

# LE (RE)LOGEMENT DES SANS-ABRI

## Entre urgence et long terme

*Zoé GRAHAM*

*Sous la direction de  
Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | JAN 16

Affaires sociales



COMPRENDRE POUR AGIR

LE (RE)LOGEMENT DES SANS-ABRI  
Entre urgence et long terme

*Zoé GRAHAM*

*Sous la direction de Denis STOKKINK*

# SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>I. SANS-ABRISME ET RELOGEMENT EN EUROPE</b>	<b>4</b>
1. Crise économique et politiques nationales de relogement	4
2. Politiques nationales de relogement différenciées	5
<b>II. STRATÉGIES DE RELOGEMENT DES SANS-ABRI</b>	<b>6</b>
1. Stratégie « en escalier »	6
2. Stratégie « dirigée vers le logement »	7
3. Des stratégies contradictoires ?	9
<b>CONCLUSION</b>	<b>14</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>15</b>

# AVANT-PROPOS

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment par le logement (...) ».

Art. 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme

Si la Déclaration universelle des droits de l'Homme reconnaît le droit au logement pour tous, la réalité est toute autre. En Europe, pourtant terre des États-providence, le sans-abrisme est un phénomène bien présent qui enregistre même une nette tendance à la hausse. La crise économique n'y est pas étrangère, modifiant également le profil des sans-abri : femmes, familles, jeunes, migrants... Plus personne n'est à l'abri de se retrouver sans-abri.

Au cœur même de l'enjeu du sans-abrisme se trouve la question du relogement de la personne. La tendance dominante en Europe a longtemps été axée sur des solutions à court terme, privilégiant la succession de logements temporaires à des solutions plus permanentes.

Cependant, une nouvelle tendance semble apparaître dernièrement : les stratégies de long terme, ou « stratégies de la normalisation ». Ces dernières, à l'instar du modèle *Housing First*, inversent l'ordre des priorités et font du logement permanent la première étape, et non la dernière, du processus de réinsertion de la personne sans-abri. Cette conception nouvelle des choses s'inscrit dans la lignée de l'innovation sociale, ou le développement de nouveaux modèles destinés à mieux répondre à des besoins sociaux.

## **L'innovation sociale serait-elle donc la clé pour résoudre le défi du relogement des sans-abri ?**

Après avoir fait le point sur l'enjeu du sans-abrisme en Europe et sur l'importance grandissante de cet enjeu au sein des politiques européennes d'inclusion sociale (*Partie 1*), cet ensemble de quatre notes d'analyse tend à mettre en évidence un changement structurel dans les politiques de relogement des personnes sans abri. De l'innovation sociale que constituait alors la création de stratégies « en escalier », sommes-nous témoins de la transition vers une autre innovation sociale, celle des stratégies « dirigées vers le logement » ? (*Partie 2*) L'application de ces deux approches, ainsi que la transition de l'une à l'autre, seront analysées pour la France et la Belgique via les cas du Samu social d'une part (*Partie 3*), et de *Housing First* d'autre part (*Partie 4*).

Solidairement vôtre,

Denis Stokkink, Président

# INTRODUCTION

Le processus de réinsertion de la personne sans-abri inclut divers aspects : l'aide sociale, légale, psychologique et médicale, l'accès au marché de l'emploi, mais aussi le logement. Bien que ces différents aspects soient indissociables, c'est plus précisément sur la question du logement que cette seconde note d'analyse se concentre. C'est en effet dans l'accès à une habitation permanente que le problème de sans-abrisme trouve finalement sa résolution.

La première Note d'analyse le montre, l'Union européenne fait preuve d'un intérêt croissant pour les questions liées au sans-abrisme. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là *in fine* d'une compétence relevant des États membres. Or ceux-ci ont développé des politiques relativement différenciées de lutte contre le sans-abrisme, et notamment en termes de relogement des sans-abri.

Après avoir relevé ces différences parmi les pays européens, cette Note d'analyse étudie les deux approches dominantes relatives au relogement des sans-abri : la stratégie « en escalier » et la stratégie « dirigée vers le logement ». Alors que la première est basée sur l'urgence et le court terme, la seconde mise davantage sur le long terme en proposant un accès immédiat au logement. Si ces deux approches peuvent *a priori* sembler opposées, elles ne sont pas pour autant contradictoires.

Néanmoins, et sur base des orientations de l'UE présentées dans la première note d'analyse, un glissement semble s'opérer : la stratégie « en escalier » tend à être remise en question au profit de la stratégie « dirigée vers le logement ». Si cette deuxième Note d'analyse montre les raisons théoriques pour lesquelles cette dernière approche est préconisée, les suivantes mettront en lumière l'application sur le terrain des deux types de stratégies ainsi que la transition de l'une à l'autre.

# I. SANS-ABRISME ET RELOGEMENT EN EUROPE

## 1. Crise économique et politiques nationales de relogement

---

Nous l'avons montré dans la première Note d'analyse<sup>1</sup>, la lutte contre le sans-abrisme, malgré qu'elle soit devenue prioritaire au sein des politiques européennes d'inclusion sociale, reste malgré tout du ressort des États membres (EM). La question du logement, au cœur de cet enjeu de sans-abrisme, est donc tout autant soumise aux différences de politiques nationales et locales.

Les États membres partagent un but commun : réduire, et à terme, éliminer, le sans-abrisme. Beaucoup ont développé des stratégies nationales ou locales dans ce sens. Mais selon FEANTSA (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri)<sup>2</sup>, seule une poignée d'EM a pu voir ces stratégies se concrétiser sur le terrain. C'est le cas de la Finlande par exemple, qui a su mettre en place des stratégies de relogement à long terme. La plupart des EM, en réponse à la crise économique, ont instauré des mesures d'austérité, diminuant les budgets relatifs aux politiques sociales.

