

Pour un budget européen au service de la solidarité

Contribution à la consultation de la Commission européenne sur le prochain cadre budgétaire pluriannuel

À l'occasion de la consultation de la Commission Européenne sur la prochaine programmation budgétaire pluriannuelle de l'Union Européenne (UE), les associations françaises membres de la FEANTSA ainsi que le Collectif des Associations Unies¹ souhaitent prendre part au débat entourant l'avenir de la politique de cohésion. Cette politique est en effet la seule qui donne aujourd'hui corps à une Europe sociale encore trop absente de la vie des Européen.ne.s, alors qu'elle est plus que jamais nécessaire, à l'heure d'un euroscepticisme grandissant dans tous les Etats membres de l'UE. Les leviers d'action de la politique de cohésion doivent être utilisés efficacement : dans la mesure où la politique de cohésion se construit et se met en œuvre à différentes échelles, ce positionnement s'adresse donc tant aux institutions européennes et représentant.e.s européen.ne.s, qu'aux pouvoirs publics français, qui sont à la fois partie prenante des négociations budgétaires, et responsables de la mise en œuvre de la politique de cohésion en France.

La prochaine programmation budgétaire de l'UE doit être l'occasion d'amplifier la lutte contre la grande pauvreté, aujourd'hui croissante sur le continent. Dans le cadre de sa campagne « Be Fair Europe, Stand Up for Homeless People », la FEANTSA met aujourd'hui. Le rapport européen sur le mal-logement de la Fondation Abbé Pierre et de la FEANTSA de 2017 met en exergue la tendance très inquiétante à l'augmentation du sans-abrisme dans tous les pays européens, à l'exception de la Finlande – pays qui a mis en œuvre une politique de long terme visant à mettre un terme au sans-abrisme. Cette tendance est d'autant plus alarmante que les dirigeant.e.s politiques européen.ne.s semblent se réjouir de la « reprise économique » sur le continent, alors même qu'elle laisse de plus en plus de personnes de côté.

Les choix qui seront arbitrés lors de l'élaboration du prochain budget de l'Europe seront donc le reflet de ce que nous attendons de l'Europe.

Sensibles à ce contexte, les associations françaises de la FEANTSA et du Collectif des Associations Unies présentent leurs demandes dans le présent document :

- **La préservation des financements dédiés à l'inclusion sociale dans la prochaine programmation budgétaire pluriannuelle**
- **Une programmation plus efficace en matière d'inclusion sociale, aux échelles européenne et française, qui permette de cibler davantage les personnes en situation d'exclusion, notamment sans-abri et mal-logées**
- **Une programmation française qui permette, par le biais d'un programme opérationnel dédié à l'inclusion sociale, de financer une politique de long terme visant à mettre un terme au sans-abrisme par le développement du Logement d'abord**
- **Une meilleure lisibilité et stabilité des fonds structurels en France et en Europe, indispensable à leur utilisation par les associations porteuses de projet.**

¹ Voir listes des associations nationales correspondantes en fin de document

1

La politique de cohésion, un outil indispensable de la lutte contre la grande pauvreté en Europe, pour une Europe plus proche des citoyens.

Dans un contexte où la politique de cohésion se voit menacée, notamment son volet social, nous soutenons qu'elle peut et doit permettre de trouver des solutions efficaces et durables à la grande pauvreté, notamment au sans-abrisme.

A. La nécessité pour l'Union Européenne de répondre à l'urgence sociale

Nous nous inquiétons du contexte de pression à la baisse qui pèse actuellement sur la politique de cohésion, plus particulièrement sur son volet social. Cette pression résulte de différentes évolutions récentes :

- **La sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne ;**
- **L'émergence de nouveaux défis nécessitant des financements :** changement climatique, défense, accueil et inclusion des primo-arrivants, transition numérique, etc. ;
- **L'euro-scepticisme grandissant en Europe,** qui amène déjà certains Etats à vouloir réduire leur contribution au budget de l'Union.

Ces éléments risquent de menacer la place de l'inclusion sociale dans la politique de cohésion, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. Pourtant, ces financements sont nécessaires. Au vu de l'augmentation de la pauvreté en Europe, il conviendrait même d'amplifier l'effort sur la lutte contre la pauvreté pour le rendre plus efficace plutôt que de le réduire, afin de renforcer la crédibilité de l'Europe sociale.

