



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2010

# LE PROGRAMME FINLANDAIS DE LUTTE CONTRE LE SANS- ABRISME DE LONGUE DURÉE

HELSINKI, 2-3 DÉCEMBRE 2010

## RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et inclusion



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE  
ET D'INCLUSION SOCIALE  
2010

LE PROGRAMME FINLANDAIS DE  
LUTTE CONTRE LE SANS-ABRISME  
DE LONGUE DURÉE

VOLKER BUSCH-GEERTSEMA

ASSOCIATION POUR LA PLANIFICATION ET LA RECHERCHE SOCIALES  
(GESELLSCHAFT FÜR INNOVATIVE SOZIALFORSCHUNG UND  
SOZIALPLANUNG – GISS), BRÈME (ALLEMAGNE)

HELSINKI, 2-3 DÉCEMBRE 2010

## RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la  
Commission européenne  
Emploi, affaires sociales  
et inclusion



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et inclusion » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2011

PRINTED IN BELGIUM



---

## Table des matières

A. Le contexte européen	5
B. Le programme finlandais de lutte contre le sans-abrisme de longue durée	14
C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes	22
D. Discussions lors de l'examen par les pairs	29
E. Conclusions et principaux enseignements	38
Références	42
Annexes	46



## A. Le contexte européen

### Cadre et développements stratégiques majeurs

Le principal instrument de développement et de mise en œuvre de la politique sociale au niveau de l'UE est la méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale. Le sans-abrisme figure, depuis le lancement de la MOC sociale en 2000, parmi les priorités de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, alors que « l'accès à un logement décent » et « garantir des logements décents à tous », de même que la prévention du sans-abrisme, étaient cités en tant qu'objectifs importants dès les premières publications de la Commission concernant le processus d'inclusion sociale (voir Frazer et al, 2010; Frazer, 2009), un certain temps s'est écoulé avant que le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement trouvent réellement leur place dans le débat européen sur les politiques sociales, et que ces problématiques soient définies comme des priorités dans le cadre de la MOC sociale (Spinnewijn, 2009 et Calandrino, 2010).

L'un des éléments clés de la MOC sociale est le rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale publié chaque année par la Commission européenne en concertation avec le Comité de la protection sociale du Conseil européen. Ce rapport fait le bilan des tendances les plus récentes en matière de protection sociale et d'inclusion sociale dans les différents États membres de l'UE. Il stipule dans sans son édition 2009, qu'« il convient de poursuivre l'action menée pour remédier au sans-abrisme, qui est une forme d'exclusion extrêmement grave » (Conseil de l'Union européenne, 2009: p.2) et il fait du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement des thèmes spécifiques de son édition 2010, ainsi que des rapports nationaux des États membres sur lesquels il se fonde. Le rapport conjoint 2010, adopté en mars 2010 par la Commission européenne et le Conseil des ministres, demande aux États membres de développer des stratégies efficaces de lutte contre l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme, et recommande à cette fin une série d'éléments (Conseil de l'Union européenne, 2010: p.8-9), parmi lesquels:

- une gouvernance efficace (impliquant tous les acteurs concernés);
- une base d'information et d'évaluation (y compris des données précises et cohérentes sur le sans-abrisme);



- des objectifs clairement formulés (prévention du sans-abrisme, réduction de sa durée, concentration des efforts sur les cas les plus graves, amélioration de la qualité des services destinés aux sans-abri et offre de logements abordables, par exemple);
- des politiques intégrées (combinant une aide financière aux personnes, une réglementation efficace et des services sociaux de qualité aisément accessibles aux sans-abri);
- les logements sociaux et publics en tant que solutions de premier plan au problème des sans-abri; et
- l'adaptation des politiques aux nouveaux groupes à risque (y compris les travailleurs immigrés et mobiles).

Le Conseil européen a adopté en juin 2010 une nouvelle stratégie baptisée « Europe 2020 » qui fixe les priorités pour les dix prochaines années. Le nouvel objectif en matière de pauvreté est défini comme suit: « favoriser l'inclusion sociale, en particulier en réduisant la pauvreté, en s'attachant à ce que 20 millions de personnes au moins cessent d'être confrontées au risque de pauvreté et d'exclusion ». <sup>1</sup> Aucun objectif spécifique n'a été fixé concernant le sans-abrisme, mais la proposition « Europe 2020 » de la Commission prévoit une Plateforme européenne contre la pauvreté qui s'efforcera « de faire évoluer la méthode ouverte de coordination en matière d'exclusion et de protection sociales vers une plateforme de coopération, de révision par les pairs et d'échange de bonnes pratiques, et vers un instrument visant à stimuler l'engagement des acteurs publics et privés, et d'adopter des mesures concrètes ». L'une des tâches dévolues aux États membres sera de s'attacher « à créer et à appliquer des mesures répondant aux particularités des groupes à risque » et les sans-abri sont explicitement cités parmi ces groupes. <sup>2</sup>

Le Réseau d'experts indépendants en inclusion sociale a produit fin 2009 un rapport sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement dans les États membres de l'UE qui formule 15 suggestions concrètes en vue de lever les principaux obstacles rencontrés, à la fois au niveau national et au niveau européen, dans la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion sociale; il cite à cet égard un engagement

<sup>1</sup> Pour les conclusions du Conseil européen, voir <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115348.pdf>

<sup>2</sup> Voir [http://europa.eu/press\\_room/pdf/complet\\_fr\\_barroso\\_-\\_europe\\_2020\\_-\\_fr\\_version.pdf](http://europa.eu/press_room/pdf/complet_fr_barroso_-_europe_2020_-_fr_version.pdf), p. 20-21.



politique insuffisant, la méconnaissance du problème, l'absence d'accord sur les définitions et les indicateurs appropriés, et l'absence ou l'insuffisance de sources de données et d'outils de suivi (Frazer et Marlier, 2009: p.2).<sup>3</sup> L'une des suggestions porte sur l'élaboration de stratégies intégrées pour prévenir et réduire le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement.

Il convient encore de citer au titre des évolutions importantes qui ont influencé ces dernières années le cadre stratégique au niveau de l'UE:

- La déclaration écrite en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue, adoptée par le Parlement européen en 2008. Ce texte invite le Conseil à prendre un engagement à l'échelle de l'Union en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue d'ici 2015 et invite la Commission à rendre compte chaque année des actions entreprises et des progrès réalisés à cette fin par les États membres.<sup>4</sup>
- Le Parlement a adopté le 16 décembre 2010 une autre déclaration écrite réclamant une stratégie ambitieuse en faveur des personnes sans-abri dans l'Union. Il y invite la Commission européenne à aider les États membres à élaborer des stratégies nationales efficaces et cite plusieurs objectifs d'action prioritaires tels que « personne ne devrait dormir dans la rue; personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée; personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire; personne ne devrait sortir d'une institution sans option de relogement; aucun jeune ne devrait finir sans-abri du fait de la transition vers une vie indépendante ».<sup>5</sup>
- L'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2010) aborde les besoins des personnes sans domicile et reconnaît cette problématique comme un domaine d'action prioritaire.
- Le Comité des Régions (2010) a adopté lors de sa session plénière des 5 et 6 octobre 2010 une série de recommandations concernant la lutte contre le sans-abrisme. Parmi celles-ci: « la lutte contre le sans-abrisme doit être l'une des priorités des mesures prises par l'UE dans le cadre de sa

3 Voir <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>

4 Voir [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6\\_TA%282008%290163&language=FR](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=P6_TA%282008%290163&language=FR)

5 Voir <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0499&language=FR>



politique d'inclusion sociale » et « L'on ne saurait trop insister sur le fait que l'absence de logement est un problème en soi. Les bons résultats obtenus par l'initiative Housing First doivent avoir un plus grand impact, étant entendu que l'offre d'un logement doit aller de pair avec l'octroi aux sans-abri du soutien dont ils ont besoin pour affronter d'autres problèmes liés à leur situation ». Le Comité recommande également l'utilisation de la définition du sans-abrisme utilisée par la typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS) développée par la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)<sup>6</sup>, et l'intensification des échanges d'information au niveau européen concernant des modèles de bonnes pratiques en matière de prévention et de lutte contre le sans-abrisme.<sup>7</sup>

- Une Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a été organisée par la Présidence belge et la Commission européenne les 9 et 10 décembre 2010 à l'exemple de la conférence nationale de consensus sur le sans-abrisme tenue en France en 2007 (voir Loison-Leruste, 2008). Deux des six questions clés au programme de la Conférence de consensus ont revêtu un intérêt particulier dans le cadre du présent examen par les pairs (« Mettre un terme à l'absence de chez-soi: un objectif réaliste? » et « Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez-soi? »), et la Finlande a été présentée par plusieurs orateurs comme un exemple positif de lutte contre le sans-abrisme.<sup>8</sup> Les recommandations politiques du Jury, publiées au début du mois de février 2011<sup>9</sup>, stipulent que « Le jury considère que mettre un terme à l'absence de chez-soi est un objectif réaliste » et que « la mise à disposition d'un accompagnement adéquat en fonction des besoins peut mener à des solutions durables pour toutes les personnes sans domicile, y compris les personnes qui ont été en situation d'absence de chez-soi pendant une longue période et qui ont des besoins complexes en termes

6 Voir <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?page=546> et Edgar (2009).

7 Voir [http://coropinions.cor.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp\\_public\cdr\ecos-\dossiers\ecos-v-001\fr\cdr18-2010\\_fin\\_ac\\_fr.doc](http://coropinions.cor.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp_public\cdr\ecos-\dossiers\ecos-v-001\fr\cdr18-2010_fin_ac_fr.doc)

8 Pour de plus amples informations, voir <http://www.mi-is.be/be-nl/europa/consensusconferentiedakloosheid> et <http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1301>. Pour les contributions des experts, voir [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus\\_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf).

9 Voir Jury Conférence européenne de consensus (2011), [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus\\_Conference/Outcomes/2011\\_03\\_10\\_FINAL\\_report\\_jury\\_recommendations\\_FR.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_03_10_FINAL_report_jury_recommendations_FR.pdf)



d'accompagnement » (Conférence européenne de consensus –Recommandations politiques du Jury, 2011: p.11). Le jury appelle en outre « à passer de l'utilisation des refuges et des hébergements temporaires comme solution principale à l'absence de chez-soi à des approches « dirigées vers le logement ». Cela implique d'augmenter l'accès à un logement permanent et d'augmenter la capacité de prévention et de mise à disposition d'accompagnement ponctuel adéquat aux personnes dans leur logement en fonction de leurs besoins (ibid: p.2).

## Réseaux de recherche transnationale, projets d'échanges et études ciblées

La Commission européenne a financé plusieurs réseaux de recherche transnationale et projets d'échanges axés sur différentes dimensions du sans-abrisme. Le premier de ces projets a été EUROHOME,<sup>10</sup> suivi du projet EUROHOME-IMPACT (Dimension « logement » des réformes de la protection sociale).<sup>11</sup> Le projet CUPH (Constructing Understanding of the Homeless Population) a permis pour sa part à des équipes de recherche issues de sept pays d'étudier diverses approches théoriques et méthodologiques de l'analyse du sans-abrisme.<sup>12</sup> Le projet COOP s'est concentré quant à lui sur des formes intégrées de coopération en matière de parcs de logements et de fourniture de logement aux groupes à risque.<sup>13</sup> La récente étude « *Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets* », financée au titre du programme PROGRESS (programme de l'UE en faveur de l'emploi et de la solidarité sociale) se penche sur l'interaction entre les régimes d'aide sociale et les systèmes de logement dans six pays européens, dans la perspective plus particulière de l'amélioration ou de l'aggravation de l'exclusion liée au logement.<sup>14</sup> Un autre projet de recherche s'est concentré récemment sur les jeunes sans-abri dans quatre pays de l'UE.<sup>15</sup>

10 Pour les résultats, voir Avramov (1999); ce volume contient également une analyse détaillée de l'enquête annuelle sur le sans-abrisme en Finlande (Kärkkäinen, 1999a) et des politiques finlandaise de lutte contre le sans-abrisme à l'époque (Kärkkäinen, 1999b).

