

RELOGEMENT DES SANS-ABRI ET INNOVATION SOCIALE

Du Samu social au Housing first (II)

Zoé GRAHAM

*Sous la direction de
Denis STOKKINK*

NOTES D'ANALYSE | MAR 16

Affaires sociales

COMPRENDRE POUR AGIR

RELOGEMENT DES SANS-ABRI
ET INNOVATION SOCIALE
Du Samu social au Housing first (II)

Zoé GRAHAM

Sous la direction de Denis STOKKINK

SOMMAIRE

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| AVANT-PROPOS | 2 |
| INTRODUCTION | 3 |
| I. APPLICATION DE LA STRATÉGIE « DIRIGÉE VERS LE LOGEMENT » : LE CAS DE <i>HOUSING FIRST</i> | 4 |
| 1. Un concept né aux États-Unis | 4 |
| 2. Expérimentation en France et en Belgique | 4 |
| 3. <i>Housing First</i> : une stratégie « dirigée vers le logement » ? | 7 |
| II. STRATÉGIE « DIRIGÉE VERS LE LOGEMENT » ET INNOVATION SOCIALE | 10 |
| 1. Le concept d'innovation sociale | 10 |
| 2. <i>Housing First</i> : une innovation sociale? | 10 |
| CONCLUSION | 12 |
| BIBLIOGRAPHIE | 13 |

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 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 du développement de nouveaux modèles destinés à mieux répondre à des besoins sociaux.

L'innovation sociale serait-elle la clé 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 (*Note 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 la mise en œuvre des stratégies « en escalier », sommes-nous témoins d'une transition vers les stratégies « dirigées vers le logement » (*Note 2*) ? Ces deux approches, leur potentiel en tant qu'innovations sociales, ainsi que la transition de l'une à l'autre, sont analysées pour la France et la Belgique via les cas du Samu social d'une part (*Note 3*), et de *Housing First* d'autre part (*Note 4*).

Solidairement vôtre,

Denis Stokkink, Président

INTRODUCTION

Comment résoudre le sans-abrisme ? En aidant la personne sans-abri à trouver un toit. L'idée peut sembler évidente. Elle est pourtant innovante.

Cette quatrième et dernière note étudie l'initiative *Housing First* sous l'angle du modèle « dirigé vers le logement ». Ce concept, né aux États-Unis, vise l'accès immédiat et inconditionnel à un logement permanent pour la personne sans-abri. Son succès mène à la reproduction du modèle à travers le monde. Suite au projet pilote *Housing First Europe*, mis en place de 2011 à 2013, le concept est repris au niveau national, notamment en France et en Belgique, où il est actuellement en cours d'expérimentation.

Deux questions se posent. D'une part, dans quelle mesure le cas de *Housing First* s'applique-t-il à la stratégie « dirigée vers le logement » ? Une réponse sera apportée en disséquant les principes et méthodes à la base de cette initiative et en les appliquant au modèle présenté dans la deuxième note de ce dossier.

D'autre part, la stratégie « dirigée vers le logement », et par extension l'initiative *Housing First*, peuvent-elles être considérées comme une innovation sociale ? Afin d'y répondre, nous rappelons brièvement les différents critères inhérents au concept d'innovation sociale et analysons dans quelle mesure le modèle y répond.

Cette dernière Note d'analyse conclut le dossier PLS consacré aux politiques de relogement des sans-abri. À ce titre, elle répond également aux questions sous-jacentes aux quatre notes qui le composent : quelle place l'enjeu du sans-abrisme, et plus particulièrement celui du relogement, occupe-t-il en Europe ? Assiste-t-on à une transition dans les politiques nationales de relogement des personnes sans-abri ? Cette transition s'inscrit-elle dans une démarche d'innovation sociale ?

I. APPLICATION DE LA STRATÉGIE « DIRIGÉE VERS LE LOGEMENT » : LE CAS DE *HOUSING FIRST*

1. Un concept né aux États-Unis

Housing First trouve son origine à New York en 1992. Le psychologue Sam Tsemberis crée l'agence *Pathways to Housing*¹ afin d'offrir une aide aux personnes souffrant de troubles psychiques et/ou d'assuétude et se trouvant dans une situation de sans-abrisme.

EN QUOI CONSISTE LE MODÈLE *HOUSING FIRST*²?