Alors que les Etats viennent d'adopter un Socle Européen des Droits Sociaux ambitieux et que le Président Jean-Claude Juncker a fait part à de nombreuses reprises de sa volonté de doter l'Europe d'un « triple A social », il est en effet nécessaire que les bonnes intentions se transforment en actes. Adoptée en 2010, la stratégie UE2020 en faveur de la croissance et de l'emploi devait permettre de réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale. Pourtant, la pauvreté ne diminue pas en Europe. Pire, elle progresse² et le sans-abrisme augmente dans presque tous les pays de l'Union Européenne (à l'exception de la Finlande, pays qui a mis en place une ambitieuse stratégie logement d'abord). La France ne fait malheureusement pas exception. Cette situation nous amène à interpeller les acteurs nationaux et européens pour demander une mobilisation accrue en faveur de la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme en Europe, notamment dans le cadre de la prochaine programmation budgétaire de l'Union.

La politique de cohésion est l'une des réalisations les plus tangibles de l'Union Européenne pour les acteurs de terrain. Aux yeux des associations de lutte contre l'exclusion, il s'agit de la seule politique européenne ayant un véritable impact redistributif, ce qui est essentiel pour faire exister la solidarité dans l'Union. Nous tenons à réaffirmer notre attachement à cette politique, la seule permettant une forme de redistribution entre Etats, et notre volonté qu'elle puisse se maintenir, et que son efficacité progresse.

C'est pourquoi nous demandons, au minimum, le maintien de la part du FSE devant être consacré à l'inclusion sociale, c'est-à-dire 20%. De plus, nous sommes hostiles à ce qu'une partie de ces financements soient basculés sur le recours au crédit, inadapté aux politiques de lutte contre l'exclusion. Nous alertons en effet sur le fait que les autres instruments financiers de l'Union, tels que le plan européen d'investissements, qui donne accès au crédit et non à des subventions, ne sauraient se substituer aux fonds structurels. C'est particulièrement vrai en

² Selon Eurostat, en 2014, 17,3 % des Européens, soit 87 millions de personnes, vivaient sous le seuil de pauvreté (contre 16,9% en 2011) ; pour la même année, la part de la population française concernée est de 13,6%, soit 8,6 millions de personnes.

matière d'inclusion sociale, domaine dont la « rentabilité » ne se situe pas au plan financier, mais au plan de la société européenne toute entière, sur le long terme.

Pour autant, la programmation actuelle mériterait d'être améliorée pour bénéficier réellement aux personnes les plus démunies, afin de donner corps à l'Europe sociale qui reste une incantation pour de nombreux.se.s citoyen.ne.s.

B. Le diagnostic français : une programmation qui atteint insuffisamment les plus exclus, malgré un besoin grandissant

1. Un nombre limité d'actions touchent les plus exclus

Les associations françaises de lutte contre l'exclusion constatent une difficulté de la programmation actuelle à impacter le plus directement possible les personnes les plus en difficulté.

En France, l'inclusion est présente dans la programmation sur différents objectifs thématiques et actions :

- Le programme opérationnel du FEAD (Fonds Européen d'aide aux plus démunis) qui finance l'aide alimentaire, à hauteur de 500 millions d'euros pour la période 2014-2020. Seuls l'achat et la distribution de denrées alimentaires peuvent être financés par ce fonds, alors que les opérateurs de l'aide alimentaire agissent bien souvent en « porte d'entrée » vers l'accompagnement social des plus démunis : ces actions indispensables sont celles qui bénéficient le plus directement aux personnes en situation de grande exclusion.
- Le programme opérationnel du FSE, notamment à travers les objectifs thématiques portant sur l'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées. Les acteurs de l'insertion par l'activité économique bénéficient notamment de financements dans ce cadre (la création d'emploi et la formation bénéficient de 25% du FSE, contre 11% pour l'inclusion sociale³).
- Quelques objectifs très spécifiques, comme « l'inclusion des personnes marginalisées, telles que les Roms », liés de fait à la résorption des bidonvilles : cet objectif, notamment inclus dans la programmation des fonds de six régions françaises⁴, est contestable du point de vue français, dans la mesure où il vise surtout une population spécifique, les « Roms », suivant une approche ethnique qui paraît hors de propos dans notre contexte national (contrairement à celui d'autres pays européens où elle peut être pertinente) : en Ile-de-France, seuls des porteurs de projets visant des populations « Roms » ou « Gens du voyage » ont répondu à l'appel à manifestation d'intérêt pour mobiliser les fonds FEDER ou FSE sur cette ligne budgétaire, situation paradoxale car la population la plus exclue de cette région ne se limite pas à ces personnes. La programmation 2021-28 devrait donc s'attacher à favoriser l'inclusion des citoyen.ne.s européen.ne.s sans abri / mobiles / précaires en France, au-delà de la lutte contre l'exclusion des seuls « Roms », en se fondant sur des critères socio-économiques⁵.