11 Pour les résultats, voir <http://www.iccr-international.org/impact/downloads.html>

12 Voir <http://www.cuhp.org/>

13 Voir <http://www.srz-gmbh.com/coop/project/index.html>

14 Voir <http://www.york.ac.uk/inst/chp/Projects/euexclusion.htm> et Stephens et al (2010)

15 « Combating social exclusion among young homeless populations (CSEYHP) », voir [www.movisie.nl/homelessyouth](http://www.movisie.nl/homelessyouth)



Le principal réseau européen de recherche sur le sans-abrisme, qui publie et diffuse depuis 1990 les fruits de travaux de recherche transnationale consacrés à toute une série d'aspects du phénomène, est l'Observatoire européen sur le sans-abrisme. Organisé par la FEANTSA et financé par le programme PROGRESS, il a publié de nombreux rapports et études transnationaux dont la plupart peuvent être consultés sur <http://www.feantsaresearch.org>.<sup>16</sup> L'une des réalisations régulières de l'Observatoire a été, depuis 2007, la publication annuelle d'un volume du *European Journal of Homelessness* (la parution de deux volumes par an est prévue à partir de 2011) — une revue qui a consacré dès le début de nombreux articles et évaluations au thème des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme. C'est ainsi que le numéro de 2009 propose, par exemple, une analyse de la stratégie danoise dans ce domaine (Tainio et Fredriksson, 2009).

## Définition et mesure du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement: les approches au niveau de l'UE

Des avancées considérables ont été accomplies au niveau de l'UE en ce qui concerne la définition du sans-abrisme. La typologie ETHOS a été élaborée dans le cadre de la mission de l'Observatoire européen sur le sans-abrisme, en étroite collaboration avec les membres de la FEANTSA. Ce *cadre conceptuel* est désormais largement accepté dans la quasi-totalité des pays européens, et il a même été retenu en tant que cadre d'une nouvelle définition du sans-abrisme en Nouvelle-Zélande (Statistics New Zealand, 2009).

Les gouvernements européens ne sont pas tous d'accord avec toutes les catégories ETHOS; tous ne sont pas d'accord non plus sur l'inclusion de tous les groupes cités dans la typologie ETHOS dans la population « sans domicile ». Il n'en reste pas moins que, dans presque tous les pays aujourd'hui, les définitions nationales sont envisagées en tenant compte de la typologie ETHOS et il est facile de voir quels sous-groupes de cette typologie sont inclus dans la définition du sans-

<sup>16</sup> Une récente publication de l'Observatoire fait un bilan complet des résultats de la recherche européenne effectuée ces vingt dernières années sur divers aspects du sans-abrisme, ainsi que des lacunes qui subsistent en termes de recherche (voir O'Sullivan et al, 2010). Les membres de l'Observatoire ont également produit un document de référence pour la Conférence de consensus, lequel s'articule autour des « enseignements de la recherche » concernant l'absence de chez-soi et les politiques en la matière en Europe (Busch-Geertsema et al, 2010).



abrisse au niveau national, et lesquels ne le sont pas.<sup>17</sup> Dans sa version la plus récente, la typologie ETHOS définit 13 catégories opérationnelles et 24 situations de vie différentes, lesquelles sont mises en corrélation avec les quatre grandes catégories: « sans abri », « sans logement », « logement précaire » et « logement inadéquat » (voir Edgar, 2009 et le Tableau A1 en annexe).

Une étude sur la mesure du sans-abrisme au niveau de l'Union européenne (« *Measurement of Homelessness at European Union Level* » — Edgar et al, 2007), réalisée pour le compte de la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, s'est penchée sur les méthodes de collecte de données sur le sans-abrisme en Europe. Ce rapport propose une version harmonisée de la définition du sans-abrisme, à des fins de collecte de données essentiellement. Cette version est parfois appelée « typologie ETHOS allégée » parce qu'elle contient moins de catégories et qu'elle omet certaines situations d'exclusion sociale répertoriées dans la typologie ETHOS intégrale comme relevant du logement précaire ou inadéquat (voir le Tableau A2 en annexe).

Le rapport expose une méthodologie pour la mise au point de systèmes de suivi du sans-abrisme (dans le cadre des stratégies de lutte contre le phénomène) et formule des recommandations applicables au niveau de l'UE comme au niveau national sur la manière d'en affiner la mesure. La plupart des catégories énumérées dans la version « allégée » de la typologie ETHOS figurent dans la définition finlandaise du sans-abrisme, exception faite des personnes vivant en hébergement de transition avec accompagnement et de celles qui vivent dans des constructions non conventionnelles par manque de logement.<sup>18</sup> Comme dans d'autres pays nordiques, les personnes partageant un logement avec des amis ou de la famille forment une proportion importante des sans-abri en Finlande.

Le projet MPHASIS (Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems — Progrès mutuels sur l'exclusion liée au logement en améliorant et renforçant les systèmes d'information) a été financé au titre de l'initiative PROGRESS de 2007 à 2009 dans le but principal d'améliorer le suivi du sans-abrisme et des politiques en faveur des sans-abri dans 20 pays eu-

17 Pour une analyse complète d'autres approches de la définition du sans-abrisme au niveau européen, y compris l'étude de l'INSEE pour EUROSTAT (Brousse, 2004) et les recommandations de l'UNECE/Conférence des statisticiens européens pour les recensements 2010 (Commission économique des Nations unies pour l'Europe/EUROSTAT, 2006), voir Edgar et al (2007), chapitre 3

18 Les documents disponibles ne permettent pas non plus d'établir clairement dans quelle mesure les femmes vivant en hébergement ou refuge pour femmes sont comptabilisées comme des personnes sans-abri en Finlande.



ropéens en procédant de façon coordonnée sur la base des recommandations de l'étude antérieure « *Measurement of Homelessness at European Union Level* » (voir plus haut). La Finlande a participé à ce projet et les documents présentés lors de la réunion nationale à Helsinki, de même que les conclusions générales et les principaux enseignements du projet peuvent être consultés sur la page d'accueil du projet MPHASIS.<sup>19</sup>

## Précédents examens par les pairs

Le sans-abrisme a déjà fait l'objet de cinq examens par les pairs entre 2004 et 2010:

- 2004: Royaume-Uni — La stratégie anglaise de lutte contre le sans-abrisme de rue<sup>20</sup>
- 2005: Danemark — Prévention et lutte contre le sans-logisme<sup>21</sup>
- 2006: Norvège — Stratégie norvégienne pour prévenir et remédier à l'exclusion liée au logement: la voie vers un logement permanent<sup>22</sup>
- 2009: Autriche — Dénombrer les sans-abri pour mieux organiser l'aide sociale<sup>23</sup>
- 2010: Portugal — Élaboration d'une stratégie globale et participative face au sans-abrisme<sup>24</sup>

Les examens par les pairs les plus utiles dans le cadre du présent exercice sont ceux qui se concentrent sur des stratégies nationales de prévention et de réduction du sans-abrisme, en l'occurrence les examens organisés par le Danemark, la Norvège et le Portugal, même si le Danemark a élaboré et publié une nouvelle stratégie de lutte contre le sans-abrisme depuis lors, à savoir en 2009.<sup>25</sup>

La stratégie norvégienne revêt un intérêt particulier car elle est la première stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme assortie d'objectifs de perfor-

19 Voir <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>

20 Voir Vranken (2004)

21 Voir Meert (2005)

22 Voir Edgar (2006)

23 Voir Edgar (2010)

24 Voir Fitzpatrick (2010)

25 Voir Hansen (2010). Une version anglaise de la stratégie danoise peut être consultée sur [http://www.feantsa.org/files/freshstart/National\\_Strategies/Danish\\_strategy\\_Pjece%20om%20hjemi%C3%B8sstrategien\\_EN.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/Danish_strategy_Pjece%20om%20hjemi%C3%B8sstrategien_EN.pdf)



mance explicites tels que diminuer de 50% le nombre de demandes d'expulsion et de 30% le nombre d'expulsions réelles; personne ne devrait avoir à chercher de logement temporaire à sa sortie de prison ou d'une institution médicale; et personne ne devrait résider plus de trois mois dans un logement temporaire. Un autre aspect important de la stratégie norvégienne concerne les questions de gouvernance. Dans ce pays, les autorités locales — qui peuvent être comparées à celles de la Finlande — sont chargées de la lutte contre le sans-abrisme et jouissent également d'une autonomie considérable. La mise en œuvre de la stratégie et la coopération entre l'administration centrale et les autorités locales en Norvège peuvent donc utilement étayer les pratiques adoptées dans d'autres pays européens.

L'élaboration de la stratégie portugaise suscite, elle aussi, une attention particulière dans la mesure où la plupart des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme avaient été adoptées jusqu'ici en Europe du Nord, et où le Portugal est le premier État membre méridional à agir dans ce sens. De surcroît, la stratégie portugaise de lutte contre le sans-abrisme, inaugurée en mars 2009, n'a pas seulement été conçue par un large éventail de parties prenantes publiques et privées, mais elle les associe à son processus de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Tout en se fondant sur une définition relativement stricte du sans-abrisme, la stratégie incite les réseaux locaux à faire leur propre diagnostic du phénomène et à élaborer leurs propres plans d'action dans un cadre assez vaste incluant des mesures de prévention, d'intervention et de suivi. L'une des conclusions majeures de l'examen par les pairs a été que « l'élaboration de la stratégie portugaise peut être considérée comme un modèle utile pour d'autres États membres, et plus particulièrement pour ceux qui ne se sont pas encore dotés d'une stratégie de ce type » (Fitzpatrick 2010: p.33).

## B. Le programme finlandais de lutte contre le sans-abrisme de longue durée

### Toile de fond

En 2007, le « Groupe des Sages » (composé du directeur des services sociaux de Helsinki, du directeur général de la fondation Y-Saatio, d'un membre du Parlement et de l'Évêque de Helsinki) a présenté au nom du ministère de l'Environnement un rapport définissant un programme qui visait à réduire de moitié le sans-abrisme de longue durée pour 2011 et à l'éradiquer totalement à l'horizon 2015; il contenait en outre une série d'autres mesures basées sur le principe du « logement d'abord ». Ces lignes directrices ont été développées par un autre groupe de travail, et les grands principes et dispositions de l'actuel programme de lutte contre le sans-abrisme ont été adoptés par le gouvernement finlandais en février 2008.

14 Il existe depuis quelques années une tendance générale parmi les États membres de l'UE à élaborer des stratégies nationales en faveur des personnes sans domicile (surtout dans les pays du nord et de l'ouest de l'Europe, mais avec quelques premières initiatives dans le sud également — Portugal — et certaines propositions en Europe orientale — Hongrie et Slovaquie),<sup>26</sup> mais le programme finlandais se distingue par son caractère particulièrement ambitieux, à savoir l'élimination complète du sans-abrisme de longue durée d'ici 2015. La stratégie finlandaise n'en illustre pas moins un « changement de paradigme » assez général en matière de lutte contre le phénomène, que l'on observe désormais un peu partout en Europe et qui consiste à mettre l'accent sur la prévention et la réduction du sans-abrisme plutôt que sur le développement de structures de soutien en dehors du marché du logement ordinaire (refuges et logements provisoires, par exemple).<sup>27</sup> Le programme finlandais prévoit la reconversion des refuges de type classique en petits appartements susceptibles d'être loués avec des baux normaux dans le cadre d'une occupation permanente.

26 Voir Edgar (2009) pour un aperçu complet. Pour une comparaison plus poussée des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme dans les régimes libéraux et sociaux-démocrates de protection sociale, voir Benjaminsen et al (2009).

27 Pour une analyse critique de l'approche classique du « modèle en escalier », voir Sahlin (1998 et 2005) et Busch-Geertsema et Sahlin (2008).



La Finlande a une longue tradition de stratégies novatrices en matière de mesure et de réduction du sans-abrisme: dès 1987 en effet, le pays a institué une enquête annuelle sur le sans-abrisme dans le cadre de l'enquête sur le marché du logement (Kärkkäinen, 1999a) et la même enquête continue d'être utilisée pour indiquer les tendances du phénomène. Bien qu'elle repose partiellement sur des estimations municipales et qu'il existe apparemment certaines variations en termes de méthodes de recensement à ce niveau, cette enquête est l'une des premières démonstrations du fait que la production annuelle de données nationales concernant le sans-abrisme n'est pas seulement possible, mais qu'elle est essentielle pour évaluer l'impact d'actions ciblées.

Le programme actuel a été précédé d'autres programmes visant à réduire le sans-abrisme en Finlande. Durant les années 1990, et à nouveau entre 2001 et 2005, ces programmes sont parvenus à réduire le nombre de personnes sans domicile de près de 20 000 en 1987 à moins de 10 000 au milieu des années 1990 puis — après une période de légère augmentation — à moins de 7 500 en 2005 (Kärkkäinen, 1999b et Luomanen, 2010, voir tableau 1).

Cependant, les mesures initiales, concentrées sur un élargissement de l'accès au logement pour les personnes ayant les besoins les plus urgents, ne semblent pas être venues en aide aux sans-abri de longue durée perçus comme le « noyau dur » du sans-logisme, car bon nombre d'entre eux souffrent de troubles mentaux et de toxicomanie (Tainio et Fredriksson, 2009).

