



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2010

ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE  
GLOBALE ET PARTICIPATIVE  
FACE AU SANS-ABRISME

LISBONNE, 4 ET 5 NOVEMBRE 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

ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE  
GLOBALE ET PARTICIPATIVE  
FACE AU SANS-ABRISME

SUZANNE FITZPATRICK, UNIVERSITÉ HERIOT-WATT (UK)

LISBONNE, 4 - 5 NOVEMBRE 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. Politique du pays hôte — la stratégie nationale portugaise de lutte contre le sans-abrisme              | 14 |
| C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes (EUROCITIES et FEANTSA) | 21 |
| D. Discussions lors de l'examen par les pairs  | 26 |
| E. Conclusions et principaux enseignements   | 32 |
| Références   | 36 |





## A. Le contexte européen

Les sous-programmes « Examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale » et « Évaluation en matière d'inclusion sociale » sont organisés dans le cadre du programme PROGRESS — le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale. PROGRESS a pour objectif général de soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, tels qu'énoncés dans l'Agenda social. Le programme PROGRESS soutient la mise en œuvre de la méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection et de l'intégration sociales (MOC sociale) en organisant — entre autres — des échanges sur les politiques et les bonnes pratiques, et en favorisant l'apprentissage mutuel dans le contexte de la stratégie pour la protection sociale et l'inclusion. Il vise notamment à renforcer les capacités des principaux acteurs sociaux et à promouvoir des approches innovantes. Le sans-abrisme a été identifié comme une problématique clé dans une perspective d'analyse, d'échange et d'élaboration d'approches innovantes au niveau européen.

Organisé par le Portugal, le présent examen par les pairs avait pour but essentiel de favoriser l'apprentissage mutuel et de recenser les bonnes pratiques en matière de développement d'approches stratégiques nationales pour lutter contre le sans-abrisme — phénomène qui fait désormais partie des priorités politiques de l'agenda européen. Le Parlement européen a adopté en 2008 une Déclaration écrite en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue: il y invite le Conseil à prendre un engagement à l'échelle européenne en vue de mettre fin au sans-abrisme de rue d'ici 2015, et la Commission à le tenir informé chaque année des progrès réalisés par les États membres de l'UE en vue de mettre fin au sans-abrisme; et il demande instamment aux États membres de concevoir leurs « plans d'urgence hivernaux » dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre le sans-abrisme. En 2009, le rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur la protection sociale et l'inclusion sociale affirmait qu'il convenait de « *poursuivre l'action menée pour remédier au sans-abrisme, qui est une forme d'exclusion extrêmement grave* ». Le Réseau d'experts indépendants en inclusion sociale a été chargé d'analyser « l'inclusion économique et sociale des sans-abri » et « l'accès à un logement adéquat » dans l'ensemble des États membres, et le rapport de synthèse issu de cette analyse contient 15 suggestions concrètes pour éli-

miner les principaux obstacles rencontrés, tant au niveau national qu'au niveau européen, dans la lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement<sup>1</sup>.

Il est plus significatif encore que le rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale<sup>2</sup> invite les États membres à développer des politiques intégrées de lutte contre le sans-abrisme, et fournisse des orientations précises quant à la manière de procéder en mettant fortement l'accent sur une gouvernance, un suivi et une évaluation efficaces, et sur la fixation d'objectifs spécifiques:

« La lutte contre l'exclusion en matière de logement et le sans-abrisme requiert donc des **politiques intégrées** combinant **une aide financière aux personnes, une réglementation efficace et des services sociaux de qualité**, notamment dans les domaines du logement, de l'emploi, de la santé et de la protection sociale. Une plus grande attention doit être accordée à la qualité des services sociaux et aux obstacles spécifiques auxquels les sans-abri se heurtent pour y accéder. » (Commission européenne et Conseil, 2010, p.10, caractères gras dans l'original).

6

Le rapport conjoint 2010 souligne la vulnérabilité supplémentaire causée en matière de logement par la crise économique actuelle, laquelle se traduit plus particulièrement par des défauts de paiement de prêts hypothécaires et des saisies, ainsi que par une demande accrue d'aide au logement et de logements sociaux. Il met en évidence le rôle clé joué par l'(in)accessibilité financière en tant que facteur d'exclusion en matière de logement, en particulier parmi les groupes de sans-abri ne présentant pas de problèmes personnels complexes. Le coût du logement pèse beaucoup plus lourd, partout dans l'UE, sur le budget des ménages pauvres que sur le budget d'autres ménages par rapport à leur revenu, ce qui les expose davantage au risque de sans-abrisme. Les ménages à bas revenus sont en outre bien plus susceptibles que les autres de vivre dans des logements surpeuplés et de mauvaise qualité (voir également Stephens et al, 2010). Le rapport conjoint reconnaît par ailleurs que le fait de ne pas avoir de toit ou d'être obligé de vivre dans des centres d'hébergement d'urgence et des logements temporaires constitue la forme la plus extrême de sans-abrisme, voire de pauvreté et d'exclusion sociale. Le rapport récapitule les causes complexes du sans-abrisme, lesquelles peuvent être de nature structurelle, personnelle ou institutionnelle. Les groupes à risque particulier sont notamment les personnes

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

2 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=fr>



en marge du marché du travail, les jeunes confrontés à des difficultés spécifiques d'accès à un logement adéquat, les immigrés et les travailleurs mobiles. Le rapport encourage vivement l'adoption de mesures visant à améliorer la qualité et l'accessibilité financière des logements (y compris des allocations spécifiques), à augmenter l'offre de logements sociaux et publics, et à faciliter l'accès aux services de l'emploi, de santé et sociaux.

Le rapport conjoint invite instamment les États membres à développer des stratégies exhaustives de lutte contre le sans-abrisme focalisées sur:

- la prévention en tant que moyen le plus efficace en termes de coûts pour combattre le sans-abrisme. Un accent particulier est mis sur la limitation des expulsions et sur une minimisation du nombre de cas dans lesquels des personnes sortent d'institutions sans aucune option de logement;
- une approche dépassant la simple mise à disposition d'un logement temporaire/de crise pour instaurer des stratégies plus générales visant à offrir des logements accompagnés et/ou permanents;
- une approche fondée sur « le logement d'abord », qui fait une priorité absolue de l'offre d'un logement stable tout en veillant à ne pas être synonyme de « logement seulement » lorsque les bénéficiaires ont également besoin d'autres formes d'aide;
- une meilleure gouvernance dont les éléments essentiels seraient un leadership plus ferme de la part des principales autorités publiques concernées; une réelle participation de toutes les parties prenantes; et un consensus sur la stratégie convenue.

Plusieurs autres initiatives ont été prises récemment au niveau de l'UE en rapport avec le sans-abrisme, parmi lesquelles une série d'examen par les pairs déjà organisés ou en cours. Ces initiatives paneuropéennes, brièvement décrites ci-après, ont conjointement exercé une influence importante sur l'élaboration de la stratégie portugaise de lutte contre le sans-abrisme.

## Initiatives pertinentes au niveau de l'UE

### ETHOS

La typologie ETHOS de l'exclusion liée au logement est désormais utilisée dans plusieurs pays d'Europe comme base de discussion pour la définition du sans-abrisme dans le cadre de l'élaboration de stratégies et de la collecte de données (Edgar & Meert, 2005; voir une version abrégée de la typologie à l'annexe 1)<sup>3</sup>. La typologie ETHOS a été adoptée par la Commission européenne et le Conseil dans le rapport conjoint 2010. Elle sous-tend également la stratégie portugaise de lutte contre le sans-abrisme analysée plus loin.

### Étude de la mesure du sans-abrisme au niveau de l'Union européenne

Réalisé à la demande de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, ce rapport analyse les méthodes appliquées à la collecte de données sur le sans-abrisme en Europe (Edgar et al, 2007). Il propose une méthodologie pour le développement d'un système d'information permettant le suivi de l'exclusion liée au logement, et formule une série de recommandations à l'intention de la Commission européenne et des gouvernements nationaux<sup>4</sup>. Ce rapport a fortement influencé, lui aussi, l'élaboration de la stratégie portugaise de lutte contre le sans-abrisme.

### Projet MPHASIS (2007–2009)

Financé au titre du programme PROGRESS, ce projet intitulé « *Mutual Progress on Homelessness Through Advancing and Strengthening Information Systems* » (MPHASIS) avait pour objectif principal de renforcer les capacités de suivi des informations relatives au sans-abrisme et à l'exclusion liée au logement dans vingt pays européens sur la base des recommandations contenues dans l'étude antérieurement consacrée à la mesure de ce phénomène (voir ci-dessus). Le projet s'est concrétisé par des échanges transnationaux et s'est appuyé sur une recherche qui, orientée vers l'action, a alimenté directement les débats européens et nationaux sur le suivi du sans-abrisme dans le cadre de MPHASIS<sup>5</sup>. Le Portugal a participé activement au projet MPHASIS et le document national de

3 <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>

4 Le rapport peut être téléchargé sur <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=750>

5 Le rapport final et d'autres documents associés à ce projet peuvent être téléchargés sur <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>



prise de position qu'il a rédigé dans ce contexte (Caeiro, 2009) est l'un des documents d'information qui étaye le présent examen par les pairs.