- *proposer un logement individuel et un accompagnement pluridisciplinaire de longue durée*
- *à des personnes sans-abri de longue durée*
- *qui souffrent de problématiques psychiatriques et/ou d'assuétudes.*

LE MODÈLE DE *HOUSING FIRST* REPOSE SUR HUIT PRINCIPES FONDAMENTAUX³ :

- *le logement comme droit fondamental inaliénable*
- *la séparation du logement et des services (non conditionnalité)*
- *le libre choix du consommateur (choix du logement ; choix parmi les services proposés, choix en matière de consommation de drogue et d'alcool)*
- *la réduction des risques*
- *le rétablissement du patient*
- *l'accompagnement illimité (aussi longtemps que le patient le souhaite)*
- *des logements indépendants et dispersés (maximum 15% des autres résidents sont issus du programme HF)*
- *le respect, la chaleur et la compassion pour le patient*

2. Expérimentation en France et en Belgique

La méthode a un tel succès outre-Atlantique qu'elle a récemment été reprise en Europe. *Housing First Europe* (HSE) est créé dans le cadre du programme [PROGRESS](#) de la Commission européenne (DG Emploi, Affaires sociales et Inclusion). En tant que « Projet d'expérimentation sociale », *Housing First Europe* est testé d'août 2011 à juillet 2013 dans cinq villes européennes : Amsterdam, Budapest, Copenhague, Glasgow et Lisbonne. Là aussi, le succès est au rendez-vous : « *Les évaluations confirment*

¹ Pathways to Housing, *Housing First Institute*, <https://pathwaystohousing.org/> (consulté le 16/01/2016).

² Housing First Belgium, *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : septembre 2013 – février 2014*. 2014.

³ Boulet, J.-F., *Housing First, vers la fin du sans-abrisme?*, Publication du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (CPCP), 2015.

de hauts taux de maintien dans le logement dans quatre des cinq projets et montrent que l'approche fonctionne dans différents contextes et avec certaines variations du modèle original *Housing First*⁴. »

Housing First Belgium

Suite à cette expérimentation à l'échelle européenne, la Belgique lance à son tour en septembre 2013 *Housing First Belgium* (HFB). Ce projet, à l'initiative de l'ex-Secrétaire d'état à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, Maggie De Block, entre dans le cadre du Second Plan fédéral contre la pauvreté. Il est notamment financé par un subside de la Loterie nationale (860 000 € par an⁵).

HOUSING FIRST BELGIUM (HFB) SE COMPOSE DE DEUX VOLETS :

- **Expérimentation sociale sur le terrain** (période de 22 mois, prolongée à 3 ans) :

Six équipes assurent le suivi des participants dans les cinq plus grandes villes belges :

- Bruxelles : *Infirmiers de Rue* ([IDR](#)) et [SMES-B](#) ASBL
- Charleroi : [Relais social](#) de Charleroi
- Liège : [Relais social](#) de Liège
- Anvers : [CPAS](#) et Ville d'Anvers
- Gand : [CPAS](#) et Ville de Gand

Cette expérimentation s'est ensuite étendue à Namur, Hasselt et Molenbeek.

- **Processus d'évaluation** (période de 24 mois, prolongée à 3 ans) :

Une équipe d'évaluation, constituée de membres (un par région) du Forum bruxellois de Lutte contre la Pauvreté ([FBLP](#)), du [Relais social de Charleroi](#) et du [Steunpunt Algemeen Welzijnswerk](#)⁶, est chargée d'évaluer l'efficacité du projet.

L'évaluation consiste en une étude comparative sur trois groupes de participants :

- le Groupe Expérimental (GE) : 100 personnes relogées et accompagnées ;
- le Groupe Contrôle Rue (GCE) : 100 personnes sans-abri (au sens 1 et 2 de la typologie ETHOS⁷) ;
- le Groupe Contrôle Logé (GCL) : 100 personnes locataires d'un logement individuel ayant été sans-abri (1 et 2 ETHOS) peu de temps avant leur entrée en logement.

Très concrètement, les équipes d'accompagnement s'assurent d'abord de la réouverture des droits de la personne sans-abri, et notamment du droit au revenu d'intégration. Ce revenu, fourni par le CPAS (833,17 € par mois pour une personne isolée, 555,81 € pour un cohabitant et 1.111,62 € pour un chef de famille⁸), sert alors au paiement du loyer.

En décembre 2015, HFB annonçait avoir relogé 145 personnes sans-abri⁹. Si le rapport final ne sera disponible qu'en juin 2016 (après 3 ans d'évaluation), un premier rapport d'évaluation¹⁰ a été publié en février 2014, six mois après le lancement du projet. Celui-ci permet déjà d'observer :

⁴ Busch – Geertsema, V., *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*, *European Journal of Homelessness*, Vol. 8, n°1, 2014.