Fondée en 1985, la fondation Y-Saatio œuvre à permettre à des personnes isolées sans domicile de trouver un logement dans un pays caractérisé par un parc de logements largement occupés par leurs propriétaires<sup>28</sup>. Cette organisation, qui exerce son activité sur l'ensemble du territoire finlandais, achète de petits appartements disséminés dans le parc des logements occupés par leurs propriétaires et les loue aux services sociaux des autorités locales et à d'autres partenaires, qui les sous-louent à leur tour à des personnes en quête de logement, le plus souvent des sans-abri isolés. La Fondation a récemment participé aussi à la gestion et à la construction de grandes entités de logement avec une plus forte concentration d'appartements. Elle possède aujourd'hui un total de quelque 6 000 unités de logement réparties dans tout le pays, dont plus de 4 500 appartiennent au parc de loge-

28 Le parc de logement finlandais est occupé à hauteur de 60% par les propriétaires et de 15% par des locataires au titre de logements sociaux (Luomanen, 2010: p.5).



**Tableau 1: Le sans-abrisme en Finlande de 1987 à 2009**

Année	Rue / refuges	Institutions	Famille/ amis	Personnes isolées	Familles
1987	4 700	4 760	7 650	<b>17 110</b>	1 370
1988	4 400	4 000	7 600	<b>16 000</b>	1 200
1989	4 170	4 400	7 620	<b>16 190</b>	870
1990	3 610	3 690	7 950	<b>15 250</b>	800
1991	3 370	3 340	7 390	<b>14 100</b>	700
1992	3 030	3 030	6 820	<b>12 880</b>	570
1993	2 560	2 410	6 700	<b>11 670</b>	250
1994	1 760	2 170	6 630	<b>10 560</b>	380
1995	1 710	2 110	6 610	<b>10 430</b>	560
1996	1 720	2 110	5 780	<b>9 610</b>	360
1997	1 720	2 450	5 650	<b>9 820</b>	600
1998	1 770	2 350	5 870	<b>9 990</b>	820
1999	1 750	2 390	5 850	<b>9 990</b>	780
2000	1 790	2 420	5 790	<b>10 000</b>	780
2001	2 160	2 080	5 720	<b>10 000</b>	780
2002	2 060	2 080	5 420	<b>9 560</b>	770
2003	1 990	1 640	4 560	<b>8 190</b>	420
2004	1 910	1 550	4 190	<b>7 650</b>	360
2005	1 620	1 560	4 250	<b>7 430</b>	360
2006	1 650	1 570	4 180	<b>7 400</b>	300
2007	1 480	1 590	4 460	<b>7 530</b>	300
2008	1 520	1 640	4 800	<b>7 960</b>	300
2009	1 460	1 490	5 200	<b>8 150</b>	320

Source: ARA, enquêtes des autorités locales sur le marché du logement, voir Luomanen (2010: p.45).

ment financé par le secteur privé et 1 500 offrent un logement collectif dans des immeubles appartenant intégralement à la Fondation. Ces immeubles comptent généralement de 20 à 25 unités de logement, mais le plus grand d'entre eux, construit récemment, en compte 100; il est géré par l'Armée du Salut. Le directeur de Y-Saatio a indiqué lors de l'examen par les pairs que l'approche adoptée par sa fondation était en réalité une première initiative de type « logement d'abord » dont elle a tout sauf le nom. Si — comme nous le verrons plus loin — le programme visé par le présent examen englobe une série de grands projets de construction d'entités plus importantes offrant un logement collectif et une aide sur place pour les anciens sans-abri de longue durée, l'approche initiale de la Fondation était axée sur l'organisation de logements financièrement abordables pour les personnes sans domicile, longtemps répartis dans le parc ordinaire et principalement situés dans des



quartiers ordinaires à proximité des centres-villes avec un soutien « hors site » le cas échéant; cette approche a été couronnée de succès puisque moins de 5% des locataires d'entités de logement appartenant à la fondation Y-Saatio ont été expulsés au cours des 25 dernières années.

## Objectifs, groupes cibles et mesures du programme

Le programme s'articule autour de deux grands objectifs:

- réduire de moitié le sans-abrisme de longue durée d'ici 2011, et
- trouver des mesures plus efficaces pour prévenir le sans-abrisme.

De manière plus spécifique, le programme se fixe un objectif quantitatif, à savoir la création entre 2008 et 2011 de 1 250 nouveaux logements, logements accompagnés ou places d'accueil pour les sans-abri de longue durée. Ces unités devraient se répartir comme suit: 750 à Helsinki, 125 à Vantaa et 125 à Espoo et le solde de 250 à Tampere, Turku, Lahti, Kuopio, Jensuu, Oulu et Jyväskylä.

Le programme prévoit l'abandon progressif des refuges et résidences d'accueil des sans-abri de longue durée en faveur d'unités résidentielles permettant une vie autonome, subventionnée et supervisée. Des fonds sont réservés à l'octroi de subventions aux associations, organisations ou fondations éligibles en charge de résidences d'accueil en vue de travaux de rénovation ou de reconversion de ces hébergements en habitations subventionnées.

On constate, au fil du temps, certaines disparités au niveau de la définition des sans-abri de longue durée. Le Groupe des Sages les avaient définis comme un groupe de personne sans domicile dont le sans-abrisme est classé comme prolongé ou chronique, ou comme risquant de le devenir, parce que les solutions classiques de logement ne conviennent pas à ce groupe et que les solutions répondant aux besoins individuels sont insuffisantes. La définition opérationnelle antérieurement utilisée à des fins statistiques s'établissait comme suit: une personne dont le sans-abrisme s'est prolongé ou est devenu chronique, ou menace de devenir chronique (plus d'une année de sans-abrisme ou une expérience répétée de sans-abrisme au cours des trois dernières années) en raison de problèmes sociaux et de santé. (La disparité de ces définitions laisse manifestement une large place à l'interprétation; nous y reviendrons plus loin).

Les concepteurs du programme ont pris conscience que toute action durable visant à réduire le sans-abrisme de longue durée ne peut porter exclusivement sur la fourniture d'un logement permanent et d'un soutien suffisant: elle doit également agir pour empêcher que de nouveaux groupes deviennent des sans-abri de longue durée. Les groupes cibles du projet comprennent dès lors — outre les sans-abri de longue durée — les jeunes, les personnes sortant de prison et les personnes visées par une menace imminente d'expulsion. Les mesures destinées à ces groupes consistent notamment à prévoir des logements subventionnés pour les jeunes, à fournir des logements subventionnés aux prisonniers récemment libérés et à développer de meilleurs services pour éviter le sans-abrisme à la sortie de prison; elles portent également sur de nouvelles lignes directrices nationales et sur de nouveaux services locaux pour la prévention des expulsions.

En ce qui concerne le financement durant la période 2008–2011, un montant de 80 millions d'euros a été affecté par le gouvernement à des subventions d'investissement, et un montant de 10,3 millions d'euros supplémentaires sert à couvrir jusqu'à 50% du coût salarial du personnel d'appui complémentaire en contact direct avec les sans-abri de longue durée dans le cadre des nouveaux projets. Un cofinancement à hauteur du même montant est exigé des municipalités qui participent au programme. La RAY (association finlandaise des machines à sous) a réservé pour sa part 18 millions d'euros à une assistance financière, et affecté 2,5 millions d'euros supplémentaires à l'acquisition de logements accompagnés pour des prisonniers récemment libérés. Si l'on inclut l'apport d'un montant supplémentaire de 80 millions d'euros de prêts à taux bonifié accordés par le gouvernement, le budget total du programme s'élève à 201,1 millions d'euros pour la période 2008–2011.

Le programme a été mis en œuvre au moyen de lettres d'intention qui, conclues entre l'État et les dix villes principales de Finlande, contiennent des accords précis sur les projets concrètement planifiés et financés dans la ville concernée. Les responsabilités sont clairement définies au niveau de l'État central (y compris le ministère de l'Environnement, en charge de la politique de logement et coordinateur chef de file du programme, le ministère de la Santé et des services sociaux, et le ministère de la Justice, de même que toute une série d'organismes responsables du financement des services de logement et autres et du système de sanctions pénales) et au niveau des municipalités.



## Premiers résultats

La réussite du programme peut être attribuée, selon le ministère de l'Environnement, à plusieurs facteurs.

En termes financiers, le financement global du programme a été suffisant et le modèle appliqué a été efficace. Les objectifs quantitatifs relatifs à la mise en place de différents types de logement ont été atteints, voire même dépassés dans certaines zones (un total de 1 650 nouvelles unités de logement/de logement accompagné devraient être occupées fin 2011). Dans certaines municipalités, toutefois, des capacités supplémentaires de logement (et une hausse de l'objectif) semblent requises pour concrétiser l'ambition d'une réduction de moitié du sans-abrisme de longue durée.

La reconversion des dortoirs a été entreprise à Helsinki et à Espoo. À Helsinki, où vivent la moitié des sans-abri du pays, il a fallu un certain temps pour convaincre certaines ONG prestataires de services, et notamment celles qui sont dirigées de l'étranger (l'Armée du Salut, par exemple), de participer au programme — mais elles ont fini par y adhérer. Lorsque le programme s'achèvera en 2012, il n'y aura plus de refuges ni d'asiles de nuit conçus pour l'hébergement provisoire des sans-abri en zone métropolitaine: ils auront été remplacés par des unités de logement accompagné fonctionnant sur la base de baux d'occupation (Kaakinen, présentation lors de la réunion d'examen par les pairs). Dans d'autres municipalités participant au programme, la reconversion des refuges est moins avancée qu'à Helsinki, et des programmes analogues doivent encore être mis au point. Certains hébergements provisoires sont encore proposés à Helsinki: un nouveau centre de service y a été institué, dont la moitié des 104 places sont réservées à des hébergements de crise d'une durée maximale de six semaines avant qu'une solution permanente soit trouvée. Le jour où il a connu la plus grande affluence, le centre a offert un hébergement temporaire à 175 personnes — ce qui a conduit à l'ouverture d'un second centre d'accueil pour les mois d'hiver.

Le principe du « logement d'abord » semble avoir un impact positif au niveau des sans-abri confrontés à des problèmes multiples. Il est signalé en effet que la mise à disposition d'un logement permanent éveille une motivation de réhabilitation, laquelle conduit à son tour à une diminution considérable de la consommation d'alcool (Luomanen, 2010: p.37). Peu d'expulsions sont signalées, et elles sont exclusivement causées par des faits de violence de la part des clients. Il

serait évidemment utile de rassembler des données plus robustes concernant ces effets qui font actuellement l'objet d'un débat international.

Les effets positifs des mesures préventives sont également constatés: les services-conseils en matière de logement ont été développés et rendus plus performants; des instructions en matière de prévention des expulsions ont été rédigées dans toutes les villes; et des avancées ont été accomplies en ce qui concerne l'accès au logement des personnes sortant de prison. Des objectifs plus précis et une meilleure mesure du sans-abrisme suite à une expulsion ou une sortie de prison s'imposent néanmoins.

La NAL (Association finlandaise pour le logement des jeunes) a créé un nouveau type de « chaîne de services pluridisciplinaires d'ateliers et de logement pour les jeunes » qui a été mis en place dans plupart des municipalités qui participent au programme.

Les avancées vers la réalisation de l'objectif principal de la première phase du programme (réduire de moitié le sans-abrisme de longue durée) ont été limitées et il ressort du document de référence préparé en vue de l'examen par les pairs que cet objectif ne sera pas atteint fin 2011. En réalité, le nombre total de sans-abri a légèrement augmenté en Finlande entre 2008 et 2009 puisqu'il est passé de 7 960 à 8 150 sans-abri isolés et de 300 à 320 familles dans domicile. Dans plus de la moitié des villes couvertes par le programme (Vantaa, Lahti, Kuopio, Joensuu, Jyväskylä, et Espoo), le nombre de personnes définies comme des sans-abri de longue durée a également augmenté en dépit des efforts déployés pour le faire diminuer. Les quatre autres villes comptaient moins de sans-abri de longue durée en 2009 qu'en 2008. Tel serait également le cas à Helsinki, bien que le nombre total de sans-abri ait considérablement augmenté dans la capitale. L'impact des unités de logement récemment créées devrait être plus marqué dans les statistiques relatives au sans-abrisme pour 2010 et 2011, étant donné que 22% seulement de l'objectif initial de 1 250 unités étaient achevés fin 2009.