### **Étude sur le logement et l'exclusion: politiques sociales, accès au logement et marchés du travail**

Également financé au titre du programme PROGRESS, le projet « *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets* » analyse l'interaction entre les régimes d'aide protection sociale et les systèmes de logement en s'intéressant plus particulièrement aux causes de l'exclusion liée au logement et aux moyens d'y remédier (Stephens et al, 2010)<sup>6</sup>. L'étude avait notamment pour objectif de déterminer l'effet des régimes d'aide sociale et des systèmes de logement sur l'ampleur, les causes et la nature du sans-abrisme, et d'envisager des stratégies de réponse en faveur de groupes particulièrement exposés tels que les hommes seuls ayant besoin d'aide, les jeunes, les femmes fuyant la violence et les immigrés. Le Portugal figure parmi les six États membres qui ont participé à cette étude, et les éléments fournis par l'équipe portugaise dans ce contexte (Baptista & Perista, 2010)<sup>7</sup> ont étayé le présent examen par les pairs.

### **Apprentissage mutuel en matière d'exclusion sociale et d'exclusion liée au logement**

Organisée par la Commission européenne, cette conférence a rassemblé des décideurs, des parties prenantes, des chercheurs et des représentants de projets de toute l'Union européenne. L'un de ses deux thèmes prioritaires était le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement — l'autre étant la stratégie communautaire d'inclusion active. La conférence a été l'occasion de diffuser le rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale, de même que les résultats d'une série de projets axés sur l'inclusion sociale et financés par le programme PROGRESS, et les conclusions de l'étude sur le logement et l'exclusion réalisée par Stephens et al (2010).

6 Le rapport final peut être téléchargé sur <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/EUExclusion/HOUSING%20EXCLUSION%2026%20May%202010.pdf>

7 Le rapport national portugais publié dans le cadre de cette étude peut être téléchargé sur <http://www.york.ac.uk/inst/chp/publications/PDF/EUExclusion/Portugal.pdf>



## Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme

Organisée à Bruxelles les 9 et 10 décembre 2010, la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme visait à établir des positions communes sur des questions fondamentales relatives au sans-abrisme, et à servir de base à la réalisation de progrès politiques dans ce domaine. Initialement appliquée dans les domaines de la santé et de la technologie, la méthodologie de la conférence de consensus offre un outil privilégié pour faciliter les avancées lorsque le manque de vision commune bloque la progression de la stratégie face aux problématiques en jeu. La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme a été la première conférence de consensus consacrée à une problématique sociale au niveau de l'UE. Initiative de la Présidence belge du Conseil de l'UE, elle a été co-organisée par la Commission européenne. La FEANTSA en a coordonné le processus, et le gouvernement français en a été un partenaire clé.

## Examens pertinents par les pairs

Quatre examens par les pairs déjà organisés et un examen par les pairs en cours (2010) revêtent une pertinence particulière dans la perspective du présent examen par les pairs consacré à la stratégie portugaise face au sans-abrisme<sup>8</sup>.

### Royaume-Uni — L'Unité en charge des sans-abri dormant dans la rue (Angleterre) (2004)<sup>9</sup>

L'initiative RSU (*Rough Sleepers Unit*) visait à faire diminuer de manière significative, en Angleterre, le nombre de personnes dormant dans la rue, et à réinsérer ces personnes dans un logement durable et dans la société de manière générale. La stratégie a évolué depuis l'examen par les pairs organisé en 2004, mais le succès par rapport à son objectif essentiel se confirme puisque le nombre de personnes dormant dans la rue en Angleterre est resté peu élevé par rapport au chiffre de référence (1998). La méthodologie utilisée pour recenser ces personnes a cependant suscité beaucoup de critiques et le gouvernement de coalition récemment élu (conservateurs et libéraux-démocrates) a lancé une consul-

8 Il convient d'y ajouter un examen par les pairs organisé en 2007 à propos du Plan d'action national de la France contre l'habitat indigne, lequel couvrait également, dans une certaine mesure, la problématique du sans-abrisme. <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/national-action-plan-against-substandard-housing>

9 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2004/the-rough-sleepers-unit-england>



tation sur une méthodologie révisée de comptage des personnes dormant dans la rue en Angleterre<sup>10</sup>.

### **Danemark — Prévention et lutte contre le sans-logisme (2005)<sup>11</sup>**

Le gouvernement danois a lancé en 2002 un programme d'action baptisé « Notre responsabilité à tous » en faveur des personnes les plus marginalisées sur le plan social au Danemark, y compris les sans-abri, les toxicomanes, les alcooliques, les prostituées et les personnes souffrant de déficiences mentales. Le programme s'adressait prioritairement aux sans-abri dont la réinsertion dans un cadre de vie normal s'avérait difficile, et aux sans-abri âgés nécessitant certains soins résidentiels mais ne pouvant, en raison de leurs antécédents de sans-abri et de problèmes comportementaux, être admises dans des résidences médicalisées de type classique. Le gouvernement a donc créé des maisons de soins spéciales et, choisissant pour slogan « maisons atypiques pour existences atypiques » (choix qui n'est pas forcément heureux), a mis de petites habitations non conventionnelles, dont il assure l'entretien, à la disposition des personnes concernées qui veulent mener une vie autonome. Les résidents de ces « maisons atypiques » peuvent avoir un comportement hors normes sans être confrontés pour autant aux réactions hostiles des autres. Le programme offre également des solutions d'urgence telles que des cafés servant d'asiles de nuit. Le projet est mis en œuvre par les municipalités, auxquelles le gouvernement central alloue un financement spécifique à cette fin.

11

### **Norvège — Stratégie nationale — La voie vers un logement permanent (2006)<sup>12</sup>**

Soutenue par le Parlement norvégien, cette stratégie nationale visant à prévenir et à remédier à l'exclusion liée au logement avait pour objectifs principaux d'éviter l'exclusion liée au logement, d'améliorer la qualité des asiles de nuit et d'assurer qu'un logement permanent soit proposé aux sans-abri dans un délai raisonnable. Ces grands objectifs étaient assortis de cinq objectifs de performance plus spécifiques, parmi lesquels une réduction de 30% des expulsions et un engagement en vertu duquel les personnes libérées de prison ou sortant

10 <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/evaluatingroughsleeping>

11 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness>

12 <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/national-strategy-to-prevent-and-tackle-homelessness>



d'autres institutions ne devraient jamais être obligées de rechercher un logement temporaire. La stratégie a été coordonnée par le ministère des Collectivités locales et du développement régional en concertation avec d'autres ministères, avec la Banque nationale du logement et avec les autorités au niveau des comtés et au niveau local. C'est aux autorités locales qu'incombe, conjointement au secteur associatif, la responsabilité principale de la réalisation des objectifs de la Stratégie. Ce système offre, selon plusieurs avis, un bon exemple de coopération entre l'administration centrale et locale pour lutter efficacement contre le sans-abrisme.

### **Autriche — Dénombrer les sans-abri pour mieux organiser l'aide sociale (2009)<sup>13</sup>**

Un programme de réinsertion des sans-abri existe à Vienne depuis vingt ans. En dépit toutefois de cet engagement de longue date, la ville manquait apparemment d'expérience pratique en termes d'instruments permettant de suivre et d'évaluer le phénomène du sans-abrisme et de mieux étayer les actions menées et les services proposés. La disponibilité de données à la fois quantitatives et qualitatives concernant le sans-abrisme a été considérée comme indispensable pour que Vienne puisse adapter et améliorer les services sociaux en tenant compte des besoins locaux, et pour que la ville parvienne, en définitive, à mieux intégrer les sans-abri sur le marché ordinaire du logement. Le but recherché par l'examen par les pairs était donc de rassembler des éléments qui allaient permettre à Vienne d'étayer sa base de connaissances dans le cadre de l'élaboration de ses actions et de leur évaluation. L'examen par les pairs visait également, de façon plus générale, à étudier des pistes pour améliorer la collecte des données relatives au sans-abrisme au niveau des municipalités dans l'ensemble des États membres de l'UE.