Aussi, tout comme la Commission Européenne s'est mobilisée pour construire et faire vivre un cadre pour les stratégies d'inclusion des Roms, nous souhaitons l'émergence d'un cadre d'action commun de l'Union européenne contre le sans-abrisme, pour l'ensemble des populations défavorisées en Europe.

³ Voir portail officiel des Fonds Européens, <<http://cartobenef.asp-public.fr/cartobenef/>> [consulté le 28/02/2018]

⁴ Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées, Picardie, Provence Alpes Côte d'Azur et Ile-de-France

⁵ Cf. interview du directeur de la FEANTSA Freek Spinewijn à la Direction Interministérielle à l'Hébergement et l'Accès au Logement (DIHAL), disponible à l'adresse <http://www.feantsa.org/download/fil-infos-campements_bidonvilles-septembre-octobre-20172370416881092792494.pdf> [consulté le 07/03/2028] : « En Europe de l'Est, la discrimination envers les Roms constitue probablement le principal facteur d'exclusion de ces populations, et représente donc le premier levier sur lequel jouer pour améliorer leur accès au logement et leurs conditions de vie. Dans les autres pays de l'Union européenne, si la discrimination n'est pas absente, il n'est pas certain que l'on doive pour autant développer une politique de logement adaptée aux Roms. Les Roms, comme tout le monde, ont avant tout besoin d'un toit au-dessus de leur tête, ce qui peut leur être fourni par une stratégie globale d'inclusion des mal-logés et des populations pauvres »

De plus, une étude portant sur la programmation 2014-2020⁶, commandée par la Commission Européenne et conduite dans différents pays européens en 2017, a permis de démontrer que la proportion de personnes sans-abri bénéficiant réellement des fonds structurels est faible, notamment en raison de leur faible visibilité dans la programmation européenne, puis dans les programmations nationales et locales qui la mettent en œuvre. Par exemple en Ile-de-France, très rares sont les projets dont les bénéficiaires finaux sont les personnes sans-abri. Le seul repéré dans le cadre de cette étude est la réhabilitation d'un bâtiment ancien dans le but d'en faire un centre d'hébergement à haute performance énergétique.

Si des actions ont pu toucher des personnes sans domicile, ces dernières ne sont quasi jamais visées directement, mis à part dans les quelques actions concernant les personnes vivant dans des bidonvilles. Les actions qui ont pu bénéficier le plus directement à ces personnes se situent dans le domaine de l'insertion par l'activité économique. Indirectement, la réhabilitation de résidences d'habitation délabrées par le biais du FEDER a également un impact sur le mal-logement.

Ce constat démontre la nécessité de renforcer l'impact direct des programmes européens sur la grande exclusion.

2. Un impact sur les personnes en situation d'exclusion et de sans-abrisme difficile à évaluer

Il est impossible de connaître l'effet réel des fonds structurels sur la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme, faute de meilleurs outils d'évaluation. En effet, les personnes en situation de grande exclusion ou de sans-abrisme ne sont pas considérées comme un public cible, et les objectifs quantitatifs et qualitatifs définis dans les documents de programmation ne permettent pas d'évaluer un éventuel impact sur la situation de précarité des bénéficiaires. Si certaines actions pourraient bénéficier à des personnes en situation de grande exclusion ou de sans-abrisme, l'absence de visibilité de ces problématiques dans les documents de programmation n'incite pas les associations concernées à faire appel aux fonds structurels. Ce phénomène est accentué par le fait que l'accompagnement de personnes en situation de grande pauvreté nécessite des moyens importants, non pris en compte dans les actions proposées qui s'adressent à un public dans des difficultés moindres, mis à part les initiatives d'insertion par l'activité économique.

