

DANS CE NUMÉRO

- 2 Editorial
- 3 Créer un espace de travail avec les autorités et les partis politiques locaux : Le Forum des sans-abri de Madrid
Mar Bastante Liébana
- 5 Fragile ! Manipuler Avec Soin : L'approche de lutte contre l'exclusion sociale adoptée par les autorités locales de la cité postindustrielle italienne de Turin
Paolo Brusa
- 9 Autorités locales en Ecosse: « moteurs du changement » dans la stratégie de lutte contre l'exclusion liée au logement
Robert Aldridge
- 11 Le rôle des autorités locales dans la lutte contre le Sans-abrisme : le cas de la République d'Irlande
Noeleen Hartigan
- 13 Services pour personnes sans domicile fixe à Riga
Solvita Rudovica
- 17 « Mais qu'attendent-ils donc pour se ressaisir ? » ou La Bridge-Building Society: travailler avec les sans-abri dans une ville danoise
Per Thomsen
- 19 Investir dans la santé des personnes sans abri
Ingrid Stegeman

Les Autorités Locales et la Lutte contre l'Exclusion liée au Logement



**Services
pour personnes
sans domicile
fixe à Riga**

Page 13



SANS-ABRI en Europe



Le travail de la FEANTSA
est soutenu
financièrement par la
Commission européenne

Été 2005



L'approche de lutte contre l'exclusion sociale adoptée par les autorités locales de la cité postindustrielle italienne de Turin.

Par **Paolo Brusa**, psychologue, consultant et formateur (dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale pour le FIOpsd) ; expérience dans cette ONG – membre de la FEANTSA et active dans la lutte contre l'exclusion liée au logement – en tant que travailleur social puis coordinateur (1997-2004), vice-président et gestionnaire de projet (2000-2004) et coordinateur local de deux projets cofinancés par l'Union européenne (2002-2005).

La Ville de Turin sera bientôt sous les feux de toute l'actualité européenne en tant qu'organisatrice des Jeux olympiques d'hiver 2006. Comme n'importe quelle autre grande ville, Turin possède une facette commerciale qui véhicule une image éclatante. Mais elle a aussi une dimension sociale plus complexe héritée de son histoire. De sa fondation, au 3^e siècle av. J.-C., à son premier grand essor au 18^e, la population de la ville est restée relativement stable. A l'époque, Turin devient la première capitale de l'Etat unitaire. Au 20^e siècle, et plus particulièrement après les années cinquante, la courbe démographique de la ville a suivi celle de l'essor de ses industries, ce qui lui a d'ailleurs valu le surnom de FIAT-ville. Durant les années cinquante, près de 440 000 personnes se sont installées à Turin, dont plus des deux tiers définitivement. L'immigration intérieure massive en provenance du sud du pays a littéralement métamorphosé la ville : de petit bourg, elle est devenue une grande agglomération de plus de 1,1 million d'habitants¹, dont pratiquement 450 000² travaillent dans des secteurs économiques directement tributaires de l'industrie automobile.

A partir des années quatre-vingt, la récession industrielle mondiale a déclenché un virage radical de la ville vers un scénario postindustriel : la majorité des activités économiques se sont soit effondrées soit reconverties aux activités tertiaires. L'impact démographique de ces mutations a été considérable : que ce soit en nombre ou en composition, la population a baissé après un pic à 904 616 habitants³ tandis que l'arrivée de nouveaux immigrants a pris des proportions considérables, atteignant quelque 90 450 personnes⁴, dont un pourcentage significatif d'origine roumaine (32%), albanaise (17%) et marocaine (7%).