### **Finlande — Le Programme national de lutte contre le sans-abrisme de longue durée (2010)<sup>14</sup>**

Le gouvernement finlandais a adopté en 2008 un programme national de lutte contre le sans-abrisme de longue durée; couvrant la période 2008–2011, il visait dans un premier temps à réduire ce type de sans-abrisme de moitié d'ici 2011, et à l'éradiquer totalement à l'horizon 2015. Fondé sur le principe du « logement

<sup>13</sup> <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2009/counting-the-homeless>

<sup>14</sup> <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/the-finnish-national-programme-to-reduce-long-term-homelessness>



d'abord » en vertu duquel un logement adéquat est une condition préalable à la résolution d'autres problèmes sociaux et de santé, le programme a notamment pour objectif de transformer la totalité des refuges classiques de courte durée en unités de logement accompagné favorisant une vie autonome. Un total supplémentaire de 1 250 résidences, unités de logement accompagné ou places en structures de soins devraient être mises à disposition. Le programme s'accompagne en outre de projets destinés à fournir un logement accompagné à des prisonniers récemment libérés, à lutter contre le sans-abrisme des jeunes et à prévenir les expulsions en prévoyant, par exemple, l'expansion des services de conseil en matière de logement. Le programme s'appuie sur un partenariat entre le gouvernement central et les dix villes du pays les plus touchées par le sans-abrisme. L'examen par les pairs organisé par la Finlande s'est attaché à mesurer le succès du programme et à procéder à un échange d'expériences entre pays qui préparent ou mettent en œuvre des stratégies nationales similaires pour lutter contre le sans-abrisme de longue durée.



## B. Politique du pays hôte — la stratégie nationale portugaise de lutte contre le sans-abrisme

La « Stratégie nationale portugaise pour l'intégration des personnes sans domicile — prévention, intervention et suivi, 2009–2015 » a été élaborée par un large éventail de parties prenantes qui ont publiquement engagé leurs organisations respectives à son égard. La stratégie a été inaugurée le 14 mars 2009 à l'occasion d'une cérémonie présidée par le ministre du Travail et des affaires sociales. Un groupe interinstitutionnel, formé de représentants d'entités publiques et privées (sans but lucratif), a été constitué pour en assurer l'élaboration. La coordination du groupe a été confiée à l'ISS (*Instituto da Segurança Social*), institut public créé en 2001 sous l'égide du ministère du Travail et des affaires sociales.

La stratégie nationale portugaise de lutte contre le sans-abrisme est particulièrement intéressante parce qu'elle constitue une avancée majeure en termes d'approche adoptée face à cette problématique dans le sud de l'Europe (Baptista, 2009). Il s'agit en effet de la première « stratégie méridionale » développée au plan national (Baptista, 2009) alors que des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme ont été mises en place, au cours des dix dernières années environ, dans toute une série de pays du nord de l'Europe (Benjaminsen et al, 2009), parmi lesquels l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la France. La stratégie portugaise apparaît donc à ce titre comme la source probable de nombreux enseignements particulièrement utiles à ceux qui tentent de trouver des solutions au sans-abrisme dans le cadre de « régimes méditerranéens d'aide sociale » — même s'il existe des différences considérables entre pays du sud de l'Europe. Il est plus que probable en outre que l'approche participative et inclusive qui sous-tend la stratégie portugaise contient des éléments de bonne pratique susceptibles d'une application plus générale dans l'ensemble des États membre du nord, du centre et de l'est de l'Europe.

### L'élaboration de la stratégie nationale portugaise de lutte contre le sans-abrisme

#### Les facteurs à l'origine de la Stratégie

Au Portugal comme dans les autres pays du sud de l'Europe (Italie, Grèce et Espagne), les membres les plus défavorisés de la société ont traditionnellement



été pris en charge par des réseaux sociaux informels (la famille, les voisins et la communauté locale) constituant une forme « compensatoire » d'aide sociale. Des mutations sociales et économiques ont cependant affaibli ces liens au cours des quelques dernières dizaines d'années, et des organisations caritatives et d'autres associations bénévoles, partiellement financées par l'État, se sont efforcées de prendre le relais (Caeiro, 2009). En ce qui concerne plus spécifiquement le sans-abrisme, les prestataires de services sont principalement des organisations sans but lucratif (organisations confessionnelles ou ONG laïques) financées par l'État (à hauteur de 80% environ).

Le taux de pauvreté relative<sup>15</sup> enregistré au Portugal est élevé aux normes communautaires puisqu'il atteint 18% environ (Stephens et al, 2010), voire même 22% parmi les personnes âgées et 23% parmi les enfants de moins de 16 ans. Aucune mesure ni action n'a été prise pour lutter contre la pauvreté jusqu'au début des années 1990, et le Portugal n'a pas réellement manifesté d'intérêt à l'égard du développement d'une politique de lutte contre le sans-abrisme jusqu'à ce que la Commission européenne invite les États membres à faire une priorité de cette problématique et à inclure des mesures spécifiques dans les plans d'action nationaux (aujourd'hui plans stratégiques nationaux) élaborés dans le cadre de la « Stratégie européenne sur la protection sociale et l'inclusion sociale » (Caeiro, 2010)<sup>16</sup>.

Bien que les données solides concernant l'évolution du sans-abrisme au Portugal soient très peu abondantes, il est clairement apparu au début des années 2000 que le phénomène prenait de l'ampleur dans des villes telles que Lisbonne et Porto. Cette progression apparente et la difficulté d'en comprendre clairement les causes en l'absence de coordination des réponses apportées ont incité le ministère du Travail et des affaires sociales (qui assure en première ligne, par l'intermédiaire de l'ISS, le financement et la réglementation des services en matière de lutte contre le sans-abrisme) à opter pour une approche davantage stratégique. Le processus engagé dans ce sens a abouti, en définitive, au partenariat à larges assises à l'origine de l'élaboration de la stratégie nationale.

15 À savoir la proportion de personnes qui vivent dans des ménages dont le revenu est inférieur à 60% du revenu médian des ménages.

16 Le rapport visé peut être téléchargé sur [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign\\_2010/background\\_docs/FEANTSA\\_handbook\\_FR\\_FINAL.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign_2010/background_docs/FEANTSA_handbook_FR_FINAL.pdf)



## Le processus d'élaboration de la Stratégie

La première démarche a visé à mieux cerner la réalité et l'ampleur du sans-abrisme au Portugal. Dans le cadre d'une enquête menée par l'ISS en 2004, un questionnaire a été adressé à toutes les institutions concernées (municipalités, services sociaux locaux et prestataires locaux de services aux personnes sans domicile) en vue de rassembler des informations sur les dispositions en place en faveur des sans-abri. Cette enquête a été suivie, fin 2005, du tout premier recensement des personnes dormant dans la rue jamais effectué au Portugal. L'ISS a procédé ensuite à une évaluation des refuges pour sans-abri et son analyse a mis en lumière un manque de coordination stratégique.

Ces diverses études ont conclu à la nécessité urgente d'élaborer une stratégie nationale visant à prévenir le sans-abrisme, à intervenir efficacement pour le combattre et à assurer le suivi des personnes qui sortent de cette situation. L'un des grands défis identifiés résidait dans la fragmentation des services proposés au Portugal, dans l'absence de coopération stratégique entre les organismes impliqués, et dans le manque de partage et de suivi des informations. Les études ont néanmoins observé également des signes encourageants d'émergence d'une volonté locale d'aborder la lutte contre le sans-abrisme de façon plus stratégique dans certaines régions du Portugal.

Réunis en mars 2007, des représentants d'un large éventail d'entités publiques et privées impliquées dans cette lutte ont convenu de la nécessité d'une stratégie nationale en matière de sans-abrisme et un groupe interinstitutionnel, coordonné par l'ISS, a été constitué en vue de l'élaborer. Ce groupe s'est appuyé sur la structure de partenariat qui avait permis le recensement des personnes dormant dans la rue en 2005, tout en l'aménageant en vue de renforcer la participation des ONG, de remplacer des instances locales par des acteurs essentiellement nationaux, et d'associer des unités de recherche en qualité de partenaires aux côtés des collègues chargés des politiques (au lieu de se contenter de leur demander de fournir certains éléments). Le processus prévoyait également à certaines étapes clés l'apport de contributions occasionnelles de la part d'acteurs spécifiques (la FEANTSA par exemple). De nouvelles parties prenantes ont été identifiées au stade de la planification: on peut citer à ce titre le ministère de la Défense et le ministère de l'Éducation. Une approche consultative aux assises aussi larges est inhabituelle au Portugal, surtout à l'échelon national.



Un autre élément important du processus de développement stratégique a été la mission attribuée à chacun des représentants formant le groupe interinstitutionnel d'assurer le contact avec leurs organisations respectives afin de garantir le « cautionnement institutionnel » des travaux effectués par le groupe. Une approbation institutionnelle formelle a été demandée à toutes les parties dès que le groupe a trouvé un consensus sur les questions les plus délicates. Ainsi en ce qui concerne la définition du sans-abrisme, une lettre d'engagement spécifiant à la fois la définition adoptée et l'engagement de la diffuser au plan national a été signée par tous les partenaires. Ce processus de légitimation s'est avéré compliqué pour certaines parties prenantes, et plus particulièrement pour celles ayant un caractère collectif (fédérations d'ONG, par exemple).

La stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme a été officiellement lancée en mars 2009, date qui marque le début de sa phase de mise en œuvre. La première étape a consisté à mettre au point une série d'outils opérationnels (manuel de formation à l'intention du personnel, systèmes d'information, etc.) et d'instruments de suivi et d'évaluation. L'accent a également été mis sur la diffusion, ainsi que sur le maintien de la participation des parties prenantes au travers de réunions régulières entre le groupe interinstitutionnel et les « réseaux sociaux locaux » chargés d'exécuter la stratégie à l'échelon local. La collecte de données axées sur les caractéristiques des personnes sans-abri a constitué un autre volet important de l'exécution de la stratégie. Étant donné toutefois que ces évaluations doivent encore être complétées par l'ensemble des réseaux sociaux locaux, il est difficile d'établir précisément l'ampleur du sans-abrisme au Portugal. Selon l'estimation fournie par le pays organisateur, les sans-abri y seraient au nombre de 3 000 environ (sur la base de la définition relativement étroite évoquée plus loin) et vivraient pour la plupart à Lisbonne et Porto.

## Le contenu de la Stratégie

La Stratégie comprend essentiellement de grands objectifs à réaliser au niveau local sur la base de plans détaillés de lutte contre le sans-abrisme prenant en compte les priorités et besoins locaux. Elle s'articule autour de deux objectifs principaux:

- améliorer la base de connaissances concernant le sans-abrisme en adoptant une définition commune de celui-ci et en instaurant un système commun d'information et de suivi; et



- promouvoir la qualité des services proposés et des actions menées face au sans-abrisme.

La Stratégie précise trois types d'intervention au titre de ces deux objectifs:

- l'action préventive destinée à éviter que des expulsions ou la sortie d'une institution donnent lieu à des situations de sans-abrisme;
- l'intervention directe en présence de situations de sans-abrisme — l'accent étant mis sur la clarification des procédures et des responsabilités, ainsi que sur les approches innovantes; et
- le suivi après relogement, à assurer dans le cadre des réseaux sociaux locaux.

La Stratégie insiste tout particulièrement sur la qualité des pratiques d'intervention en matière de sans-abrisme — qualité que des initiatives de formation, une plus grande efficacité des unités locales et l'adoption d'approches locales intégrées peuvent contribuer à améliorer. La Stratégie confère à la dimension « exclusion sociale » du sans-abrisme une importance sans précédent au Portugal, mais elle aborde également de façon directe d'autres aspects tels que la santé, le revenu, les prestations sociales et l'emploi.

18

La Stratégie définit également une structure organisationnelle pour sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation, à la fois au plan national et au plan local. Dans le droit fil de l'accent mis depuis quelques années sur le rôle joué par les acteurs locaux, et les autorités locales et réseaux sociaux locaux en particulier, dans l'élaboration de mesures de lutte contre le sans-abrisme, la stratégie nationale contient des lignes directrices pour l'établissement de « diagnostics » locaux du phénomène et de plans locaux pour le combattre. Le groupe national pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la stratégie est chargé de diffuser ces lignes directrices et d'apporter un soutien aux unités et réseaux locaux responsables de l'élaboration des plans de lutte contre le sans-abrisme.

La « philosophie sous-jacente » de la stratégie nationale portugaise de lutte contre le sans-abrisme peut donc être résumée comme suit (Baptista, 2009):

- consolidation de la base de connaissances;



- renforcement de la coopération inter-agences et de la responsabilité mutuelle;
- amélioration de la formation du personnel, y compris des responsables de la gestion individualisée des cas de sans-abrisme;
- focalisation plus grande sur les besoins et réponses en matière de logement;
- garantie d'un soutien continu et diversifié; et
- évolution du rôle de l'État vers un contrôle davantage stratégique des services mis à disposition.

L'un des aspects majeurs de bon nombre de stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme, également mis en évidence par le rapport conjoint 2010, est la fixation d'objectifs concrets et d'indicateurs permettant d'en mesurer l'avancement (Benjaminsen et al, 2009). Si la plupart des objectifs précis de la stratégie portugaise correspondent à des étapes de sa mise en œuvre (diffusion des définitions, organisation de la formation du personnel, création de réseaux locaux, mise en place de systèmes d'information, etc.), elle n'en compte pas moins plusieurs objectifs concrets en termes de fourniture de services (80% des personnes sans-abri devraient avoir un gestionnaire s'occupant de leur cas, par exemple) et plusieurs résultats à atteindre au niveau même des sans-abri (veiller à ce que personne ne soit obligé de rester dans la rue plus de 24 heures par manque de solution alternative; à ce que personne ne sorte d'une institution sans bénéficier de toute l'aide nécessaire pour trouver un endroit pour vivre). Une série d'objectifs spécifiques sont convenus par ailleurs au niveau local.

Les premiers rapports concernant la mise en œuvre font état de certaines difficultés en dépit des avancées réalisées en 2009 dans des domaines tels que la diffusion de la définition du sans-abrisme, la collecte d'informations au niveau de localités et la mise en place des processus et structures nécessaires pour combattre le phénomène. Ces difficultés découlent principalement de l'insuffisance des ressources financières, humaines et logistiques mises à disposition pour réaliser l'ensemble des objectifs fixés; elles sont également liées au défi que constitue l'harmonisation des calendriers et à certaines réticences exprimées à l'égard de l'intervention, voire même pour répondre aux questionnaires. Le fait

---

que la stratégie nationale ne soit pas dotée d'un « statut juridique exécutoire » a également suscité certaines préoccupations.

Les actions programmées en 2010 portent sur:

- le suivi de la création et du développement des réseaux locaux d'intervention pertinents;
- le développement des systèmes d'information;
- la mise en œuvre de solutions innovantes garantissant un niveau minimum de service;
- la formation du personnel; et
- le suivi et l'évaluation de la Stratégie.

Il a été souligné que la Stratégie était axée sur des résultats à moyen et long termes, et que les attentes étaient modestes, à ce stade précoce, en termes de résultats concrets. L'espoir allait plutôt vers la mise en place de nouveaux mécanismes capables de résister à l'épreuve du temps et d'engendrer un « changement de paradigme » dans l'approche du sans-abrisme au Portugal. L'attention a par ailleurs été attirée sur le fait que l'existence préalable de réseaux sociaux locaux a été un facteur déterminant de réussite de la mise en œuvre de la stratégie portugaise, et que des enseignements précieux ont été tirés des projets pilotes.

Enfin, l'un des éléments les plus frappants de la stratégie portugaise est l'influence importante des initiatives européennes sur son élaboration. Il semble donc que la priorité réservée au sans-abrisme dans le cadre de la MOC sociale ait porté ses fruits, et plusieurs instruments mis au point par la FEANTSA (typologie ETHOS notamment) ont été utilisés lors du processus de développement et de mise en œuvre de la Stratégie.



## C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes (EUROCITIES et FEANTSA)

Le présent examen par les pairs, organisé par le Portugal, était prioritairement axé sur la promotion de l'apprentissage mutuel et le recensement de bonnes pratiques en matière d'élaboration d'approches stratégiques nationales de lutte contre le sans-abrisme. Il s'est plus particulièrement intéressé à la participation effective d'une série de parties prenantes concernées, tant au stade de la conception qu'au stade de la mise en œuvre de ces stratégies. Les pays pairs et les organisations de parties prenantes ont donc été invités à donner leurs points de vue sur l'élaboration et le contenu de la stratégie portugaise dans la perspective de leurs propres cadres stratégiques et expériences en la matière<sup>17</sup>.

Plusieurs pays ont jugé le modèle portugais extrêmement utile et se sont réjouis de l'occasion qui leur a été donnée de participer à l'examen par les pairs. Tel a notamment le cas de la **Serbie**, où cette occasion a marqué l'amorce d'une réflexion sur les « nouveaux groupes vulnérables », parmi lesquels les sans-abri, dans le cadre de la stratégie et du programme de réduction de la pauvreté adopté par ce pays pour respecter l'ensemble de l'agenda de l'UE en matière d'inclusion sociale et étayer sa candidature à l'Union. Deux aspects de la stratégie portugaise ont été considérés comme particulièrement utiles à cet égard, à savoir la démarche du « logement d'abord » et la gestion au cas par cas.