La question de savoir ce qui doit être considéré comme un sans-abrisme de longue durée suscite une difficulté supplémentaire, et il est prévu d'affiner cette définition. L'extrême variation du pourcentage de sans-abri de longue durée au sein de la population estimée des personnes sans domicile dans les différentes municipalités montre bien que la définition actuelle laisse une marge d'interprétation excessive: à Joensuu, par exemple, selon les statistiques 95% du nombre total de sans-abri (118) sont des sans-abri de longue durée, alors que le chiffre



correspondant s'établit à 25% dans le cas de Tampere (Luomanen, 2010: p.32). De façon plus générale, le pourcentage moyen de sans-abri de longue durée s'élève à 42%, soit une proportion sensiblement supérieure aux estimations formulées avant la mise en œuvre du programme (on estimait à l'époque qu'ils représentaient un tiers de l'ensemble de la population des sans-abri).

Le ministère de l'Environnement s'est engagé à éradiquer le sans-abrisme de longue durée à l'horizon 2015. Il affirme que tout en étant ambitieux, l'objectif de la seconde phase du programme reste la réduction significative du sans-abrisme de longue durée et, en définitive, son élimination (Luomanen, 2010: p.39).

L'élaboration de plans en vue de la seconde phase du programme a débuté en décembre 2010. L'examen par les pairs contribue largement à mieux cerner les changements requis et les nouveaux éléments à intégrer au prochain programme. Ainsi par exemple, il est clairement apparu à l'issue de projets de réaménagement assez importants (et onéreux) mettant en place de grandes entités avec services intensifs d'assistance qu'il conviendrait, lors de la seconde phase, de mieux prendre en compte le parc de logement existant. Cette seconde phase devrait également faire une plus large place aux questions d'éducation, de formation et d'emploi, et à une meilleure réinsertion du groupe cible de façon générale. La conviction selon laquelle le « noyau dur » des sans-abri (ayant des problèmes multiples) aurait besoin d'une aide permanente n'a pas été confirmée dans les faits. Il est cependant apparu de manière évidente que le soutien devrait être plus flexible et que certains groupes devraient mobiliser davantage l'attention au cours de la prochaine phase: on songe ici aux sans-abri qui, sortant de prison, sont réticents à faire appel aux services qui leur sont proposés; aux jeunes souffrant de graves problèmes de santé et de toxicomanie; aux émigrés; et aux sans-abri qui, ayant des antécédents d'endettement et ayant accumulé par le passé des arriérés de loyer, éprouvent des difficultés à obtenir un logement social.

## C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes

Des représentants de la Bulgarie, de la France, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Norvège, du Portugal, de la Slovénie, de la Suède et des Pays-Bas ont participé à l'examen par les pairs organisé par la Finlande. Les commentaires des parties prenantes émanent de la FEANTSA et d'Eurocities (le réseau des grandes villes européennes).

### Les pays pairs

Les documents nationaux de commentaire contenaient toute une série de questions auxquels les représentants du pays organisateur ont été heureux de répondre durant l'examen par les pairs (voir plus loin).

Les commentaires formulés par les États membres d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Hongrie, Lettonie et Slovénie) regrettent surtout l'absence de stratégie nationale exhaustive de réduction du sans-abrisme dans leurs pays respectifs — même si des ONG ont fait certaines tentatives dans ce sens en Slovénie et en Hongrie, et si une définition du sans-abrisme a tenté d'être trouvée à l'échelon national. La définition proposée se concentre sur certains sous-groupes cités dans la typologie ETHOS, mais il ne s'agit souvent que d'une sélection des situations les plus graves d'exclusion liée au logement (personnes vivant dans la rue ou en hébergement d'urgence notamment). La prise de conscience du problème du sans-abrisme s'intensifie depuis quelques années dans tous ces pays, et la mobilisation croissante des ONG dans ce domaine constitue une évolution importante. La pénurie de logements financièrement abordables est signalée dans les commentaires des quatre pays et décrite comme un obstacle majeur à une meilleure prévention du sans-abrisme, les possibilités de reloger des ménages sans domicile dans un logement permanent étant très limitées. Les services se concentrent, dans ces pays, sur les hébergements d'urgence et les logements provisoires. L'approche du « logement d'abord » pour lutter contre le sans-abrisme est jugée irréaliste dans plusieurs pays d'Europe orientale (à brève échéance du moins). Ceci étant dit, certaines mesures en faveur de solutions de logement à caractère plus permanent ont été prises dans la capitale slovène (Ljubljana) et des projets pilotes ont été initiés en Hongrie.



Dans tous les autres pays participant à l'examen par les pairs, une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme était en cours de mise en œuvre (en ce qui concerne les Pays-Bas, le plan d'action couvre les quatre villes principales) ou l'avait déjà été (Norvège et Suède) au moment de la réunion. Ces stratégies insistent toutes sur l'approche du « logement d'abord », sur le renforcement de la prévention et sur l'objectif général d'une réduction du sans-abrisme. En France, de même qu'au Portugal, en Suède et aux Pays-Bas (Amsterdam), l'approche du « logement d'abord » est envisagée comme une méthode novatrice à expérimenter et tester dans un nombre limité de projets de relativement petite envergure qui, axés sur les sans-abri de longue durée souffrant de problèmes graves (troubles mentaux et addiction), devraient globalement suivre le modèle développé par l'association *Pathways to Housing* à New York.<sup>29</sup> Les premiers résultats positifs sont signalés à Lisbonne et à Amsterdam; il est constaté dans le second cas que l'importance du « logement d'abord » est plus grande que ce que l'on pourrait croire à première vue: bien qu'il s'agisse encore d'un petit projet expérimental, il influence d'ores et déjà la réflexion sur les programmes susceptibles d'être efficaces et adaptés aux sans-abri/patients psychiatriques, et il a été décidé de considérer le principe du logement d'abord comme une priorité dans les modalités adoptées à l'avenir pour loger des groupes vulnérables (Kamp et Jurgens, 2010: p. 4).

Le document émanant des Pays-Bas, rédigé par des membres du personnel de l'autorité municipale amstellodamoise, fait part de la réflexion suivante à propos des visites de projets effectuées à New York et à Helsinki: « Lorsque nous sommes arrivés en Finlande, nous nous attendions à voir des centaines ou des milliers d'anciens sans-abri logés dans des appartements disséminés dans toute la ville — un peu comme ce que nous avons vu à New York. Dans un premier temps, nous avons été déçus. Les institutions étaient toujours en place, mais elles étaient en rénovation: des appartements privés étaient construits en lieu et place de dortoirs dans les anciens bâtiments. À première vue, cela ressemblait assez fort à la structure des institutions pour sans-abri de notre ville. Mais nous nous sommes ensuite aperçus que la Finlande avait réinventé le loge-

29 Pour de plus amples informations concernant l'approche du « logement d'abord » aux États-Unis et sa pertinence pour l'Europe, voir le document de discussion préparé pour le présent examen par les pairs (Busch-Geertsema, 2010a) et les documents de Atherton et McNaughton Nichols (2008), Pleace (2008 et 2010) et Johnsen et Teixeira (2010). Une contribution à un ouvrage et un « manuel du logement d'abord » rédigés par le fondateur de l'association Pathways to Housing, Sam Tsemberis (2010a et b), constituent les sources d'information les plus directes et les plus actualisées à propos de ce modèle.



ment d'abord » (ibid: p.3).<sup>30</sup> Selon les auteurs, la grande innovation du principe du « logement d'abord » tel qu'il se concrétise en Finlande découle d'un changement philosophique: les personnes sans domicile sont traitées comme des gens ordinaires et non comme des clients ou des patients; elles ont le contrôle de leur appartement et de leur vie quotidienne. Les auteurs soulignent également l'élément essentiel de l'approche du « logement d'abord » en Finlande : « Il ne s'agit pas d'un modèle qui coexiste avec d'autres; il n'y a pas d'autres modèles. Tous les hébergements d'urgence et les dortoirs ont été supprimés » (ibid: p.4).<sup>31</sup>

Si le « logement d'abord » peut être envisagé comme une approche spécifiquement destinée à un groupe particulier de sans-abri ayant des besoins multiples, il peut également s'agir d'une approche plus générale visant à fournir le plus rapidement possible un logement de type classique à tous les sans-abri (moyennant un soutien adéquat s'il y a lieu). Cette seconde approche, dont la désignation appropriée serait sans doute une « stratégie basée sur le logement », sous-tend la plupart des actions menées depuis longtemps en Finlande et gagne en importance ces dernières années dans plusieurs autres pays de l'UE. Les commentaires de la Norvège, de la France, de la Suède et des Pays-Bas (avec certaines réserves) y font explicitement référence. Le document suédois insiste sur l'importance d'un « contrat personnel » en tant que critère d'une approche fondée sur le logement d'abord et précise qu'il existe encore des hébergements provisoires en Suède — le but étant que le minimum de personnes y vivent pour un minimum de temps — et que l'approche finlandaise incite à relever l'objectif (Remaeus et Knutagård, 2010).

Les documents de commentaire ont également abordé les grandes questions suivantes:

- Le financement: plusieurs commentaires ont fait remarquer que le programme finlandais dispose de ressources considérables (grâce au gou-

<sup>30</sup> Il convient de préciser ici que si le programme finlandais actuel recourt à des logements davantage collectifs, dans des refuges transformés notamment, pour reloger les sans-abri de longue durée, les auteurs auraient également pu voir « les centaines ou des milliers d'anciens sans-abri logés dans des appartements disséminés dans toute la ville » qu'ils attendaient, cette approche ayant été appliquée pendant de longues années par la Finlande à d'autres segments de la population sans-abri au travers du parc immobilier de la fondation Y-Saatio (voir plus haut).

<sup>31</sup> L'examen par les pairs a cependant montré que certains logements provisoires subsistent (à des fins « d'aiguillage » principalement) et qu'en pratique les projets de type « logement d'abord » continuent d'être menés parallèlement à des approches plus traditionnelles basées sur le modèle de l'escalier avec réinsertion progressive.



vernement) et qu'un certain montant doit effectivement être disponible pour réussir à reloger le groupe relativement restreint des sans-abri ayant des besoins d'assistance à la fois importants et complexes. Par ailleurs, ce groupe tend également à recourir largement aux ressources relevant de systèmes traditionnels tels que l'aide médicale d'urgence, les hôpitaux psychiatriques, les services de police et les prisons. L'argent dépensé pour l'organisation d'un logement et d'un soutien adéquats pourrait donc être économisé ailleurs, mais la démarche requiert incontestablement un engagement financier important au départ.

- Les types adéquats de logement et de soutien en faveur des sans-abri de longue durée: la plupart des commentaires considèrent l'accès à un logement disponible et financièrement abordable comme une question essentielle. Plusieurs d'entre eux soulignent les avantages d'un logement dispersé assorti d'un soutien individuel facultatif, et attirent l'attention sur le risque de voir des projets de grande envergure destinés à des groupes spécifiques créer plus de problèmes qu'ils ne tentent d'en résoudre. Certains commentaires font cependant remarquer aussi qu'un logement accompagné de longue durée (collectif avec soutien sur place) peut répondre aux besoins de « certains sans-abri », et que des évaluations scientifiques mieux étayées font encore défaut en ce qui concerne les différents types de soutien et de logement. La gestion personnalisée des dossiers et l'instauration d'une aide individualisée s'avèrent indispensables pour que le soutien soit efficace. Une collaboration entre les différents prestataires de services spécialisés, les ONG et les services municipaux est sans doute davantage requise encore dans les pays où les ONG jouent un rôle plus important et où la spécialisation des services est plus poussée qu'en Finlande.
- Focalisation et objectif du programme: il est considéré de manière générale que la focalisation sur les sans-abri de longue durée, sur la prévention et sur les jeunes est une bonne démarche. L'objectif de réduire de moitié et d'éliminer en définitive le sans-abrisme de longue durée est perçu pour sa part comme très ambitieux. Dans d'autres pays de l'UE, les stratégies de lutte contre le sans-abrisme ont fixé d'autres objectifs tels que « pas d'enfants expulsés » (Suède), la diminution du sans-abrisme causé par les expulsions et les sorties d'institutions (Norvège, Portugal,

Pays-Bas) ou la limitation de la durée de séjour en hébergement temporaire (Norvège), par exemple.

- La gouvernance: la participation de tous les acteurs concernés et une collaboration étroite entre les autorités nationales et locales sont, de l'avis général, un élément fondamental et suffisamment développé du programme finlandais. Plusieurs commentaires insistent sur l'importance de l'implication des usagers des services dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme. Une concentration sur les dix villes comptant le plus grand nombre de sans-abri semble la démarche indiquée. Les lettres d'intention signées entre l'administration centrale et les municipalités concernées sont perçues comme un instrument alternatif de conduite du processus. On observe dans les pays pairs une grande diversité d'approches en matière d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies en faveur des sans-abri, puisqu'elle va de l'adoption de mesures législatives (le droit au logement en France) au financement de projets à l'issue d'un processus d'adjudication plus traditionnel (Suède), et que la responsabilité principale peut être assignée, au niveau national, à un ministère ou à des groupes de travail, des services de l'administration sociale ou une grande organisation nationale de financement (Husbanken en Norvège). Enfin, un suivi continu du sans-abrisme s'impose pour programmer les stratégies nationales en la matière et en évaluer les effets.
- Plusieurs participants à l'examen par les pairs souhaitent une meilleure analyse des besoins propres au genre et des réponses aux besoins des femmes sans-abri.

