

NUMERO 03

DONNER LA PRIORITÉ
À L'ACCÈS AU LOGEMENT
DANS L'AIDE AUX SANS-ABRI

SÉBASTIEN LO SARDO

PAUVÉRITÉ

Le trimestriel du Forum bruxellois
de lutte contre la pauvreté

Numéro 03, Mars 2014.

PRÉSENTATION

A Bruxelles, le Smes-B et Infirmiers de rue proposent à des sans-abri de passer directement de la rue à un logement à eux. Les projets bruxellois sont associés à des initiatives similaires à Anvers, Gand, Liège et Charleroi. Ces expérimentations sociales sont regroupées au sein du *Housing First Belgium*. De plus en plus encouragée en Europe, cette approche davantage orientée vers le logement constitue, selon certains, un véritable changement de paradigme. D'autres y voient une piste supplémentaire qui, associée aux dispositifs plus anciens, permet de diversifier les réponses à la multitude de problématiques que présentent les sans-abri. Comme l'écrit Sébastien Lo Sardo dans cette contribution, le *Housing First* ouvre en tout cas la voie à un changement de pratique professionnelle « qui verrait le secteur associatif devenir un pôle de création de logement plutôt que le parent pauvre d'un marché locatif sous tension ».

SÉBASTIEN LO SARDO

Sébastien Lo Sardo est docteur en anthropologie (ULB). Il est l'auteur d'une thèse sur les dynamiques migratoires sahéliennes et leur impact en milieu urbain. Après avoir travaillé au sein de projets de cohésion sociale dans des quartiers bruxellois, il a rejoint le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté. Avec les partenaires flamands et wallons du projet Housing First Belgium, il est chargé de l'évaluation de cette initiative fédérale d'innovation sociale.

Le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté réunit une cinquantaine d'organisations actives dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale en Région bruxelloise. Dialogue avec les professionnels, consultation des personnes vivant la pauvreté, aide à la décision politique et analyse transdisciplinaire. En produisant des recommandations et des solutions, notre objectif est de sensibiliser l'opinion publique et le monde politique aux problèmes de la pauvreté en ville. – www.fb1p.be

Préambule

Il existe deux manières de lutter contre la pauvreté : celle qui consiste à gérer, au quotidien, les problèmes liés à l'exclusion et celle qui, en s'attaquant aux causes, tente d'émanciper les individus de leur condition précaire. Il est possible que l'on perçoive ces deux formes d'action comme antagonistes, elles sont cependant également nécessaires. Dans le contexte bruxellois caractérisé par la diversité des acteurs et sa complexité institutionnelle, il est indispensable que les deux approches coexistent et se complètent.

Si il est un secteur où cette dichotomie est particulièrement évidente, c'est celui de l'aide aux sans-abri. En effet, étant donné l'exacerbation de la problématique, leur prise en charge est souvent organisée dans l'urgence de la gestion au quotidien. Cette vision humanitaire qui cible principalement la mise à l'abri coexiste avec une vision plus psychosociale qui vise tantôt l'autonomisation, tantôt l'insertion, tantôt la stabilisation. Parmi les tentatives allant dans cette direction, figurent les projets pilotes *Housing first* décrits dans ces pages par Sebastien Lo Sardo. Ils ont pour caractéristique principale de questionner la problématique du sans-abrisme en posant l'accès au logement comme condition indispensable à la sortie de rue. Cela peut paraître trivial, mais constitue une manière efficace de remettre l'église au centre du village. Car avec le *Housing First*, la problématique du sans-abrisme reconquiert un champ dont elle n'aurait jamais dû s'éloigner, celui des politiques de logement dans les grands centres urbains. Le financement des projets bruxellois est actuellement inscrit dans une implémentation fédérale. Leur poursuite dépendra de l'évaluation de leur efficacité. Elle dépendra également, dès 2015, de la capacité des pouvoirs bruxellois à prendre le relais.

INTRODUCTION

Housing first. Juxtaposés, ces deux termes possèdent une indéniable efficacité rhétorique. Dans un contexte d'exacerbation de la problématique du sans-abrisme¹, ils résonnent avec toute l'évidence d'un slogan.