On peut ainsi déplorer que la programmation pluriannuelle 2014-2020 n'ait pas davantage été mise en cohérence avec le plan interministériel de lutte contre la pauvreté mis en place par le gouvernement français précédent, alors même que ce plan cite les fonds structurels comme des instruments importants à mobiliser. L'architecture actuelle de la politique de cohésion ne permet donc pas de maximiser son apport comme levier de l'innovation sociale en matière de lutte contre l'exclusion en France, notamment en matière de logement.

2

Pour une efficacité renforcée de la programmation des fonds structurels en matière d'inclusion sociale

A partir de ces constats, il est impératif de mieux prendre en compte la grande pauvreté dans la programmation et le déploiement opérationnel des fonds. La gestion administrative des fonds structurels doit aussi être repensée pour permettre aux associations de lutte contre la pauvreté de les utiliser davantage. De plus, les nombreuses expérimentations réussies de la stratégie du « Logement d'abord » en Europe la désignent comme

⁶ Etude commandée par la Commission Européenne auprès de la FEANTSA, menée dans 8 pays européens (CZ, DE, FI, FR, HU, IT, PL, RO). Parution à venir.

modèle de lutte contre l'exclusion à impulser massivement grâce aux fonds structurels.

Dans une communication du 15 février, le secrétariat général de la Commission a rappelé le rôle de la politique de cohésion comme moteur de réduction des inégalités entre les régions et entre les Etats, en offrant une égalité des chances aux citoyen.ne.s européen.ne.s. Cette approche ne doit pas empêcher de prendre en compte les inégalités entre habitant.e.s d'une même région. **Il est donc nécessaire de maintenir les fonds de cohésion sur l'ensemble des régions et des Etats en les ciblant d'avantage vers les citoyen.ne.s dont les besoins sont les plus importants.** Exclure les régions les plus développées du bénéfice des fonds structurels reviendrait à priver une part importante de personnes vulnérables du champ d'intervention des politiques de cohésion en Europe. En Ile-de-France par exemple dont le PIB/ hab atteint 54 000 euros (2014), 15% de la population (1,8 millions de personnes) vit avec moins de 990 euros par mois par unité de consommation, et la moitié d'entre elles avec moins de 750 euros par mois. A Paris, environ 5000 personnes sont sans abri (recensement février 2018).

A. Les conditions globales d'une efficacité renforcée

La prochaine programmation budgétaire de l'Union doit permettre d'impulser une politique européenne ambitieuse de lutte contre la pauvreté, notamment contre le sans-abrisme. Afin de mettre en cohérence les discours et les actes, les associations présentent les propositions d'ensemble suivantes :

- Un plan d'actions spécifiquement dédié à l'inclusion sociale, soit par le biais d'un fonds dédié soit par une concentration thématique multi-fonds, permettant une approche plus globale de la lutte contre la pauvreté, une meilleure identification des publics ciblés, dont les personnes sans-abri, les actions et bonnes pratiques pouvant être financées, ainsi que les indicateurs adaptés. Un tel instrument permettrait de mettre en cohérence les différents fonds structurels pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté.
- L'introduction dans ce plan d'actions d'une approche de long terme de la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme, incitant les Etats à utiliser les fonds européens comme leviers de transformation de leurs politiques publiques plutôt que comme simples outils budgétaires. La prochaine programmation pourrait donner une visibilité spécifique à l'objectif de déploiement du Logement d'abord en Europe. Si la responsabilité première en matière d'accès au logement revient aux Etats, les fonds structurels doivent représenter une opportunité permettant d'impulser des politiques nouvelles.
- La limitation de la possibilité pour les Etats d'imposer des règles supplémentaires quant à l'utilisation des fonds structurels, ces dernières restreignant la capacité des associations à avoir recours aux financements européens, particulièrement au FSE et au FAMI.
- Une attention portée aux conséquences du changement de règles dans le cadre de la simplification prévue des fonds. En effet, l'adoption de coûts fixes, si elle est plus simple d'un point de vue administratif, pourrait se faire au détriment de l'accompagnement des personnes ayant les besoins les plus importants et donc plus coûteux. De même, nous veillerons à ce que les nouveaux objectifs de quantification et qualification des résultats ne mènent pas à la sélection des publics en fonction de leur de leur potentiel de « sortie positive » plutôt que de leurs besoins, évolution qui contredirait l'objectif de faire bénéficier des fonds structurels aux personnes les plus exclues.
- Le renforcement des obligations des Etats et autorités de gestion dans la mise en place d'un travail réellement partenarial dans la construction des programmes et leur déploiement avec la société civile, dont les associations de lutte contre l'exclusion, afin de permettre une meilleure adaptation de ces programmes à la réalité du terrain.