De nombreuses similitudes ont été observées entre la situation au Portugal et la situation en **Pologne**. On songe notamment au rôle majeur joué par les ONG et au fait d'avoir longtemps compté sur les réseaux informels pour protéger les personnes vulnérables, mais également à la priorité traditionnellement donnée aux interventions d'urgence/de crise et à la perception du sans-abrisme comme une problématique « sociale » plutôt qu'une problématique « de logement ». L'un des aspects les plus utiles de l'approche portugaise réside, dans une perspective polonaise, dans son caractère multisectoriel et inter-agences. Il n'existe en Pologne, en dépit de la gravité du problème, aucune stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme (certains travaux ont été menés en vue d'un « pro-

<sup>17</sup> Les documents contenant les commentaires des pays pairs et des organisations de parties prenantes peuvent être téléchargés sur <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010/building-a-comprehensive-and-participative-strategy-on-homelessness>



gramme national » en la matière mais ils sont actuellement interrompus). Le participant polonais à l'examen par les pairs estime que de nombreuses bonnes pratiques s'inscrivant dans la stratégie portugaise, et bon nombre d'expériences ayant étayé son élaboration, pourraient être adoptées en Pologne au vu des similitudes de situation entre les deux pays, notamment en ce qui concerne l'implication active de nombreux secteurs et le temps nécessaire à la mise en place d'une stratégie intégrée.

Il semblerait que la situation soit également assez similaire en **Hongrie**, où plus de 50% des prestataires de services destinés aux sans-abri sont des ONG. Comme la Pologne, la Hongrie estime que l'un des grands enseignements du présent examen par les pairs porte sur la manière de rassembler tous les acteurs concernés autour de la table. La Hongrie a élaboré une stratégie exhaustive commanditée par le gouvernement, mais une étape essentielle a été omise — en l'occurrence la participation de l'ensemble des parties prenantes concernées. La stratégie a également manqué de soutien politique, et elle n'a pas été adoptée au niveau gouvernemental. Les conditions de mise en œuvre intégrale d'une stratégie nationale ne sont pas réunies en Hongrie: l'engagement politique et des parties prenantes fait défaut; les ressources ne sont que partiellement mobilisées; et il n'y a pas de débat public ou médiatique. Le nouveau gouvernement hongrois a cependant adopté une résolution sur un plan d'action à moyen terme destiné à réduire le nombre de personnes dormant dans la rue.

En **Espagne**, il est impossible d'imposer une stratégie centrale de lutte contre le sans-abrisme, étant donné que la responsabilité de la politique sociale (qui couvre cette problématique) incombe aux régions autonomes et aux municipalités. Grâce toutefois à des initiatives relevant de la politique européenne, l'Espagne a créé un excellent réseau national de parties prenantes couvrant toutes les questions de protection sociale et d'inclusion sociale, et a mis en place une commission réunissant l'ensemble des ministères concernés par l'inclusion sociale, ainsi qu'un conseil d'ONG. Des démarches sont en cours en vue de renforcer la coopération et le consensus entre les divers échelons de l'administration concernés par le sans-abrisme, et un groupe de travail sur les sans-abri est en cours de formation. Le gouvernement fédéral a présenté aux communautés autonomes et aux autorités locales, à l'occasion d'un séminaire organisé à Séville en novembre 2010, un modèle s'articulant autour de normes minimales de services destinés aux sans-abri, et suggéré des structures et des modalités de gestion pour ce type de services. La participante espagnole à l'examen par les



pairs exprime l'espoir que certains éléments de l'expérience portugaise pourront être adaptés à la situation de son pays, tout en soulignant les difficultés liées aux structures de gouvernance beaucoup plus complexes de l'Espagne.

Comme signalé plus haut, la **Finlande** a introduit un nouveau programme national de lutte contre le sans-abrisme de longue durée. Il constitue une réponse au sentiment que les stratégies précédentes n'étaient pas parvenues à toucher les personnes ayant des besoins multiples allant au-delà d'un problème de logement. Il n'en réserve pas moins une très large place aux approches de type « logement d'abord » et la Finlande cherche, au travers de cette stratégie, à éliminer les logements de transition: les foyers d'hébergement et les dortoirs ont été transformés en unités de logement accompagné avec locations permanentes. La Finlande a pris conscience que l'élément important est, en définitive, le bénéfice tiré de l'exercice par les sans-abri, et qu'il n'y a pas de véritable engagement sans engagement financier: la stratégie nationale est dès lors pragmatique et comporte des engagements financiers explicites de la part des différents partenaires. Un budget substantiel est spécifiquement affecté à ce programme national: l'État en finance la plus large part, mais les municipalités y contribuent également. Il apparaît que les ONG finlandaises entretiennent de bonnes relations avec le gouvernement, et plus spécialement avec les municipalités. Les ONG sont considérées comme des partenaires stratégiques susceptibles de mettre en œuvre des idées inenvisageables pour les municipalités en raison de délais excessifs pour obtenir un feu vert administratif et politique. Des ONG finlandaises ont également été invitées à participer à la stratégie dès le stade de sa conception.

L'**Irlande** a instauré une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme pour la période 2008–2013: intitulée « *The Way Home* », elle fixe six objectifs, parmi lesquels la fin du sans-abrisme de longue durée et la suppression de la nécessité de dormir dans la rue à l'horizon 2010. De nouvelles mesures et procédures ont été mises en place, et la question de savoir si l'objectif est atteint, ou du moins si tout est mis en œuvre pour l'atteindre, mobilise un intérêt médiatique et politique considérable. Les efforts se focalisent sur Dublin, où vivent la plupart des sans-abri. Les services destinés aux sans-abri de la capitale ont été totalement restructurés, et l'Irlande se défait totalement des logements de transition. Le pays prévoit désormais des logements d'urgence de courte durée, des logements accompagnés de longue durée et des logements de type classique (approche similaire à celle du « logement d'abord »). Toutes les ONG de Dublin appliquent la



même « Évaluation holistique des besoins », laquelle sert de base au partage d'informations entre agences.

Au **Danemark**, la stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme se concentre sur huit municipalités dans lesquelles vivent plus de la moitié des sans-abri du pays. La stratégie (2009–2012) comporte quatre objectifs fixés par le gouvernement, y compris la réduction du nombre de personnes dormant dans la rue et l'élimination du sans-abrisme de rue d'ici à 2014. Il s'agit d'une stratégie à caractère fortement « descendant », de sorte que des efforts considérables ont été déployés pour convaincre tant les ONG que les municipalités de s'y engager (les ONG qui gèrent les refuges se méfient souvent des municipalités et se montrent réticentes à l'idée de soumettre leurs occupants au contrôle de celles-ci). L'un des principaux objectifs poursuivis par le Danemark est la diminution du temps passé dans les foyers d'hébergement, et des ressources financières supplémentaires ont été réservées au développement de logements, conformément à l'approche « logement d'abord ». Le Danemark n'a pas l'intention de fermer ses foyers d'hébergement pour autant, car des solutions à court terme doivent être trouvées pour les nouveaux sans-abri. L'insistance de la stratégie danoise sur le cofinancement municipal a contribué à renforcer l'engagement des municipalités. Le Danemark met par ailleurs un accent important sur la gestion individuelle des dossiers et sur une aide adaptée au cas par cas.

Tant le réseau **EUROCITIES** (groupe de travail sur le sans-abrisme) que la **FEANTSA** ont favorablement accueilli et apporté leur soutien à la stratégie portugaise qui, comme l'a fait remarquer la FEANTSA, témoigne que des avancées en matière de sans-abrisme sont également possibles dans un contexte structurel et d'aide sociale peu favorable (voir Stephens et al, 2010). La FEANTSA souligne l'importance d'un puissant leadership (assuré par l'ISS), ainsi que la participation des parties prenantes à la stratégie portugaise, mais exprime une inquiétude quant à l'absence de ressources significatives. Des initiatives nationales peuvent générer le changement par une combinaison des trois éléments suivants: le cadre stratégique; la législation; et l'engagement financier. Le Portugal s'est concentré jusqu'ici sur le cadre stratégique et sa stratégie définit plusieurs principes universels valables sur lesquels l'appuyer. Sans moyens d'exécution, le cadre et les principes risquent de rester purement théoriques, mais ils sont une bonne base de départ. La FEANTSA constate un consensus général quant au fait que le sans-abrisme est un processus/parcours et que la stratégie doit également prévoir des mesures préventives. Il va de soi que la stratégie



porte prioritairement sur les interventions d'urgence. EUROCITIES fait remarquer qu'une manière de la rééquilibrer en faveur de la prévention consisterait à adopter une approche explicitement axée sur « l'ensemble du marché », qui consisterait par exemple à envisager des actions de prévention primaire dans le cadre de services destinés à toute la communauté: il conviendrait notamment de prendre en compte les besoins des personnes sans-abri ou exposées au risque de sans-abrisme dans les plans d'investissement, dans les actions en matière de santé, dans les mesures en matière de criminalité et de gestion des troubles de l'ordre public, et dans le cadre d'autres initiatives locales du même ordre. Les services de l'éducation, de la formation et de l'emploi devraient, eux aussi, être impliqués. Les mesures de prévention secondaire devraient porter pour leur part sur l'amélioration de la qualité des logements d'urgence (ce qui peut impliquer de préférer la qualité à la quantité), sur la prévention des expulsions au travers d'accords avec les grands propriétaires, et sur l'offre de pistes permettant de quitter les centres d'hébergement et d'accéder à une vie autonome. Des services de prévention de crises peuvent être assurés, en ce qui concerne les personnes dormant dans la rue, par des équipes mobiles multi-agences, mais l'objectif doit être, ici également, de proposer une solution. D'autres éléments méritent un développement plus poussé: ainsi l'accréditation de modèles en matière de qualité de services, la prise en compte plus rigoureuse des budgets et une plus grande délégation apparaissent comme des moyens de consolider les objectifs stratégiques. L'implication des usagers pour obtenir de meilleurs résultats devrait également être envisagée.