En termes de relogement des sans-abri, la crise a donc eu un effet doublement néfaste : d'une part, elle a causé une augmentation du nombre de personnes nécessitant de l'aide pour l'accès à un logement ; d'autre part, elle a provoqué une forte diminution dans le financement des structures d'aide aux personnes sans-abri.

Face à ce constat, des solutions alternatives, à la fois plus efficaces et moins coûteuses, ont été mises en place. C'est là que l'innovation sociale prend tout son sens. Comme nous le verrons par la suite, des stratégies dans ce sens sont mises en place. Avant d'en donner quelques exemples, il importe de mettre en lumière l'hétérogénéité des politiques de relogement parmi les EM.

---

<sup>1</sup> Graham, Z., *Le sans-abrisme dans les politiques européennes d'inclusion sociale – Un enjeu devenu prioritaire*, Note d'analyse Pour la Solidarité, 2016.

<sup>2</sup> Jones, S., Archer, T., *Driving Action to End Homelessness ; the Role of National and Regional Strategies and Grassroots Campaigns*. Journal Homeless in Europe : *Achieving Goals : Strategies to End Homelessness*, FEANTSA, 2015.

## 2. Politiques nationales de relogement différenciées

---

FEANTSA publiait en décembre 2012 un rapport sur le sans-abrisme en Europe<sup>3</sup>. Celui-ci propose un classement des États membres en quatre groupes selon leur politique de relogement des sans-abri.

<b>Groupe 1</b>	Pays menant une politique dirigée vers le logement. Le mode dominant consiste en un accès immédiat au logement, avec accompagnement si nécessaire.	Danemark, Finlande
<b>Groupe 2</b>	Pays ayant adopté en principe une politique dirigée vers le logement, bien que celle-ci ne soit pas encore pratiquement appliquée sur le terrain.	France, Irlande, Portugal
<b>Groupe 3</b>	Pays encourageant une politique dirigée vers le logement, mais où l'approche traditionnelle « en escalier » reste dominante pour au moins certains groupes de sans-abri.	Allemagne, Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni (excepté l'Écosse)
<b>Groupe 4</b>	Pays où une politique dirigée vers le logement n'est pas généralisée, bien que certaines initiatives locales existent.	Autriche, Belgique, République tchèque, Espagne, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie

On le voit, les politiques nationales de relogement s'agencent sur un spectre allant des stratégies traditionnelles « en escalier » vers des politiques dites « dirigées vers le logement ». Deux questions se posent : en quoi consistent ces deux approches et peut-on observer une évolution de l'une à l'autre ?

---

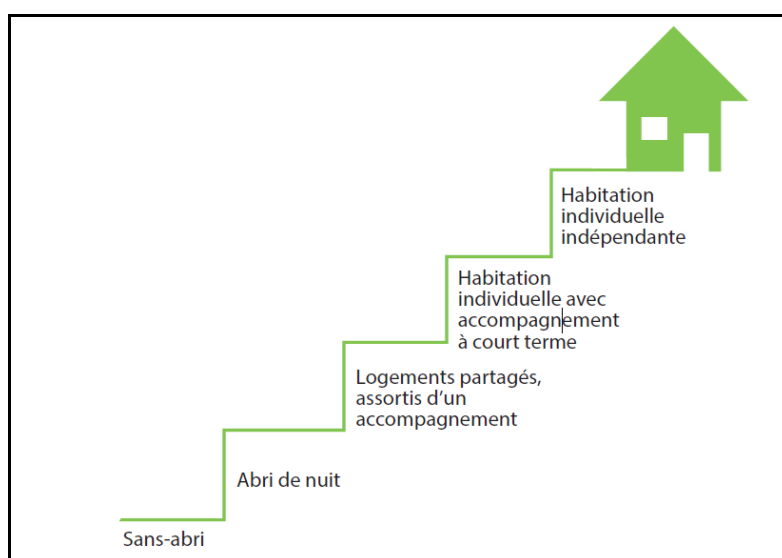
<sup>3</sup> FEANTSA. *On the Way Home? Monitoring report on Homelessness and Homelessness Policies in Europe*. 2012.

## II. STRATÉGIES DE RELOGEMENT DES SANS-ABRI

### 1. Stratégie « en escalier »

« *Stratégies en escalier* » (*staircase policy*<sup>4</sup>), « *par étapes*<sup>5</sup> », « *du continuum de l'aide*<sup>6</sup> », « *par paliers*<sup>7</sup> » : diverses dénominations sont utilisées à travers la littérature pour décrire l'approche traditionnellement adoptée dans la plupart des pays européens. Ces stratégies se focalisent sur les besoins urgents des sans-abri et donc sur la provision d'un logement temporaire.

La stratégie « en escalier » consiste en un processus au cours duquel la personne sans abri passe par une série d'étapes. La première consiste en un accueil de crise, comme un abri de nuit. La personne peut ensuite être redirigée vers un logement de transit partagé, tout au plus pour quelques mois, et assorti d'un accompagnement. Vient ensuite éventuellement l'habitation individuelle, toujours avec accompagnement, et seulement à court terme. L'objectif final est l'habitation individuelle et indépendante<sup>8</sup>.



Modèle "en escalier"<sup>9</sup>

Cette approche est donc basée sur une succession de logements temporaires comme faisant partie d'un processus de réhabilitation. La personne sans-abri doit appréhender, avec l'aide des différents services en

<sup>4</sup> Commission européenne. *Confronting Homelessness in the European Union*. Commission Staff Working Document, 2013.