⁵ Housing First Belgium, *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*. 2014.

⁶ Housing First Belgium, *Évaluation*, <http://www.housingfirstbelgium.be/pages/une-evaluation/> (consulté le 15/01/2016).

⁷ Voir la note n°1 de ce dossier : Graham, Z., *Le sans-abrisme dans les politiques européennes d'inclusion sociale – évolution d'un enjeu devenu prioritaire*. Note d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2016.

⁸ SPP Intégration sociale, *(L'équivalent du) revenu d'intégration sociale*, <http://www.mi-is.be/be-fr/cpas/lequivalent-du-revenu-dintegration-sociale> (consulté le 01/02/2016).

⁹ Housing First Belgium, *Actualités : 145 personnes relogées*, <http://www.housingfirstbelgium.be/blog/145-personnes-relogees.html> (consulté le 03/02/2016).

¹⁰ Housing First Belgium, *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*. 2014.

- un maintien dans le logement ;
- une stabilisation de l'état de santé physique et mentale ;
- une évolution positive de l'estime de soi et de la qualité de vie ;
- l'amorce d'une dynamique d'intégration sociale par un recours accru aux services de droit commun (et non plus destinés uniquement aux personnes sans abri).

Néanmoins, le rapport fait état d'une difficulté majeure dans la mise en place du modèle HF en Belgique : le manque de disponibilité de logements salubres à loyers modérés. Face à ce défi, plusieurs pistes sont explorées selon les lieux d'implémentation : la création du métier de « capteur logement » par les Relais sociaux en Wallonie puis à Bruxelles (voir encadré p.8), des conventions entre les sociétés de logements sociaux et le CPAS à Gand, l'attribution de logements par les Sociétés de Logement de Service public (SLPB) en Wallonie ou encore le recours à des Agences immobilières sociales (AIS).

« Un chez-soi d'abord » en France

En France, la méthode *Housing First*, reprise sous l'appellation « Logement d'abord », est présentée début 2010 par le secrétaire d'État au logement dans la continuité de la loi DALO de 2007, faisant du droit au logement un « droit essentiel de l'individu qui doit être garanti par la puissance publique¹¹ ». Cette proposition est intégrée par le gouvernement dans la stratégie nationale 2009-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal-logées¹². Elle aboutit en 2011 à la mise en place de l'expérimentation sociale « Un chez-soi d'abord ».

UN CHEZ-SOI D'ABORD SE COMPOSE DE DEUX VOLETS :

- **Volet « Action »** (projet initial : 3 ans ; prolongation jusqu'avril 2016) :

Mise en œuvre de l'opération sur 4 sites : *Lille (2011), Marseille (2011), Toulouse (2011) et Paris (2012)*.

Les personnes volontaires sont recrutées sur base de trois critères : être sans-abri, souffrir de troubles mentaux sévères et avoir des besoins élevés.

Pour chaque site est fixé un objectif de 200 personnes sélectionnées : 100 suivent le programme expérimental (relogées et accompagnées) et 100 suivent les méthodes « habituelles », constituant ainsi le groupe témoin.

Au final, ce seront 705 personnes (au lieu des 800 visées au départ) réparties sur les quatre sites qui feront partie de l'expérimentation, accompagnées par 40 professionnels du secteur médico-social.

- **Volet « expérimentation et recherche »**

Comparaison du groupe 'expérimentation sociale' et du 'groupe témoin' en vue d'établir l'utilité du programme pour les personnes concernées et le coût-efficacité pour les institutions sanitaires et sociales par rapport aux modes de prise en charge classiques¹³.

Le programme de recherche est conduit par le laboratoire de recherche en santé publique du Pr. Auquier, de l'Université Aix-Marseille. Un comité de pilotage national et un conseil scientifique suivent le déroulé de l'expérimentation¹⁴.

¹¹ LegiFrance, *Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094&categorieLien=id> (consulté le 04/02/2016).

¹² Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (CNPHL), *Programme expérimental « un chez-soi d'abord »*, juin 2010.

¹³ CNPHL, *Ibidem*, 2010.