De plus, nous serons vigilants, dans le cadre de la prochaine programmation, à ce que l'ensemble des acteurs concernés par les fonds structurels soient pris en compte. **Nous affirmons à ce titre notre solidarité et la cohérence de nos demandes avec celles de l'ensemble du secteur de la lutte contre l'exclusion, notamment les acteurs de l'insertion par l'activité économique et de l'aide alimentaire.** Nous attirons également l'attention de la Commission européenne sur la nécessaire cohérence des politiques et instruments de l'Union Européenne. En effet, les conséquences des politiques de réduction des dépenses publiques, notamment sociales, préconisées auprès des Etats dans le cadre du semestre européen sur la pauvreté et l'exclusion, semblent parfois contradictoires avec l'objectif d'inclusion sociale affirmé dans le cadre de la politique de cohésion, par le socle européen des droits sociaux ainsi que par les objectifs de développement durable des Nations Unies.

B. Pour un programme opérationnel dédié à l'inclusion sociale, notamment des personnes sans abri et mal logées en France

Afin de garantir l'efficacité des financements européens en matière de lutte contre l'exclusion en France, nous préconisons la création d'un programme opérationnel multi-fonds, plan d'actions dédié à la lutte contre l'exclusion des personnes sans-abri et mal logées, qui viserait notamment à financer le déploiement du logement d'abord en France. Ce programme permettrait de placer la question du mal logement et du sans-abrisme au cœur d'une approche plus globale de la lutte contre la grande pauvreté. Un tel instrument permettrait de mettre en cohérence les différents fonds structurels pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté. Des exemples européens sur les modalités de pilotage pourront servir d'appui à la mise en place d'une gouvernance efficace à travers l'Europe (Finlande, Italie, Royaume-Uni, voire même le Canada).

1. Innover pour atteindre directement et visiblement les plus exclus

Les intérêts d'un programme dédié sont les suivants :

- **Faciliter la lisibilité de l'utilisation des fonds européens pour tous afin de rendre visible la portée sociale de l'Union dans une période de montée de l'euro-scepticisme.** Les citoyens européens souffrent d'un sentiment de distance entre leur quotidien et les politiques menées aux niveaux national et européen. Il est important que les fonds structurels répondent aux préoccupations qui sont les leurs et que la croissance serve également la lutte contre les inégalités.
- **Se donner les moyens d'une nouvelle impulsion en matière de lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme,** visant non pas à gérer ce phénomène, mais à l'endiguer durablement, par un programme opérationnel qui mobilise différents types de ressources au service d'objectifs cohérents et innovants (exemple italien).
- **Faire en sorte que les 20% du FSE devant être consacré à l'inclusion sociale bénéficie véritablement aux personnes en situation d'exclusion,** en les identifiant de manière plus précise dans la programmation comme public-cible et en établissant des indicateurs de résultat adaptés à l'évaluation précise des programmes mis en œuvre, à partir des problématiques rencontrées par les personnes en situation d'exclusion.