## Les parties prenantes

Les documents de commentaire des deux parties prenantes européennes qui ont participé à l'examen par les pairs ont été globalement positifs à propos du programme finlandais qui en faisait l'objet. Eurocities souligne les éléments de ce programme qui sont pertinents pour la plupart des pays d'Europe: une structure adéquate, la participation de toutes les parties prenantes concernées, des responsabilités clairement définies, un financement suffisant, une saine philosophie commune, le recours à des objectifs mesurables et une focalisation sur les dix villes principales et sur des groupes cibles (sans-abri de longue durée et jeunes).



Une lacune a été mise en évidence: le programme ne prévoit pas de systèmes ou de logements spéciaux à l'intention des femmes; or la situation des femmes sans-abri — maternité, menace de violence ou d'abus — réclame une attention particulière, voire des systèmes spécifiques (Nilson, 2010: p.2).

Le directeur de la FEANTSA, M. Freek Spinnewijn, souligne que les mesures finlandaises de lutte contre le sans-abrisme figurent parmi les plus avancées d'Europe; que la Finlande est l'un des rares pays qui soit parvenu à diminuer régulièrement le nombre de ses sans-abri au cours des vingt dernières années; et qu'elle est aussi l'un des rares pays à maintenir ses objectifs stratégiques ambitieux dans ce domaine en dépit de la crise économique actuelle (Spinnewijn, 2010: p.1). Les commentaires de la FEANTSA à propos du programme visant à éradiquer le sans-abrisme de longue durée se fondent sur son propre guide pour l'élaboration d'une stratégie intégrée de lutte contre l'exclusion liée au logement,<sup>32</sup> qui recommande une approche fondée sur les données, une approche globale et pluridimensionnelle, une approche fondée sur les droits, une approche participative au niveau de la conception et de la mise en œuvre des stratégies, une approche ancrée dans des dispositions législatives et réglementaires, et une approche durable, fondée sur les besoins, pragmatique et ascendante. La stratégie finlandaise respecte, selon la FEANTSA, la plupart de ces exigences.

À propos de la transférabilité de l'option finlandaise de convertir tous les hébergements d'urgence de type classique en logements accompagnés, et de limiter au strict minimum l'utilisation d'hébergements d'urgence, M. Spinnewijn indique qu'une telle approche ne serait peut-être ni bénéfique ni possible à l'heure actuelle dans tous les États membres de l'UE. Dans certains pays, précise-t-il, la priorité absolue est de veiller à ce qu'il existe un nombre suffisant de places dans les hébergements d'urgence pour que personne ne soit obligé de vivre dans la rue ou dans des structures qui ne sont pas destinées à être habitées (Ibid: p.1). Il attire également l'attention sur le fait que, dans un certain nombre de pays, de nombreux migrants clandestins et demandeurs d'asile déboutés utilisent les hébergements d'urgence et les services aux sans-abri, et que ces refuges sont sans doute la seule solution réaliste pour ces groupes à l'heure actuelle.

32 Voir <http://www.feantsa.org/code/en/pg.asp?Page=797>



En ce qui concerne les fonds importants alloués au programme (un élément qui a contribué à convaincre les ONG prestataires de services d'adopter la nouvelle philosophie), M. Spinnewijn se demande si ce niveau de financement pourra être maintenu, étant donné l'impact de la crise économique. Il rappelle que le nouveau règlement du Fonds européen de développement régional (FEDER) dispose que 3% des fonds mis à disposition peuvent être utilisés pour loger des groupes marginalisés. Dans sa conclusion, le directeur de la FEANTSA évoque la recommandation faite par l'UE à tous les États membres de développer des stratégies intégrées contre le sans-abrisme, et il invite la Commission européenne à instaurer un cadre de coopération européenne favorisant les échanges et l'apprentissage mutuel entre les administrations publiques; la Commission devrait promouvoir l'approche du « logement d'abord » sur l'ensemble du territoire de l'Union et s'appuyer à cette fin sur l'expertise de la Finlande et de quelques autres États membres. Il termine en réclamant une initiative communautaire en vue de l'amélioration des services aux sans-abri, et l'élargissement à ce domaine de programmes de formation du personnel actuellement organisés par l'UE dans d'autres secteurs.



## D. Discussions lors de l'examen par les pairs

Les organisateurs de l'examen par les pairs ont fourni beaucoup d'informations complémentaires en répondant aux questions posées par les participants — lesquelles ont attesté du vif intérêt de l'ensemble des représentants de connaître les détails du programme. Les discussions sont résumées ci-après.

Les organisateurs ont précisé que les concepteurs du programme finlandais ignoraient le succès remporté par les projets de « logement d'abord » développés aux États-Unis. Ils ont découvert le terme dans un document suédois étudiant des alternatives au « modèle de l'escalier », et l'ont interprété à leur propre usage. Ils voulaient supprimer leur système (de type « escalier ») parce qu'il était inefficace et qu'il obligeait les sans-abri à séjourner dans des logements provisoires et des habitations collectives accompagnées avant de pouvoir être installés dans un logement permanent en ayant prouvé d'abord qu'ils y sont prêts. Il ne faut plus désormais gravir des échelons correspondant à différents types de logement avant de pouvoir obtenir un contrat permanent pour une habitation autonome — et la transformation de refuges en logements accompagnés va contribuer à réduire le taux de sans-abrisme.<sup>33</sup> Il a été jugé important que les anciens sans-abri aient leur propre bail et qu'ils puissent mettre leur nom sur la porte de leur appartement.

29

Les répercussions économiques des projets « logement d'abord » ont été décrites dans une étude d'évaluation réalisée par l'équipe de recherche à Tampere, qui montre qu'un logement davantage accompagné permet de réaliser d'importantes économies en raison du moindre recours à d'autres services onéreux. Dans le cas du projet mené à Tampere, le recours à des services sociaux et de santé a diminué de moitié par rapport à la période du sans-abrisme. L'économie a été estimée à l'équivalent de 14 000 euros par résident. L'économie totale pour les 15 occupants de l'unité en question représenterait de l'ordre de 220 000 euros par an. Le gouvernement finlandais signale par ailleurs des effets positifs sur

<sup>33</sup> Il est important de signaler ici que les personnes en logement accompagné ne sont plus définies comme des sans-abri en Finlande. Tel n'est probablement pas le cas dans tous les pays européens, même si l'établissement de baux normaux de location (parfois assortis de quelques conditions supplémentaires) sans limite de temps d'occupation constitue un argument de poids pour ne pas définir les locataires en question comme des sans-abri. De surcroît, la plupart des nouveaux studios sont autonomes et n'obligent pas à partager une cuisine ou des sanitaires communs. Des dérogations sont faites pour les personnes considérées comme nécessitant un soutien intensif et un « logement assisté » en raison de problèmes de santé et d'incapacités graves.



le bien-être (en hausse) et la toxicomanie (en baisse). Le taux de réussite des nouvelles occupations a été décrit comme « assez remarquable » et les nouveaux services destinés aux personnes sans domicile ont influencé la prestation d'autres services de santé et d'aide sociale, en ce qui concerne le traitement des toxicomanes plus particulièrement.

Les éléments probants disponibles sont particulièrement utiles au débat sur les approches de type « logement d'abord ». Certains détracteurs se sont demandés si elles pouvaient réellement engendrer, en Europe, une réduction des coûts par rapport aux dispositions existantes (Pleace, 2008)<sup>34</sup> et, à ce jour, les preuves d'une diminution de la consommation de drogue et d'alcool dans le cadre des projets « logement d'abord » à l'échelle internationale restent peu nombreuses. Plusieurs experts ont fait valoir que l'approche du « logement d'abord » n'était peut-être pas la plus efficace pour les alcooliques et les toxicomanes en phase d'activité<sup>35</sup> et qu'étant donné que l'alcoolisme est sans doute plus répandu par-

34 De récentes informations en provenance des États-Unis confirment que l'application de l'approche du « logement d'abord » a donné lieu à d'importantes compensations de coûts en ce qui concerne les personnes souffrant de troubles mentaux graves. Toutefois, étant donné que les personnes ayant des problèmes de toxicomanie mais n'ayant pas d'antécédents récents de traitement pour troubles mentaux ont fait appel à des services moins fréquents et moins onéreux, la neutralité en termes de coûts pour ces personnes pourrait exiger des programmes moins intensifs sur le plan des services et des subsides de moindre envergure (Poulin et al, 2010: p.1093). Comme l'a souligné à juste titre Rosenheck (2000: p.156), même si des services efficaces à l'intention des sans-abri coûtent parfois davantage que des dispositions moins efficaces dans certains cas, leur valeur dépend en définitive de la valeur morale et politique qu'une société confère à la prise en charge de ses membres les plus démunis.

35 Pour les États-Unis, voir Kertesz et al (2009). Il existe toutefois des preuves très solides attestant que l'addiction ne s'aggrave pas dans le cadre des projets « logement d'abord », et des éléments d'information plus récents en provenance des États-Unis conduisent même à penser qu'un changement positif peut s'opérer au fil du temps en fournissant simplement un logement ordinaire à de grands toxicomanes. Les auteurs d'une récente étude américaine de suivi comparant, sur une période de 24 mois, la stabilité de logement et le degré de toxicomanie ou d'alcoolisme de personnes qui étaient fortes consommatrices de drogue ou d'alcool au moment de leur accès au projet « logement d'abord », par rapport à celles qui ne l'étaient pas, montrent un succès égal de deux ans en matière de logement pour les deux groupes et une légère diminution de la toxicomanie parmi les grands consommateurs: cette constatation pourrait étayer l'hypothèse selon laquelle le logement peut à lui seul réduire la consommation de drogue. Mais la plus grande prudence s'impose en raison des taux élevés de consommation de drogue durant les 30 jours précédents et de jours d'ébriété durant la période de suivi. En termes clairs, la stabilité du logement n'est pas un traitement de désintoxication (Edens et al, 2011: p.177). Une récente évaluation d'un vaste projet de relogement à Glasgow (Écosse) fournit également des éléments assez probants attestant que les problèmes de drogue/d'alcool diminuent (sans disparaître pour autant) lorsque les personnes quittent un environnement collectif/d'hébergement pour s'installer dans un logement ordinaire. L'abus d'alcool/de drogues est souvent pour eux, dans une certaine mesure, un moyen de supporter la vie en hébergement et ils sont moins « en manque » lorsqu'ils vivent dans une communauté normale (Fitzpatrick et al, 2010).



mi les sans-abri en Finlande qu'aux États-Unis, par exemple, les comparaisons connaissent de fortes limites. L'évaluation du programme finlandais montre que certains assistants sociaux ont critiqué l'approche « logement d'abord » en la surnommant « bouteille d'abord », et ont affirmé qu'en adoptant une philosophie de réduction des risques, elle favorisait un « alcoolisme accompagné » plutôt qu'un « logement accompagné ». Le programme a été accusé de multiples reprises de saper les vastes efforts déployés pour promouvoir la désintoxication, lesquels font souvent de la mise à disposition d'un logement permanent la récompense d'une période de traitement ou d'abstinence. Il est extrêmement important, à la lumière de ce débat, de fournir des éléments d'information solides concernant les effets du programme finlandais, non seulement au plan national mais également pour les faire connaître aux responsables des politiques et pratiques en la matière dans d'autres pays d'Europe, voire du monde.

