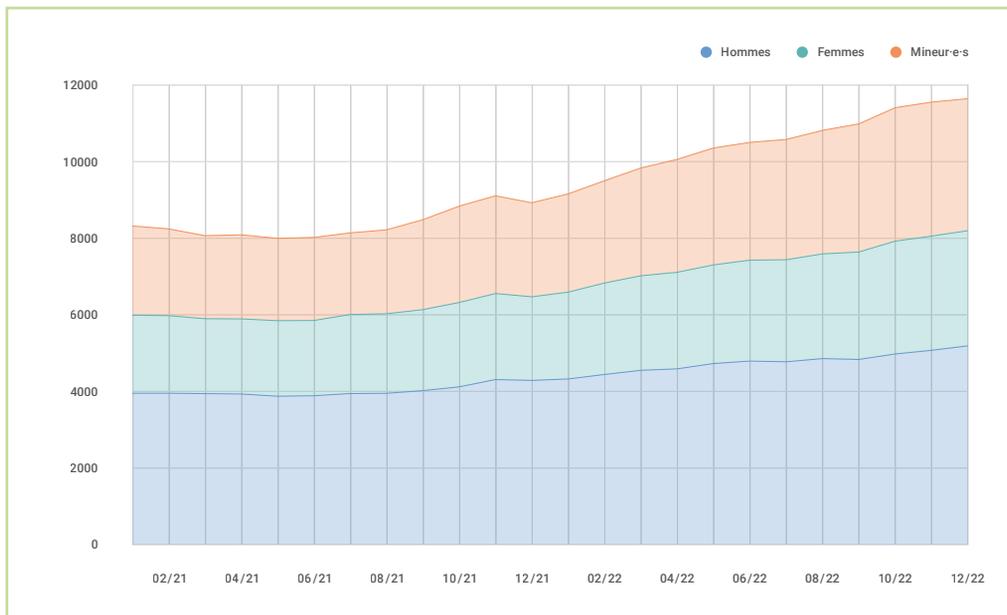
En Irlande, le ministère du logement, du gouvernement local et du patrimoine (DHLGH) publie tous les mois un rapport sur le nombre de bénéficiaires hébergé-e-s dans les centres d'urgence supervisés par l'Etat. Les données sont extraites du Pathway Accommodation & Support System (PASS)⁵², une base centralisée permettant à l'ensemble des prestataires de services et aux autorités locales de partager des informations sur la prise en charge des usager-e-s et de suivre en temps réel les taux d'occupation des centres. Ces statistiques servent donc autant à évaluer la mise en œuvre de la législation et de l'aide sociale qu'à mesurer l'évolution du sans-abrisme.

Au cours de la semaine du 24 au 30 décembre 2022, 11 632 personnes étaient prises en charge dans les centres d'hébergement d'urgence en Irlande⁵³. Cet effectif rassemble 5 571 adultes isolé-e-s et 1 594 familles regroupant au total 3 442 enfants. La répartition géographique de la population sans domicile est très inégale : la région de Dublin concentre à elle seule 72 % des bénéficiaires recensé-e-s (8 376 personnes). La grande majorité des adultes accueilli-e-s dans les centres d'hébergement ont la nationalité irlandaise

(4 971 personnes, soit 61 %). Les autres usager-e-s se répartissent entre ressortissant-e-s des pays de l'Espace économique européen ou du Royaume-Uni (1 826 personnes, soit 22 %) et personnes issues de pays tiers (1 393 personnes, soit 17 %).

Les statistiques extraites mensuellement du PASS permettent d'obtenir une vue longitudinale sur le sans-abrisme en Irlande (*figure 6*). Selon les données récoltées, le nombre de personnes faisant appel aux services d'hébergement a augmenté de 40 % au cours des deux dernières années. Une augmentation drastique qui n'est cependant pas complètement linéaire : la hausse très nette observée entre janvier et décembre 2022 (+27 %) contraste avec celle, plus relative, enregistrée entre janvier et décembre 2021 (+7 %). Si cette accélération reflète potentiellement l'inflation récente des prix impactant le marché locatif, selon plusieurs observateur-trice-s, l'explosion du sans-abrisme en Irlande appelle une explication plus structurelle : une pénurie de logements sociaux et abordables résultant des mesures de restriction budgétaire prises pour endiguer la crise financière de 2008. Au-delà de la hausse globale des effectifs accueillis en urgence au cours de l'année 2022, les chiffres enregistrés indiquent également des écarts marqués entre les différents sous-groupes de bénéficiaires. Alors que le nombre d'hommes est passé de 4 323 à 5 186 (+20 %) de janvier à décembre, celui des femmes est passé de 2 264 à 3 004 (+33 %). Dans le même temps, le nombre de familles hébergées a augmenté bien plus rapidement que celui des adultes isolé-e-s (respectivement +42 % et +16 %).

Parallèlement aux bilans statistiques mensuels, le ministère du logement, du gouvernement local et du patrimoine publie des rapports trimestriels chiffrant les différentes prestations fournies par les services d'aide. Ces rapports donnent notamment des informations sur le nombre de personnes pour lesquelles une solution de logement

FIGURE 6 • IRLANDE**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES HÉBERGÉES PAR GENRE ET PAR ÂGE**

Données Department of Housing, Local Government and Heritage

a pu être trouvée, soit directement au moment de leur prise en charge, soit à l'issue de leur séjour en centre d'hébergement. Au cours de l'année 2022, 5 472 adultes ont ainsi pu être orienté·e·s vers une location privée ou gérée par les autorités locales, ce qui représente une augmentation de 5 % par rapport à 2021. Par ailleurs, 240 contrats de locations dédiées à des programmes Housing First ont été créés en 2022 : le nouveau plan national lancé fin 2021 prévoit la mise en place de 1 319 locations de ce type d'ici 2026⁵⁴.