Ces changements radicaux ont créé un large éventail de besoins face au combat pour la sauvegarde d'un tissu social. Les flux migratoires ont commencé à se manifester durant les années quatre-vingt-dix, se traduisant par une diminution du nombre d'Italiens et une augmentation du nombre de migrants. A partir de la décennie écoulée, il est apparu que l'ancienne « FIAT-ville » avait purement et simplement cessé d'exister : pour survivre en tant que tissu social face à l'émergence de nouveaux besoins et apporter de nouvelles réponses pratiques, Turin a dû revoir ses orientations, ses priorités, ses politiques et sa manière de vivre. La nouvelle structure démographique a manifestement déclenché un processus inédit d'intégration caractérisé par un pourcentage de migrants en augmentation constante jusqu'à son niveau actuel d'environ 10%.

La société turinoise a donc été affectée par une mutation de sa composition et par un processus de paupérisation généralisée provoqué à la fois par la crise industrielle, par la chute du pouvoir d'achat et par une récession économique écrasante. Une partie de la société a rejeté la responsabilité de l'appauvrissement ambiant sur les nouveaux arrivants. La ville a dès lors connu plus ou moins le même parcours d'exclusion et de discrimination que trente ans plus tôt, si ce n'est que, cette fois, il ne s'agissait plus d'un ostracisme des populations du Nord du pays envers des immigrants de l'intérieur arrivant du Sud, mais de discriminations de la part des « Italiens » contre les

nouveaux immigrants issus de l'étranger. Le processus d'intégration a également été influencé par d'autres paramètres tels que la pauvreté généralisée qui limitait l'accès au logement abordable ou la difficulté à trouver un emploi convenable et raisonnablement rémunéré.

La nécessité d'un changement et de trouver des réponses d'ensemble face aux nouveaux impératifs sociaux a eu des conséquences de deux ordres, la tentative de stabilisation de l'environnement social par la modification et le renouvellement du scénario urbain ayant débouché sur de nouvelles menaces d'exclusion sociale et de paupérisation. D'une part, la reconversion de la cité industrielle en destination culturelle et touristique a entraîné un réagencement complet du tissu urbain : de nouvelles zones résidentielles ont poussé sur les friches industrielles tandis que les quartiers les plus anciens ont été renouvelés et que diverses activités se sont développées dans le secteur tertiaire. D'autre part, la paupérisation générale, les difficultés pour décrocher un emploi pérenne et l'augmentation des loyers dans les quartiers renouvelés ont chassé du centre-ville la frange inférieure des classes moyennes tandis que la sécurité au plan du logement des publics sociaux les plus vulnérables s'est trouvée menacée et est rapidement devenue une problématique prioritaire.

Dans une société en mutation, la problématique de l'exclusion sociale et l'éventail des difficultés et facteurs en jeu ont, eux aussi, évolué : les facteurs d'exclusion du logement ont émergé d'un ensemble de problèmes sociaux existants et de nouvelles difficultés liées, entre autres, au pourcentage élevé d'hommes d'un certain âge, longtemps employés dans l'industrie et désormais sans emploi, ainsi qu'aux problèmes associés à l'immigration. L'appauvrissement général du tissu social a également donné naissance au phénomène dit de « pauvreté grise ». Cette expression désigne le nombre extraordinairement élevé de personnes⁵ qui, bien que disposant d'un appartement, vivent nettement en dessous du seuil de pauvreté. Or, en Italie, du fait de l'interprétation unidimensionnelle donnée à l'exclusion liée au logement – dont la définition, strictement fondée sur le logement, n'inclut que les sans domicile fixe –, la « pauvreté grise » n'est pas considérée comme relevant de la même problématique. Or, si la pauvreté grise subsiste notoirement sans faire pratiquement l'objet d'aucun suivi, l'exclusion liée au logement au sens large est de plus en plus manifeste et visible.