<sup>5</sup> Commission européenne, *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : recommandations politiques du Jury*, Bruxelles, 2010.

<sup>6</sup> Commission européenne, *Ibidem*, 2010.

<sup>7</sup> Boulet, J.-F., *Housing First, vers la fin du sans-abrisme?* Publication du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (CPCP), 2015.

<sup>8</sup> Housing First Belgium. *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*. 2014.

<sup>9</sup> A partir de : Boulet, J.-F., *Housing First, vers la fin du sans-abrisme?* Publication du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (CPCP), 2015.



charge, ses éventuels problèmes sociaux, de santé ou d'addiction. Elle doit en quelque sorte être capable de montrer qu'elle « mérite » l'accès à un logement permanent.

## Quelles limites ?

Ce modèle a l'avantage de répondre sans délai aux besoins urgents, en fournissant un accueil de crise. Il est cependant de plus en plus remis en question pour un certain nombre de raisons.

- En termes de **temps** : la durée de réinsertion, c'est-à-dire la période de temps entre la situation de sans-abrisme et l'accès à un logement permanent, est élevée, allant jusqu'à plusieurs années.
- En termes de **coût** : la durée élevée du processus, ainsi que la prise en charge continue de la personne sans-abri par les services appropriés, impliquent un coût élevé.
- En termes d'**efficacité** : la complexité du système engendrerait fréquemment un découragement de la part des sans-abri et donc un retour à une situation de sans-abrisme à long terme<sup>10</sup>. De plus, la succession de logements temporaires n'offrirait pas les conditions nécessaires, en termes de stabilité et d'autonomie, à une résolution optimale des problèmes sociaux et/ou de santé<sup>11</sup>.

## 2. Stratégie « dirigée vers le logement »

---

Afin de répondre aux différentes limites posées par la stratégie « en escalier », une approche alternative est de plus en plus mise en avant : la stratégie « dirigée vers le logement » aussi appelé « modèle de la normalisation<sup>12</sup> ». Nous utiliserons ici l'expression « dirigée vers le logement », basée sur le terme anglais *housing-led*, et utilisée par la Commission dans ses orientations sur la lutte contre le sans-abrisme (2013)<sup>13</sup> ainsi que préalablement par le Jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme (2010)<sup>14</sup>:

« La Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme met en avant l'expression 'dirigée vers le logement' pour décrire :

- *toutes les approches politiques dans lesquelles on considère que l'offre et/ou le maintien d'un logement stable avec une sécurité d'occupation constitue l'étape initiale dans la résolution ou dans la prévention de situations d'absence de chez-soi.*
- *En vertu de ces approches, on considère que le logement est un droit fondamental et une condition préalable à la résolution d'autres problèmes, comme des problèmes sociaux, de santé et d'emploi. »*

Là où la stratégie « en escalier » met la priorité sur l'accueil d'urgence et sur la résolution graduelle des problèmes sociaux, psychologiques et médicaux de la personne sans-abri, le modèle « dirigé vers le logement » met l'accent sur l'accès immédiat à l'habitation.

---

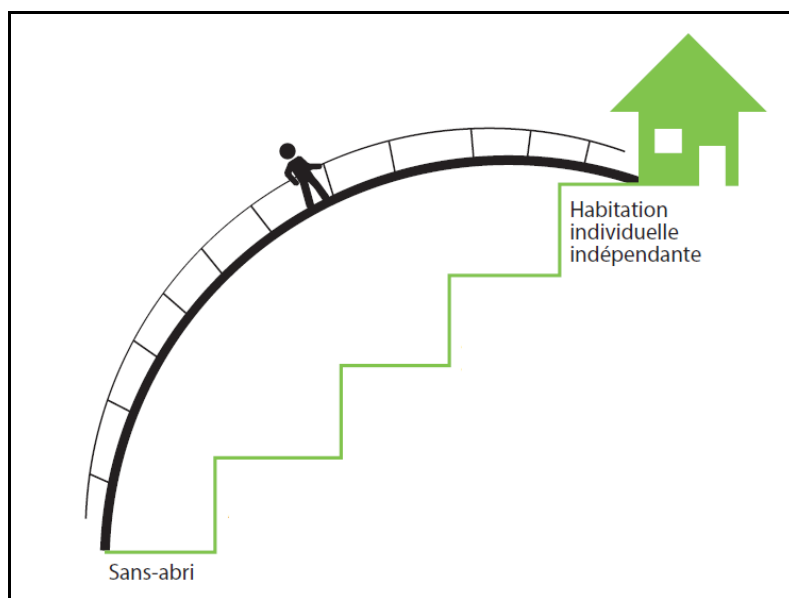
<sup>10</sup> Housing First Belgium. *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*. 2014.

<sup>11</sup> Commission européenne. *Confronting Homelessness in the European Union*. Commission Staff Working Document, 2013.

<sup>12</sup> Harvey, B., *Settlement Services for Homeless People in Europe : Lessons from Ireland*, 1998.

<sup>13</sup> Commission européenne. *Confronting Homelessness in the European Union*. Commission Staff Working Document, 2013.

<sup>14</sup> Commission européenne, *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : recommandations politiques du Jury*, Bruxelles, 2010.



### Modèle "dirigé vers le logement"<sup>15</sup>

Cette approche prône l'accès à un logement permanent et individuel comme point de départ du processus de réinsertion, plutôt que comme point d'arrivée. L'accès au logement n'est soumis à aucune condition (en termes de désintoxication par exemple). Elle mise sur le sentiment de revalorisation de l'individu que procure un logement personnel<sup>16</sup>. Un accompagnement est proposé à domicile, si nécessaire.