La notion de *Housing First* désigne un modèle d'insertion par le logement situé à la croisée des champs de la santé mentale, de l'aide à la grande précarité et des stratégies associatives de création de logement. Le *Housing First* fonctionne selon un principe, a priori extrêmement simple : offrir une sortie immédiate de la rue à des personnes en situation de sans-abrisme chronique et qui présentent un double diagnostic en matière de troubles psychiatriques et de problématique d'addiction. Le modèle leur permet l'accès à un logement individuel de manière directe, permanente et inconditionnelle. Il n'est, à aucun moment, question d'imposer à la personne un traitement psychiatrique ou une obligation de sevrage.

Ce modèle particulier de lutte contre le sans-abrisme connaît aujourd'hui une popularité remarquable. Au-delà du slogan, pourtant, le dispositif concret d'insertion par le logement qu'il recouvre demeure assez méconnu. La mise en œuvre du programme *Housing First Belgium*, ce vaste chantier fédéral d'expérimentation sociale initié à l'été 2013, nous permet – dans le cadre de ce numéro de Pauvreté – d'en explorer les spécificités et les enjeux.

1/ En Région bruxelloise comme sur l'ensemble du territoire national, le recensement des personnes sans-abri n'est pas chose aisée. L'absence d'appareil statistique pertinent s'explique à la fois par le caractère extrêmement volatile de la population concernée et par le flou entourant la définition même de sans-abri. Les données bruxelloises les plus fiables proviennent des recensements effectués par La Strada – le Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri. De l'aveu même des auteurs, les données de La Strada sous-évaluent l'ampleur du phénomène. Elles font état, pour la Région, d'un groupe hétérogène de 1.771 sans-abri en 2008 contre 1.994 en 2010.

1. PATHWAYS TO HOUSING : LE MODÈLE ORIGINAL

Le modèle *Housing First* émerge, au début des années 1990, dans les rues de New York. Les questions liées à l'errance et au sans-abrisme s'y posaient de manière particulièrement aigue. L'aggravation du sans-abrisme, marquée tout au long des années 1980 sur l'ensemble du territoire des Etats-unis, est largement le produit des deux mandats de l'administration Reagan. L'adhésion littérale à la théorie du ruissellement² s'étant notamment traduite par une série de coupes drastiques dans les budgets consacrés à la santé mentale et au logement social. C'est dans ce contexte que Sam Tsemberis, un psychologue clinicien new-yorkais, mettra en place une structure associative, du nom de *Pathways to Housing*. En oeuvrant à la réinsertion par le logement des personnes sans-abri, il va définir la méthodologie aujourd'hui appelée Housing First.

Dès ses prémisses, le *Housing First* s'est voulu une critique des modèles qui, depuis les années 1970, dominent les pratiques nord-américaines et européennes de lutte contre le sans-abrisme. Ces modèles sont connus sous les termes de « continuum de soins » ou, de manière plus prosaïque, de « modèles en escalier ». Il s'agit d'approches évolutives et gradualistes fondées sur le postulat que la personne sans-abri est incapable de se maintenir en logement de manière autonome, a fortiori si elle présente des problématiques de santé mentale ou d'assuétudes (voir Padgett & al. 2006 ; Busch-Geertsema & al. 2010).

2/ La théorie du ruissellement – « *trickle down economics* » – est une théorie économique d'inspiration libérale selon laquelle selon laquelle la redistribution des richesses serait naturellement assurée par le jeu de la consommation et de l'investissement des particuliers. .

Le « continuum de soins » est, dès lors, structuré autour d'un principe de *caring first, housing then* (« soigner d'abord, loger ensuite »). Il prend la forme d'un parcours linéaire fait d'une succession de paliers que la personne sans-abri doit franchir. Les échelons les plus bas du système

Dans le modèle en escalier une large part des usagers ne parvient jamais à dépasser les premières étapes du parcours. Dès lors, l'ensemble du système semble incapable de se défaire d'une logique de l'urgence.

sont ceux du secteur de l'hébergement d'urgence, tels les abris de nuit. Ils sont suivis par l'hébergement transitoire, de type maison d'accueil ou logement accompagné, et enfin de l'objectif à atteindre : ce logement autonome n'étant accessible qu'à la condition de pouvoir apporter la preuve d'un certain degré d'autonomie. La faille principale du modèle en escalier se situe dans le fait que, en raison des conditionnalités imposées, une large part des usagers ne parvient jamais à dépasser les premières

étapes du parcours. C'est, dès lors, l'ensemble du système qui semble incapable de se défaire d'une logique de l'urgence.