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

Les discussions lors de l'examen par les pairs ont mis en évidence un certain nombre de thèmes clés, qui sont récapitulés ci-après.

### Impact positif de la stratégie nationale à l'échelon local

Plusieurs présentations par des praticiens de Lisbonne, Porto et Cascais ont illustré la mise en œuvre locale de la stratégie nationale. Ainsi à Lisbonne, par exemple, quatre réponses « idéales » ont été développées dans le cadre d'un « modèle d'intervention intégré »: un foyer d'hébergement d'urgence; des hébergements temporaires; des logements de transition; et des logements individualisés (dans le cadre des programmes de « logement d'abord » et de logement accompagné). Le cas de chaque sans-abri est examiné par un gestionnaire de dossier individuel. À Lisbonne, un protocole spécifique facilite l'accès des sans-abri aux services de santé mentale. À Cascais, la stratégie locale d'insertion des sans-abri a été mise en place par les institutions qui forment le réseau social local. Les aspects identifiés comme requérant une action sont étroitement liés à la stratégie nationale et les acquis à ce jour sont notamment une meilleure connaissance du problème, une utilisation plus efficace des ressources et un recours plus systématique à une gestion individualisée des cas. Les obstacles rencontrés sont pour leur part l'insuffisance des ressources, les problèmes de santé mentale, d'alcoolisme et de toxicomanie, et la pénurie de solutions en termes de logement. À Porto, on signale que le travail de lutte contre le sans-abrisme aurait été impossible sans la stratégie nationale. Les quinze *freguesias* (paroisses) de Porto comptent aujourd'hui un total de 2 237 sans-abri, soit 1% environ de la population. Un réseau interinstitutionnel est actuellement mis en place: il regroupe l'ensemble des institutions, des services et des ONG concernés, et collabore étroitement avec l'équipe de la stratégie nationale. Les interventions menées dans le cadre du programme de Porto mettent fortement l'accent sur la gestion efficace des dossiers individuels, et ont permis de faire quitter la rue à 1 528 personnes depuis avril 2009.

Les praticiens du Portugal ont insisté sur le fait que la fixation d'un cadre stratégique national avait été déterminant pour l'accomplissement d'avancées dans la lutte contre le sans-abrisme au niveau des municipalités. Il ne s'agissait pas tant d'une question d'exécution (autrement dit de la base juridique de la Stratégie) que d'un sentiment d'être « protégé » par l'existence de cette politique-cadre



définie au niveau national et européen. Des voix se sont élevées au Portugal pour affirmer que la stratégie nationale avait adopté une définition trop étroite du sans-abrisme; on observe cependant que, sans en obtenir l'élargissement, les ONG sont parvenues à y inclure des dimensions telles que la prévention et le suivi. De manière générale donc, les ONG se montrent satisfaites de la stratégie portugaise. Le problème principal se pose apparemment au niveau des ressources. On ne peut en effet s'attendre à ce que de petites organisations opérant déjà sous de fortes contraintes assument les nouvelles tâches de gestion et de coordination prévues par la Stratégie — à moins que celle-ci prévoie également des ressources supplémentaires à leur intention.

## Base juridique de la Stratégie

Certains estiment, au Portugal, que l'absence de base juridique de la stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme constitue un frein important dans la mesure où l'engagement municipal ne peut-être rendu exécutoire (la plupart des plans nationaux portugais sont consacrés par des dispositions législatives). Il a cependant été considéré que mieux valait recenser les obstacles locaux éventuels avant d'adopter une loi en la matière, car des lois inapplicables risquent, en réalité, d'entraver le progrès. Le moment pourrait être venu de réexaminer ce fondement juridique de la stratégie portugaise, même si certains estiment, dans le pays, que le fait d'obliger les municipalités et d'autres organismes publics à participer pourrait avoir un effet contre-productif et compromettre l'esprit de coopération prévalant dans le cadre d'un travail stratégique conjoint. Il convient néanmoins de souligner que si la stratégie portugaise ne comporte pas de leviers législatifs, elle comporte certains leviers financiers dans la mesure où elle n'accorde de fonds qu'aux projets qui ont procédé à un « diagnostic local ». La plus grande part du financement se concentre toutefois à Lisbonne et Porto, où les sans-abris sont les plus nombreux.

Dans d'autres pays, et en Espagne notamment, il ne peut y avoir de base juridique pour une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme, étant donné qu'il s'agit d'une compétence décentralisée. Toute coordination de ce type de problématique doit donc se faire sur la base d'une coopération volontaire.

## Rapport coût-efficacité

Les pays pairs ont demandé au Portugal s'il était possible de quantifier le total des coûts associés à la lutte contre le sans-abrisme. Mais, comme ailleurs, ce calcul est souvent difficile, surtout à partir du moment où différents niveaux administratifs/secteurs sont impliqués et où la définition du sans-abrisme est élargie. En Finlande, une analyse des coûts a montré que le programme de lutte contre le sans-abrisme permettait d'épargner de l'argent. Au Danemark, la gestion individualisée des dossiers s'est révélée une approche très rentable. En ce qui concerne le contexte portugais, c'est le projet « logement d'abord » mené à Lisbonne qui s'est avéré particulièrement rentable, surtout si l'on tient compte de la forte baisse de la demande de services de santé d'urgence parmi les bénéficiaires de ce projet pilote. De l'avis général, les arguments axés sur le rapport coût-résultats revêtent une importance croissante, et des études plus systématiques du coût de la lutte contre le sans-abrisme devraient être entreprises au niveau européen.

## Collecte de données

28

Les pays pairs se sont intéressés à la manière dont le Portugal a développé la base de connaissances qui étaye sa stratégie — un processus qui peut s'avérer particulièrement complexe lorsque les responsabilités en matière de lutte contre le sans-abrisme sont décentralisées. Il a été confirmé que des problèmes de collecte de données se posaient au Portugal en l'absence de système centralisé (la mise en place d'un système de ce type fait partie des objectifs de la Stratégie, mais elle a pris du retard par rapport à d'autres priorités). Les enquêtes nationales réalisées en 2004 et 2005 (voir plus haut) étaient limitées à plusieurs égards, mais elles ont permis de mobiliser les parties prenantes et d'accroître la sensibilisation à l'égard du sans-abrisme. Elles ont également permis de produire un certain nombre de données à présenter aux partenaires clés en vue de les inciter à participer.

## Engagement des parties prenantes et engagement politique

Les pays pairs ont demandé des précisions sur la manière dont le Portugal a coordonné la mise en œuvre de sa Stratégie et dont les circuits de communication ont concrètement fonctionné. En Serbie, par exemple, on signale de fréquentes



difficultés pour obtenir des différents secteurs qu'ils collaborent. L'explication est la suivante en ce qui concerne le Portugal: l'ISS est chargé de coordonner la Stratégie à l'échelon national (mais une seule personne assume cette tâche) et, au niveau local, l'attribution de la responsabilité de la coordination varie entre les services de l'administration centrale, les municipalités et les ONG. L'attention est plus spécialement attirée sur le fait que ce n'est pas tant le nombre de personnes affectées à la tâche de coordination qui importe, mais l'efficacité de leur collaboration.

Le Portugal voulait initialement impliquer le plus grand nombre possible d'ONG exerçant leur activité dans le domaine du sans-abrisme, mais cette volonté n'a pu se concrétiser au niveau des groupes de travail chargés d'élaborer les divers aspects de la Stratégie, tant ces organisations étaient nombreuses. Comme dans plusieurs autres pays pairs, ces organisations souvent disparates ne sont pas fédérées, ce qui rend leur représentation particulièrement ambitieuse dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie. Il a été souligné d'ailleurs que ces processus inter-agences sont toujours difficiles à gérer car ils peuvent susciter des conflits et demandent du temps. Un consensus doit être trouvé avant de passer à l'étape suivante. La représentation des sans-abri eux-mêmes constitue un autre défi. Au Portugal et dans de nombreux autres pays, en effet, ils ne disposent d'aucune organisation pour les représenter.

La discussion a également porté largement sur l'importance de l'engagement politique. Il apparaît, en ce qui concerne le Portugal, que cet engagement politique n'était guère marqué au départ, mais qu'il s'est renforcé au fur et à mesure du déploiement de la Stratégie et que les parties prenantes l'ont encouragé.