### Un modèle plus efficace et moins coûteux

Les stratégies « dirigées vers le logement » ont prouvé être plus efficaces à long terme. Selon une étude menée aux États-Unis<sup>17</sup>, environ 80% des personnes relogées sur base de cette stratégie étaient toujours dans leur logement après deux ans. Des résultats similaires ont été montrés au Canada<sup>18</sup> : après un an, 90% des personnes relogées étaient toujours en place. À titre de comparaison, seulement 20 à 25% des sans-abri suivant un processus « en escalier » se trouvaient toujours dans un logement individuel après un an<sup>19</sup>.

Non seulement plus efficace, cette approche serait également plus avantageuse en termes de coût pour la société. En effet, elle permet une diminution des frais liés aux :

- Séjours répétés dans des abris de nuit, maisons d'accueil, etc
- Hospitalisations
- Séjours dans des services de désintoxication
- Recours aux forces de l'ordre et emprisonnement<sup>20</sup>.

### Un remède miracle ?

<sup>15</sup> À partir de : Boulet, J.-F., *Housing First, vers la fin du sans-abrisme?* Publication du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (CPCP), 2015.

<sup>16</sup> Commission européenne. *Confronting Homelessness in the European Union*. Commission Staff Working Document, 2013.

<sup>17</sup> Tsemberis, S., Gulcur, L., Nakae, M., *Housing first, consumer choice and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis*. American Journal of Public Health, 94, 4, p. 651-656, 2004.

<sup>18</sup> Toronto Shelter Support & Housing Administration. *What Housing First means for people : results of streets to homes 2007 post-occupancy research*. Toronto, 2007.

<sup>19</sup> Housing First Belgium. *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*. 2014.

<sup>20</sup> Atherton, I., McNaughton Nicholls, C., *'Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness*. European Journal of Homelessness, 2, p.289-303, 2008.

La stratégie « dirigée vers le logement » n'est pas pour autant le remède miracle au sans-abrisme. En effet, des difficultés subsistent :

- En termes d'**emploi** : les résultats d'expérimentations de stratégies « dirigées vers le logement » dans quelques grandes villes européennes<sup>21</sup> montrent que le taux d'emploi rémunéré parmi les ex-sans-abri reste faible. Par conséquent, les problèmes financiers chez les personnes relogées ne s'améliorent pas, voire empirent dans certains cas.
- En termes de **liens sociaux** : il a été constaté que les personnes relogées en habitation individuelle souffrent parfois de solitude et de difficultés à créer un nouveau réseau social (néanmoins, le renouement avec des membres familiaux est souvent noté)<sup>22</sup>.
- En termes d'**addictions** : le traitement des addictions (alcoolisme et usage de drogues) n'étant pas une précondition à l'accès au logement, il existe des doutes quant à la résolution de celles-ci sur le long terme. Les études divergent à ce sujet : une étude aux États-Unis<sup>23</sup> ne montre pas de diminution significative dans l'usage de drogues, au contraire d'une autre au Canada<sup>24</sup>. FEANTSA attribue ce flou au fait que les résultats d'expérimentation sont mesurés sur une période de maximum deux ans, une période trop courte compte tenu de la nature chronique du problème concerné<sup>25</sup>.
- En termes de **marché de l'immobilier** : l'accès immédiat à un logement présuppose la disponibilité de tels logements sur le marché. Le nombre de logements sociaux étant souvent limités, le recours à des solutions alternatives est essentiel. Ainsi, le Jury de la Conférence de consensus préconise « des stratégies visant à utiliser le secteur locatif privé et le secteur des propriétaires occupants<sup>26</sup> » en complément des logements sociaux.

### 3. Des stratégies contradictoires ?

La stratégie « en escalier » et celle « dirigée vers le logement » présentent toutes deux des avantages et des inconvénients, comme résumées dans le tableau suivant :

	<b>STRATÉGIE EN ESCALIER</b>	<b>STRATÉGIE DIRIGÉE VERS LE LOGEMENT</b>
<b>PRIORITÉ</b>	Accueil d'urgence et traitement	Accès immédiat au logement
<b>AVANTAGES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temps de réponse court (urgence)</li> <li>• Accompagnement systématique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacité (habitation permanente)</li> <li>• Coûts moins élevés à long terme</li> </ul>

<sup>21</sup> Busch – Geertsema, V., *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*. European Journal of Homelessness, vol. 8, n°1, 2014.

<sup>22</sup> Busch – Geertsema, *Ibidem*. 2014.

<sup>23</sup> Tsemberis, *et al. Ibidem*. 2004.

<sup>24</sup> Toronto Shelter Support & Housing Administration. *Ibidem*. 2007.

<sup>25</sup> Atherton, *et al. Ibidem*. 2008.

<sup>26</sup> Commission européenne, *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : recommandations politiques du Jury*, Bruxelles, 2010.

<b>INCONVÉNIENTS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacité moindre (retour à une situation de sans-abrisme)</li> <li>• Coûts élevés</li> <li>• Délais longs pour accéder à un logement permanent</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taux d'emploi bas</li> <li>• Solitude</li> <li>• Traitement peu efficace des addictions</li> <li>• Disponibilité faible de biens immobiliers</li> </ul>
----------------------	--	--

Il importe de ne pas considérer ces deux approches comme opposées, mais plutôt comme étant complémentaires. Si la stratégie « en escalier » répond mieux aux situations d'urgence, celle orientée logement montre de meilleurs résultats sur le long terme. Toutes deux sont nécessaires. Ainsi, bien qu'il préconise de s'orienter vers des politiques « dirigées vers le logement », le Jury de la Conférence européenne de consensus, « attire toutefois l'attention sur le fait qu'il ne faut pas réduire les services d'hébergement de courte durée pour les personnes sans domicile sans que des solutions alternatives ne soient en place. (...) Les hébergements de courte durée pour les personnes sans domicile doivent toujours être maintenus pour les personnes qui perdent leur logement suite à une catastrophe naturelle, un incendie, une inondation, etc., pour les personnes récemment arrivées dans la région ou celles qui fuient la violence familiale, etc.<sup>27</sup>».