Concrètement, un tel instrument pourrait regrouper une partie du FSE, du FEDER et du FEADER dans certains territoires⁷, en intégrant des actions d'accompagnement social et portant sur les infrastructures du logement et de l'hébergement. Cet instrument serait particulièrement adapté au financement du logement d'abord :

⁷Le problème posé aux associations par le FEAD a été exposé ci-dessus : déjà indispensable à l'aide alimentaire, c'est-à-dire au fondement de la santé des plus démunis en France, ce fonds ne donne pourtant pas les moyens, aujourd'hui, de combiner cette aide à des leviers d'inclusion effectifs.

- **La transition vers ce modèle implique un coût initial, qui doit être considéré comme un investissement et assumé par les autorités publiques.** La mise en œuvre effective du « logement d'abord » nécessite donc avant tout une volonté politique d'impulsion forte et un pilotage rapproché de sa déclinaison territoriale. Il s'agit pour les Etats d'un gros investissement initial, qui peut justifier un accompagnement ponctuel des fonds européens pour le lancement de divers projets régionaux, dans un contexte de raréfaction des moyens financiers à l'échelle nationale et locale.
- **Le principe de subsidiarité qui sous-tend la mise en œuvre des fonds structurels est particulièrement adapté au Logement d'abord,** qui nécessite à la fois une impulsion nationale forte, mais aussi un déploiement adapté aux différents territoires de mise en œuvre selon leurs besoins. Ces dernières années, la République Tchèque (à Brno), l'Ecosse (à Glasgow) ont ainsi pu mettre en place des projets concrets de transition vers le « logement d'abord » grâce à des fonds structurels.

2. Une réussite conditionnée à l'engagement fort de l'Etat

Certains éléments conditionnent cependant la réussite d'une telle approche :

1. **Le déploiement effectif du logement d'abord ne pourra s'accomplir qu'à la condition d'un financement pérenne par l'Etat.** Dans cette perspective, ce programme opérationnel ne doit pas constituer un effet d'aubaine mais bien un moyen d'amplifier et d'améliorer une politique qui doit d'ores et déjà être financée dans le cadre du plan quinquennal sur le logement d'abord et de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté actuellement en cours d'élaboration.
2. **Les financements apportés par l'Union européenne dans le cadre de ce programme opérationnel ne seront efficaces que s'ils viennent renforcer des engagements forts de l'Etat pour endiguer de manière durable la pauvreté et le sans-abrisme :**
 - **une offre suffisante de logements réellement accessible aux plus modestes, adaptée aux besoins des territoires à l'échelle infra-nationale.** La mise en œuvre de ce programme en France impliquerait ainsi un soutien à l'offre de logements sociaux à très bas loyers, réellement accessibles pour les personnes en difficulté, notamment par le biais d'un complément aux « aides à la pierre » (part du budget de l'Etat français destinée à la construction de logements sociaux) par le biais du FEDER ;
 - **la définition des moyens financiers et humains d'un accompagnement de qualité, interdisciplinaire** (notamment social, médical, juridique et vers l'emploi) est indispensable, puisque la stratégie du Logement d'abord signifie un accès au logement sans condition, mais avec un accompagnement de qualité dans la durée si la personne en exprime le besoin. Le FSE pourra permettre de financer des projets d'accompagnement pluridisciplinaire ainsi que le nécessaire accompagnement au changement des acteurs de l'hébergement et du logement en France. L'UE pourra également soutenir cet effort par le biais du programme Erasmus +, par le soutien du programme Santé et du volet PROGRESS programme pour l'emploi et l'innovation sociale ;
 - **enfin, la prévention efficace des expulsions sans relogement et des ruptures de parcours en sortie de prise en charge par une institution** (prison, enfance, médical) est un engagement étatique indispensable à l'efficacité de toute stratégie concertée de lutte contre le mal-logement et le sans-abrisme. Dans ce contexte, les financements européens pourraient permettre d'apporter une attention particulière à l'accès au logement des moins de 25 ans, dans le prolongement du déploiement de la garantie jeunes. En effet, si ce dispositif apporte à certain.e.s jeunes des ressources dont ils sont privés, il serait utilement complété d'une aide à l'accès au logement, indispensable à une insertion de plus long terme.