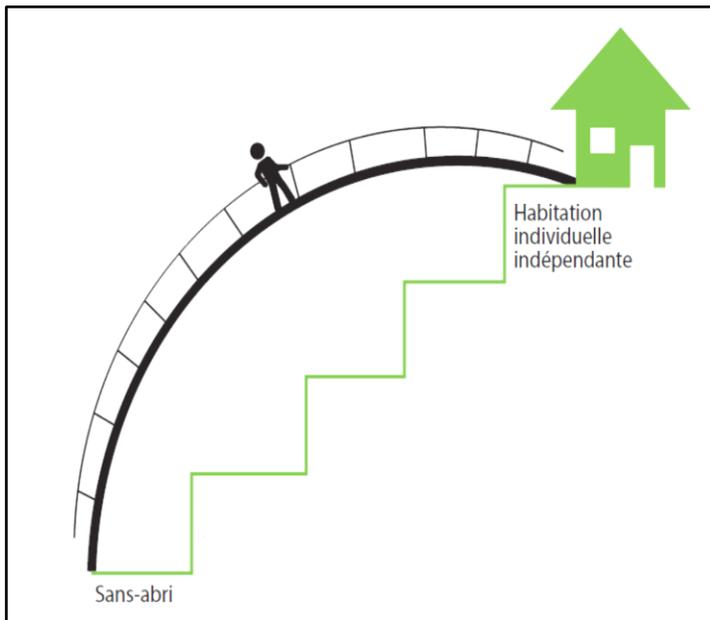
¹⁴ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (Dihal), *Programme expérimental « Un chez-soi d'abord » : le bilan à mi-parcours*, décembre 2014.

Il faudra attendre avril 2016 pour les résultats finaux de l'expérimentation. Néanmoins, un rapport de mi-parcours a été publié en 2014 par la *Dihal*¹⁵ (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées). Les résultats semblent prometteurs.

En effet, en trois ans (2011-2014), « 350 personnes du groupe 'expérimentation sociale' ont été logées et accompagnées, soit la moitié des 700 personnes ayant rejoint le programme de recherche 'Un chez-soi d'abord', la seconde moitié constituant le groupe témoin bénéficiant des services traditionnels ». Parmi ces personnes relogées, plus de « 86% sont encore dans leur logement après deux ans ». En outre, une « amélioration significative de la qualité de vie, du rétablissement et du parcours de soin » a été notée. Enfin, le programme a également un impact positif en termes de coût puisque « on note une réduction de 50% des durées de séjour hospitalier pour les personnes du groupe expérimental, en comparaison avec les personnes suivies par les services habituels¹⁶ ».

Néanmoins, le rapport intermédiaire relève la persistance de difficultés : la méthode *Housing First* ne permettrait pas d'améliorer les conditions financières des bénéficiaires : tous vivent sous le seuil de pauvreté et 90% sont bénéficiaires de minima sociaux ; « l'accès à l'emploi et au logement social, seules solutions possibles pour le maintien dans le logement, restent difficiles¹⁷ ».

3. HOUSING FIRST : une stratégie « dirigée vers le logement » ?



Le modèle Housing First (source : CPCP, 2015)

Rappelons que la stratégie « dirigée vers le logement » fait de l'accès à une habitation individuelle et permanente le point de départ du processus de réinsertion de la personne sans-abri, plutôt que le point d'arrivée, comme c'est le cas dans la stratégie « en escalier »¹⁸.

La méthode *Housing First* appartient indéniablement à ce type de stratégie. Si des variations existent par rapport au modèle original américain, les expérimentations mises en place au niveau national et local partagent toutes un tronc commun, à savoir l'octroi immédiat d'un logement avec accompagnement de la personne sur base volontaire. Ces deux caractéristiques inscrivent donc le modèle *Housing First* dans la stratégie « dirigée vers le logement ».

Le modèle *Housing First* présente les avantages inhérents à cette stratégie. Si les rapports d'évaluation finaux sont encore à venir, les expérimentations belges et françaises montrent d'ores et déjà des résultats prometteurs, en termes d'efficacité mais aussi de coût. Néanmoins, les limites de la stratégie « dirigée vers le logement » se retrouvent également dans certaines applications du modèle *Housing First*. La principale

¹⁵ Dihal, *Ibidem*, 2014.

¹⁶ Localtis, « *Un chez-soi d'abord* » : des premiers résultats encourageants, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250268015514&np=in2901311> (consulté le 02/02/2016).

¹⁷ Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (Dihal), *Programme expérimental « Un chez-soi d'abord » : le bilan à mi-parcours*, décembre 2014.

¹⁸ Voir la note n°2 de ce dossier : Graham, Z., *Le (re)logement des sans-abri – entre urgence et long terme*, Note d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2016.