## **Le projet « logement d'abord »**

Le projet pilote « logement d'abord » organisé à Lisbonne a suscité le plus vif intérêt. Il vise à aider les sans-abri souffrant de problèmes mentaux à obtenir et conserver un logement autonome loué à des propriétaires privés dans des quartiers ordinaires. Les logements fournis sont tous des appartements individuels, sans logement collectif, dispersés un peu partout dans Lisbonne. Ce projet pilote donne immédiatement accès à un logement sans que les bénéficiaires du service doivent résoudre au préalable leur problème psychiatrique ou de toxicomanie. Les personnes peuvent, dans la mesure du possible, choisir le quartier dans lequel elles souhaitent vivre. Une équipe de soutien est disponible 24 heures par



jour, 7 jours par semaine. Les locataires versent un loyer correspondant à 30% de leur revenu mensuel; s'ils n'ont aucun revenu, le projet prend en charge la totalité du loyer. L'équipe assurant le service de soutien dans le cadre du projet compte actuellement cinq personnes pour 50 participants. Les locataires doivent accepter des visites régulières à domicile (6 par mois au moins) et bénéficient d'une aide pour les tâches quotidiennes (accès aux services de santé et autres, et achats). Une fois qu'ils sont intégrés et qu'ils occupent un emploi — et peuvent dès lors payer eux-mêmes le loyer — les locataires peuvent reprendre le bail à leur compte.

Les pays pairs ont tout particulièrement apprécié la volonté de propriétaires lisboètes de s'engager dans le projet. Ailleurs en effet, il a parfois été difficile de convaincre des propriétaires privés d'accepter des sans-abri dans le cadre de projets de « premier logement » (à Dublin notamment) et, en de nombreux endroits, ces projets doivent compter sur des logements sociaux (tel est le cas du projet pilote mené à Glasgow). Les propriétaires privés de Lisbonne se sont, en revanche, montrés très réceptifs car ils voient les avantages du système (face notamment au ralentissement relatif du marché privé des locations à Lisbonne), lequel leur garantit que le loyer sera payé intégralement et à temps, et qu'une indemnisation sera versée pour toute détérioration occasionnée par le locataire. Les propriétaires savent également qu'ils peuvent prendre contact en cas de problème avec l'équipe de soutien mise en place dans le cadre du projet. Il est question de prolonger ce projet pilote, initialement prévu pour une durée d'un an, et de le reproduire de façon similaire ailleurs au Portugal, et notamment à Porto.

## **Controverse politique et syndrome « d'accord, mais pas chez moi »**

Une large discussion a porté sur la « gestion du changement » et plus particulièrement sur la manière de vaincre la résistance au changement manifestée par les ONG, les médias et le grand public, pour permettre la mise en œuvre d'approches plus progressistes. En Finlande, par exemple, les foyers d'hébergement étaient principalement organisés par des ONG, qui se sont tout d'abord montrées hostiles à l'adoption d'une approche de type « logement d'abord ». Aujourd'hui pourtant elles la soutiennent avec enthousiasme, et le processus se poursuit. Il était important, dans ce contexte, de définir des objectifs clairs et d'y affecter des ressources suffisantes. Une expérience analogue s'est déroulée au Danemark, où il a fallu réagir avec prudence aux critiques exprimées par la presse à propos de l'évolution vers un réseau de services destinés aux sans-abri. La discussion a



également porté sur la manière dont la ville de Dublin est parvenue à abandonner progressivement les logements transitoires — l'explication étant notamment qu'une large part de ces logements se trouvaient dans des habitations privées louées, et qu'il a donc suffi de résilier les baux pour fermer ce type de logements. Les logements transitoires appartenant à des ONG ou au secteur public sont transformés, si possible, en logements permanents. Le changement ne s'est pas opéré du jour au lendemain au niveau de la presse, dont les titres ont parfois été négatifs. Mais des garanties ont été fournies quant au fait qu'aucun logement ne serait fermé sans qu'une solution alternative soit trouvée et que le résultat serait, en définitive, meilleur.

Les pays pairs se sont également penchés sur la manière dont les programmes de « logement d'abord » gèrent les objections du voisinage, lequel ne veut pas toujours vivre à côté d'anciens sans-abri. Ce syndrome « d'accord, mais pas chez moi » a été fréquemment observé dans plusieurs pays pairs. Au Danemark, la solution a consisté à utiliser du matériel promotionnel présentant des exemples de bonnes pratiques, et on a constaté qu'une bonne gestion des dossiers individuels et une véritable aide sociale permettaient de vaincre cette hostilité. Dans le cas du Portugal, il semble que les logements s'inscrivant dans un programme « logement d'abord » suscitent beaucoup moins d'hostilité que les foyers d'hébergement. Il arrive même que les voisins ne sachent pas qu'ils vivent à côté d'un locataire bénéficiaire de ce type de programme. Des représentants d'autre pays pairs ont confirmé que les réactions des voisins aux programmes de « logement d'abord » ont été, de manière générale, moins négatives que ce que l'on avait craint au départ.

## E. Conclusions et principaux enseignements

Le présent examen par les pairs consacré à la stratégie nationale portugaise de lutte contre le sans-abrisme a permis de dégager toute une série d'éléments d'apprentissage et de grands enseignements, récapitulés ci-après.

**1. La stratégie nationale portugaise de lutte contre le sans-abrisme en tant que modèle à suivre.** L'élaboration de la stratégie portugaise a été 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. Les aspects importants sont, dans cette perspective, à la fois le processus adopté et les résultats escomptés.

**Processus:** L'investissement des parties prenantes est essentiel dès le départ, et cette implication peut s'avérer difficile et prendre du temps. Mais il est important que toutes les parties prenantes concernées, et en particulier celles qui prestent des services (ONG, départements de l'administration centrale et municipalités notamment), aient un sentiment « d'appropriation » de la stratégie, étant donné que la mise en œuvre de celle-ci va presque toujours exiger qu'elles changent leur mode d'action. L'idéal serait de développer un esprit de « partenariat » entre les ONG et le gouvernement, de sorte que toutes les parties aient le sentiment d'œuvrer dans le même sens. Il peut s'avérer difficile, dans certains pays, de coordonner les ONG en raison de leur caractère disparate, de leurs programmes propres et de leur influence parfois considérable. L'État ne peut réellement exercer de pression sur elles, surtout si elles ne bénéficient que d'un financement public limité, voire d'aucun fonds public. Une organisation-cadre regroupant les ONG exerçant leur activité dans la lutte contre le sans-abrisme peut les aider à adopter une prise de position commune et à faciliter ainsi les discussions avec l'État. Les pays où ce type d'organisation-cadre n'existe pas encore pourraient envisager sa création, et les pouvoirs publics pourraient favoriser celle-ci par l'attribution d'un financement initial. L'engagement politique vis-à-vis d'une stratégie apparaît également comme un facteur déterminant, en particulier pour ce qui concerne la mobilisation d'une aide financière (voir plus loin), mais le processus peut prendre du temps. Les initiatives européennes peuvent favoriser cet engagement politique de la part des États membres.

**Résultats:** La participation au développement de la stratégie ne doit pas être envisagée comme une fin en soi — le but ultime étant d'améliorer effectivement



la vie des sans-abri et des personnes exposées au risque de sans-abrisme. Deux éléments semblent essentiels pour parvenir à un changement positif: a) des objectifs concrets qui, à la fois qualitatifs et quantitatifs, puissent faire l'objet d'un suivi explicite et soient assortis d'un plan de mise en œuvre et d'un calendrier; et b) des engagements financiers à la fois précis et réalistes. Il peut s'avérer utile, lors de l'élaboration de stratégies de lutte contre le sans-abrisme, de prévoir des « acquis précoces » — autrement dit d'investir dans des projets concrets susceptibles de produire à bref délai des résultats positifs en termes de qualité de vie des bénéficiaires tandis que se poursuit l'élaboration d'une stratégie exhaustive, laquelle constitue une tâche de plus longue haleine. Les projets pilotes « logement d'abord » sont un modèle possible pour l'obtention de ce type de résultats rapides (voir plus loin).

**2. Définitions du sans-abrisme. La question de la définition cause un dilemme dans la plupart des pays.** Les définitions étroites permettent d'avancer, mais elles risquent d'exclure certains groupes de sans-abri. Les définitions plus larges, et partant plus inclusives, risquent pour leur part de causer une dispersion des efforts. Il convient donc que chaque pays trouve, sur une base pragmatique, l'équilibre convenant le mieux à sa situation — le principe directeur restant toujours de déterminer la définition qui permettra de faire concrètement la plus grande différence dans la vie des sans-abri. Il convient tout spécialement, lorsqu'une définition étroite est adoptée, de tenir compte de la manière dont elle agit « en amont » et « en aval ». Des mesures doivent continuer d'être prises pour empêcher de nouvelles situations de sans-abrisme de survenir et pour assurer le maintien d'une assistance aux personnes qui sont relogées.