L'évolution du tissu social et l'émergence de nouvelles problématiques d'exclusion sociale ont fait l'objet d'un suivi constant de la part des autorités locales par le biais d'un dialogue productif entre les acteurs locaux concernés (structures bénévoles et ONG⁶) et la municipalité. Jusqu'à la fin des années soixante-dix, la majorité des services sociaux étaient gérés par des associations bénévoles. En 1981, l'Office des adultes en difficulté⁷ a ouvert ses portes pour prendre en main la gestion et l'orientation des services et interventions. Les nouveaux besoins sociaux manifestes et les politiques lancées pour les rencontrer ont entraîné le développement et la différenciation croissante des prises en charge. Leur développement résulte également d'un effet bien connu : la fréquentation des structures d'accès direct pour personnes sans abri augmente à mesure de

l'ouverture de nouveaux refuges⁸. Vers la fin des années quatre-vingt-dix, l'éventail des prises en charge disponibles s'est régulièrement étoffé, de même d'ailleurs que le nombre de personnes sans-abri recensées. A partir de 1995, un nouveau service ou l'autre a ouvert ses portes presque chaque année⁹. C'est également à cette époque qu'a commencé la mise en place d'un organigramme à trois niveaux¹⁰.

Les moyens, financiers et autres, consacrés par Turin à la lutte contre l'exclusion liée au logement ont fait de la ville un exemple au niveau national. Or, cette publicité indirecte a eu un effet paradoxal : les places créées et disponibles en structures d'accueil ont attiré sur Turin les personnes sans abri d'autres districts, villes et régions où aucune politique (efficace) n'est en place. Les dépenses encourues ont fortement augmenté, au point qu'il a fallu différencier les bénéficiaires devant être pris en charge sur les moyens de la ville des autres, censés relever de leur collectivité d'origine. Ce tri entre résidents et non-résidents a fini par avoir un impact direct sur l'accès des personnes aux structures d'hébergement et plus généralement aux dispositifs de réinsertion¹¹. Afin d'éviter toute discrimination, les autorités municipales ont finalement accordé une adresse virtuelle à toutes les personnes sollicitant une aide sociale ou l'accès à une filière de réinsertion. Des lors, les non-résidents ont, eux aussi, été reconnus comme de « vrais sans-abri turinois ». Malheureusement, cette louable initiative a, elle aussi, eu un effet pervers : après un an ou deux, toute la population connaissait le système de domiciliation virtuelle : toute personne domiciliée à une adresse de ce type s'est vue coller une étiquette de sans-abri ou d'exclu social et a commencé à éprouver les pires difficultés pour trouver un emploi ou un logement à cause des préjugés répandus au sein de la population.

L'évolution positive des structures et la diversification progressive de leur offre ont été la conséquence directe et parallèle d'un processus de suivi et d'analyse permanent. Les ONG ont largement contribué à l'élaboration d'une approche pluridimensionnelle du phénomène, soumettant des propositions et des suggestions à la Municipalité par le biais de contacts et d'un dialogue constants. Pour sa part, la municipalité a elle-même orienté le mouvement vers l'organisation actuelle des services, c'est-à-dire un organigramme intégré se composant de services spécifiques destinés à rencontrer des besoins précis¹². Cette nouvelle organisation des services se fonde sur le constat que les sans-abri sont d'abord et avant tout des êtres humains qui doivent être traités comme des personnes et non comme des « cas sociaux », voir des « coûts sociaux »¹³. Comme tout être humain, les personnes sans abri sont des individus complexes ; aborder leurs besoins ne peut donc se résumer à entreprendre des « actions simples » fondées sur la « linéarité ». Ces besoins ne peuvent davantage se décliner en une série de besoins tels que se loger, travailler, entretenir des relations, être accompagné, recevoir des soins de santé, etc. Comme n'importe qui, les personnes sans abri éprouvent des besoins spécifiques et personnels, fruit de leur expérience propre de chacun de ces besoins génériques, selon leur propre parcours personnel et dans le cadre général du contexte pratique et matériel dans lequel ils vivent, contexte déterminé par les priorités fixées au niveau politique et par les ressources structurelles pratiques dont ils disposent pour vivre dignement.