étant le manque de disponibilité de logements sociaux et/ou de logements privés à bas prix dans des villes où les prix de l'immobilier atteignent parfois des sommets. Pour y remédier, des solutions alternatives sont testées, comme la création du métier de « capteur logement » en Belgique.

LE METIER DE « CAPTEUR LOGEMENT »¹⁹

Face au double constat d'une insuffisance de logements issus du parc social et de l'inoccupation d'une part importante du marché locatif privé, le recours à un « capteur logement » est de plus en plus fréquent, notamment dans le cadre des projets Housing First. Celui-ci a pour mission de :

- *« capter » du logement privé salubre accessible aux personnes à faibles revenus.*
- *prendre contact puis rencontrer le propriétaire selon une approche « marketing » qui permet de démystifier les idées reçues sur les personnes les plus fragiles et sur les dispositifs existants (la garantie locative du CPAS, la mise en gestion du bien à l' AIS, etc.).*
- *être le référent logement pour le locataire, le propriétaire et les travailleurs sociaux tout au long de la durée d'occupation du logement.*

Housing First : une clé plutôt que « la » clé

Les résultats encourageants rencontrés par les différentes initiatives *Housing First* ont provoqué un engouement certain pour entamer une transition depuis les méthodes traditionnelles, notamment « en escalier²⁰ », vers des stratégies « dirigées vers le logement ». Si ces dernières présentent indéniablement des aspects novateurs (cfr « innovation sociale » ci-dessous), il convient cependant, d'une part, de s'éloigner d'une dichotomie trop marquée entre les deux approches, et, d'autre part, d'éviter de tendre vers un modèle unique.

La dynamique à l'œuvre lorsqu'il est question d'une transition est positive, car elle permet d'envisager des alternatives, plus efficaces et plus inclusives, dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme. Néanmoins, cette transition ne doit pas impliquer l'abandon de tous les autres dispositifs en place. Mme Lelubre, chargée de recherche au Relais social de Charleroi, insiste sur l'importance, pour la personne sans-abri, de garder ouvertes des possibilités de mobilité entre les différents types de logement :

DES RÉPONSES DIVERSIFIÉES À DES SITUATIONS DIVERSIFIÉES

« 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.*

¹⁹ Relais Social de Charleroi, *Capteur Logements*, <http://www.relaissocialcharleroi.be/pages/capteur-logements.html> (consulté le 03/02/2016).

²⁰ Voir la note n°3 de ce dossier : GRAHAM, Z, *Relogement des sans-abri et innovation sociale : du Samu social au Housing first (I)*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ - PLS, 2016.

*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 traumatisme²¹ ».

²¹ Pour l'interview complète, voir GRAHAM, Z., *Le (re)logement des sans-abri : entre urgence et long terme*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2016.

II. STRATÉGIE « DIRIGÉE VERS LE LOGEMENT » ET INNOVATION SOCIALE

1. Le concept d'innovation sociale²²

QU'EST-CE QUE L'INNOVATION SOCIALE ?

Selon la définition de la Commission européenne,

« L'innovation sociale consiste à élaborer de nouveaux projets, services et modèles afin de mieux répondre aux questions sociales. Les citoyens et les partenaires du secteur privé, notamment la société civile, sont invités à apporter leur contribution pour améliorer les services sociaux²³ ».

Selon S. Young (2011), l'innovation sociale se distingue d'autres types d'innovation par le fait que « la production est motivée par des impératifs sociaux et non économiques ou financiers. Elle peut être développée par différents acteurs : individus, groupes, ONG, marchés financiers et économiques nationaux, européens et internationaux, gouvernements, etc. Elle peut également être utilisée dans différents domaines, tels le commerce équitable, l'agriculture urbaine, la justice réparatrice, le logement et le sans-abrisme. Elle implique la consultation de tous les acteurs, notamment les initiateurs de projets pour les citoyens et les usagers des services sociaux, et l'utilisation de leurs connaissances pour élaborer des politiques²⁴ ». Enfin, il importe que « l'innovation soit soutenue par l'essai suffisant de nouvelles idées, ce qu'on appelle (...) 'l'expérimentation sociale' afin de prouver la qualité des approches innovantes²⁵ ».

2. *Housing First* : une innovation sociale ?