Le modèle *Housing First* opère en proposant une sortie immédiate de la rue, un renversement de perspective. Il s'agit de montrer que la personne sans-abri – fût-elle toxicomane et atteinte de troubles psychiatriques sévères – est apte à se maintenir de manière autonome en logement pour autant qu'on lui permette l'accès à un accompagnement adapté. L'association *Pathways to Housing* s'adresse exclusivement aux profils les plus lourds et les plus complexes rencontrés en rue : ces personnes présentant une situation de double diagnostic, errant dans les dispositifs d'urgence et pour lesquelles aucune solution de relogement, d'insertion ou de guérison ne semble exister.

Le modèle *Housing First* est structuré autour d'une série de principes:

- ➔ Permettre, directement depuis la rue, l'accès à un logement individuel et abordable. Ce logement n'est en rien un logement de transition. Il est fourni sur base d'un contrat de bail standard, sans aucune limite de temps particulière³.
- ➔ L'accès au logement est inconditionnel. Conformément au principe de réduction des risques, il n'est jamais imposé à la personne de suivre un traitement, qu'il s'agisse de désintoxication ou de suivi psychiatrique.
- ➔ Le seul motif d'expulsion du logement est le non-respect des règles standard de location (dégradation du bien, nuisances causées au voisinage, etc.).
- ➔ Les différents logements du programme doivent être dispersés dans la ville. Ce principe permet d'éviter des phénomènes de ghettoïsation et de concentration de problématiques similaires.
- ➔ La mise en logement s'accompagne d'une prise en charge globale par une équipe pluridisciplinaire (infirmiers, psychiatres, travailleurs sociaux, travailleurs spécialisés en toxicomanie, pairs aidants, etc.).
- ➔ Cet accompagnement n'est astreint d'aucune conditionnalité, restriction ou limite de temps. La personne est simplement encouragée à rencontrer l'équipe une fois par semaine.
- ➔ L'équipe est mobile et, selon un système de garde, disponible 24h/24 et 7j/7.
- ➔ Le programme suit un principe de séparation du suivi et du logement. Cette séparation permet à l'équipe de pouvoir continuer à assurer un suivi même si la personne a quitté son logement, qu'il s'agisse d'un choix volontaire ou d'une expulsion.
- ➔ Le libre choix de l'usager est une notion centrale. La personne

3/ Dans le modèle new-yorkais initial, la personne relogée participe au paiement du loyer à hauteur de 30 % de ses revenus mensuels, le solde restant étant pris en charge par l'association. Il est également à noter que, contrairement à de nombreux développements européens ultérieurs, les projets *Housing First* nord-américains fonctionnent essentiellement via des collaborations avec des propriétaires issus du marché locatif privé. Le programme initial dispose d'un département logement exclusivement chargé de la prospection du marché locatif, de l'inspection des appartements et des relations avec les propriétaires.

accompagnée a le loisir de choisir son logement, le quartier dans lequel elle souhaite vivre et le type d'ameublement dont elle estime avoir besoin. De la même manière, c'est la personne elle-même qui détermine la nature de son suivi et de la fréquence des services d'accompagnement qui lui sont proposés.

Toute l'approche *Housing First* est là, structurée entre ces deux pôles: l'accès immédiat à un logement et la proposition d'une prise en charge globale orientée vers la guérison de la personne et son intégration au sein de la communauté⁴.

2. DÉVELOPPEMENTS NORD-AMÉRICAINS

L'efficacité du modèle *Housing First* initial a été testée par le biais d'une série d'études longitudinales. Ces études, basées sur le principe de l'essai contrôlé randomisé, ont comparé l'évolution des personnes relogées dans le cadre du projet *Pathways to Housing* avec celle de personnes présentant un profil similaire mais circulant au sein du dispositif classique du continuum d'aide aux sans-abri (voir Tsemberis et al. 2004).

Pour ce qui est du maintien en logement, les résultats sont sans appel. Après deux années, le groupe expérimental (*dispositif Housing First*) affiche un taux de 80 % de personnes occupant toujours un logement contre 30 % des personnes issues du groupe contrôle (dispositif classique du

4/ Le modèle *Housing First* ne jaillit pas d'un vide théorique ou pratique. Il prend appui sur les acquis, à l'époque déjà bien établis, de la réduction des risques en matière de suivi des personnes toxicomanes et de l'approche ACT (*Assertive Community Treatment*) en matière de santé mentale. De même, des initiatives de relogement direct de sans-abri chroniques ont bien sûr préexisté à *Pathways to Housing* (pour une perspective nord-américaine, voir Waegemakers Schiff & Rook 2012). La spécificité du *Housing First* est d'être parvenue à articuler ces différents principes en un tout cohérent.

continuum). Les données montrent également, sur la même période, l'absence d'aggravation des symptômes psychiatriques ou des pratiques de consommation de substance. Rappelons que la méthodologie *Housing First* n'impose, contrairement aux dispositifs du continuum, aucune obligation de traitement.