Les visites de projets à l'occasion de la réunion d'examen par les pairs ont permis de mieux comprendre certaines initiatives de logement accompagné lancées dans le cadre du programme en cours. Bien qu'un nombre important d'appartements disséminés aient été mis à disposition pour le relogement des sans-abri finlandais par des organisations telles que la fondation Y-Saatio, les visites ont été consacrées à trois projets concentrés au même endroit dans un quartier dominé par des bâtiments à caractère institutionnel (la clinique du Diaconat d'Helsinki (*Diakonissalaitoksen sairaala ja Ikäkeskus*), le collège du Diaconat d'Helsinki (*Helsingin Diakoniaopisto*), le musée de l'Institut des Diaconesses d'Helsinki (*Helsingin Diakonissalaitos*) et une église; une série d'unités supplémentaires de « vie accompagnée » sont réservées au logement de résidents seniors ayant des antécédents de toxicomanie, de personnes séropositives et de malades du SIDA, et d'autres logements pour hommes et femmes sans domicile sont également offerts sur le même site). Le programme visé par l'examen par les pairs comprend une unité d'habitation avec 28 studios pour femmes anciennement sans-abri de longue durée et un autre projet pour 25 hommes sans-abri qui, géré par l'organisation V.V.A. (*Vailla Vakinaista Asuntoa ry* ou « No Fixed Abode »), a loué puis sous-loué des appartements dans le même bloc que l'unité pour les femmes (à d'autres étages avec entrées séparées). À côté de ce bloc, un nouvel immeuble (reconstruit) — l'*Aurora House* — est prêt à l'emménagement et met 125 appartements à la disposition de sans-abri de longue durée. La plupart de ces appartements sont équipés d'une douche et d'une kitchenette, mais deux étages de l'immeuble (un ancien hôtel) sont réservés à une « vie accompagnée » et comprennent deux cuisines communes seulement. Tous les appartements



sont loués sur la base d'un contrat de bail de longue durée, mais des conditions spéciales sont appliquées à l'accès des visiteurs et des portiers contrôlent les entrées des différentes unités. Une aide est disponible sur place et le personnel d'assistance est exclusivement affecté à un appartement/bloc: il ne preste pas de service à la demande dans les logements disséminés ailleurs dans le quartier. Les résidents peuvent faire appel à cette aide au moment où ils le souhaitent. Il est permis de boire dans les studios, mais pas dans les espaces communs. Les règles relatives aux visites et à d'autres aspects sont fixées lors de réunions régulièrement organisées au niveau de l'immeuble.

Les participants à l'examen par les pairs ont noté que les immeubles font penser à des hébergements de type classique, tout en ayant l'impression que leur localisation et leur concentration s'apparentait à une situation de ghetto — à savoir une ségrégation et une concentration des logements dans des quartiers déterminés. Le syndrome bien connu « d'accord, mais pas chez moi » a effectivement fait en sorte qu'il était plus facile de créer ces places sur le site de l'Institut des Diaconesses. De leur côté, les nouveaux immeubles tels que l'*Aurora House* requièrent à la fois des capacités de logement et des équipes de personnel, ce qui freine la « normalisation » de la situation des sans-abri de longue durée en termes de logement.

Si, en 2009, Helsinki comptait 2 280 studios indépendants à la disposition de sans-abri et 223 studios seulement avec aide sur place, plus 180 autres dans des résidences collectives accompagnées,<sup>36</sup> il ressort clairement des projets et plans exposés que le programme va faire considérablement augmenter le nombre de studios regroupés dans des immeubles de plus grande taille avec services d'assistance sur place. L'une des raisons à l'origine de cette démarche est la persistance de doutes, appuyés par les résultats négatifs d'un projet pilote, quant à la capacité du groupe cible (sans-abri de longue durée souffrant de graves problèmes de santé mentale et d'addiction) de se débrouiller dans des logements disséminés. Le regroupement des studios dans le même immeuble avec assistance sur place facilite la surveillance, voire un certain contrôle de ces personnes susceptibles de s'attirer des problèmes, et semble dès lors mieux adapté à ce

<sup>36</sup> Il restait en revanche 518 places en refuges à Helsinki en 2009 — un nombre qui, déjà en forte diminution puisqu'il s'établissait à 2 351 en 1980, à 1 403 en 1990 et à 906 en 2000, connaîtra une réelle chute avec le programme actuel de reconversion. Certains détracteurs finlandais ont fait valoir que cette reconversion des dortoirs avait pour résultat que les sans-abri disposeraient dorénavant de beaucoup moins de lits. Il convient de préciser ici que le programme prévoit, outre la transformation des anciens refuges, la création de très nombreux studios neufs.



groupe cible. Il faut espérer que cette approche permette aussi de gérer les difficultés fréquemment éprouvées après un relogement telles que l'isolement social et l'ennui (les activités communes étant alors axées sur un milieu plus restreint d'anciens sans-abri). Les expériences pratiques réalisées aux États-Unis au titre de l'approche du « logement d'abord », focalisées sur le même groupe de personnes — ou sur des personnes confrontées à des problèmes plus graves encore — ont néanmoins démontré qu'il était possible, en réalité, de reloger ce groupe dans des logements disséminés avec une assistance hors site.<sup>37</sup>

Un autre argument milite en faveur de projets comportant un nombre important d'unités d'habitation: il s'agit de la quantité même de nouveaux appartements qui doivent être mis à disposition dans le cadre du programme finlandais. En effet, de 2 500 à 3 000 sans-abri de longue durée seront relogés dans un délai relativement court de huit ans (y compris la seconde phase du programme qui devrait durer jusqu'en 2015). À Helsinki en particulier, où le marché du logement est extrêmement tendu, il serait très difficile de donner accès à plusieurs centaines, voire à 2 000 appartements supplémentaires dispersés dans toute la ville. En comparaison du programme mené par l'association *Pathways to Housing* à New York (programme pionnier en matière de « logement d'abord » aux États-Unis)<sup>38</sup>, le nombre de personnes sans domicile auxquelles un logement permanent et une assistance doivent être assurés est beaucoup plus élevé à Helsinki et le délai pour la mobilisation d'un parc immobilier à leur intention est plus court.

Il n'en reste pas moins que les grands blocs d'habitations nouvellement construits et exclusivement occupés par d'anciens sans-abri présentent généralement une série de désavantages (énumération non exhaustive): l'isolement par rapport aux quartiers « normaux »; une stigmatisation au niveau de l'adresse; la concentration extrêmement importante de ménages confrontés à de graves difficultés; la probabilité de conflits découlant de cette concentration; des réglementations spéciales et coûteuses en matière de sécurité; et les restrictions imposées à la liberté et à l'autonomie des occupants. On pourrait décrire cette situation en disant que l'approche ne met pas réellement fin au sans-abrisme, mais qu'elle

37 Voir les éléments probants cités dans le document de discussion du présent examen par les pairs et les nouveaux éléments publiés récemment, dans Edens et al (2011) notamment. En ce qui concerne l'Europe, voir également Busch-Geertsema (2002 et 2005) et Dane (1998).

38 L'association *Pathways to Housing* de New York dessert globalement et simultanément 450 clients environ (voir Pearson et al, 2007) et le parc de ces logements, loués par l'organisation et sous-loués aux clients en question, a été constitué sur plusieurs années; la première phase du programme finlandais prévoit pour sa part plus de 900 nouveaux studios pour sans-abri de longue durée à Helsinki d'ici 2012 (Luomanen, 2010: p.26).



## Petite note concernant les statistiques

Des inexactitudes peuvent se produire lors de la déduction du nombre de studios nécessaires pour supprimer le sans-abrisme de longue durée des statistiques annuelles, ces dernières pouvant elles-mêmes comporter certaines inexactitudes. Fournies par l'enquête finlandaise sur le logement, elles font état du nombre de sans-abri à une date déterminée (en l'occurrence le 15 novembre de chaque année); il s'agit donc d'un « instantané ». Les études longitudinales montrent toutefois que les flux d'entrées et de sorties des refuges et foyers d'hébergement sont importants tout au long d'une année, de sorte que le nombre de personnes qui ont été sans-abri pendant une période de l'année pourrait être, en réalité, un multiple du chiffre de l'instantané.<sup>1</sup> Il est probable que la plupart des sans-abri non recensés le 15 novembre ne connaissent cette situation que peu de temps ou de manière épisodique, mais il se peut aussi que certains sans-abri de longue durée échappent au recensement; ceci dit, tous les sans-abri, y compris ceux de courte durée et occasionnels, doivent pouvoir accéder au logement, de sorte que le nombre total de sans-abri requérant un accès préférentiel au logement durant une année déterminée est sensiblement supérieur à celui recensé un jour particulier.<sup>2]</sup>

- 1 Pour de plus amples informations à ce sujet, voir Kuhn et Culhane (1998), Culhane et Mertraux (2008), Busch-Geertsema et al (2010) et Busch-Geertsema (2010a).
- 2 Ce constat pourrait également être l'une des raisons pour lesquelles, selon le document du pays organisateur, le nombre de sans-abri a augmenté de 300 personnes en 2009 à Helsinki alors qu'un total de 887 sans-abri ont été logés au cours de la même année (Luomanen, 2010: p.27).

modernise les dispositions en faveur des sans-abri en créant des structures bâties qui vont influencer (voire déterminer) pendant de nombreuses années ce qui est mis à la disposition des personnes sans domicile en Finlande, et qui vont conditionner leurs propres besoins. En Suède, l'approche consistant à convertir d'anciens logements provisoires en habitations occupées à titre permanent par des groupes particuliers de sans-abri a suscité la critique: en transformant des unités spéciales d'hébergement en habitations permanentes, le nouveau modèle néglige de prévoir un mécanisme permettant aux anciens sans-abri de se réinsérer sur le marché ordinaire du logement et ne leur ouvre donc pas de véritable voie de sortie du sans-abrisme (Hansen Löfstrand, 2010: p.29).

L'accent étant régulièrement mis sur la flexibilité du soutien en tant que condition majeure de réussite de toute stratégie de relogement, l'une des améliorations susceptibles d'être apportées au système actuel consisterait à permettre au personnel d'assistance principalement affecté aux services disponibles sur place



dans les grands immeubles, à desservir également quelques appartements disséminés.

Un chercheur chargé de l'évaluation scientifique du programme finlandais au plan national, Marko Kettunen, a classé une série de projets réalisés en Finlande sur la base des quatre principes fondamentaux du « logement d'abord » appliqués par l'association *Pathways to Housing* à New York:

- le choix de l'utilisateur (sans aucune évaluation de la disponibilité de logements);
- la séparation entre logement et services;
- des services axés sur le rétablissement;
- l'insertion dans la communauté.

Les projets finlandais présentés ont affiché des résultats très différents pour ces quatre indicateurs et le travail de recherche aura notamment pour but d'évaluer la pertinence de ces principes pour les projets en question, pour les clients desservis et pour le succès remporté.

La plupart des participants à l'examen par les pairs étaient favorables à une concrétisation de l'approche du « logement d'abord » au travers de logements disséminés. Les baux de longue durée, la possession de sa propre clé, le respect de la vie privée, un quartier normal et la fourniture d'une aide personnalisée sont autant d'autres éléments cités comme des composantes clés de cette approche.

L'évaluation des besoins et des ressources personnelles est extrêmement importante pour que les mesures de soutien flexible correspondent à la demande (laquelle peut varier considérablement au fil du temps) et pour suspendre le cas échéant des services trop intensifs ou trop onéreux. Les participants venus d'Amsterdam ont présenté une matrice d'autonomie qui les aide à décider de ceux qui pourront bénéficier de projets de type « logement d'abord » et de ceux qui ne le pourront pas. Ils ont établi que ces projets devraient être réservés aux groupes les plus prioritaires — à savoir des sans-abri confrontés à de graves difficultés — et que les personnes disposant de ressources suffisantes (amis et famille, aptitude au travail, etc.) ne devraient pas y être éligibles.

La discussion lors de l'examen par les pairs a également abordé la question de la responsabilité individuelle et les initiatives visant à l'activation et à l'autonomisa-

tion des membres du groupe cible, et à l'incitation d'anciens sans-abri de suivre un enseignement ou une formation, et de prendre un emploi. Lutter contre l'enfermement et l'isolement social est un autre grand défi du processus d'intégration. Peter Fredriksson, représentant du gouvernement, affirme que ces aspects seront largement pris en compte lors de l'élaboration de la seconde phase du programme (2012–2015).

La discussion a également porté sur le rôle des logements sociaux et du secteur de la location privée pour le relogement des sans-abri. En Finlande, les fournisseurs traditionnels de logements sociaux sans but lucratif se montrent réticents, tout comme les propriétaires privés, à accepter des sans-abri. Ce constat est l'une des raisons à l'origine de la création et du rôle déterminant de la fondation Y-Saatio. Dans d'autres pays de l'UE, les deux secteurs sont susceptibles d'héberger des sans-abri pour autant que les mesures d'incitation et les garanties soient suffisantes, et une aide sociale est prévue pour les personnes qui en auraient besoin. Des dispositions supplémentaires devraient être instaurées pour que les autorités puissent exercer davantage de pression sur les fournisseurs de logement qui bénéficient de subventions publiques afin qu'ils réservent un accès prioritaire au logement à ceux qui en ont le plus besoin.

36

La focalisation sur les dix villes principales semble la bonne approche dans le cas de la Finlande, mais il ne faut pas perdre de vue qu'elle intensifiera le flux des sans-abri des régions rurales vers les villes offrant ce type de services. Le sans-abrisme rural est un phénomène de plus grande envergure dans certains pays pairs et il convient que les stratégies de lutte contre le sans-abrisme en tiennent compte.