ITALIE

Fin 2022, l'Institut national de la statistique (ISTAT) a publié les résultats du recensement de la population résidant en Italie au 31 décembre 2021⁵⁵. Pour la première fois, cette édition donne

une série d'informations sur trois segments de la population auparavant non couverts : les personnes vivant dans des structures collectives (établissements scolaires, institutions médico-sociales, maisons de retraites, centres pénitentiaires, etc.), les personnes habitant dans des campements et les personnes sans domicile. Cette dernière catégorie a été évaluée sur la base de critères administratifs : ont été considérées comme sans-abri ou sans logement les personnes inscrites à ce titre dans les registres municipaux et celles enregistrées avec une adresse de référence auprès d'une association.

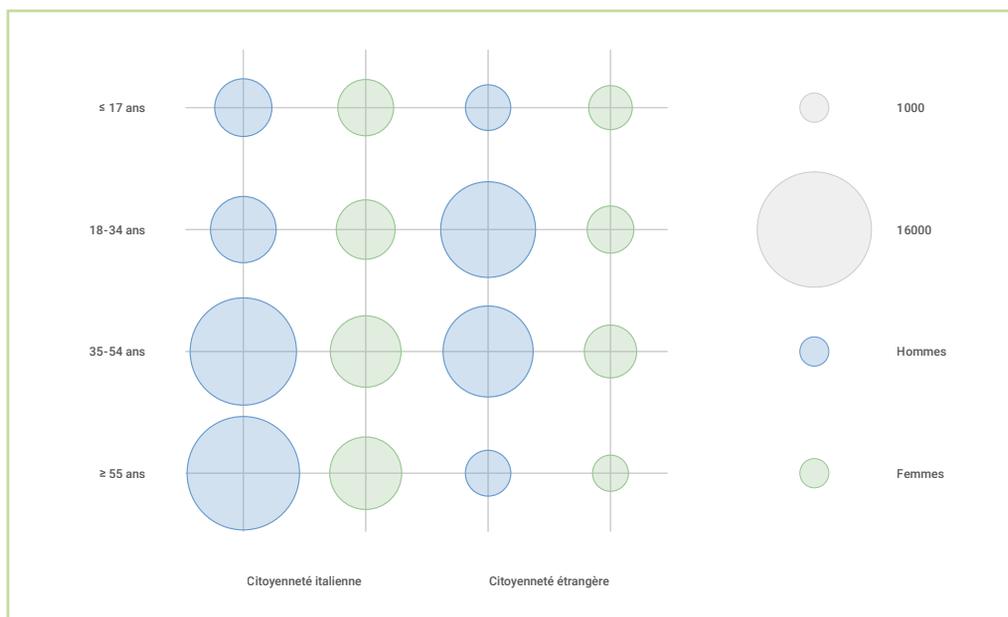
Au total, 96 197 personnes identifiées comme sans domicile ont été comptabilisées fin décembre 2021. Selon les acteurs et les actrices du secteur associatif, ce chiffre ne représente que très partiellement l'étendue du sans-abrisme et du mal

logement à l'échelle du territoire national. Ils et elles soulignent notamment que ce recensement, fondé exclusivement sur l'enregistrement des « signes de vie administrative », ne permet pas de couvrir l'ensemble des situations caractérisées par l'absence de « chez-soi ». Par ailleurs, ces acteur-trice-s déplorent l'impossibilité d'une comparaison avec les résultats des enquêtes précédemment menées, compte tenu de l'écart qui sépare les méthodologies employées.

La population sans domicile recensée est majoritairement masculine (68 %). Sa moyenne d'âge est de 42 ans et 62 % des personnes dénombrées ont plus de 35 ans. Les données collectées par ISTAT permettent de distinguer deux composantes : les citoyen-ne-s italien-ne-s et les ressortissant-e-s étranger-ère-s qui représentent 38 % de

l'effectif global. L'âge moyen est de 46 ans dans le premier groupe alors qu'il n'est que de 35 ans dans le deuxième⁵⁶. La composition par genre est également sensiblement différente dans les deux ensembles : le ratio est de 198 hommes pour 100 femmes parmi les personnes ayant la citoyenneté italienne et de 262 pour 100 parmi celles de nationalité étrangère. En stratifiant la population selon le genre, l'âge et la citoyenneté des personnes recensées (*figure 7*) apparaissent au moins deux sous-groupes significatifs : celui constitué des hommes italiens âgés de plus de 35 ans (15 760 personnes) et celui des hommes étrangers âgés de 18 à 34 ans (11 126 personnes). Un éventail de nationalités sont représentées parmi les personnes sans domicile étrangères : 56 % sont ressortissantes d'un pays africain, 22 % d'un pays européen et 17 % d'un pays asiatique.

FIGURE 7 - ITALIE
RÉPARTITION DES PERSONNES RECENSÉES PAR GENRE, PAR ÂGE ET PAR CITOYENNETÉ



Données Istituto Nazionale di Statistica

Les résultats indiquent également un taux important de personnes issues de pays en guerre ou politiquement instables tels que la Somalie, l'Afghanistan et l'Irak.