Le coût global de l'insertion par le logement apparaît également moindre que celui du système classique. Les failles du modèle en escalier induisent, en effet, une fréquentation répétée de services d'urgence très onéreux, qu'il s'agisse de santé (urgences hospitalières, urgences psychiatriques, centres d'hébergements) ou de justice (interventions policières, emprisonnements). L'escalier présente, dès lors, un coût sociétal plus important que les programmes d'insertion par le logement qui permettent,

Le coût global du *Housing First* apparaît moindre que celui du système classique.

à moyen terme, d'endiguer ce recours systématique à l'urgence (Padgett & al. 2006 ; Busch Geertsema & al. 2010).

Enfin, ces études présentent un caractère de démonstration par l'absurde.

Le modèle *Housing First* fonctionne pour des personnes aux profils particulièrement complexes et aux besoins particulièrement élevés. Il n'y a, dès lors, aucune raison de penser que des personnes aux problématiques moins sévères, qui se trouvent également exclues du logement, ne puissent tirer bénéfice d'approches similaires (Busch Geertsema & al. 2010). L'expérimentation du modèle *Housing First* montre que le logement n'est pas uniquement un droit fondamental. Il est également la condition première et nécessaire à tout processus de réinsertion et de reconstruction personnelle.

Devant le succès du projet *Pathways to Housing*, l'approche *Housing First* se verra expérimentée dans différentes grandes villes des Etats-Unis. Les processus évaluatifs mis en place permettront de confirmer les résultats new-yorkais initiaux. Ces succès empiriques vont assurer la visibilité et la diffusion du modèle. Ainsi, le *Housing First* se verra désigné, aux Etats-Unis comme au Canada voisin, comme « meilleure pratique » dans le cadre de programmes fédéraux de lutte contre le sans-abrisme.

En 2009, la Commission de la santé mentale du Canada mettra en place un ambitieux programme d'expérimentation sociale : le projet At Home/ Chez soi. Ce projet avait pour objectif de tester, sur quatre années, l'efficacité et les conditions d'implémentation du modèle Housing First dans cinq villes canadiennes (Montréal, Toronto, Vancouver, Winnipeg et Moncton). Avec le suivi longitudinal de 2.334 personnes réparties sur les cinq sites, il s'agit, à ce jour, de la plus vaste étude expérimentale conduite autour de la méthodologie *Housing First*⁵. À l'heure d'écrire ces lignes, les résultats définitifs de l'étude ne sont pas encore disponibles. Les résultats intermédiaires, cependant, sont largement encourageants. Ils font état d'un taux de 86 % des personnes s'étant maintenues en logement après une année d'expérimentation.

3. LA DIFFUSION EURO-PÉENNE DU MODÈLE

Les pratiques européennes de lutte contre le sans-abrisme demeurent largement tributaires du modèle en escalier et de l'idée que les personnes sans-abri doivent être « préparées » au logement. Or, les failles des dispositifs existants contribuent à engendrer une population, toujours plus importante, de sans-abri chroniques pour lesquels aucune solution pérenne ne semble exister. Depuis la fin des années 1990, plusieurs voix – émanant d'acteurs associatifs ou de chercheurs en sciences sociales – vont remettre en cause la pertinence d'un système tout entier centré sur l'urgence. Le modèle en escalier est accusé de fonctionner, in fine, comme une forme de gestion de la problématique du sans-abrisme plutôt que comme une tentative de résolution de celle-ci (voir, par exem-

5/ Parmi ces 2.334 personnes, 1.254 sont relogées dans le cadre du dispositif Housing First et 980 constituent le groupe témoin évoluant dans les circuits classiques de l'aide aux personnes sans-abri.

ple, Declerk 2001 ; Réa 2001). Ce mouvement critique, de plus en plus pressant, finira par entrer en résonance avec la montée en puissance, outre-atlantique, de l'insertion par le logement symbolisée par le modèle *Housing First*⁶.