L'offre structurée de services de Turin est le fruit de l'expérience accumulée, de l'expertise, des bonnes pratiques et des contacts réci-

proques constants entre tous les acteurs concernés.¹⁴ Au cours des années quatre-vingt-dix, ces efforts ont débouché sur la création de Tables rondes spécifiques se réunissant régulièrement autour de diverses actions ou en assemblée périodique. Dans un premier temps, elles sont restées informelles, ayant simplement pour objet de fournir à tous les acteurs un lieu de rencontre, d'échange d'analyses et de bonnes pratiques et de débat autour d'urgences spécifiques débouchant sur l'élaboration de lignes d'action commune. L'officialisation et la définition formelle de ces Tables rondes ne sont intervenues que plus tard, en application de la Loi 328 du 08 novembre 2000 intitulée « Loi cadre portant création de systèmes intégrés d'intervention dans les politiques sociales »¹⁵.

La décentralisation de la structure d'intervention clairement imposée par la Loi 328/00 a permis d'influer sur les politiques sociales publiques à l'échelon local par le biais de la participation aux travaux des Tables rondes et rencontres périodiques organisées dans le cadre des Plans d'action locaux (*Piani di Zona* en italien), auxquelles tous les acteurs sociaux étaient invités à participer. Le Conseil municipal de Turin a officiellement reconnu plusieurs Tables rondes, parmi lesquelles la « Table ronde sur l'exclusion sociale », dont la reconnaissance officielle a été sanctionnée en 2001 par la signature des représentants des agences participantes. Depuis sa création, elle a permis l'émergence de bonnes pratiques en termes de développement d'un réseau formel réunissant tous les acteurs sociaux concernés par l'élaboration de nouveaux services de lutte contre l'exclusion sociale. Ce réseau est ouvert, afin de permettre à de nouveaux membres de s'y associer. Les réseaux couvrent des zones géographiques et des problématiques spécifiques différentes mais ils sont censés interagir et se retrouver au plus haut niveau politique pour élaborer des politiques intégrées.

En l'état actuel des choses, l'intégration complète des politiques reste dans une large mesure un vœu pieux, même si certaines interventions spécifiques au niveau des prises en charge sont d'ores et déjà une réalité. Le Centre de premiers soins intégrés (sanitaires et sociaux)¹⁶ constitue à cet égard un bel exemple de dispositif d'intervention intégrée en place. Il s'agit d'une structure pluridisciplinaire administrée par une équipe intégrée¹⁷ dont le modèle s'inspire largement de la méthode ouverte de coordination. La gestion de ce dispositif se fonde sur l'intégration au sein d'équipes pluridisciplinaires qui se réunissent régulièrement pour des échanges. Cette approche vise à garantir l'indépendance professionnelle tout en maintenant une ouverture au dialogue d'ensemble, à la communication et au partage d'informations au sein de la structure et entre ses diverses composantes. Autre source non négligeable de valeur ajoutée : il s'agit du premier dispositif aussi complexe mis en place à l'endroit exact où le besoin s'en faisait sentir. Cette initiative est le fruit d'une réflexion approfondie et novatrice pour le secteur des services sociaux qui, en Italie, fonctionne traditionnellement en partant du double principe que c'est à l'utilisateur d'identifier le service dont il a besoin, de le localiser et de s'y rendre et qu'il n'est pas souhaitable d'étaler les problèmes de société, et certainement pas dans le centre des villes.

La raison pour laquelle ce dispositif intégré constitue davantage un bon exemple qu'une pratique courante dans la lutte contre l'exclusion sociale tient à un ensemble de points critiques et de véritables problèmes. Dans la première catégorie, on trouve une sorte de « paradoxe institutionnel ». D'une part, le système italien de protec-



tion sociale s'attache à proposer des services spécifiques ciblés sur des problématiques précises selon une logique verticale cloisonnée par domaines d'intervention. Cette approche verticale apporte des réponses il est vrai précises mais peu adaptées à la complexité prismatique de l'exclusion sociale. D'autre part, la Loi 238/2000 se fonde sur le principe de la décentralisation et vise à maximiser les interventions intégrées de terrain tandis que la mission des Tables rondes consiste, en collaboration avec les Conseils municipaux, à évaluer les dispositifs existants, à orienter les priorités pour l'avenir et à assurer le cadrage économique des services. De ce fait, la structure de protection sociale est distribuée tout en étant censement horizontale et coordonnée. La coexistence de ces deux approches structurelles radicalement différentes, voire contradictoires, expose l'ensemble du système à des difficultés importantes.