**3. Rapport coût-efficacité.** Cette question préoccupe tous les pays dans la mesure où ceux qui travaillent sur le terrain doivent fournir la preuve, surtout dans le climat actuel d'austérité économique, qu'ils optimisent les ressources financières mises à leur disposition. Un langage « d'investissement » est de plus en plus souvent exigé pour justifier les dépenses. Des outils méthodologiques rigoureux doivent être mis au point pour a) déterminer les coûts respectifs de différentes approches et b) démontrer l'efficacité/les avantages d'approches progressistes. Certains pays sont beaucoup plus avancés que d'autres en termes de preuve de rentabilité, et l'UE pourrait apporter son aide à cet égard en soutenant de développement d'outils méthodologiques pertinents.



**4. Base de connaissances.** La large place réservée par le Portugal à la création d'une meilleure base de connaissances a été encouragée en tant que bonne utilisation des ressources. Il s'agit d'une démarche indispensable dans tous les pays où des données solides font encore défaut en matière de lutte contre le sans-abrisme, car la collecte et la structuration d'éléments factuels sont un moyen important de mobiliser un soutien politique et médiatique en faveur des programmes dans ce domaine.

**5. Formation du personnel.** L'accent mis par le Portugal sur la formation du personnel a été considéré, lui aussi, comme un usage rentable des ressources en vue a) d'améliorer la qualité des services et b) de faciliter le changement culturel. Ce dernier s'avère particulièrement important lorsque l'objectif est de réorienter les services pour les axer prioritairement sur la prévention et la réinsertion/le relogement plutôt que sur les interventions d'urgence.

**6. Gestion individualisée des cas.** Cette approche, largement adoptée par plusieurs pays pairs, est considérée comme une forme d'intervention particulièrement rentable. Les pays qui n'appliquaient pas encore une gestion individualisée des dossiers ont manifesté de l'intérêt à l'égard de cette approche en tant que moyen de fournir des services ciblés et personnalisés, à l'intention plus spécialement des sans-abri ayant des besoins plus complexes.

**7. « Le logement d'abord ».** L'approche fondée sur le « logement d'abord » a suscité un vif intérêt. Plusieurs pays ont déjà opté pour ce modèle, et d'autres souhaitent le développer. Même si d'abondants éléments probants en provenance des États-Unis attestent des bons résultats que le modèle du « logement d'abord » permet d'obtenir, et de son efficacité par rapport aux coûts, il serait utile de mettre en commun les expériences d'application de cette nouvelle approche dans le contexte européen. Tout en apparaissant comme une piste très prometteuse, l'approche fondée sur « le logement d'abord » comporte un certain nombre de défis dont le moindre n'est pas de convaincre les politiciens, les décideurs et le grand public qu'elle est « socialement juste ». Tel est plus particulièrement le cas dans les pays caractérisés par un parc de logement de faible qualité ou par des marchés du logement extrêmement restreints, où une proportion importante de la population éprouve peut-être une difficulté à obtenir un logement adéquat. Il faut également rappeler qu'un modèle de « logement d'abord » n'est synonyme de « logement seulement » : l'intervention en matière de logement doit s'accom-



pagner d'une aide sociale et d'une gestion des cas individuels, surtout lorsqu'il s'agit de personnes présentant des besoins particulièrement complexes.

**8. Qualité des interventions.** Un dialogue plus poussé s'impose entre pays européens pour déterminer ce qu'il faut exactement entendre par « qualité » en ce qui concerne les services liés au sans-abrisme. Comment la démontrer? Comment l'accréditer? Comment relever les normes de qualité si nécessaire? La plupart des pays reconnaissent la nécessité d'améliorer certains aspects au moins de la qualité des services destinés aux sans-abri. Mais l'efficacité respective des leviers juridiques, financiers et administratifs (inspections et audits) pour ce relèvement des normes doit encore être établie. Le Cadre européen de qualité pour les services sociaux revêt une importance particulière à cet égard.

**9. Soutien de l'UE dans la lutte contre le sans-abrisme.** Le soutien européen est particulièrement apprécié par les participants à l'examen par les pairs, surtout dans le cas de pays qui ne se sont pas encore dotés d'une stratégie nationale ou qui ont à peine entamé son élaboration. Les exigences ou recommandations de l'UE en la matière peuvent affermir la position de ceux qui présentent un agenda progressiste au niveau des États membres, et contribuer à la mobilisation d'un engagement politique. Le chapitre spécifiquement consacré au sans-abrisme par le rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale — chapitre qui contient des orientations précises et peut être considéré comme un cadre stratégique de l'UE dans ce domaine — est perçu comme une avancée majeure. La Conférence de consensus est considérée, elle aussi, comme une étape importante pour faire progresser la lutte contre le sans-abrisme à l'échelon de l'UE.

## Références

Baptista, I. (2009) « The drafting of the Portuguese homeless strategy: An insight into the process from a governance-orientated perspective », *European Journal of Homelessness*, 3, p. 53-74.

Baptista, I. & Perista, P. (2010) « Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets — Country Report on Portugal ». Bruxelles: Commission européenne.

Benjaminsen, L., Dyb, E. & O'Sullivan, E. (2009) « The governance of homelessness in Liberal and Social Democratic Welfare Regimes: Strategies, structural conditions and models of intervention », *European Journal of Homelessness*, 3, p. 23-51.

Caeiro, T. (2009) MPHASIS: National Position Paper — Portugal. (non publié)

Caeiro, T. (2010) « Le développement de la stratégie nationale portugaise: opportunités dans le cadre du processus européen de l'inclusion sociale », dans *Mettre un terme au sans-abrisme: Un manuel pour les décideurs politiques*. Bruxelles: FEANTSA.

Edgar, W. & Meert, H. (2005) Quatrième bilan de statistiques sur l'exclusion liée au logement en Europe. FEANTSA: Bruxelles.

Edgar, W., Harrison, M., Watson, P. & Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level*. Bruxelles: Commission européenne.

Commission européenne et Conseil (2010) *Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale*. Bruxelles: CE.

Stephens, M., Fitzpatrick, S., Elsinga, M., van Steen, G. & Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Bruxelles: Commission européenne.



## Annexe 1: ETHOS — Typologie européenne de l'exclusion liée au logement (résumé)

|                    |    |   |
|--------------------|----|---|
| SANS-ABRI          | 1  | Personnes vivant dans la rue  |
|                    | 2  | Personnes en hébergement d'urgence                                      |
| SANS LOGEMENT      | 3  | Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile           |
|                    | 4  | Personnes en foyer d'hébergement pour femmes                            |
|                    | 5  | Personnes en hébergement pour immigrants                                |
|                    | 6  | Personnes sortant d'institutions  |
|                    | 7  | Personnes bénéficiaires d'un accompagnement au logement                 |
| LOGEMENT PRÉCAIRE  | 8  | Personnes en habitat précaire   |
|                    | 9  | Personnes menacées d'expulsion  |
|                    | 10 | Personnes menacées de violences domestiques                             |
| LOGEMENT INADÉQUAT | 11 | Personnes vivant dans des structures provisoires / non conventionnelles |
|                    | 12 | Personnes en logement indigne   |
|                    | 13 | Personnes vivant dans des conditions de surpeuplement sévère            |

Source: Edgar et al, 2007 — Typologie adoptée par la Commission européenne et le Conseil (Rapport conjoint 2010 sur la protection sociale et l'inclusion sociale).





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

## Élaboration d'une stratégie globale et participative face au sans-abrisme

Pays hôte : **Portugal**

Pays pairs : **Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Pologne, Serbie, Espagne**

Un nombre croissant d'États membres ont adopté une stratégie globale et participative de lutte contre le sans-abrisme, laquelle met généralement l'accent sur une coordination entre les pouvoirs publics et les ONG, sur une offre intégrée de services et sur un usage plus efficace du financement public, mais il s'agit le plus souvent de pays du nord de l'Europe — alors que de nombreux pays du sud et de l'est du continent se heurtent encore à de nombreuses difficultés et contraintes dans ce domaine, en particulier pour ce qui concerne la conception même de la stratégie et l'implication des différentes parties prenantes.

C'est la raison pour laquelle le Portugal souhaite organiser un examen par les pairs destiné à rassembler des informations, à favoriser l'apprentissage mutuel et à recenser les bonnes pratiques en la matière.

La stratégie de lutte contre le sans-abrisme lancée par le Portugal lui-même en mars 2009 a non seulement été mise au point par un large éventail d'acteurs publics et privés, mais elle les implique aux stades de la mise en œuvre, du suivi et de l'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'examen par les pairs permettra aux participants de mettre leurs expériences en commun et de tirer les enseignements de la stratégie portugaise de lutte contre le sans-abrisme en termes de bonne gouvernance et d'engagement des parties prenantes.