La Finlande est, en 2008, le premier pays européen à avoir mis en place une stratégie nationale intégrée de lutte contre le sans-abrisme centrée sur les principes fondateurs du *Housing First*. En 2010, la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, organisée à Bruxelles sous la présidence belge de l'Union Européenne, place le développement d'approches orientées vers le logement au centre de ses recommandations. En 2011, c'est le parlement européen qui, dans le cadre d'une résolution visant la mise en place d'une stratégie européenne de lutte contre le sans-abrisme, entérine l'intérêt pour la méthodologie *Housing First*.

La diffusion européenne du modèle connaîtra un formidable coup d'accélérateur avec le lancement du projet *Housing First Europe*, un projet multi-situé et financé par la commission européenne dans le cadre du programme PROGRESS. Le projet a eu pour objectif d'expérimenter l'implémentation d'initiatives de relogement, d'inspiration *Housing First*, dans cinq grandes villes européennes (Amsterdam, Copenhague, Lisbonne, Glasgow et Budapest). Entre 2011 et 2013, près de 400 personnes – cumulant sans-abrisme chronique, troubles psychiatriques et/ou problématique d'addiction – ont été logées et suivies dans le cadre de ce programme. Au terme de deux années d'expérimentation, les taux de maintien en logement avoisinent les 80 %⁷. Par contre, le projet ne présente que peu de données probantes quant à une éventuelle efficacité économique de l'insertion par le logement.

Parallèlement au projet européen, la France va lancer le programme

6/ En Europe, cet intérêt va, dans un premier temps, prendre la forme d'initiatives isolées et disparates. Celles-ci, bien que se revendiquant de la méthodologie *Housing First*, peuvent en pratique s'en distancier assez nettement en proposant, par exemple, un habitat communautaire plutôt qu'individuel, en mettant en place un système de logement de transition, voire en imposant des conditionnalités en matière de traitement psychiatrique (voir Pleace 2010).

7/ Les sites de Lisbonne et de Budapest présentent les taux de maintien en logement les plus bas (respectivement 79 % et >50 %) tandis que Amsterdam, Copenhague et Glasgow affichent des taux particulièrement élevés (97 %, 94 % et 93 %).

Un chez soi d'abord en juin 2011. *Un chez soi d'abord* vise à tester le maintien en logement de personnes sans-abri souffrant de troubles psychiatriques sévères. Ce projet constitue, conformément à la tradition hexagonale, une initiative centralisée soutenue par une volonté politique forte. *Un chez soi d'abord* prévoit la mise en logement et l'accompagnement de 400 personnes réparties sur quatre grandes villes françaises (Marseille, Toulouse, Lille et Paris). Le projet sera accompagné d'une vaste étude randomisée conduite par une équipe multidisciplinaire de chercheurs réunissant psychiatres, sociologues, économistes et statisticiens.

Enfin, le projet *Housing First Belgium* constitue aujourd'hui, à l'échelle européenne, le dernier développement d'envergure dans la diffusion du modèle impulsé par *Pathways to Housing*.

4. HOUSING FIRST BELGIUM

Le programme fédéral *Housing First Belgium* est remarquable dans sa volonté d'innover en matière de pratique de travail social. Il est également remarquable dans la mesure où, en Belgique, il constitue la première amorce réelle d'une stratégie nationale et intégrée de lutte contre le sans-abrisme. Le programme est le produit d'un travail de réflexion conduit, dès 2011, par une plateforme ayant réuni des acteurs associatifs issus des trois régions du pays (voir Martin 2011). Sa mise en œuvre, à l'été 2013, a été rendue possible par le soutien, dans le cadre du

Le Housing First Belgium constitue la première amorce réelle d'une stratégie nationale et intégrée de lutte contre le sans-abrisme.

programme fédéral de lutte contre la pauvreté, de la Secrétaire d'État à l'intégration sociale. Le programme est subsidié par la Loterie Nationale à hauteur de 1.720.000 € et est coordonné, au niveau fédéral, par le SPP Intégration sociale.

Housing First Belgium consiste, concrètement, en l'implémentation de six projets d'insertion par le logement conduits simultanément dans les cinq plus grandes villes belges : Anvers, Gand, Charleroi, Liège et Bruxelles. Ces projets oeuvrent à la mise en logement de sans-abri chroniques présentant des besoins élevés et des problématiques particulièrement lourdes. Les six équipes d'accompagnement, constituées ou renforcées pour l'occasion, vont chacune accompagner 12 à 25 locataires à qui elles proposent un suivi intensif et pluridisciplinaire inspiré du modèle *Pathways to Housing*. Au total, ce sont donc 100 personnes qui, sur 22 mois, seront relogées et accompagnées dans le cadre du programme *Housing First Belgium*.