La répartition de la population sans domicile sur le territoire est très hétérogène. Sur les 2 198 municipalités dans lesquelles ont été dénombrées des personnes privées de logement, 6 villes concentrent à elle seules la moitié de l'effectif : Rome (23 %), Milan (9 %), Naples (7 %), Turin (5 %), Gênes (3 %) et Foggia (4 %). Dans les municipalités de Rome et Milan, la composante étrangère avoisine les 60 %. Cette dernière est beaucoup moins importante à Naples (9 %) qui compte par ailleurs une proportion de femmes sans domicile nette au-dessus de la moyenne nationale (50 %). Le nombre de personnes sans-abri ayant une citoyenneté étrangère est particulièrement élevé en Calabre, surtout dans la commune de San Ferdinando, connue pour héberger un vaste campement fait de tentes et d'abris de fortune. Dans cette commune, ce public représente environ 10 % de la population habitant la municipalité⁵⁷.

PAYS-BAS

Depuis 2009, le bureau central des statistiques (CBS) conduit une étude annuelle visant à évaluer la taille et la composition de la population sans domicile aux Pays-Bas. Cette estimation est calculée à partir de données puisées dans différentes bases administratives : registre national de la population, registre de l'aide sociale et registre des services de probation. La méthode statistique employée, dite de « capture-recapture », consiste à croiser ces différentes sources afin de déterminer la proportion de personnes sans-abri et mal logées dans la population nationale. L'extrapolation se fonde sur l'effectif des personnes âgées de 18 à 65 ans enregistrées comme sans domicile dans ces bases à la date de référence fixée, soit le 1^{er} janvier de l'année

concernée. Les résultats de l'étude n'incluent donc pas les personnes sans titre de séjour, celles-ci ne pouvant, par définition, être inscrites dans les registres⁵⁸. Le dénombrement couvre *a priori* plusieurs situations d'exclusion du logement : dormir à la rue ou dans des abris de fortune, séjourner dans des centres d'accueil ou des logements de transition, être hébergé-e temporairement par des ami-e-s, des connaissances ou des parents.

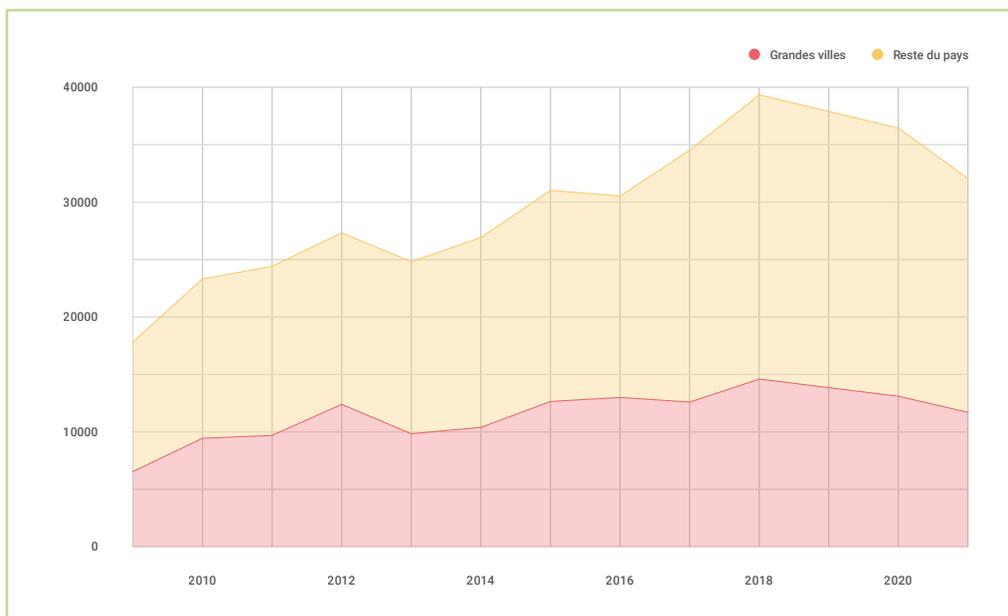
Au 1^{er} janvier 2021, le CBS estime à 32 000 le nombre de personnes âgées de 18 à 65 ans sans résidence permanente aux Pays-Bas⁵⁹. Les hommes sont très largement majoritaires au sein de cette population (83 %). La part des personnes de moins de 28 ans est évaluée à 18 % et celle des personnes de plus de 49 ans à 21 %. L'étude témoigne également d'une proportion importante de personnes sans domicile issues de l'immigration (62 %). Par ailleurs, celle-ci indique que 37 % des personnes sans-abri et mal logées vivent dans l'une des quatre plus grandes villes du pays : Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht.

Selon les estimations statistiques du CBS, la courbe du mal-logement est en train de s'inverser aux Pays-Bas. À la forte hausse observée entre 2009 et 2018 (+121 %) succède une diminution progressive du nombre de personnes sans domicile ces dernières années (-19 %). Entre janvier 2020 et janvier 2021, l'effectif est passé de 36 400 à 32 000 personnes (-12 %). Cette tendance à la baisse est particulièrement notable pour les personnes âgées de 18 à 27 ans (-33 % en un an). Le CBS souligne que leur part au sein de la population sans-abri et mal logée a chuté de 35 % à 18 % entre 2016 et 2021⁶⁰. Concernant la distribution géographique de la population (figure 8), les données collectées attestent de quelques variations au cours du temps. La part des personnes recensées dans les quatre grandes villes du pays est passé de 45 % en 2012 à 37 % en 2021.