Les conséquences de ce paradoxe institutionnel sont doubles. La première concerne le dialogue, pas toujours simple, entre les ONG, les municipalités et les autres pouvoirs de la collectivité. La difficulté peut ici tenir à la pression que peuvent faire peser des autorités locales parfois plus enclines à défendre leurs priorités politiques qu'à aborder les problèmes pour ce qu'ils sont. Sur cet écueil vient se greffer une problématique corrélée et qui tient aux décisions politiques prises au plus haut niveau en ce qui concerne des financements publics qui tendent à diminuer à mesure que la protection sociale recule dans la liste des priorités de l'Etat.

Autre aspect problématique : les relations entre agences prestataires de services sociaux sont empreintes de circonspection étant donné qu'elles sont en concurrence pour obtenir les subsides accordés sur base d'appels d'offres¹⁸. La municipalité confie chaque service à un seul prestataire dans le cadre d'un contrat temporaire, généralement d'une durée de deux ans ou plus. Ce système de marchés publics impose donc aux prestataires de monter des dossiers concurrentiels pour l'attribution des contrats de gestion des services sociaux locaux alors même qu'ils sont censés partager leur savoir-faire dans le cadre des diverses Tables rondes. Dans cette ambiance concurrentielle, le risque est grand de ne voir l'approche intégrée s'imposer que dans les cas où elle est structurellement indispensable. En pratique, les prestataires continueront pour le surplus de se fonder sur leur propre expérience et de pratiquer une mise en réseau plus ou moins lâche. Ainsi, alors que les agences collaborent à des projets d'intervention intégrée dans le cadre des Tables rondes, elles continuent de se faire concurrence lors des appels d'offre, ce qui ne laisse pas d'avoir des effets néfastes sur la lutte contre l'exclusion sociale dans son ensemble.

Comme presque partout en Europe, l'Italie est confrontée à un démantèlement progressif de l'Etat providence, soi-disant dû à divers intérêts politiques internationaux et à la crise économique généralisée. Dans le cadre de la décentralisation de l'Etat, l'affectation des marges budgétaires des collectivités territoriales est laissée à leur entière discrétion. A Turin, cette tendance se manifeste entre autres par la disparition progressive, au sein des équipes d'intervention sociale, des emplois les plus qualifiés¹⁹. En effet, ce sont ces postes hautement qualifiés qui grèvent le plus lourdement les budgets. Or, en situation de crise économique, les subsides à répartir par appel d'offres sont souvent revus à la baisse. On assiste alors à une sorte de chantage. D'une part, on confie le fonctionnement des dispositifs aux ONG parce qu'elles possèdent l'expérience et les compétences requises et présentent donc une valeur ajoutée reconnue en termes de mission, de méthode et d'objectifs.

D'autre part, pour tout ce qui touche à la dotation, on ne reconnaît pas la valeur ajoutée de ce travail social²⁰. Etant donné que, toujours en application de la décentralisation, toute collectivité locale dispose librement de ses fonds propres, chaque ONG a désormais le choix entre solliciter pour son personnel un salaire d'assistant ou une rémunération adaptée aux tâches qui lui seront probablement confiées dans la réalité, c'est-à-dire celles d'un travailleur social à part entière²¹.