Les sites d'implémentation se caractérisent par de légères variations, qu'il s'agisse du nombre de personnes mises en logement, des conditions d'accès au programme ou de la nature exacte de l'accompagnement proposé. La principale différence, cependant, n'est pas là. Elle tient aux manières par lesquelles les projets locaux peuvent s'appuyer sur des dispositifs institutionnels existants.

À cet égard, la différence régionale est particulièrement marquée. Ainsi, en Région flamande, les projets anversois et gantois sont portés par les CPAS et les pouvoirs communaux. Le dispositif *Housing First* y bénéficie, dès lors, d'un accès direct et privilégié au parc de logement social. En Wallonie, les projets de Charleroi et de Liège sont portés par des réseaux forts et structurés : le Relais social de Charleroi et son homologue du Pays de Liège qui fédèrent, de manière efficace, acteurs publics et privés autour de l'aide à la grande précarité. En outre, ces deux régions abritent des dispositifs qui, indépendamment du programme *Housing First Belgium*, permettent de faciliter et d'accélérer l'accès au logement pour les personnes sans-abri⁸.

8/ En Flandre, un partenariat unissant le CPAS de Gand et les sociétés de logements sociaux permet, depuis 2002, d'attribuer des logements sociaux aux personnes sans-abri selon une procédure accélérée. En Région wallonne, l'initiative est plus récente. En 2012, le Réseau social de Charleroi a impulsé un projet de « capteur logement » visant à prospecter le marché locatif à la recherche de biens pouvant être loués à des personnes sans-abri. L'un des objectifs étant, à moyen terme, de constituer un réseau de propriétaires solidaires.

Rien de tel en Région bruxelloise où le secteur de l'aide aux sans-abri est à la fois plus fragmenté et d'une plus grande complexité institutionnelle⁹. Pour s'assurer un accès au logement, les deux projets bruxellois du dispositif *Housing First* sont contraints d'improviser de manière quasi-permanente.

Le Smes-B (pour *Santé mentale et exclusion sociale en Belgique*) prévoit, dans le cadre du programme *Housing First Belgium*, la mise en logement de douze personnes¹⁰. Pour ce faire, il négocie pratiquement au cas par cas, auprès des sociétés communales de logements sociaux, l'accès à des appartements retirés du marché locatif en raison d'infractions urbanistiques.

Le projet « *Housing Fast* » porté par Infirmiers de rue prévoit, quant à lui, la mise en logement de six personnes en situation de sans-abrisme chronique¹¹. L'asbl travaille à la mobilisation d'investisseurs privés dans la création, pratiquement *ex nihilo*, de logements accessibles aux personnes sans-abri. Le projet vise à ouvrir un bâtiment qui puisse accueillir quatre des patients de l'asbl. Le reste du bâtiment serait accessible à des locataires à revenus moyens de manière à créer les conditions d'une certaine mixité sociale. Les deux personnes restantes seront relogées dans le cadre de partenariats avec des maisons de repos, soulevant par là la question des enjeux liés aux personnes âgées en situation de sans-abrisme.

9/ En Région bruxelloise, ce ne sont pas moins de sept niveaux de pouvoirs qui se répartissent les compétences de l'aide aux personnes sans-abri.

10/ À l'échelle nationale, le projet *Housing First* du Smes-B est sans doute le projet le plus fidèle au modèle défini par *Pathways to Housing*. Le Smes-B pose, à la différence des autres projets belges, l'existence de troubles psychiatriques et de problématiques d'addiction comme condition d'accès au logement. De même, les notions de choix de la personne et de réduction des risques structurent tout l'accompagnement proposé.

11/ Le projet *Housing Fast* d'Infirmiers de rue s'inspire directement du programme *Community Solutions*, une initiative new-yorkaise de relogement communautaire, elle-même dérivé de la méthodologie *Housing First*. Par ailleurs, l'intitulé du projet substitue le terme *fast* à celui de *first* dans la mesure où l'entrée en logement est précédée d'un travail de préparation en rue. Celui-ci, plus ou moins long selon les patients, porte sur des domaines tels que la situation administrative et financière ou l'hygiène personnelle.