Le gouvernement des Pays-Bas impute la baisse du nombre de personnes sans-domicile aux efforts politiques déployés ces dernières années : les municipalités ont mis à disposition 6 000 à 7 000 logements entre 2020 et 2021, les services d'aide à la gestion des dettes locatives ont été multipliés et le nombre d'expulsions dues à des impayés a été réduit⁶¹. De leur côté, les organisations travaillant avec les personnes sans-abri mais aussi les administrations de cer-

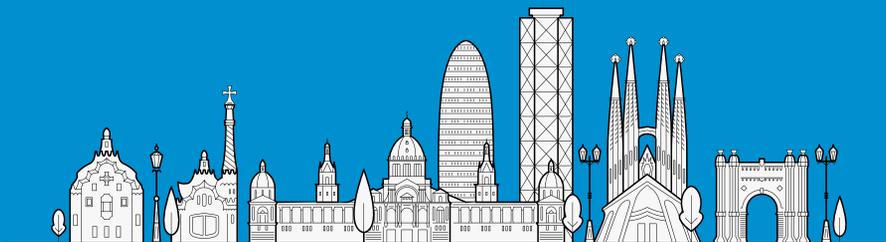
taines grandes villes remettent en question les résultats des dernières estimations chiffrées. En octobre 2022, les élu-e-s d'Amsterdam et d'Utrecht ont demandé au gouvernement de prendre des mesures immédiates au regard d'une situation jugée inquiétante⁶². Les associations, elles aussi, sont formelles : tous les services d'hébergement constatent un flux constant de nouveaux bénéficiaires⁶³.

FIGURE 8 • PAYS-BAS
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES RECENSÉES PAR SITUATION GÉOGRAPHIQUE



Données Centraal Bureau voor de Statistiek

SANS-ABRI DANS LES GRANDES



BARCELONE

BARCELONE 1063 personnes à la rue
mai 2022 +19% en une année

XAPSL (2022)
*Diagnosi 2022. La situació del
sensellarisme a Barcelona,
Barcelona : XAPSL*

<https://www.sensellarisme.cat/wp-content/uploads/Diagnosi-2022.-La-situacio-del-sensellarisme-a-Barcelona.-Evolucio-i-relacio-amb-el-mercat-laboral.pdf>

BERLIN



BERLIN 965 personnes à la rue
29 janvier 2020 1011 personnes hébergées en urgence

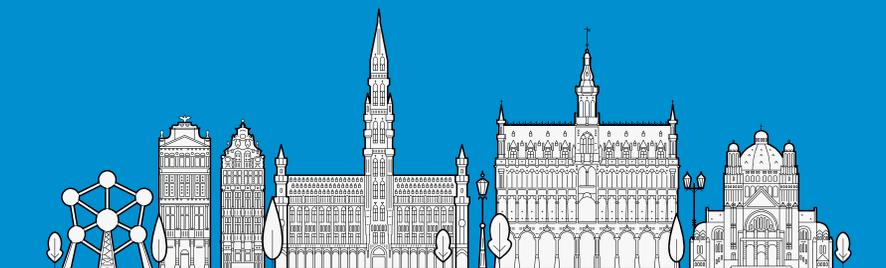
Zeit der Solidarität (2020)
*Nacht der Solidarität : Berlins
erste zahlenmäßige Erfassung
und Befragung 2020,
Berlin : Stadt Berlin*

<https://zeitdersolidaritaet.de/ergebnisse/erste-zahlenmaessige-erfassung-und-befragung-2020/>

BRUXELLES

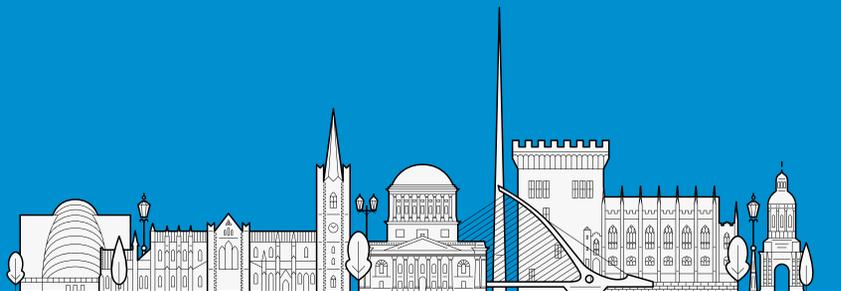
Bruss'help (2021)
*Dénombrement des
personnes sans-abri et mal
logées en Région de
Bruxelles-Capitale
Bruxelles : Bruss'help,*

http://www.bruss'help.org/images/Denombrement_2020_vdef.pdf



BRUXELLES 719 personnes à la rue
9 novembre 2020 1928 personnes hébergées en urgence

NS MÉTROPOLLES



DUBLIN 8376 personnes hébergées en urgence
décembre 2022 + 31% en une année



DUBLIN

Dublin Region Homeless Executive (2022)
Monthly Report to Dublin City Councillors on Homelessness, Dublin : DRHE

<https://www.homelessdublin.ie/content/files/Homeless-update-34-December-2022.pdf>



PARIS

Atelier parisien d'urbanisme (2022)
Les personnes sans-abri à Paris la nuit du 20-21 janvier 2022, Étude, Paris : APUR

<https://www.apur.org/fr/nos-travaux/personnes-sans-abri-paris-nuit-20-21-janvier-2022>