Les contingences économiques ne constituent qu'une source parmi d'autres de paradoxes de cet ordre. Deux autres sont ici particulièrement pregnants. Ils touchent aux procédures opérationnelles et au processus décisionnel. Les procédures opérationnelles consistent généralement en une série d'activités préétablies sur base de la reconnaissance mutuelle de diverses compétences. Ainsi, même si la Municipalité ne reconnaît formellement à la plupart des travailleurs sociaux des ONG que le statut d'assistant²², il n'est pas rare que les fonctionnaires de services sociaux, à qui incombe la responsabilité des utilisateurs des services, ne fasse eux-mêmes l'objet d'aucun contrôle quant à leur évaluation des prestations des ONG au quotidien, au risque de laisser s'installer le paradoxe bien connu de l'éloignement entre le travail de terrain au jour le jour et les visites institutionnelles périodiques. Malheureusement, alors que le travailleur social de terrain ne jouit d'aucune reconnaissance officielle, le fonctionnaire éloigné des réalités dispose du pouvoir de prendre toutes les décisions. En l'absence de tout garde-fou structurel, le bon fonctionnement des procédures opérationnelles dépend de l'honnêteté intellectuelle des deux parties en présence, d'autant que la systématisation de la reconnaissance mutuelle se fait attendre.

Le second paradoxe est en quelque sorte une variante du premier. Les Tables rondes constituent un forum particulièrement novateur de reconnaissance institutionnelle de la nécessité d'intégrer les services sociaux. Toutefois, du fait de la situation dans laquelle se trouvent leurs divers acteurs, le risque existe de voir la valeur ajoutée tangible des Tables rondes se résumer à des analyses communes et à un échange d'expériences. En effet, la Municipalité est souveraine pour tout ce qui touche au libelle des appels d'offres. Elle fixe donc les modalités de rétribution de l'effort, de l'expérience, de la compétence et du professionnalisme et détermine le montant des enveloppes budgétaires. Quant aux ONG, elles disposent indiscutablement du savoir-faire, de l'expérience, de la souplesse et de la connaissance des problématiques de terrain. Malheureusement, elles se retrouvent tous les deux ans en situation de concurrence pour répondre aux appels d'offre et n'ont jamais le loisir de débattre avec l'autorité adjudicataire des « erreurs de perception » qu'elles rencontrent dans les appels d'offre²³.

Ces situations problématiques et autres paradoxes structurels relèvent de points critiques qui renvoient davantage à des problématiques politiques et culturelles générales qu'à la lutte de terrain contre l'exclusion sociale et l'exclusion du logement. Leurs conséquences peuvent toutefois être considérables et leur impact en termes de difficultés rencontrées au jour le jour dans la structuration d'actions intégrées risque lui aussi d'être significatif. Gérer ces « jeux de pouvoir structurels » constitue probablement la prochaine étape à laquelle le réseau local va devoir s'attacher afin de poursuivre sur la voie du succès tracée en matière de coordination et de collaboration à tous les niveaux entre le secteur public et le secteur privé. •

Voir les notes de bas de page sur la page suivante >>

¹ Données démographiques : www.aronologia.it/demog.00.htm et www.demo.istat.it * (recensement officiel).

année : 1935 1951* 1961* 1971* 1981* 1991* 2003
population : 647 997 719 300 1 025 822 1 177 939 1 117 154 962 507 861 644

² M. Revelli, *Travailler chez Fiat*, www.geocities.com/alpa/bfiatrev2.html - 158 445.

³ Chiffres au 29 février 2004 (Office statistique de la Municipalité de Turin).

⁴ Chiffres au 1er janvier 2004 (Office statistique pastoral des migrations : www.diocesi.torino.it/curia/migranti/).

⁵ On estime à quelque 90 000 le nombre de personnes qui vivent en situation de « pauvreté grise » à Turin. Sur le plan national, 11,8 % de la population sont menacés de pauvreté, ce qui représente 2 360 000 familles, ou encore 6 686 000 personnes (données : www.istat.it).

⁶ L'acronyme « ONG » est ici employé au sens large pour désigner des structures aussi diverses que variées, y compris toutes sortes de coopératives, de fondations, d'organismes privés du tiers secteur, etc.