SIX PROJETS, UNE ÉVALUATION

Le programme *Housing First Belgium* est un projet pilote doté d'un volet évaluatif conséquent. Les six projets de relogement sont suivis par une équipe de trois chercheurs, un pour chaque région, hébergés au sein d'institution montrant une certaine expertise en la matière¹². Le processus d'évaluation a pour objectif de relever les conditions d'efficacité du modèle *Housing First*. Il s'agira, au terme des 22 mois d'expérimentation, d'élaborer un manuel d'implémentation d'innovation sociale en matière de relogement des personnes sans-abri. Pour ce faire, l'équipe d'évaluation a travaillé à l'élaboration d'un cadre méthodologique identique pour les trois régions.

Ce dernier vise, en premier lieu, à mesurer l'impact du dispositif *Housing First* sur les trajectoires individuelles des personnes relogées et accompagnées. Ce volet évaluatif consiste en une étude de cohorte basée sur le suivi longitudinal et la comparaison de trois groupes de sujets :

- a) Un **groupe expérimental** constitué de l'ensemble des 100 personnes relogées dans le dispositif *Housing First Belgium*.
- b) Un **premier groupe contrôle** composé de 100 personnes anciennement sans-abri, entrées récemment dans un logement individuel et bénéficiant d'un accompagnement psycho-médico-social plus léger que celui qui caractérise les projets du dispositif *Housing First Belgium*.
- c) Un **second groupe contrôle** composé de 100 personnes qui, au moment de l'inclusion dans l'étude, peuvent être définies comme sans-abri au sens des deux premières catégories de la typologie européenne d'exclusion par le logement ETHOS, soit des personnes vivant dans l'espace public et/ou fréquentant des dispositifs d'hébergement d'urgences.

Au final, le processus d'évaluation vise à assurer le suivi longitudinal de près de 300 personnes. Ce suivi permettra de mesurer l'évolution

12/ Ces institutions sont le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté pour la Région de Bruxelles-Capitale, le Relais social de Charleroi pour la Wallonie et le Steunpunt Algemeen Welzijnwerk pour la Flandre.

de variables telles que, par exemple, le degré d'appropriation du logement, le bien-être de la personne, l'intensité d'accompagnements lui étant proposé ou son niveau de satisfaction par rapport à ceux-ci¹³. Un travail de recueil de données qualitatives sera également conduit auprès de répondants issus de chacune des trois cohortes et de professionnels du secteur.

Le processus d'évaluation ne se borne pas à l'analyse de trajectoires

Le Housing First doit-il venir simplement compléter les dispositifs existants ou doit-il être, au contraire, l'instrument d'un profond changement de paradigme en matière de lutte contre le sans-abrisme ?

individuelles. Il prévoit également une analyse économique qui puisse permettre de comparer les coûts réels – et, dans une certaine mesure, l'impact sociétal – du dispositif *Housing First* et des dispositifs existants en matière d'aide aux personnes sans-abri. Il vise, enfin, à mesurer l'impact structurel du modèle *Housing First* et à analyser

les possibilités de son appropriation au sein de réalités institutionnelles spécifiques, qu'elles soient locales ou régionales.

En ce sens, l'implémentation du modèle *Housing First* a presque une valeur de prétexte. L'un des enjeux essentiels de l'expérimentation tient à la question suivante : une approche centrée sur le logement doit-elle venir simplement compléter les dispositifs existants ou doit-elle être, au contraire, l'instrument d'un profond changement de paradigme en matière de lutte contre le sans-abrisme ?

13/ Il est à noter que, contrairement à l'essentiel des études évoquées plus haut, l'évaluation du projet *Housing First Belgium* ne fonctionne pas selon un principe d'étude randomisée qui verrait un tirage au sort assigner une place dans le groupe expérimental ou dans le groupe contrôle. La sélection des personnes relogées est laissée à la discrétion des associations porteuses de projets. Le travail de constitution des groupes contrôles incombe, quant à lui, à l'équipe d'évaluation.

5. CONCLUSION

En Région bruxelloise, la question de l'évolution des paradigmes se pose de manière particulièrement sensible. Actuellement, il n'existe, pratiquement aucune solution d'insertion ou de mise en logement pour le public sans-abri le plus fragile: ces personnes cumulant sans-abrisme chronique, troubles psychiatriques et problématiques d'addictions qui constituent le cœur de cible du modèle *Housing First*. Ce profil, pourtant, est très présent parmi les personnes en errance dans les rues bruxelloises.