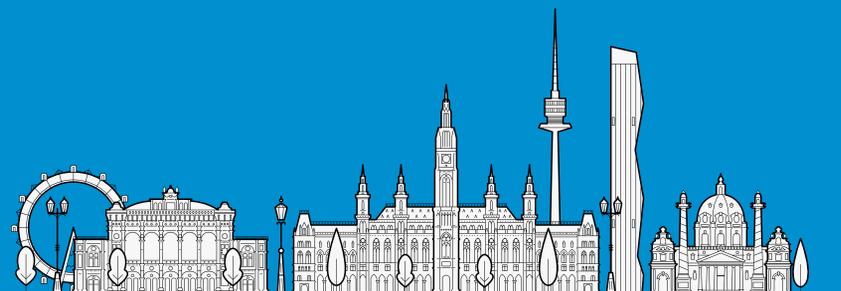
VIENNE

FSW (2021)
Zahlen, Daten, Fakten 2021 des Fonds Soziales Wien und seiner Tochterunternehmen, Wien : FSW

https://2021.fsw.at/uploads/downloads/GB_Zahlen-Daten-Fakten-2021.pdf



PARIS 2598 personnes à la rue
20 janvier 2022 69% vivent à la rue depuis plus d'un an



VIENNE 12460 bénéficiaires des services d'aide
année 2021 + 50% en dix ans

5. DES ENGAGEMENTS EUROPÉENS POUR METTRE FIN AU SANS-ABRISME

« Le sans-abrisme est la forme la plus extrême d'exclusion sociale et il est en augmentation dans toute l'Union européenne. Nous devons agir maintenant. La Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme aidera les partenaires à partager leurs expériences et les mesures politiques qui ont fonctionné dans leurs régions et leurs villes, afin que nous puissions réduire radicalement le sans-abrisme en Europe. »

Nicolas Schmit, Commissaire européen à l'emploi et aux droits sociaux, 21 juin 2021.

Si la Commission européenne n'est pas en mesure de proposer des législations contraignantes en matière de lutte contre le sans-abrisme, elle peut prendre des dispositions pour coordonner et soutenir les politiques des États membres en ce sens. Le Socle européen des droits sociaux (SEDS)⁶⁴ constitue depuis 2017 le cadre de la politique sociale de l'Union Européenne : il s'agit d'une liste de 20 principes censés guider l'Europe vers plus d'équité et d'inclusion, un ensemble de balises que les autorités nationales, régionales et locales sont invitées à suivre⁶⁵. Le principe 19 porte spécifiquement sur le logement social, l'aide au logement, la prévention des expulsions forcées et l'accès aux services pour les personnes sans domicile. Et parmi les initiatives lancées par la Commission dans le cadre de la mise en œuvre de son plan d'action, figure notamment la Plate-forme européenne de lutte contre le sans-abrisme (EPOCH)⁶⁶.

La déclaration sur la plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme⁶⁷ à été signée le 21 juin 2021 à l'occasion de la conférence organisée par la présidence portugaise du Conseil

de l'UE. Le commissaire à l'emploi et aux droits sociaux, Nicolas Schmit, des ministres nationaux, des représentant·e·s du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions, des organisations de la société civile, des partenaires sociaux et des villes se sont engagé·e·s conjointement à œuvrer à la fin du sans-abrisme d'ici 2030. C'est la première fois que les institutions européennes et les États membres témoignent d'un réel engagement politique visant à faire disparaître toute forme de privation de logement et qu'ils acceptent de travailler ensemble pour atteindre cet objectif. Depuis, plusieurs démarches ont été entreprises pour poser les bases d'une structure et initier diverses activités. Tous les États membres ont désigné des fonctionnaires responsables pour les représenter au sein de la plate-forme, et un comité de pilotage, présidé par l'ancien Premier ministre belge Yves Leterme, a été mis en place. Le programme de travail d'EPOCH a été adopté lors d'une deuxième réunion ministérielle organisée par la présidence française du Conseil de l'UE en février 2022⁶⁸. Il définit trois volets d'opérations (collecte et analyse de données, échange de connaissances, financement). Une série d'activités concrètes ont été lancées depuis :

1. Des événements dédiés au partage des connaissances pour les fonctionnaires responsables des politiques de lutte contre le sans-abrisme des États membres.
2. Un projet pilote de dénombrement des personnes sans-abri et mal logées, basé sur une méthodologie commune, dans différentes villes européennes en 2024.
3. Un programme de renforcement des compétences et des connaissances pour les États

membres et les parties prenantes qui débutera à partir de 2024.

4. Un appel à projets qui sera lancé en 2024 pour soutenir et financer l'innovation dans le domaine de la lutte contre l'exclusion du logement.
5. Une étude de l'OCDE sur le développement d'un cadre commun de suivi du sans-abrisme et d'une boîte à outils pour alimenter les stratégies nationales.
6. Une collecte de données réalisée par Eurostat, l'organisme statistique de l'UE, sur l'expérience de l'absence de « chez-soi » au sein de la population : un module qui sera inclus dans l'enquête de l'Union européenne sur le revenu et les conditions de vie de 2023 (EU-SILC).
7. Un groupe de travail axé autour du financement, dirigé par la Commission européenne et la Banque de développement du Conseil de l'Europe, visant à favoriser la mise en relation des projets portant sur le logement avec les opportunités de subventions et de prêts européens.