Housing First consiste bien, si l'on se réfère à la définition de l'innovation sociale, en un nouveau modèle qui répond mieux aux besoins sociaux puisqu'elle entend adresser les limites posées par la stratégie « en escalier », et ce à trois niveaux. Premièrement, le modèle « dirigé vers le logement » a cela d'innovant qu'il inverse l'ordre des priorités. En faisant de l'accès immédiat au logement individuel et permanent la première étape de la sortie de rue, cette stratégie entend apporter une meilleure réponse au sans-abrisme. D'après les premières évaluations, elle engendre en effet un taux de maintien plus élevé dans le logement ; elle semble également plus avantageuse en termes de coût²⁶.

Deuxièmement, la méthode *Housing First*, basée sur la stratégie « dirigée vers le logement », fait du sans-abri le « co-constructeur » de sa réinsertion, en le mettant au centre de sa prise en charge. Cette intégration de la personne dans le processus passe par sa participation à des activités communautaires, à l'organisation des soins ou encore à la définition même du programme²⁷. Le fait que la personne paie elle-même son loyer est également primordial. La notion de choix, profondément ancrée dans ce modèle, est novatrice et engendre une plus grande implication de la part du bénéficiaire : choix de désaccoutumance

²² Voir également au sujet de l'innovation sociale : Dubetz, É., *L'innovation sociale en Europe – Politiques européennes et pratiques d'innovation sociale dans trois États membres*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2012. ; et Rousselle, M., *L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2011.

²³ Commission européenne, *Innovation sociale*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1022&langId=fr> (consulté le 15/01/16).

²⁴ Young, S., *Testée et approuvée : l'innovation sociale pour réaliser de meilleurs progrès sur le sans-abrisme*, Éditorial du magazine FEANTSA *Sans-abri en Europe*, Automne 2011.

²⁵ Young, S., *Ibidem*, 2011.

²⁶ *Housing First Belgium. Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*, 2014.

²⁷ Chantier national prioritaire pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (CNPHL), *Programme expérimental « un chez-soi d'abord »*, juin 2010.

(alcool et psychotropes), choix du traitement (médical ou social), mais également choix du logement et du mobilier pour le meubler. Selon l'association Aurore, initiatrice du programme français *Un chez-soi d'abord* : « *comparativement aux structures actuelles, ce principe de participation des usagers, qui les inscrit dans l'organisation du dispositif lui-même, est une innovation*²⁸ ».

Enfin, la plupart des initiatives *Housing First* entrent dans le cadre d'une expérimentation avec un protocole d'évaluation mis en place par une équipe de recherche. Selon Mme Lelubre, chargée de recherche au Relais social de Charleroi, « *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*²⁹ ».

FINANCER L'INNOVATION SOCIALE, SANS CRÉER DE CONCURRENCE

*« La lutte contre le sans-abrisme, par le biais du relogement ou autre, demande 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*³⁰ ».

Marjorie Lelubre

Chargée de recherche au Relais social de Charleroi
Coordinatrice de l'Observatoire de la Grande précarité et de l'exclusion du logement

²⁸ Aurore, *Un chez soi d'abord : l'expérimentation française d'Housing First*, <http://aurore.asso.fr/aurore-travaille-sur-le-programme-un-chez-soi-dabord> (consulté le 02/02/2016).

²⁹ Pour l'interview complète, voir GRAHAM, Z., *Le (re)logement des sans-abri : entre urgence et long terme*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2016.

³⁰ *Ibidem*.

CONCLUSION

Cette note d'analyse, en concluant la série de quatre notes PLS sur le relogement des sans-abri, répond aux différentes questions qui sous-tendent ce dossier.

Oui, une transition est bel et bien en train de s'opérer depuis les stratégies traditionnelles vers celles « dirigées vers le logement ». Cette transition s'établit notamment dans le cadre d'une prise de conscience accrue de l'enjeu du sans-abrisme dans les politiques européennes d'inclusion sociale.

Oui, la dynamique derrière une telle transition est souhaitable et nécessaire. Au-delà de la dichotomie entre stratégies « en escalier » et « dirigées vers le logement », elle implique une remise en question des politiques de relogement des sans-abri, en leur octroyant une dimension davantage intégrée et focalisée sur l'individu.

Non, cette transition ne doit pas impliquer l'arrêt du recours à des structures d'urgence telles que le Samu social. Les deux stratégies obéissent à des principes différents et ne sont pas contradictoires. Elles peuvent, et doivent, coexister.

Oui, le modèle *Housing First*, en tant que stratégie « dirigée vers le logement », s'inscrit dans une logique d'innovation sociale. Non seulement cette méthode adresse les limites des stratégies traditionnelles, mais elle repense fondamentalement la manière d'opérer une politique sociale, en incluant la personne bénéficiaire dans l'élaboration et la mise en place de cette politique.