### Une transition vers des stratégies à long terme ?

Si l'approche « en escalier » reste le modèle dominant dans de nombreux pays européens, une transition vers celle « dirigée vers le logement » est préconisée. Comme montré dans la première Note d'analyse, l'Union européenne, recommande le recours à ces politiques basées sur l'accès rapide à un logement permanent.

Les orientations de la Commission sont claires à ce sujet : « *les stratégies en matière de sans-abrisme suivant la stratégie « dirigée vers le logement » peuvent résoudre les limites du modèle en escalier et mieux répondre aux besoins des personnes sans abri<sup>28</sup>* ». Ces orientations sont notamment basées sur les conclusions de la Conférence européenne de consensus sur la sans-abrisme : « *le jury soutient un déplacement de l'utilisation des refuges et des hébergements de transition en tant que solution principale à l'absence de chez-soi vers un accroissement de l'accès à un logement permanent (...)<sup>29</sup>* ».

Comment ces recommandations européennes sont-elles appliquées sur le terrain ? Peut-on observer une transition des stratégies en escalier vers des politiques à long terme dans les politiques nationales relatives au relogement des sans-abri ? Cette transition est-elle souhaitable ? Avant d'analyser plus en profondeur l'application de ces deux approches en Belgique et en France, Marjorie Lelubre, docteur en sociologie, chargée de recherche au Relais social de Charleroi et coordinatrice de l'Observatoire de la Grande précarité et de l'exclusion du logement nous livre quelques pistes de réflexion.

<sup>27</sup> Commission européenne, *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : recommandations politiques du Jury*, Bruxelles, 2010.

<sup>28</sup> Commission européenne. *Confronting Homelessness in the European Union*. Commission Staff Working Document, 2013.

<sup>29</sup> Commission européenne, *Ibidem*, 2010.

**Interview – Marjorie Lelubre, docteur en sociologie, chargée de recherche au Relais social de Charleroi et coordinatrice de l'Observatoire de la Grande précarité et de l'exclusion du logement**

**Dans quelle mesure les modèles théoriques « en escalier » et « dirigé vers le logement » s'appliquent-ils concrètement aux politiques de relogement des sans-abri à travers l'Europe ?**

*Il importe tout d'abord d'insister sur l'aspect théorique de ces modèles et donc rarement appliqués tels quels par les opérateurs de terrain. En Belgique, par exemple, on est loin d'un « modèle en escalier » mais plutôt dans la configuration d'un **modèle stratifié où chaque strate s'influence réciproquement**. Si une première strate, celle de l'urgence, se compose principalement des équipes mobiles et des structures d'hébergement d'urgence, il existe d'autres possibilités complémentaires avec les structures d'hébergement de long terme, les projets d'hébergement collectif en semi-autonomie, ou autres. **Le logement – et l'accompagnement qui y est lié – constitue l'une de ces strates, et non l'étape ultime**. Les liens entre ces strates sont constants, elles sont véritablement imbriquées. Les personnes sans-abri ne passent pas de l'une à l'autre mais se composent un réseau en prenant les éléments qui leur conviennent le mieux dans chacune d'elles. Il n'est pas rare qu'une personne reste très en contact avec une équipe mobile alors qu'elle est hébergée en structure de long terme. La **remise en cause de cette vision linéaire** – que l'accès au logement soit direct ou par étapes – me paraît essentielle pour comprendre les dynamiques à l'œuvre.*

*Si à l'avènement du sans-abrisme en tant que question sociale et objet des politiques publiques au début des années 90 dans la plupart des pays d'Europe, le secteur s'est prioritairement construit autour d'un traitement humanitaire, visant à répondre aux besoins primaires des individus, particulièrement par la réhabilitation des asiles de nuit qui avaient déjà été tentée au début du 20<sup>ème</sup> siècle avant d'être abandonnée, d'autres dispositifs étaient déjà présents, tels les maisons d'accueil qui visaient un retour en logement le plus rapidement possible. Les « étapes » telles que conceptualisées dans le **modèle « en escalier »** ont une histoire propre et leur organisation linéaire par le modèle est le fruit d'une **conceptualisation idéologique a posteriori**. Pour ce qui est de la Belgique francophone, ces deux modèles paraissent non opérants au regard de l'organisation concrète du secteur.*

*La modélisation théorique de l'« escalier » présuppose le passage d'une marche à l'autre. Or, **le parcours de réinsertion des personnes sans-abri n'est en rien linéaire, il est fait de multiples bifurcations**. Il ne s'agit donc pas de s'interroger sur la pertinence d'un passage progressif d'une marche à l'autre ou d'effectuer un passage direct vers le logement mais bien d'essayer de trouver pour chaque personne le type de prise en charge qui lui convienne parmi les différentes possibilités existantes, réalité dont le **modèle stratifié** me semble mieux rendre compte.*