Ces activités n'en sont encore qu'à leurs débuts et nul ne peut pour le moment préjuger de leur impact. Elles témoignent cependant d'un engagement sans précédent de la Commission européenne. EPOCH est un travail en cours : la plate-forme constitue une forme expérimentale de coordination politique qui présente plusieurs caractéristiques inhabituelles. Elle est entièrement volontaire et ses activités se déploient en grande partie en dehors des structures formelles telles que le Conseil « Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs » (EPSCO) et le Comité de protection sociale (CPS). Son approche se veut adaptée à un secteur où le champ d'action et les possibilités d'une forte implication de l'UE sont limités. Il est clair qu'une telle initiative comporte des écueils, mais l'existence de cette première action politique de l'UE en matière de

lutte contre l'absence de « chez-soi » est encourageante. EPOCH a le potentiel pour engager décideur·euse·s politiques et parties prenantes au service d'un objectif commun, et ainsi contribuer à un changement progressif en développant la connaissance, l'apprentissage et le débat, en améliorant le suivi et les données, en mobilisant les fonds et les instruments financiers européens adéquats.

De nombreux domaines de la politique et de la législation européennes influencent directement ou indirectement le sans-abrisme et le mal logement : la migration, la libre circulation, la lutte contre les discriminations, la gouvernance économique et fiscale, le Green Deal, la santé, etc. Les interactions entre ces politiques et l'exclusion du logement ne sont souvent ni reconnues, ni prises en compte, avec de lourdes conséquences. La législation européenne sur l'asile, par exemple, oblige les États membres à offrir aux demandeurs et demandeuses des conditions d'accueil appropriées. Pourtant, dans de nombreux pays, ils et elles sont massivement confronté·e·s au sans-abrisme et à l'indigence, une violation du droit européen trop souvent restée sans réponse. Une action efficace contre l'exclusion du logement à l'échelle de l'UE nécessite d'aller au-delà des initiatives isolées en matière de politique sociale. L'un des principaux enjeux de la plate-forme sera donc d'arriver à connecter les différents domaines politiques de l'UE pour s'assurer qu'ils contribuent à prévenir et à enrayer le sans-abrisme.

La Plate-forme européenne de lutte contre le sans-abrisme a le potentiel requis pour devenir un forum réel et indispensable permettant de faire progresser les politiques des pays de l'UE. Mais les ambitions des instances européennes ne pourront pas se substituer à la volonté politique des autorités locales, régionales et nationales. Pour ne pas se résumer à de vagues déclarations d'intention, EPOCH doit pouvoir

soutenir concrètement l'amélioration progressive des politiques et des services en offrant des outils et des activités tangibles. Elle devra aussi progressivement s'assurer que toutes les politiques européennes concernées jouent leur rôle dans la prévention et la prise en charge du mal logement.

La FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre saluent l'engagement de la Commission européenne et

sont prêtes à la fois à contribuer à la plate-forme et à soumettre ses résultats à un examen rigoureux. En vue des élections européennes de 2024, nous appelons à un soutien politique fort de la part des États membres, des parties prenantes et des représentant-e-s des institutions de l'UE afin qu'EPOCH puissent œuvrer à des progrès significatifs pour mettre fin au sans-abrisme d'ici 2030.

1

FMI (2023) – *Perspectives de l'économie mondiale : janvier 2023. Inflation au sommet et croissance en berne*, Washington : FMI, URL : <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023>.

2

BAG W (2022/11/23) – « Wohnungslosenhilfe zum Bürgergeld : Unbürokratische und existenzsichernde Grundsicherung notwendig, die Wohnungsverluste verhindert ! », URL : https://www.bagw.de/de/presse/show?tx_netnews_newsview%5Baction%5D=show&tx_netnews_newsview%5Bcontroller%5D=News&tx_netnews_newsview%5Bnews%5D=252&cHash=4a372f51fa711a5770e495b242378019.

3

Paritätische Wohlfahrtsverband (2022/10/21) – « Umfrage in sozialen Einrichtungen zu steigenden Energiekosten : 90 Prozent der Einrichtungen und Dienste sind gefährdet ! », URL : <https://www.der-paritaetische.de/alle-meldungen/umfrage-in-sozialen-einrichtungen-zu-steigenden-energiekosten-90-prozent-der-einrichtungen-und-dienste-sind-gefaehrdet/>.

4

Die Bundesregierung (2023) – « Produktion und Arbeitsplätze sichern », URL : <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/entlastung-fuer-deutschland/schutzschirm-wirtschaft-2125040>.

5

Unafo (2022) – « Coûts de l'énergie : La Pénennité Du Logement Accompagné Est En Danger ! », URL : <https://www.unafo.org/centre-de-ressources/coûts-de-lenergie-la-perennite-du-logement-accompagne-est-en-danger/>.

6

Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora (2022/09/12) – « Povertà energetica e cambiamento climatico », URL : <https://www.fiopsd.org/poverta-energetica-e-cambiamento-climatico/>.

7

Repubblica Italiana (2022/07/23) – « Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza », *Gazzetta Ufficiale DL/144*, URL : https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-11-17&atto.codiceRedazionale=22A06657&elenco30giorni=false.

8

Conseil de l'Union européenne (2001/07/20) – « Directive du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil », *Journal officiel des Communautés européennes*, Directive n°2001/55/CE, URL : <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/tra>.

9

Conseil de l'Union européenne (2022/03/04) – « Décision d'exécution du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive n°2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire », *Journal officiel de l'Union européenne*, Décision d'exécution n°2022/382, URL : https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_imp/2022/382/oj/tra.

10

Ibid.