Une prévention efficace est indispensable à une diminution durable du sans-abrisme. Le programme finlandais comporte quelques mesures préventives et des avancées ont été accomplies, mais des améliorations restent possibles: l'adoption de dispositions juridiques spéciales insistant sur la nécessité d'une bonne circulation des informations concernant les ménages menacés d'expulsion et la mise en place d'un système intégré de prévention des expulsions pour cause d'arriérés de loyer (en hausse en Finlande ces dernières années) seraient deux premières démarches particulièrement indiquées dans ce sens. Des objectifs plus concrets en matière de prévention pourraient utilement étayer les futures stratégies en faveur des sans-abri, y compris la stratégie finlandaise.



---

Enfin et surtout, les participants ont réitéré la nécessité d'associer les sans-abri à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies en leur faveur. Leur participation est effectivement indispensable non seulement au niveau national, mais également au niveau local et au niveau de projets particuliers s'inscrivant dans le programme.



## E. Conclusions et principaux enseignements

Pour être efficace, toute stratégie de lutte contre le sans-abrisme doit être fondée sur des éléments factuels; être exhaustive, pluridimensionnelle, participative, durable, soumise à des conditions de ressources et pragmatique; et inclure toutes les parties prenantes. Elle requiert une volonté politique et un dispositif entre l'administration centrale et locale. Des objectifs mesurables doivent être fixés et des mécanismes doivent être mis en place pour récolter les données nécessaires. L'UE s'est efforcée d'améliorer à cette fin la capacité des États membres de développer ce type de mécanisme de mesure, mais des progrès sont encore possibles.

Le programme finlandais répond à la plupart des exigences européennes; à titre d'exemples:

- Il repose au niveau national sur une volonté politique manifeste et sur des décisions parlementaires, et il implique les ministères concernés (la participation d'autres parties prenantes telles que des ONG était sans doute moins pertinente en Finlande que dans beaucoup d'autres pays européens où ces associations jouent un rôle plus important en termes de prestation de services aux sans-abri).
- Les responsabilités au niveau national et le rôle du coordinateur sont clairement précisés; c'est le ministère de l'Environnement qui est chargé, en Finlande, de la politique du logement.
- Les mécanismes de mise en œuvre locale de la politique ont été institués: il s'agit, en Finlande, des incitations financières allouées par l'État et des lettres concrètes d'intention qui définissent les tâches et les obligations de l'administration nationale et de l'administration locale dans les dix villes principales.
- Des grands objectifs et un objectif quantifié précis ont été définis, et des mécanismes existent pour mesurer les avancées vers la réalisation de ce dernier (en Finlande, le seul objectif quantifié concerne la réduction du sans-abrisme de longue durée et le nombre d'unités d'habitation supplémentaires pour atteindre cet objectif, et un perfectionnement des mécanismes de mesure s'impose).



- Des fonds suffisants ont été réservés au financement du programme, même si des capacités de logement supplémentaires s'avèrent nécessaires pour atteindre le but initialement fixé.
- La base de données factuelles est bien développée en Finlande, où le « Groupe des Sages » a été chargé de la valider et de l'exploiter conjointement à l'expérience de ses membres pour développer des idées novatrices. Plusieurs des composantes essentielles de la stratégie sont clairement étayées par des travaux de recherche au niveau européen et international, même si des études plus poussées doivent sans doute encore être entreprises pour évaluer les mesures concrètes et leurs effets.

Il apparaît clairement que la diminution du sans-abrisme de longue durée exige l'octroi à ce groupe cible d'un accès préférentiel à un logement adéquat. La Finlande est un pays chef de file en termes de programmes spécifiquement destinés au logement des sans-abri. Les stratégies plus récentes insistent sur l'apport d'un soutien suffisant pour répondre aux besoins du groupe cible et sur une intensification des mesures de prévention — ce qui ne signifie évidemment pas qu'il n'y a plus de progrès à accomplir.

L'objectif ambitieux de la Finlande d'éradiquer le sans-abrisme de longue durée à l'horizon 2015 et de convertir les refuges en logements permanents peut s'appliquer à d'autres pays de l'UE qui ont décidé d'adopter une approche de type « logement d'abord » — mais toute la question est de savoir dans quelle mesure il est possible de réduire l'utilisation des refuges et des hébergements temporaires sans risquer que des gens se retrouvent à la rue sans solution du tout. En ce qui concerne les pays qui développent encore des systèmes basés sur le « modèle de l'escalier » (ou qui étendent des systèmes existants de ce type), l'exemple finlandais offre une alternative dans la mesure où ces pays pourraient envisager de s'abstenir de recourir au « modèle de l'escalier » et de réorienter leurs efforts vers la mise à disposition de logements permanents et d'une aide sociale adéquate à l'intention des personnes exposées au risque de sans-abrisme.

La discussion lors de la réunion d'examen par les pairs peut être résumée comme suit:

- Un consensus se forge autour de la finalité des stratégies de lutte contre le sans-abrisme, qui doivent viser à réduire, résoudre et prévenir le phénomène plutôt que le gérer. Il est toujours conseillé et moins onéreux,

même dans les pays qui ne sont pas particulièrement riches, de veiller à ce que le taux et la durée du sans-abrisme soient aussi faibles que possible.

- Quelle que soit l'interprétation qui lui est donnée et en dépit de divergences d'opinion quant à ses composantes essentielles, l'approche du « logement d'abord » est un concept intéressant, qui devrait être davantage expérimenté et mis en œuvre dans différents pays. La Commission aurait un rôle à jouer en termes d'étude des projets proposés, de partage d'expériences et d'analyse des risques et des diverses stratégies visant à gérer des problèmes connexes.
- L'approche fondée sur le logement d'abord ne s'arrête pas au logement: elle associe l'accès au logement à diverses formes de soutien aux personnes dans le besoin. Tout en gardant à l'esprit que tous les sans-abri relogés n'ont pas besoin d'aide, on peut considérer à juste titre que le logement est un besoin que connaissent toutes les personnes sans domicile et qu'il est important d'identifier, parmi elles, celles qui requièrent une assistance supplémentaire. Cette proportion varie. Dans les pays nantis où les services sont bien développés, le nombre de sans-abri est moindre mais le pourcentage de ceux qui ont besoin d'un soutien y est plus élevé que dans les États-providence moins développés ou moins généreux (Stephens et al, 2010). Le sans-abrisme ne touche pas seulement des personnes souffrant d'une dépendance à la drogue ou de problèmes particulièrement complexes.
- L'approche du logement d'abord contient systématiquement des éléments tels que l'occupation permanente, le respect de la vie privée, la possession de la clé de sa propre porte, la diminution du nombre de refuges et l'apport d'un soutien personnalisé à ceux qui en ont besoin. Elle permet à la fois un soutien intensif et un soutien limité. Le premier peut être fourni dans des cadres divers, mais le débat se poursuit quant à la forme d'aide la plus adaptée aux différents groupes de sans-abri et quant aux avantages respectifs d'un soutien organisé sur place ou hors site. L'importance du choix et la meilleure façon de développer les ressources personnelles sont deux aspects qui devraient également faire l'objet d'un débat plus approfondi.



- Des questions subsistent quant au type de logement le mieux adapté à des groupes particuliers (logements disséminés, logements permanents accompagnés, etc.) et quant à l'adéquation et l'efficacité de différents types d'aide (prise en charge intégrée à la collectivité, gestion de dossiers individuels, intervention de moment critique (CTI), formes moins intensives et plus souples d'accompagnement ponctuel, accompagnement par les pairs, etc.). On pourrait envisager — y compris en Finlande — d'expérimenter des logements dispersés avec soutien hors site pour des sans-abri ayant des besoins d'aide complexes, en s'inspirant de l'exemple des États-Unis et de quelques villes européennes.

Un nombre croissant d'États membres de l'UE s'attachent à développer des stratégies de lutte contre le sans-abrisme. Si tel reste surtout le cas aujourd'hui des pays plus riches du nord de l'Europe, les avancées et initiatives d'États membres du sud et de l'est n'en sont pas moins prometteuses.

L'expérience finlandaise confirme que les trois éléments primordiaux de la lutte contre le sans-abrisme sont l'accès au logement; l'apport d'une aide sociale; et des ressources financières suffisantes, qu'elles proviennent de l'emploi ou du système de protection sociale, pour pouvoir assumer le coût du logement et les dépenses de la vie courante.

41

L'examen par les pairs a mis en évidence le désir d'un échange d'informations plus intensif à propos des stratégies de lutte contre le sans-abrisme. La Commission européenne serait bien placée pour favoriser la mise en commun des connaissances sur des aspects tels que la formation du personnel, l'exploration d'approches de type « logement d'abord » dans différents pays, l'analyse des rapports coûts-avantages et la promotion des échanges entre administrations publiques.

L'examen par les pairs de son programme, aussi avancé soit-il pour l'Europe, a été pour la Finlande une occasion précieuse d'avoir un retour d'information à propos de sa stratégie et, pour les autres participants, l'opportunité de mieux connaître celle-ci et d'en tirer les enseignements.



## Références

Atherton, I. et McNaughton-Nicholls, C. (2008) « Housing First as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness ». *European Journal of Homelessness*, vol. 2, p. 289-303.

Avramov, D. (Ed., 1999) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot: Ashgate Publishing).

Benjaminsen, L., Dyb, E. et O'Sullivan, E. (2009) « The Governance of Homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: National Strategies and Models of Intervention », *European Journal of Homelessness*, vol. 3, p. 27 — 55.

Brousse, C. (2004) *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposal* (Bruxelles: Commission européenne-EUROSTAT) téléchargeable sur: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF).

Busch-Geertsema, V. (2002) « When homeless people are allowed to decide by themselves. Rehousing homeless people in Germany », *European Journal of Social Work* 5 (1) p. 5 — 19.

Busch-Geertsema, V. (2005) « Does Re-Housing Lead to Reintegration? Follow-Up Studies of Re-Housed Homeless People », *INNOVATION — The European Journal of Social Science Research*, 18(2) p.205-226.

Busch-Geertsema, V. et Sahlin, I. (2007) The Role of Hostels and Temporary Accommodation. Dans: *European Journal of Homelessness*, vol. 1, décembre 2007, p. 67-93.

Busch-Geertsema, V. (2010a) *The Finnish National Programme to reduce long-term homelessness*, Document de discussion, [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/discussion\\_paper\\_fi10/download](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/discussion_paper_fi10/download).

Busch-Geertsema, V. (2010b) « Defining and Measuring Homelessness », dans: O'Sullivan, E., Busch-Geertsema, V., Quilgars, D. et Pleace, N. (Ed., 2010) *Homelessness Research in Europe. Festschrift for Bill Edgar and Joe Doherty* (Bruxelles: FEANTSA), p. 19-40.

Busch-Geertsema, V., Edgar, B., O'Sullivan, E. et Pleace, N. (2010) *Absence de chez-soi et politiques en la matière en Europe: les enseignements de la recherche. Rapport compilé dans l'optique de la Conférence de consensus* (Bruxelles: FEANTSA), [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus\\_Conference/Research/FEA%20020-10\\_FR\\_final.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Research/FEA%20020-10_FR_final.pdf).

Calandrino, M. (2010) « Homelessness and Housing Exclusion in the EU Social Inclusion Process ». *European Journal of Homelessness*, vol. 4, p. 127-137.

Comité des Régions (2010) *AVIS du Comité des Régions « LUTTER CONTRE LE SANS-ABRISME »*, adopté lors de la 86e session plénière, 5 et 6 octobre 2010, Bruxelles: [http://coropinions.cor.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp\\_public\cdr\ecos-v\dossiers\ecos-v-001\fr\cdr18-2010\\_fin\\_ac\\_fr.doc](http://coropinions.cor.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=\\esppub1\esp_public\cdr\ecos-v\dossiers\ecos-v-001\fr\cdr18-2010_fin_ac_fr.doc).

Commission économique des Nations unies pour l'Europe et Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT; 2006) *Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de l'an 2010* (Genève: Nations unies).

Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme (2011) *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme: Recommandations politiques du Jury* (Bruxelles: FEANTSA): [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus\\_Conference/Outcomes/2011\\_03\\_10\\_FINAL\\_report\\_jury\\_recommendations\\_FR.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_03_10_FINAL_report_jury_recommendations_FR.pdf)

Conseil de l'Union européenne (2009) *Rapport conjoint 2009 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*, Bruxelles, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>.



Conseil de l'Union européenne (2010) Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010, Bruxelles, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=fr>.

Culhane, D.P. et Metraux, S. (2008) « Rearranging the deck chairs or reallocating the lifeboats ». *Journal of the American Planning Association*, 74, 1, p. 111-121.