Cependant, et là réside le nerf de la guerre, le modèle doit dépasser le stade de l'expérimentation sociale. En France comme en Belgique, l'expérimentation prendra fin d'ici quelques mois (avril et juin 2016 respectivement). Si cette étape est cruciale dans la mesure où elle verra la parution des résultats des évaluations, elle pose également la question essentielle de « l'après ». Afin que l'initiative *Housing First* ne soit pas juste « un dispositif de plus pour un public cible restreint » mais bien le moteur d'un « véritable changement de politique générale³¹ », elle doit s'inscrire dans une prise de position politique.

Dans cette optique, POUR LA SOLIDARITÉ – PLS invite les décideurs politiques, en France comme en Belgique, à examiner avec attention les résultats des évaluations nationales. Et surtout à mettre en place les moyens techniques et financiers nécessaires à la pérennisation d'initiatives telles que *Housing First*. Parce que c'est indéniablement par l'innovation sociale que nous avancerons vers plus de cohésion et de solidarité.

³¹ Housing First Belgium, *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium : Septembre 2013 – Février 2014*, 2014

BIBLIOGRAPHIE

RAPPORTS & ARTICLES

- ALTERÉCHOS, *Housing First : Le logement comme priorité, pas comme récompense*, Focales n°3, avril 2014.
- BOULET, J.-F., *Housing First, vers la fin du sans-abrisme?*, Publication du Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation (CPCP), 2015.
- BRANDELEER, C., STOKKINK, D., *Logement vert, logement durable ? Enjeux et perspectives*, Cahiers POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, n°26, Développement durable, 2011.
- BRANDELEER, C., *Habitat et inclusion sociale des personnes en situation de handicap : cadre normatif et contextuel de la désinstitutionnalisation en Europe*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2013.
- BUSCH – GEERTSEMA, V., *Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project*, European Journal of Homelessness, Vol. 8, n°1, 2014.
- CHANTIER NATIONAL PRIORITAIRE POUR L'HÉBERGEMENT ET L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS-ABRI OU MAL LOGÉES (CNPHL), *Programme expérimental « un chez-soi d'abord »*, juin 2010.
- DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE À L'HÉBERGEMENT ET À L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PERSONNES SANS-ABRI OU MAL LOGÉES (DIHAL), *Programme expérimental « Un chez-soi d'abord » : le bilan à mi-parcours*, décembre 2014.
- DUBETZ, É., *L'innovation sociale en Europe – Politiques européennes et pratiques d'innovation sociale dans trois États membres*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2012.
- GALLIANI, S., *L'innovation sociale : miroir du pouvoir ou changement réel ?*, Contribution au magazine FEANTSA *Sans-abri en Europe*, automne 2011.
- GRAHAM, Z., *Le sans-abrisme dans les politiques européennes d'inclusion sociale – évolution d'un enjeu devenu prioritaire*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2016.
- GRAHAM, Z., *Le (re)logement des sans-abri – entre urgence et long terme*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2016.
- GRAHAM, Z., *Relogement des sans-abri et innovation sociale : du Samu social au Housing first (I)*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ - PLS, 2016.
- HOUSING FIRST BELGIUM, *Mise en place de l'expérimentation Housing First Belgium: septembre 2013 – février 2014*, 2014.
- L'ILOT ASBL, *Rapport final de recherche-action : Capteurs de Logements Bruxelles, Pour le secteur de l'aide aux personnes sans abri*, avril 2015.
- ROUSSELLE, M., *L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux*, Notes d'analyse POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, 2011.
- YOUNG, S., *Testée et approuvée : l'innovation sociale pour réaliser de meilleurs progrès sur le sans-abrisme*, Éditorial du magazine FEANTSA *Sans-abri en Europe*, Automne 2011.