11

Commission européenne (2022/03/04) – « Ukraine : la Commission propose une protection temporaire pour les réfugiés, et des lignes directrices concernant les contrôles aux frontières », URL : https://france.representation.ec.europa.eu/informations/ukraine-la-commission-propose-une-protection-temporaire-pour-les-refugies-et-des-lignes-directrices-2022-03-02_fr.

12

Conseil de l'Union européenne & Parlement de l'Union européenne (2022/04/06) – « Règlement du 6 avril 2022 modifiant les règlements n°1303/2013 et n°223/2014 en ce qui concerne l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE) », *Journal officiel de l'Union européenne*, Règlement n°2022/562, URL : <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/562/oj/tra>.

13

Commission européenne (2022/03/08) – « Ukraine : un financement au titre de la politique de cohésion pour aider les réfugiés », URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_1607.

14

Conseil de l'Union européenne & Parlement de l'Union européenne (2022/10/19) – « Règlement du 19 octobre 2022 modifiant le règlement n°1303/2013 et le règlement n°2021/1060 en ce qui concerne une flexibilité supplémentaire pour faire face aux conséquences de l'agression militaire menée par la Fédération de Russie FAST (Assistance flexible aux territoires) - CARE, *Journal officiel de l'Union européenne*, Règlement n°2022/2039, URL : <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2039/oj/tra>.

15

Conseil de l'Union européenne (2023) – « Solidarité de l'UE avec l'Ukraine », URL : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>.

16

Conseil de l'Union européenne (2001/07/20) – « Directive n°2001/55/CE », *transpositions nationales*, URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=CELEX_32001L0055.

17

UNHCR & REACH (2022) – « Refugees from Ukraine in Poland : Profiling Update (September 2022) », URL : <https://data.unhcr.org/en/documents/details/97157>.

18

Unia Metropolii Polskich (2022) – « Social and Psychological Consequences of Housing Solutions for Refugees from Ukraine », URL : https://metropolie.pl/fileadmin/news/2022/10/SOCIAL_AND_PSYCHOLOGICAL_EFFECTS_07_10_eng.pdf.

19

Norwegian Refugee Council & Polish Center for International Aid (2022) – *Equality versus Equity : How Complementary Approaches Are Required to Support Vulnerable Ukrainian Refugees*, Oslo / Warsaw : NRC / PCPM, URL : <https://pcpm.org/pl/equality-versus-equity-how-complementary-approaches-are-required-to-support-vulnerable-ukrainian-refugees.html>.

20

Sif aktérú pro domov (2022/11/29) – « The discussion of the impact of the Ukrainian (and other) crisis on homelessness in the Czech Republic », EPOCH meeting.

21

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022) – « Zuwanderungsmonitor (Oktober 2022) », URL : https://doku.lab.de/arbeitsmarkt/daten/zuwanderungsmonitor_2210.pdf.

22

OCDE (2022/07/27) – « Housing Support for Ukrainian Refugees in Receiving Countries », URL : <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/housing-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-9c2b4404/>.

23

Voir notamment : European Observatory on Homelessness (2014) – *Extent and Profile of Homelessness in European Member States : A Statistical Update*, EOH Comparative Studies on Homelessness n° 4, Brussels : FEANTSA.

24

Baptista I. & Marlier E. (2019) – *Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe : A Study of National Policies*, Brussels : European Commission / ESPN, URL : <https://data.europa.eu/doi/10.2767/624509.p.24-26>.

25

FEANTSA (2007) – « ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion », URL : <https://www.feantsa.org/download/en-16822651433655843804.pdf>.

26

FEANTSA (2007) – « ETHOS Light - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion », URL : <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ethos-light-0032417441788687419154.pdf>.

27

Pour des explications détaillées sur l'élaboration des catégories ETHOS voir : Edgar B. & Meert H. (2005) – *Fourth European Review of Statistics on Homelessness*, Brussels : FEANTSA ; Busch-Geertsema V. (2010) – « Defining and Measuring Homelessness » in Busch-Geertsema V., O'Sullivan E., Pleave N. & Quilgars D. (dir.), *Homelessness Research in Europe*, Brussels : FEANTSA, p.19-39.

28

Baptista I. & Marlier E. (2019) – *Fighting Homelessness and Housing Exclusion in Europe - A Study of National Policies*, op. cit., p. 12 (traduction libre).

29

Les résultats statistiques varient d'autant plus que certains pays comptabilisent des publics souvent laissés hors-champ. En Allemagne, par exemple, les réfugié·e·s statutaires sans domicile constituent une part conséquente des personnes prises en charge dans les centres d'hébergement.

30

Hermans K. & Pleave N. (2020) – « Counting All Homelessness in Europe : The Case for Ending Separate Enumeration of "Hidden Homelessness" », *European Journal of Homelessness*, vol. 14, n° 3, p.50-51.

31

S'il a été possible de mettre visuellement en évidence l'indifférenciation fréquente entre les catégories ETHOS Light 2 et 3 dans le tableau, la porosité régulièrement observée entre les catégories 1 et 5 n'a pu être restituée. Pourtant, il existe bel et bien un continuum entre ces deux situations : dans de nombreux cas, il est difficile de distinguer les personnes contraintes de passer la nuit dans l'espace public de celles ayant recours à des abris de fortune.

32

Bundesministerium der Justiz (2020/03/04) – « Wohnungslosenberichterstattungsgesetz Vom 4. März 2020 », BGBl GV/432020/437, URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/woberichtsg/index.html>.

33

Statistisches Bundesamt (2022) – « Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen », URL : <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?sequenz=statistikTabellen&selectionname=22971#abreadcumb>.