*Il me paraît plus opportun de penser cette réinsertion construite au départ d'entrées diverses et surtout qui accepte les retours en arrière. Cependant, ce qui me paraît le plus préoccupant, c'est le fait que **ces différentes strates semblent, au fil du temps, s'être de plus en plus spécialisées dans l'accueil d'un type de public spécifique**, avec des conditions qui se durcissent, y compris parfois au plus bas seuil. L'accueil des migrants, par exemple, reste un débat constant alors qu'ils sont une partie du public sans-abri. On reproche souvent au modèle « en escalier » d'obliger les personnes à surmonter une série d'obstacles avant le logement, présenté comme le Graal. Je n'ai pas l'impression qu'en Belgique francophone, on soit dans une telle configuration. Par exemple, une étude en Région wallonne réalisée entre 2008 et 2009 montrait le nonaccès des personnes hébergées en abris de nuit aux maisons d'accueil. Si on accepte l'idée d'un modèle « en escalier », le constat préoccupant est que ces « étapes » entretiennent trop peu de liens entre elles. Un des défis reste d'assurer pour tous un accès à la strate ou l'« étape » qu'il souhaite, que ce soit le logement, une structure d'hébergement, temporaire ou de plus long terme.*

**La Commission européenne recommande une transition des stratégies « en escalier » vers celles « dirigées vers le logement ». Considérez-vous qu'une telle transition est, d'une part, souhaitable et, d'autre part, possible ?**

*Comme évoqué précédemment, opposer les deux approches n'est pas forcément la meilleure piste à suivre. Ces deux approches en tant que telles ne sont pas opérantes. Ce qu'on sous-entend souvent en opposant ces deux modèles, c'est **l'opposition de l'urgence à l'insertion**.*

*Certains pays européens, notamment nordiques, ont choisi d'opérer des transitions, parfois assez brutales en fermant leurs structures d'hébergement d'urgence pour investir très massivement dans l'accès au logement. Si cet investissement apparaît comme une bonne chose, très rapidement, le besoin de rouvrir de telles structures d'urgence s'est fait sentir.*

*Le logement doit être une piste beaucoup plus développée, mais là encore, il s'agirait de parler de différentes formes de logement avec des possibilités de mobilité par exemple, lorsque cela s'avère nécessaire. Plusieurs expérimentations*

liées à *Housing First* justement montrent que le déménagement peut aussi être un outil. La taille des logements, le type de parc, le caractère individuel ou collectif, et même la durée des baux doivent proposer des panels variés. À cet égard, signalons que certaines personnes sans-abri ont parfois apprécié ne bénéficier que de baux de court terme, un contrat de trop longue durée leur semblant trop angoissant quant à l'engagement qu'il présupposait de leur part. **Il n'y a pas de modèle unique.** Par ailleurs, le logement doit pouvoir ou non être assorti à un accompagnement dont l'intensité doit être adaptée aux besoins et aux profils des personnes. Les caractéristiques des personnes sans-abri ou exclues du logement ne sont en rien homogènes. Les réponses doivent être tout aussi diversifiées.

Il est parfois malaisé de faire percevoir à quel point le retour en logement peut être traumatisant pour des personnes ayant expérimenté la rue de nombreuses années. De nombreuses pressions sont ressenties par ces nouveaux locataires, qui doivent faire face à toutes les exigences qu'implique le statut de locataire – gérer son environnement en termes de relation de voisinage, d'hygiène, de paiement du loyer, ...- mais aussi les pressions de son réseau social de la rue. Là encore, des exemples au sein d'*Housing First*, mais aussi d'autres dispositifs d'accompagnement social en logement, mettent en avant des personnes qui, au début de leur emménagement, ont choisi de ne pas occuper ce nouvel environnement anxiogène. **Le retour en logement ne doit pas un objectif à tout prix, mais bien un moyen pour débiter un parcours d'insertion.** Et là encore, les équipes mobiles, plutôt rattachées au modèle de l'urgence, sont des adjuvants primordiaux pour adoucir le retour en logement lorsqu'ils permettent aux personnes d'être préparées quant à la représentation qu'elles se font de ce changement qui, comme l'arrivée en rue, peut être vécu comme un véritable traumatisme.

Pour résumer mon propos, **s'il semble opportun d'amplifier les politiques dirigées vers les différents types de logements, il ne s'agit pas d'abandonner tous les autres dispositifs qui ont également leur utilité.** Le changement devrait plutôt se situer au niveau du curseur, alors que dans la plupart des États membres européens, la plus grande part du financement demeure au niveau de l'urgence, sans doute faudrait-il assurer un autre équilibre en accordant une place plus importante aux initiatives orientées logement.

**Quel rôle l'innovation sociale doit-elle jouer dans le cadre du relogement des sans-abri ? Considérez-vous l'initiative *Housing First*, dont vous évaluez l'expérimentation en Belgique, comme une innovation sociale en la matière ?**

Actuellement, la place réservée aux initiatives en matière de logement est relativement limitée dans l'ensemble du secteur de lutte contre le sans-abrisme. ***Housing First*, en mettant le focus sur le logement, est donc une innovation.** En réservant cette approche au public le plus désaffilié, il vient également s'inscrire en porte-à-faux avec l'un des dangers que j'évoquais précédemment de réserver les dispositifs réputés les plus confortables aux publics qui « semblent » avoir le moins de difficultés et pour qui la réinsertion semble la plus probable.

Ce qui est intéressant de souligner, c'est que dans la plupart des pays, *Housing First* a été mis en place dans le cadre d'une expérimentation, avec un protocole d'évaluation mis en place par une équipe de recherche. **Développer mais aussi tester l'efficacité des pratiques est sans aucun doute une innovation.** Ces évaluations permettent aux professionnels engagés de mettre leurs pratiques en perspective et d'en faire de véritables laboratoires sociaux. *Housing First* est souvent présenté comme un dogme, or, l'on voit que chaque expérimentation permet et encourage l'adaptation.