SITES INTERNET

- AURORE, *Un chez soi d'abord : l'expérimentation française d'Housing First*, <http://aurore.asso.fr/aurore-travail-sur-le-programme-un-chez-soi-dabord> (consulté le 02/02/2016).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Innovation sociale*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1022&langId=fr> (consulté le 15/01/16).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *PROGRESS Programme (2007-2013)*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=327> (consulté le 10/2/2016).
- FORUM BRUXELLOIS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ (FBLT), Accueil, <http://www.fblp.be/> (consulté le 17/01/2016).
- HOUSING FIRST BELGIUM, *Actualités : 145 personnes relogées*, <http://www.housingfirstbelgium.be/blog/145-personnes-relogees.html> (consulté le 03/02/2016).
- HOUSING FIRST BELGIUM, *Évaluation*, <http://www.housingfirstbelgium.be/pages/une-evaluation/> (consulté le 15/01/2016).
- INFIRMIERS DE RUE ASBL, *Infirmiers de rue*, <http://www.infirmiersderue.org/> (consulté le 12/01/2016).
- LEGIFRANCE, *Loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094&categorieLien=id> (consulté le 04/02/2016).
- LOCALTIS, « *Un chez-soi d'abord* » : des premiers résultats encourageants, <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOActu/ArticleActualite&cid=1250268015514&np=in2901311> (consulté le 02/02/2016).
- OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (OCMW) ANTWERPEN, <http://ocmw.antwerpen.be/over-het-ocmw/wat-doen-we/ontstaan-ocmw> (consulté le 13/01/2016).
- OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN (OCMW) GENT, <http://www.ocmwgent.be/> (consulté le 13/01/2016).
- PATHWAYS TO HOUSING, *Housing First Institute*, <https://pathwaystohousing.org/> (consulté le 16/01/2016).
- RELAIS SOCIAL DE CHARLEROI, *Page d'accueil*, <http://www.relaisocialcharleroi.be/> (consulté le 13/01/2016).
- RELAIS SOCIAL DE CHARLEROI, *Capteur Logements*, <http://www.relaisocialcharleroi.be/pages/capteur-logements.html> (consulté le 03/02/2016).
- RELAIS SOCIAL DU PAYS DE LIÈGE, *Page d'accueil*, <http://www.rspl.be/> (consulté le 13/01/2016).
- SMES-B ASBL, *Santé mentale et exclusion sociale – Belgique*, <http://www.smes.be/> (consulté le 12/01/2016).
- SPP INTÉGRATION SOCIALE, *(L'équivalent du) revenu d'intégration sociale*, <http://www.mi-is.be/be-fr/cpas/lequivalent-du-revenu-dintegration-sociale> (consulté le 01/02/2016).
- STEUNPUNT ALGEMEEN WELZINSWERK, <http://www.steunpunt.be/> (consulté le 17/01/2016).

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 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
- www.transition-europe.eu
- www.diversite-europe.eu
- www.participation-citoyenne.eu

COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

Sous la direction de Denis Stokkink

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

- *Égalité des genres et emploi : panorama des politiques de l'Union européenne*. Anna Métral, février 2016.
- *Le sans-abrisme dans les politiques européennes d'inclusion sociale : un enjeu devenu prioritaire*. Zoé Graham, janvier 2016. (1/4 série Sans-abrisme)
- *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.

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*

- *L'accès des femmes aux postes à responsabilité en Europe : bonnes pratiques et recommandations pour les entreprises sociales et classiques*. Dans le cadre du projet Gender Balance Power Map, mars 2016.
- *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.

Toutes les publications **POUR LA SOLIDARITÉ - PLS** sur 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 quatrième note d'une série de quatre publications, PLS aborde l'initiative Housing First sous l'angle de l'innovation sociale.

Né aux États-Unis, ce concept vise l'accès immédiat et inconditionnel à un logement permanent pour la personne sans-abri. Son succès mène à la reproduction du modèle à travers le monde. Suite à l'initiative pilote Housing First Europe, le concept est repris au niveau national, notamment en France et Belgique, où il est actuellement en cours d'expérimentation.

Deux questions se posent. D'une part, dans quelle mesure le cas de Housing First s'applique-t-il à la stratégie « dirigée vers le logement » ? Une réponse sera apportée en

disséquant les principes et méthodes à la base de cette initiative et en les appliquant au modèle présenté dans la deuxième note de ce dossier.

D'autre part, la stratégie « dirigée vers le logement », et par extension l'initiative Housing First, peuvent-elles être considérées comme une innovation sociale ? Afin d'y répondre, nous rappelons brièvement les différents critères inhérents au concept d'innovation sociale et analysons dans quelle mesure le modèle y répond.

Cette dernière Note d'analyse conclut le dossier PLS consacré aux politiques de relogement des sans-abri. À ce titre, elle répond également aux questions sous-jacentes aux quatre notes qui le composent : quelle place l'enjeu du sans-abrisme, et plus particulièrement celui du relogement, occupe-t-il en Europe ? Assiste-t-on à une transition dans les politiques nationales de relogement des personnes sans-abri ? Cette transition s'inscrit-elle dans une démarche d'innovation sociale ?

Collection « Notes d'analyse » dirigée par Denis Stokkink