3. Le pilotage du programme devra mettre en œuvre des coopérations interdisciplinaires (intégrant les secteurs social, médico-social, juridique, de l'emploi), **à l'échelle nationale** (ministères) **comme à différentes échelles locales** (en France, notamment les intercommunalités, les régions et les départements). L'action publique doit s'adapter aux différents besoins des territoires au plan infra-national. En France, les associations préconisent un dispositif de coordination régionale intégré à des comités préexistants travaillant déjà sur la question du logement, les « Comités Régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement ». Quelle que soit la forme retenue, elle devra intégrer les personnes accueillies et accompagnées.

4. Le Logement d'abord implique un recentrage de l'hébergement sur sa mission première d'accueil inconditionnel des situations d'urgence, privilégiant des formes d'hébergement éclatées et proches des normes du logement, assorties d'un accompagnement global et individualisé des personnes qui en expriment le besoin. L'idée centrale de la stratégie est que toute personne qui accède à un hébergement puisse s'y maintenir, soit temporairement dans l'attente d'un accès à un logement intervenant le plus rapidement possible, soit définitivement via l'évolution du statut d'occupation (passage du statut d'hébergé à celui de locataire).

Par ailleurs, l'Etat doit également apporter des solutions aux situations dramatiques des personnes exclues de l'accès au logement ou bloquées dans l'hébergement, soit pour des raisons administratives complexes liées au droit au séjour qui nécessiteraient de faciliter les demandes de régularisation de leur statut, soit en raison de conditions de ressources financières, ou de prérequis sociaux. Ces éléments empêchent actuellement la réalisation concrète du droit au logement.

En aucun cas le logement d'abord ne pourra résulter dans une catégorisation des personnes en fonction de leur statut administratif, et au cantonnement des étrangers dans un hébergement d'urgence à bas coût au prétexte qu'ils ne peuvent avoir accès au logement.

5. L'adaptation des acteurs impliqués à la stratégie innovante du logement d'abord nécessitera un accompagnement au changement des acteurs impliqués, publics et privés (associations, travailleurs sociaux, travailleurs sanitaires, bailleurs sociaux, villes, institutions régionales et locales, etc.), accompagnement que des formations permettant un partage de bonnes pratiques à l'échelle européenne pourront favoriser, avec le soutien non seulement d'Erasmus +, mais surtout du volet PROGRESS du programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI).

6. Enfin, **cette démarche doit être menée de manière réellement partenariale avec la société civile**, afin de répondre à des objectifs définis collectivement, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale. L'évaluation complète et pertinente du programme nécessite en effet l'implication de l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'exclusion. A ce titre, les expériences d'« Approches territoriales intégrées » sont intéressantes mais doivent être davantage ouvertes à la société civile, dont le rôle en matière de lutte contre l'exclusion est essentiel : la perspective des associations travaillant au quotidien avec les personnes démunies ne saurait être laissée à l'écart des discussions et décisions stratégiques de construction et mise en œuvre des programmes opérationnels aux niveaux national et local.

3. *Améliorer la lisibilité et la stabilité des fonds structurels en France et en Europe*

De nombreux acteurs associatifs sont de plus en plus réticents à faire appel aux financements européens du fait de l'extrême complexité administrative et de l'insécurité financière inhérentes à leur utilisation. Les importants retards dans le versement des crédits allant parfois jusqu'à plusieurs années, la fluctuation des règles liées aux différents fonds en cours de programmation, font peser un risque important sur la trésorerie et in fine l'activité des associations ayant recours au FSE ou au FAMI. In fine, la qualité du programme pour les personnes les plus en difficulté est ainsi mise en danger. Ce risque est d'autant plus important que l'association est petite, ce qui nuit également au développement d'une diversité d'approches dans les politiques de lutte contre la pauvreté. Nous alertons donc sur la nécessité de :

- Mieux articuler les fonds avec les règles de concurrence de la Commission européenne
- Mettre en place des dispositions simplifiées de justification des dépenses
- Proportionner le système de contrôle à la taille des projets menés
- Limiter les règles supplémentaires pouvant être mises en place au niveau national

Restant ouvertes à toute demande de précisions, les associations françaises de lutte contre l'exclusion, le sans-abrisme et le mal-logement espèrent que les éléments portés à la connaissance de la Commission à l'occasion de la consultation sur le prochain cadre financier pluriannuel seront dûment pris en compte.