La lutte contre le sans-abrisme, par le biais du relogement ou autre, demande en effet de pouvoir innover et de tester de nouvelles orientations. Or, le secteur est dans une situation financière souvent complexe et l'arrivée de nouvelles initiatives peut parfois entraîner une nouvelle forme de concurrence entre les dispositifs et constituer un frein à cette innovation. Les pouvoirs publics doivent en être conscients et réserver des espaces particuliers à cette innovation sociale.

**Dans quelle mesure considérez-vous les structures d'accueil d'urgence, tel le Samu social, comme s'inscrivant dans le modèle dit « en escalier » ? Au-delà de l'aide à court terme, comment de telles structures intègrent-elles, ou peuvent-elles intégrer, des stratégies de logement à long terme ?**

Si des dispositifs tels que le Samu social, mais plus largement la plupart des structures d'hébergement d'urgence, apparaissent comme emblématiques du modèle « en escalier », leur fonctionnement même démontre qu'ils sont bien plus qu'une première étape d'un parcours d'insertion qui continuerait dans d'autres dispositifs. Ces services eux-mêmes développent des initiatives multiples.

Le Samu social de Bruxelles vient de se lancer dans un projet *Housing First* spécialement dédié aux jeunes de 18 à 25 ans. De plus petites structures, comme par exemple un abri de nuit de Charleroi, mettent en place des collaborations avec des services de jour pour assurer un accompagnement le plus complet et cohérent possible. Les opérateurs de

*terrain sont conscients de la nécessité d'adapter les réponses et leur capacité d'innover est réelle, encore faut-il qu'ils disposent des moyens.*



## CONCLUSION

Une prise de conscience à propos de l'enjeu grandissant du sans-abrisme s'est opérée ces dernières années, comme nous l'avons montré dans la précédente Note d'analyse, à la fois dans les sphères européennes et dans les États membres. Des solutions doivent être trouvées.

Cette deuxième Note d'analyse a voulu montrer que deux types de solutions sont possibles : les stratégies à « en escalier » offrent une aide d'urgence aux personnes se trouvant sans toit ; celles « dirigées vers le logement » se basent sur la résolution du sans-abrisme par l'octroi d'un logement permanent. Ces deux types de stratégies ne sont bien sûr que des modèles : les politiques sur le terrain se composent bien souvent d'un mélange des deux, comme nous le rappelle Mme Lelubre.

Mais en quoi consistent-elles concrètement lorsqu'appliquées dans les États membres ? Et surtout, observe-t-on réellement, conformément aux recommandations européennes en la matière, un glissement de la stratégie « en escalier » vers celle « dirigée vers le logement » ? Quelle est la place de l'innovation sociale dans ce processus ?

La Note d'analyse suivante questionne l'application, en France et en Belgique, de la stratégie « en escalier ». Le cas du Samu social sera étudié sous l'angle de l'innovation sociale.

Enfin, la dernière note se focalise, toujours en France et en Belgique, sur les stratégies « dirigées vers le logement ». Des initiatives telles que *Housing First* peuvent-elles être considérées comme une innovation sociale dans le cadre du relogement des sans-abri ?



# BIBLIOGRAPHIE

## ARTICLES & RAPPORTS

---

- ATHERTON, I., MCNAUGHTON NICHOLLS, C., *'Housing First' as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness*. European Journal of Homelessness, 2, p.289-303, 2008.
- BOULET, J.-F., *Housing First, vers la fin du sans-abrisme?* Publication du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (CPCP), 2015.
- BUSCH – GEERTSEMA, V., *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*. European Journal of Homelessness, vol. 8, n°1, 2014.
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme : recommandations politiques du Jury*, Bruxelles, 2010.
- COMMISSION EUROPÉENNE. *Confronting Homelessness in the European Union*. Commission Staff Working Document, 2013.
- FEANTSA. *On the Way Home? Monitoring Report on Homelessness and Homelessness Policies in Europe*. 2012.
- GRAHAM, Z., *Le sans-abrisme dans les politiques européennes d'inclusion sociale – Un enjeu devenu prioritaire*, Note d'analyse Pour la Solidarité, 2016.
- HARVEY, B., *Settlement Services for Homeless People in Europe : Lessons from Ireland*, 1998.
- HOUSING FIRST BELGIUM. *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*. 2014.
- JONES, S., ARCHER, T., *Driving Action to End Homelessness ; the Role of National and Regional Strategies and Grassroots Campaigns*. Journal Homeless in Europe: *Achieving Goals: Strategies to End Homelessness*, FEANTSA, 2015.
- TORONTO SHELTER SUPPORT & HOUSING ADMINISTRATION. *What Housing First means for people : results of streets to homes 2007 post-occupancy research*. Toronto, 2007.
- TSEMBERIS, S., GULCUR, L., NAKAE, M., *Housing first, consumer choice and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis*. American Journal of Public Health, 94, 4, p. 651-656, 2004.

•

Cette publication électronique peut à tout moment être améliorée  
par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

# POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

*Fondé par l'économiste belge Denis Stokkink en 2002, POUR LA SOLIDARITÉ - PLS est un European think & do tank indépendant engagé en faveur d'une Europe solidaire et durable.*

*POUR LA SOLIDARITÉ se mobilise pour défendre et consolider le modèle social européen, subtil équilibre entre développement économique et justice sociale. Son équipe multiculturelle et pluridisciplinaire œuvre dans l'espace public aux côtés des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile avec comme devise : Comprendre pour Agir.*

## ACTIVITÉS

---

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service de tous les acteurs socioéconomiques.