Les phénomènes de grande précarité et de sans-abrisme sont exacerbés par la crise de l'accès au logement à laquelle est confrontée la Région bruxelloise. Cette tension, particulièrement marquée au niveau des loyers les plus bas, affecte essentiellement les populations déjà précarisées. Le secteur bruxellois du logement social, en état de saturation permanente, ne parvient plus à faire rempart.

Le secteur bruxellois d'aide aux personnes sans-abri souffre, quant à lui, de sa fragmentation et de l'absence de politiques cohérentes en matière de logement. Andréa Réa le soulignait déjà en 2001 : le secteur est également marqué par une disproportion des moyens consacré à l'urgence, comme le dispositif hivernal par exemple, au détriment de solutions plus pérennes de réinsertion (voir également Martin 2011). Ces solutions, qu'il s'agisse de maisons d'accueil ou de projets d'habitat accompagné, sont prises dans une logique de saturation chronique qui les obligent à mettre en place des conditionnalités d'accès toujours plus élevées.

Dans ce contexte, l'expérimentation *Housing First Belgium* possède un potentiel évident de résonance. Elle pourrait montrer qu'il est possible, et souhaitable, de permettre l'accès au logement des personnes qui, à priori, en sont le plus éloignées. De même, le projet *Housing First*

Belgium ouvre la voie à un changement de paradigme qui verrait le secteur associatif devenir un pôle de création de logement plutôt que le parent pauvre d'un marché locatif sous tension. Les initiatives concrètes portées par le Smes-B et par Infirmiers de rue montrent qu'une telle voie est praticable, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. A Bruxelles, les CPAS devraient être amenés à jouer un rôle majeur dans cette dynamique.

Les résultats des expérimentations nord-américaines, européennes et, espérons le, belges le montrent bien : le *Housing First* constitue une stratégie efficace de lutte contre le sans-abrisme. Il importe, cependant, de rappeler que la sortie du sans-abrisme n'équivaut pas à une sortie de la pauvreté. A cet égard, on se souviendra des sorties médiatiques de la Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale qui, au moment du lancement du projet *Housing First Belgium*, semblait établir une relation mécanique entre accès au logement et accès à l'emploi.

Au regard de l'extrême fragilité du public concerné, il est essentiel de pondérer les attentes en terme de réinsertion socioprofessionnelle. Il est probable qu'une proportion importante des personnes incluses dans le dispositif *Housing First* n'accède jamais à un emploi. Il est également probable qu'une proportion tout aussi importante d'entre elles doive bénéficier d'un accompagnement à vie. En ce sens, le succès potentiel de l'expérimentation *Housing First Belgium* ne dispense personne d'un travail de réflexion sur les causes structurelles de la grande précarité ●

RÉFÉRENCES

- ◆ Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E. and Pleace, N. (2010) *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, European Consensus Conference on Homelessness, FEANTSA.
- ◆ Declerck, P. (2001) *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*. Paris, Plon.
- ◆ Martin, L. (2011) *Vers un programme de Housing First à Bruxelles*. Bruxelles, SMES-B.
- ◆ Padgett, D., Gulcur, L. and Tsemberis, S. (2006) *Housing First Services for People who are Homeless with Co-occurring Serious Mental Illness and Substance Abuse*, *Research on Social Work* 16(1) pp.74-83.
- ◆ Pleace N (2010) *Exploring the potential of the Housing First Model*, Center for Housing Policy, University of York.
- ◆ Rea A. (sous la direction de) (2001), *La problématique des personnes sans-abri en Région de Bruxelles- Capitale*, ULB, GERME, 2001.
- ◆ Tsemberis, S., Gulcur, L. and Nakae, M. (2004) *Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with a Dual Diagnosis*, *American Journal of Public Health* 94(4) pp.651-656.
- ◆ Waagemakers Schiff, J.; Rook, J. (2012). *Housing first - Where is the Evidence?* (Toronto: Homeless Hub).



Editeur responsable: Rocco Vitali
Rue Fernand Bernier 40, 1060 Saint-Gilles – 02/600.55.66.
Imprimé avec le soutien du CPAS de Saint-Gilles.
Avec le soutien de la Commission Communautaire française de
la Région de Bruxelles-Capitale.
Graphisme: Gaëlle Grisard