Annexe 1 : l'exemple italien

Un programme « multi-fonds » et une approche de long-terme pour lutter contre le sans-abrisme⁸

En 2016, le ministère du Travail et des Politiques sociales lance le Plan national de lutte contre la pauvreté, dont fait partie la lutte contre le sans-abrisme. Le plan national est basé sur deux piliers d'action:

1. l'introduction, en tant que recommandation européenne, d'une mesure nationale d'un revenu minimum d'insertion
2. Renforcement des services sociaux.

Pour financer le revenu d'inclusion, le Fonds national pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été mis en place, avec un budget structurel que la dernière loi du bilan a conduit à 1,7 milliard à partir de 2018.

La deuxième action du Plan de Pauvreté est également soutenue par les ressources communautaires. PON INCLUSION - Objectif thématique 9 Lutte contre la pauvreté - investit 1.2 milliard d'euros dont 830 millions au titre des fonds structurels dans le renforcement des services sociaux, la formation des opérateurs et l'amélioration des infrastructures sociales. Pour ce programme, le Ministère a procédé à un appel à projet ad hoc (Avis 3 - 2016) adressé aux régions.

PON Inclusion est multi-fonds et utilise à la fois les ressources du Fonds social européen (pour l'amélioration du service) et le Fonds européen de développement régional.

Concernant le sans-abrisme, le ministère du Travail et des Politiques sociales a alloué 50 millions d'euros pour financer les propositions d'action pour lutter contre la grande exclusion (avis 4 - 2016). Les ressources sont européennes : 25 millions du Fonds social européen (pour le renforcement des services) et 25 millions du programme opérationnel FEAD (pour atténuer les privations sérieuses avec un soutien matériel - produits d'hygiène, vêtements, installations de promotion du lieu de travail...).

Les ressources sont réparties entre les régions et les villes métropolitaines en fonction du nombre de sans abri dans leurs territoires. Les fonds seront également utilisés pour financer des projets innovants d'itinérance inspirés de l'approche Housing First.

Le Fonds national pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a fourni une réserve de 20 millions d'euros pour financer des mesures et des interventions pour les personnes non-résident.

⁸Voir la page du site de la Commission : <<https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/5th-esf-tn-inclusion-meeting-4th-5th-may-2017-brussels-be>> [consulté le 7 mars 2018] et le lien suivant du site du Ministère italien du Travail <<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/Fondo-sociale-europeo-2014-2020/Pagine/default.aspx>> [consulté le 7 mars 2018]

Les associations et Fédérations de la FEANTSA en France :

Association des Cités du Secours Catholique
Fondation de l'Armée du Salut
Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)
Fédération des Acteurs de la Solidarité
Groupe SOS-Solidarités
Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ)
Mouvement SoliHA

Les 34 associations du Collectif des Associations Unies :

Advocacy France
Association des Cités du Secours Catholique
Association Nationale des Compagnons Bâisseurs
ATD Quart Monde
Aurore
Centre d'action sociale protestant (CASP)
Collectif National Droits de l'Homme Romeurope
Collectif Les Morts de la Rue
Comité des Sans Logis
Croix-Rouge française
Emmaüs Solidarité
Emmaüs France
Enfants de Don Quichotte
Fédération d'aide à la santé mentale Croix Marine
Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (FAPIL)
Fédération de l'Entraide Protestante
Fédération Française des Equipes Saint-Vincent
Fédération des Acteurs de la Solidarité
Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Action avec les Tsiganes et les Gens du voyage
(FNASAT-Gens du voyage)
Fondation Abbé Pierre
Fondation de l'Armée du Salut
France Terre d'Asile
Habitat et Humanisme
Jeudi Noir
Les petits frères des Pauvres
Ligue des Droits de l'Homme
Médecins du Monde
Secours Catholique
SoliHa – Solidaires pour l'Habitat
Union Nationale des Amis et des Familles de Malades Psychiques (UNAFAM)
Union professionnelle du logement accompagné (UNAFLO)
Union Nationale des Comités Locaux pour le Logement Autonome des Jeunes (UNCLLAJ)
Union Nationale pour l'Habitat des Jeunes (UNHAJ)
Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)