### Le laboratoire d'idées et d'actions **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

1

**Mène des travaux de recherche et d'analyse** de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées en sein de trois collections « Cahiers », « Notes d'Analyse », « Études & Dossiers » sont consultables sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu) et disponibles en version papier.

2

**Conseille, forme et accompagne** sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.

3

**Conçoit et réalise des projets transnationaux** en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.

4

**Organise des conférences** qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

## THÉMATIQUES

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



## OBSERVATOIRES EUROPÉENS

---

**POUR LA SOLIDARITÉ – PLS** réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens :

- [www.ess-europe.eu](http://www.ess-europe.eu)
- [www.transition-europe.eu](http://www.transition-europe.eu)
- [www.diversite-europe.eu](http://www.diversite-europe.eu)
- [www.participation-citoyenne.eu](http://www.participation-citoyenne.eu)

# COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

## NOTES D'ANALYSE - *Éclairages sur des enjeux d'actualité*

---

- *L'entreprise libérée : un nouveau modèle de management pour l'économie sociale ?* Valérie Vandermissen, décembre 2015.
- *Nations unies et COP21 : quel pouvoir d'action pour sauver le climat ?* Florence Vanwerts, décembre 2015.
- *Énergies renouvelables : faire essaimer les initiatives citoyennes européennes.* Aurore Robinet, novembre 2015.
- *Vers un service citoyen en Belgique ?* Léa Charlet, novembre 2015.
- *Quelle politique alimentaire pour l'Union européenne ?* Audrey Bureau et Estelle Huchet, octobre 2015. (1/4 série Alimentation durable)
- *Discrimination des plus de 45 ans dans le monde du travail.* Océane Imber, septembre 2015.
- *Entreprises et transition : enjeux et perspectives face à l'urgence climatique.* Aurore Robinet, juillet 2015.
- *La protection sociale des travailleurs indépendants.* Éric Moranval, juin 2015.

## CAHIERS - *Résultats de recherches comparatives européennes*

---

- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en France.* PLS et SMart, n°35, mai 2015.
- *Économie sociale, secteur culturel et créatif : vers une nouvelle forme d'entrepreneuriat social en Wallonie.* PLS et SMart, n°34, mai 2015.
- *Le budget participatif : un outil de citoyenneté active au service des communes.* Céline Brandeleer, n°33, octobre 2014.
- *La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie.* Sanjin Plakalo, n°32, mars 2013.

## ÉTUDES & DOSSIERS - *Analyses et réflexions sur des sujets innovants*

---

- *Le secteur des services à la personne en Europe : quelle qualité des emplois et des services en Belgique ?* Léa Bottani-Dechaud, décembre 2015. (Études également disponibles : France, Finlande, Pays-Bas, Italie)
- *L'implication des entreprises dans la lutte contre les violences faites aux femmes.* Estelle Huchet, Françoise Kemajou, Anne-Claire Marquet, novembre 2015.
- *Entre entreprise sociale et classique : se co-inspirer pour un égal accès aux postes à responsabilité.* Estelle Huchet, Anne-Claire Marquet, Magda Tancau, novembre 2015.
- *« L'auto-discrimination » : un obstacle supplémentaire dans la quête d'un emploi pour les jeunes issus de l'immigration.* Sarah Van Doosselaere, Sophie Pinilla Ramirez et Dimitri Verdonck (Éd Fondation Roi Baudouin), octobre 2015.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur [www.pourlasolidarite.eu](http://www.pourlasolidarite.eu)

# Affaires sociales

*La construction d'un nouveau contrat social implique de promouvoir la participation de tous et toutes aux processus décisionnels, aux projets sociaux communs, rétablir des liens entre la société civile, le marché et l'État, renforcer et créer le sentiment d'appartenance à la société.*

*Le think & do tank européen POUR LA SOLIDARITÉ - PLS se dédie à renforcer la cohésion sociale de l'Union européenne au travers d'initiatives innovantes liées au handicap, à la protection sociale, à la santé, aux services à la personne, à la pauvreté et aux clauses sociales.*

Dans une Europe où le phénomène du sans-abrisme ne cesse d'augmenter, les stratégies traditionnelles de relogement des personnes sans-abri montrent leurs limites. Et si l'innovation sociale permettait de développer des solutions plus efficaces à long terme ? Dans cette deuxième note d'une série de quatre publications, PLS aborde la question des politiques de (re)logement, au cœur de l'enjeu du sans-abrisme.

La crise économique et financière, provoquant une augmentation du nombre de sans-abri tout en diminuant les ressources pour lutter contre ce phénomène, n'a fait qu'accentuer l'urgence d'établir des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme. Néanmoins, malgré une volonté européenne dans ce sens, une certaine hétérogénéité subsiste dans les États membres en matière de politiques de relogement.

Cette deuxième Note d'analyse étudie les deux approches dominantes en Europe en matière de

relogement des sans-abri. La stratégie « en escalier », d'une part, mise sur l'accueil de crise et la succession de logements temporaires. La stratégie dite « dirigée vers le logement », quant à elle, inverse l'ordre des priorités et fait du logement permanent la première étape du processus de réinsertion de la personne sans-abri.

L'analyse de ces deux stratégies, ainsi que la prise en compte des apports et limites inhérentes à chacune d'elles, entraînent certaines interrogations : ces deux approches sont-elles forcément contradictoires ? Et surtout, observe-t-on, sur base des recommandations européennes, une transition de l'une à l'autre ?

**Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink**