34

GISS & Kantar Public (2022) – *Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz*, Forschungsbericht, Bremen / München : Bundesministerium für Arbeit und Soziales, URL : https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-505-empirische-untersuchung-zum-wohnungslosenberichterstattungs-gesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

35

BMAS (2022) – *Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit 2022*, Bonn : Bundesministerium für Arbeit und Soziales, URL : https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/pm-kurzmeldung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

36

Ibid., p. 58.

37

En Autriche, deux conditions préalables doivent être remplies pour que le bureau d'enregistrement confirme cette adresse de référence : la personne sans domicile doit apporter la preuve de son ancrage sur le territoire municipal depuis au moins un mois et témoigner de l'existence d'un point de contact régulièrement visité.

38

BMSGPK (2021) – *Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2020. Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich*, Wien : Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, URL : https://www.sozialministerium.at/dam/jcr_6ec5ef97-7e1d-4282-b00a-9423cdf7b63/Kennzahlen%20zu%20Lebensbedingungen_2020.pdf.

39

Ibid., p. 31.

40

Statistik Austria (2022) – *Wohnen 2021. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik*, Wien : Statistik Austria, URL : <https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Wohnen-2021.pdf>, p. 88.

41

Benjaminsen L. (2022) – *Hjemløshed i Danmark 2022. National kortlægning*, København : VIVE, URL : <https://www.vive.dk/media/pure/18153/9732199>.

42

Ibid., p. 11.

43

Ibid., p. 47.

44

Ibid., p. 25.

45

Instituto Nacional de Estadística (2022) – « Survey on Homeless People 2022 », URL : https://www.ine.es/dynqs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176817&menu=ultiDatos&idp=1254735976608.

46

Instituto Nacional de Estadística (2022) – « Encuesta a las personas sin hogar. Notas de prensa », URL : https://www.ine.es/prensa/epsh_2022.pdf, p. 2.

47

Ibid., p. 6.

48

Ibid., p. 8.

49

ARA (2022) – *Homeless People 2021*, Lahti : ARA, URL : [https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness-reports/Homelessness_in_Finland_2021\(63305\)](https://www.ara.fi/en-US/Materials/Homelessness-reports/Homelessness_in_Finland_2021(63305)).

50

Ibid., p. 28.

51

Boone L., Cornuëde B. & Plouin M. (2021/12/13) – « Finland's Zero Homeless Strategy : Lessons from a Success Story », ECOSCOPE, URL : <https://oecd-ecoscope.blog/2021/12/13/finlands-zero-homeless-strategy-lessons-from-a-success-story/>.

52

Dublin Region Homeless Executive (2022) – « Pathway Accommodation & Support System », URL : <https://www.homelessdublin.ie/info/pass>.

53

Department of Housing, Local Government and Heritage (2022) – *Monthly Homelessness Report December 2022*, Dublin : Government of Ireland, URL : <https://www.gov.ie/en/publication/22abb-homeless-report-december-2022/>.

54

Department of Housing, Local Government and Heritage (2022) – *Homeless Quarterly Progress Report : Quarter 4 2022*, Dublin : Government of Ireland, URL : <https://www.gov.ie/en/publication/6c594-homeless-quarterly-progress-report-for-q4-2022/>.

55

Istituto Nazionale di Statistica (2022/12/15) – « Popolazione residente e dinamica demografica. Comunicato stampa », URL : <https://www.istat.it/it/archivio/278826>.

56

Istituto Nazionale di Statistica (2022) – *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2021*, Roma : ISTAT, URL : <https://www.istat.it/files/2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>, p. 15.

57

Ibid., p. 16.

58

Centraal Bureau voor de Statistiek (2022) – « Dakloos in Nederland », URL : <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/dakloos-in-nederland>.

59

Centraal Bureau voor de Statistiek (2021/11/02) – « Aandeel jongere daklozen in 5 jaar tijd gehalveerd », URL : <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/44/aandeel-jongere-daklozen-in-5-jaar-tijd-gehalveerd>.

60

ibid.

61

Rijksoverheid (2022) – « Woonruimte en begeleiding voor dakloze mensen », URL : <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/beschermde-wonen-en-maatschappelijke-opvang/woonruimte-en-begeleiding-voor-dakloze-mensen>.

62

NOS (2022/10/14) – « Utrecht en Amsterdam bezorgd om toename daklozen : "Alle seinen op rood" », NOS, URL : <https://nos.nl/artikel/2448395-utrecht-en-amsterdam-bezorgd-om-toename-daklozen-alle-seinen-op-rood>.

63

Valente (2023/04/01) – « Dakloosheidscijfers roepen vragen op », Valente, URL : <https://www.valente.nl/nieuws/reactie-valente-cbs-cijfers-dakloosheid/>.

64

European Commission (2021) – « Socle européen des droits sociaux », URL : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_fr.

65

European Commission (2023) – « Les 20 principes clés du socle européen des droits sociaux », URL : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights-20-principles_fr.

66

European Commission (2022) – « Plateforme européenne de lutte contre le sans-abrisme », URL : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1550&langId=fr>.

67

Portuguese presidency of the Council of the EU (2021/06/21) – « Lisbon Declaration on the European Platform on Combating Homelessness », URL : <https://www.2021portugal.eu/en/news/lisbon-declaration-on-the-european-platform-on-combating-homelessness/>.

68

Présidence française de Conseil de l'UE (2022/02/28) – « Governance, Work Programme and Way Forward for the European Platform on Combating Homelessness », URL : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/plateformeEN.pdf>.