⁷ L'« Ufficio Adulti in Difficoltà » (littéralement, « Office des adultes en difficulté ») a ouvert ses portes en 1981 en prélude à la création d'un réseau local des services aux personnes sans abri de Turin.

⁸ L'inventaire des données réalisé par le « Service des réservations et du suivi » illustre cette sorte de l'ombre systématique des sans-abri cachés. Les données officielles de la municipalité présentées ci-dessous montrent, par année, le nombre de personnes seules ayant fréquenté les dortoirs publics de la ville (nombre de personnes qui se sont partagé les 155 lits disponibles par nuit) :

année	2000	2001	2002	2003	2004
hommes	460	613	616	686	650
femmes	66	92	93	129	129
total	526	705	709	815	779
Italiens	379	499	485	503	508
immigrés	147	206	224	312	271

⁹ Les dortoirs temporaires, ouverts dans le cadre du Programme d'urgence hivernale, sont simplement restés ouverts le printemps venu et sont ainsi devenus permanents. À d'autres moments, ce sont les fonds d'urgence de l'Etat qui ont été mobilisés.

¹⁰ Les structures des trois échelons se différencient par leur seuil d'accessibilité, leurs heures d'ouverture et l'existence d'un éventuel programme éducatif. Il s'agit :

- 1- du travail social de rue, des structures publiques, des refuges et des dortoirs ;
- 2- premier échelon : refuges temporaires ;
- 3- second échelon : résidences communautaires et logement collectif.

¹¹ Le logement en structures d'accès direct est garanti pour trente nuits pour les résidents de la ville contre sept pour les non-résidents, tandis que l'accès de tous les dispositifs de premier et de second échelons est réservé aux habitants de Turin.

¹² En mai 2005, l'appel d'offre aux ONG prestataires de services prescrivait l'organigramme suivant :

- Structures directement accessibles : huit dortoirs publics (pour une capacité d'accueil cumulée de 155 lits), un service d'action sociale de jour, un SAMU social mobile nocturne, un centre d'appel téléphonique, un centre de premiers soins intégrés (sanitaires et sociaux) de jour et un laboratoire de pré-réinsertion ;
- Services de premier échelon : trois dortoirs de transit (dont un réservé aux femmes et un autre aux personnes âgées ou malades ; 50 places) ;
- Services de second échelon : trois résidences communautaires dont une réservée aux femmes et une autre aux personnes âgées ou malades ; 12 places), huit maisons partagées (dont deux réservées aux femmes et une autre aux personnes âgées ou malades ; 50 places).

¹³ Personne ne reconnaîtra jamais officiellement l'étiquette de « cas sociaux » ou de « coûts sociaux » collée aux personnes sans abri. C'est pourtant bien ce qui se passe dans la réalité lorsqu'on se fonde sur un a priori implicite pour définir l'exclusion du logement, par exemple parce qu'un budget annuel est plus tangible que le coût social total de politiques intégrées.

¹⁴ Le nombre de places disponibles dans l'ensemble des différentes structures (de tous les types – publics, privés, associatifs, religieux) est de 900 – données officielles en provenance de l'Office des adultes en difficulté.

¹⁵ En application du principe de subsidiarité, cette réglementation permet aux autorités locales d'élaborer et d'adopter des Directives spécifiques visant à promouvoir la réalisation de vraies politiques intégrées. Cette législation est conçue pour encourager la décentralisation des responsabilités du pouvoir central vers les municipalités et les autorités locales. La Loi 328/2000 est une loi de financement relevant de l'autorité exclusive des Régions et donc de leurs propres priorités territoriales. Elle prévoit un certain nombre d'obligations précises : « ...

- la définition des droits civils et sociaux, c'est-à-dire de l'accompagnement social minimum, relève de l'Etat ;
- en ce qui concerne l'accompagnement social minimum, le Gouvernement italien élabore des Plans d'action sectoriels ;
- la planification, la coordination et la gestion sont du ressort des autorités régionales, en collaboration avec les municipalités ;
- les gouvernements régionaux agissent au niveau régional ;
- les municipalités élaboreront des Plans d'action locaux afin d'intervenir sur les problématiques prioritaires. Un dispositif de surveillance devrait évaluer le système dans son ensemble... ».