Dane, K. (1998) *Making it last: Report into tenancy outcomes for rough sleepers* (Londres: Housing Services Agency).

Edens, E. L., Mares, A. S., Tsai, J. et Rosenheck, R. A. (2011) « Does active substance use at housing entry impair outcomes in supported housing for chronically homeless persons? » *Psychiatric Services*, vol. 62, n° 2, p. 171-178.

Edgar, W. (2006), Stratégie norvégienne pour prévenir et remédier à l'exclusion liée au logement: la voie vers un logement permanent, Examen par les pairs en matière d'inclusion sociale (Vienne: ÖSB): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness>.

Edgar, B. (2009) *Bilan de statistiques sur l'exclusion liée au logement en Europe* (Bruxelles: FEANTSA).

Edgar, W. (2010) Dénombrer les sans-abri pour mieux organiser l'aide sociale, Examen par les pairs en matière d'inclusion sociale (Vienne: ÖSB): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/counting-the-homeless>.

Edgar, B., Harrison, M., Watson, P., et Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level* (Bruxelles: Commission européenne): [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf).

Fitzpatrick, S. (2010) Portugal 2010. *Élaboration d'une stratégie globale et participative face au sans-abrisme* (rapport de synthèse pour l'examen par les pairs; Vienne: ÖSB), <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness/short-report-peer-review-portugal-building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness/download>.

Fitzpatrick, S., Bretherton, J., Jones, A., Pleace, N. et Quilgars, D. (2010) The Glasgow Hostel Closure and Re-provisioning Programme: Final Report on the Findings from a Longitudinal Evaluation (York: Centre for Housing Policy), <http://www.york.ac.uk/inst/chp/Projects/glasgowhostels.htm>.

Frazer, H. (2009) Response to « How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness ». *European Journal of Homelessness*, vol. 3, p. 317-327.

Frazer, H. et Marlier, E. (2009) Le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement dans les États membres de l'UE. Analyse et recommandations du Réseau d'experts indépendants en inclusion sociale, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009>.

Frazer, H., Marlier, E. et Nicaise I. (2010) *Feuille de route pour l'inclusion sociale pour l'Europe Europe 2020* (Garant: Antwerp).

Hansen, F.K. (2010) « The Homelessness Strategy in Denmark ». *European Journal of Homelessness*, vol. 4, p. 113 -145.

Hansen Löfstrand, C. (2010) Reforming the work to combat long-term homelessness in Sweden. *Acta Sociologica*, 53, p. 19-34.

Johnsen, S. et Teixeira, L. (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: Housing First and Other Housing Models for People with Complex Support Needs* (London: Crisis).



Kaakinen, J. (2010) « *Mettre un terme à l'absence de chez-soi: un objectif réaliste?* » Contribution d'expert à la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme. Bruxelles: [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus\\_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%20on%20Homelessness.pdf).

Kärkkäinen, S.-L. (1999a) Annual Survey on Homelessness in Finland: Definitions and Methodological Aspects, dans: Avramov, D. (Ed.) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot: Ashgate Publishing), p. 165-189.

Kärkkäinen, S.-L. (1999b) Housing Policy and Homelessness in Finland, in: Avramov, D. (Ed.) *Coping with Homelessness: Issues to be Tackled and Best Practices in Europe* (Aldershot: Ashgate Publishing), pp. 368-396.

Kamp, W. et Jurgens, K. (2010) *Programme finlandais de lutte contre le sans-abrisme de longue durée*. Commentaire des Pays-Bas, [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/netherlands\\_fi10/download](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/netherlands_fi10/download).

Kertesz, S.G., Crouch, K., Milby, J.B., Cusimano, R.E. et Schumacher, J.E. (2009) Housing First for Homeless Persons with Active Addiction: Are we overreaching? *The Milbank Quarterly* 87, 2, p. 495-534.

Kuhn, R. et Culhane, D.P. (1998) Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data. *American Journal of Community Psychology*, 26, 2, p. 207-232.

Loison-Leruste, M. (2008) « Building Consensus? The French Experience of a 'Consensus Conference' on Homelessness ». *European Journal of Homelessness*, vol. 2, p. 139-155.

Luomanen, R. (2010) *Long term homelessness reduction programme 2008-2011*. Rapport du pays hôte (Helsinki: ministère de l'Environnement): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness>.

Meert, H. (2005) *Prévention et lutte contre le sans-logisme*. Rapport de synthèse (Vienne: ÖSB) <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>.

Nilson, R. (2010) *Examen par les pairs: Programme national finlandais de lutte contre le sans-abrisme de longue durée*. Commentaire d'Eurocities, Groupe de travail sur le sans-abrisme, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/no-title-available/download>.

O'Sullivan, E., Busch-Geertsema, V., Quilgars, D. et Pleace, N. (Ed, 2010) *Homelessness Research in Europe. Festschrift for Joe Doherty and Bill Edgar* (Bruxelles: FEANTSA).

Pearson, C. L., Locke, G., Montgomery, A. E. et Buron, L. (2007) *The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness* (Washington DC: US Department of Housing and Urban Development).

Pleace, N. (2008) *Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: evidence from an international review*. Edinburgh: Scottish Government Social Research.

Pleace, N. (à paraître, 2011) *Exploring the potential of the « Housing First » model* dans « Loger l'Europe: le logement social dans tous ses états » (Paris: Documentation française), <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/housingfirstenglish.pdf>

Poulin, S.R., Maguire, M., Metraux, S. et Culhane, D.P. (2010) Service Use and Costs for Persons Experiencing Chronic Homelessness in Philadelphia: A Population-Based Study, *Psychiatric Services* 61/11, p. 1093-1098.



Remaeus, A. et Knutagård, M. (2010) *Le programme national finlandais de lutte contre le sans-abrisme de longue durée*. Commentaire de la Suède, [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/swe-den\\_fi10/download](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/swe-den_fi10/download).

Rosenheck, R. (2000) Cost-Effectiveness of Services for Mentally Ill Homeless People: The Application of Research to Policy and Practice. *American Journal of Psychiatry*, 157, p.1563-1570.

Sahlin, I. (1998) *The Staircase of Transition*. Rapport national pour l'Observatoire européen sur le sans-abrisme 1997. (Bruxelles: Feantsa).

Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition: Survival through Failure, *Innovation — The European Journal of Social Science Research* 18 (2) p.115-135

Spinnewijn, F. (2009) « How to Use the Open Method of Coordination to Deliver Policy Progress at European Level: The Example of Homelessness ». *European Journal of Homelessness*, vol. 3, p. 301-316.

Spinnewijn, F. (2010) *Le programme national finlandais de lutte contre le sans-abrisme de longue durée*. Commentaire de la FEANTSA, [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/sth\\_feantsa\\_fi10/download](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness/sth_feantsa_fi10/download).

Statistics New Zealand (2009) *New Zealand Definition of Homelessness* (Wellington: Auteur).

Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G. et Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets* (Bruxelles: Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances).

Tainio, H. et Fredriksson, P. (2009) « The Finnish Homelessness Strategy: From a Staircase' Model to a 'Housing First' Approach to Tackling Long-Term Homelessness ». *European Journal of Homelessness*, vol. 3, p.181-200.

Tsemberis, S. (2010a) « Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs », dans: Gould Ellen, I. and O'Flaherty, B. (Ed.) *How to House the Homeless* (New York: Russell Sage Foundation).

Tsemberis, S. (2010b) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction* (Center City, Minnesota: Hazelden).

Vranken, J. (2004) *La stratégie anglaise de lutte contre le sans-abrisme de rue*, Examen par les pairs en matière d'inclusion sociale (Vienne: ÖSB): <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/the-rough-sleepers-unit-england>.



# Annexes

**Tableau A.1 ETHOS — Typologie européenne de l'exclusion liée au logement**

Catégorie conceptuelle	Catégorie opérationnelle	Situation de vie	
SANS ABRI	1 Personnes vivant dans la rue	1.1 Espace public ou externe	
	2 Personnes en hébergement d'urgence	2.1 Hébergement d'urgence	
SANS LOGEMENT	3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 Foyer d'hébergement d'insertion	
		3.2 Logement provisoire	
		3.3 Hébergement de transition avec accompagnement	
	4 Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1 Hébergement pour femmes	
	5 Personnes en hébergement pour immigrants	5.1 Logement provisoire / centres d'accueil	
5.2 Hébergement pour travailleurs migrants			
6 Personnes sortant d'institutions	6.1 Institutions pénales		
	6.2 Institutions médicales		
	6.3 Institutions pour enfants / homes		
7 Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées		
	7.2 Logement accompagné pour ex-sans-abri		
LOGEMENT PRÉCAIRE	8 Personnes en habitat précaire	8.1 Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis	
		8.2 Sans bail de (sous-)location	
		8.3 Occupation illégale d'un terrain	
9 Personnes menacées d'expulsion	9 Personnes menacées d'expulsion	9.1 Application d'une décision d'expulsion (location)	
		9.2 Avis de saisie (propriétaire)	
LOGEMENT INADÉQUAT	10 Personnes menacées de violences domestiques	10.1 Incidents enregistrés par la police	
		11 Personnes vivant dans des structures provisoires / non conventionnelles	11.1 Mobile homes
			11.2 Construction non conventionnelle
12 Personnes en logement indigne	12 Personnes en logement indigne	12.1 Logements inhabitables occupés	
		13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	
13 Personnes vivant dans des conditions de surpeuplement sévère	13 Personnes vivant dans des conditions de surpeuplement sévère	13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	

Source: Edgar (2009), p. 73



**Tableau A.2 Définition harmonisée dans le cadre de l'étude « Measurement of Homelessness at European Union Level », « Typologie ETHOS allégée »**

Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition
1 Personnes vivant dans la rue	1 Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
2 Personnes en hébergement d'urgence	2 Hébergement d'urgence	Personnes sans lieu de résidence habituel qui change souvent de type d'hébergement
3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3 Foyer d'hébergement d'insertion	Quand la durée du séjour est inférieure à un an <sup>1</sup>
	4 Logement provisoire	
	5 Hébergement de transition avec accompagnement	
4 Personnes vivant en institutions	6 Hébergement ou refuge pour femmes	Séjour prolongé au-delà de la durée nécessaire par manque de logement Pas de logement disponible avant la libération
	7 Institutions de soins de santé	
	8 Institutions pénales	
5 Personnes vivant dans des habitations non conventionnelles par manque de logement	9 Mobile homes	Lorsque l'habitation est utilisée par manque de logement et n'est pas le lieu de résidence habituel
	10 Construction non conventionnelle	
	11 Habitat provisoire	
6 Personnes sans domicile provisoirement hébergées dans un logement conventionnel dans la famille ou chez des amis (en raison d'une absence de logement)	12 Logement conventionnel, mais qui n'est pas le lieu de résidence habituel	Lorsque l'habitation est utilisée par manque de logement et n'est pas le lieu de résidence habituel

1 La période d'un an a été retenue dans un but de cohérence avec les recommandations UNECE/EUROSTAT pour le recensement 2010.

Source: Edgar et al, 2007, p. 66.







<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Programme de lutte contre le sans-abrisme de longue durée

Pays hôte : **Finlande**

Pays pairs : **Bulgarie, France, Lettonie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Suède, Slovénie, Hongrie**

Le gouvernement finlandais a adopté en février 2008 un programme destiné à réduire de moitié le sans-abrisme à l'horizon 2011.

Fondé sur le principe du «logement d'abord» en vertu duquel un logement adéquat est la condition préalable ouvrant la voie à la résolution d'autres problèmes sociaux et de santé, le programme a notamment pour objectif ambitieux la reconversion de la totalité des refuges classiques de courte durée en unités de logement subventionnées visant à favoriser une vie autonome.

Au total, 1 250 résidences, unités de logement subventionnées ou places en structures de soins devraient être mises à disposition. Le programme s'accompagne en outre de projets destinés à fournir un logement subventionné à des prisonniers récemment libérés, à lutter contre le sans-abrisme des jeunes et à prévenir les expulsions par l'expansion des services de conseils en matière de logement, par exemple.

Le programme s'appuie sur une approche de partenariat exhaustif entre le gouvernement central, qui assure 50% du financement du programme, et les dix villes du pays les plus touchées par le sans-abrisme, qui en financent l'autre moitié. Un soutien financier à la rénovation de base des refuges et à leur reconversion en unités de logement subventionnées est également apporté par la RAY (association finlandaise des machines à sous).

L'examen par les pairs s'attachera à mesurer le succès du programme et à procéder à un échange d'expériences entre pays qui préparent ou mettent en œuvre des stratégies ou programmes nationaux similaires en vue de lutter contre le sans-abrisme de longue durée.