Les conditions d'application sont donc tributaires d'une planification et d'un financement régionaux. Dès lors, certaines demandes ne sont pas rencontrées. Comme le reconnaît le dernier PAN en date : « ... si la majorité des autorités régionales ont entrepris la rédaction d'un premier Plan d'action locale, seules quelques-unes ont mené l'exercice à son terme... ».

¹⁶ Ce service, installé en gare Centrale de Turin, a ouvert ses portes en mai 2000 pour apporter une réponse de terrain, sous forme de premiers soins, face à la menace d'une épidémie de dermatite épidémique (principalement la gale) sévissant parmi les sans domicile fixe (surtout les plus âgés) fréquentant la gare et ses environs.

¹⁷ L'équipe de coordination se compose des éléments suivants : des médecins de l'ASL 1 (les services de santé municipaux), des psychiatres du Service municipal de prise en charge des troubles mentaux, des psychologues et des pédagogues du Centre local de prévention des toxicomanies, des infirmières de la Croix-Rouge italienne, des travailleurs sociaux de l'Office des adultes en difficulté et de diverses ONG ainsi que des répondeurs issus de structures bénévoles.

¹⁸ La Loi 328/00 suggère de supprimer cette procédure d'appel d'offres et recommande la création de Tables rondes auxquelles ne seront conviées que les agences dont l'aptitude professionnelle à traiter telle ou telle problématique spécifique est reconnue. Cette nouvelle approche n'a pas encore été mise en pratique.

¹⁹ En matière de travail social, la hiérarchie des titres académiques s'établit comme suit : travailleurs sociaux diplômés, éducateurs sociaux diplômés, détenteurs du titre d'assistant socio-sanitaire.

²⁰ La rémunération mensuelle brute d'un assistant socio-sanitaire à plein-temps (soit 80 % des postes à pourvoir selon l'organigramme de la Municipalité) se monte à environ ? 1 207, soit un revenu mensuel net de quelque ? 940. Or, en Italie, le seuil de pauvreté relative est actuellement fixé à ? 869 nets par mois, soit à peine moins que ce que la Municipalité accorde à des travailleurs censés lutter contre l'exclusion sociale. Plus paradoxal encore : le salaire mensuel versé aux participants du programme de réinsertion professionnelle est largement inférieur à ce seuil puisqu'il se monte à environ ? 250 pour un emploi de réactivation à temps partiel et à plus ou moins ? 500 pour un emploi à temps plein. Ainsi, les revenus des personnes sans abri qui franchissent le premier pas vers une réinsertion professionnelle les placent à la limite du seuil de pauvreté absolue, fixé à ? 589 par mois.

²¹ Etant donné la conjoncture économique, les psychologues, sociologues, formateurs et autres professionnels sont en train de disparaître purement et simplement de l'évaluation formelle et officielle. Or, si les mêmes tâches sont réalisées par des bénévoles, les évaluations grimperont en flèche.

²² Dans certaines ONG, la majorité des assistants socio-sanitaires sont en fait des travailleurs sociaux surqualifiés qui, pour trouver un emploi, se contentent d'un poste moins rémunérateur et moins porteur de reconnaissance et de satisfaction professionnelles.

²³ Le dernier appel d'offres contenait manifestement de grossières erreurs d'estimation des coûts directs des structures. Etant donné que les ONG ne peuvent dépasser les plafonds fixés de plus de 15 % dans leur offre sous peine de perdre le remboursement de leurs frais de fonctionnement et leurs locaux, elles sont inévitablement confrontées à de graves difficultés budgétaires. Le risque est de voir la protection sociale perdre en expérience et en compétences ce qu'elle gagnera par des coupes budgétaires.