

## Housing First (Belgium, 16-17 mars 2016)

### Implémentation du Housing First en Belgique - Résultats, challenges et perspectives<sup>1</sup>

**Coralie Buxant**

Coordinatrice générale de l'expérimentation Housing First Belgium<sup>2</sup>

#### Introduction

En Belgique, le modèle Housing First est testé depuis septembre 2013 dans le cadre de l'expérimentation Housing First Belgium (HFB)<sup>3</sup>. Pendant 24 mois, une équipe d'évaluation compare l'évolution de locataires accompagnés par les équipes HFB à celle de personnes sans-abri recourant au système d'aide classique. Dans une logique « evidence based policy », l'objectif est de mettre en évidence les conditions d'implémentation (en termes d'efficacité et d'efficience) de pratiques Housing First en Belgique.

Dans ce document, après une brève description du secteur dans lequel s'implémentent ces pratiques Housing First (HF), nous présenterons le processus de construction de l'expérimentation. Une place importante sera donnée aux enseignements tirés de l'évaluation à mi-parcours. Nous décrirons également comment la mise en place de HFB a incité au développement d'innovations multiples tout en mettant à jour des tensions et challenges. Enfin, avec la contribution de différentes instances publiques, nous énoncerons des perspectives pour la phase post-expérimentale.

#### 1. L'inadéquation du système classique pour une partie du public sans-abri

En Belgique, le secteur dédié à la lutte contre le sans-abrisme est principalement tourné vers l'urgence sociale, son renforcement en période hivernale et des formes diverses d'hébergement transitoire.

L'intégration sociale prend la forme d'étapes préparatoires au logement individuel.

Si ce processus « en escalier » convient à certains publics, le constat émis par les institutions de terrain elles-mêmes est identique à celui d'autres pays européens : beaucoup de personnes sans-abri parmi les plus fragiles recourent de manière chronique aux services de l'urgence sociale, sans parvenir à entamer de manière

---

<sup>1</sup> Prepared for the Peer Review in Social Protection and Social Inclusion programme coordinated by ÖSB Consulting, the Institute for Employment Studies (IES) and Applica, and funded by the European Commission.

© ÖSB Consulting, 2016

<sup>2</sup> This paper was prepared in cooperation with: **Fabrizio Leiva-Ovalle** (Federal Public Service - Social integration, Anti-Poverty Policy Unit), **Isabelle Bartholomé** (Department of Social Action, Management of Social Action), **Caroline Beyers** (Department of Welfare, Public Health and Family), **Bernard Jacob** (Federal Coordinator for the reform of mental health care), **Common Community Commission** (Government of the Brussels-Capital Region).

<sup>3</sup> [www.housingfirstbelgium.be](http://www.housingfirstbelgium.be)



suffisamment stable ce parcours d'insertion. Les conditions d'accès à chacune de ses étapes sont autant de freins dans leur progression.

Le secteur a tenté d'ajuster son offre aux limites et besoins rencontrés. Ainsi, en dépassant parfois leur cadre légal de travail, des experts de l'urgence sociale se sont mis à développer des projets utilisant le logement comme outil d'insertion et des services d'hébergement ont développé des projets à bas seuil d'accès. Cela étant, à l'heure actuelle, si certaines de ces initiatives ont pu obtenir un agrément et un financement spécifique, beaucoup restent des projets pilotes marginaux (financés ou non).

## **2. L'implémentation du Housing First en Belgique**

### **2.1. Le modèle Housing First en tant qu'innovation sociale**

Positionnant le logement comme un droit fondamental, Housing First propose un accès immédiat au logement, depuis la rue, sans étapes intermédiaires et sans autres conditions que celles auxquelles est soumis un locataire classique. Ce modèle vient ainsi bouleverser la vision classique du processus d'insertion, d'autant plus qu'il est destiné au public le plus éloigné du logement : un public particulièrement fragilisé par une chronicité du sans-abrisme et des problématiques de santé mentale et d'assuétude. Pour favoriser le maintien dans le logement et le rétablissement, le modèle prévoit un accompagnement adapté, intensif et pluridisciplinaire<sup>4</sup>.

Depuis son lancement à New-York au début des années 1990, ce modèle a été adopté comme politique nationale dans plusieurs pays européens<sup>5</sup>. Il permet un maintien en logement pour plus de 80% des locataires après deux ans<sup>6</sup>. Cette stabilité résidentielle est non seulement favorable à un processus de rétablissement mais permet, en outre, de réduire une série de coûts non négligeables liés notamment aux services de santé<sup>7</sup>.

### **2.2. Un processus bottom-up soutenu par le niveau Fédéral**

En Belgique, c'est l'élaboration du Second Plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2012) qui a créé les conditions permettant l'implémentation de pratiques Housing First sur le territoire. En sollicitant le terrain pour qu'il émette des propositions concrètes à inscrire dans ce plan, la Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la Pauvreté (à l'époque Madame Maggie De Block) a valorisé les suggestions émanant initialement de trois institutions des villes de Gand, Charleroi

---

<sup>4</sup> Tsemberis, S. (2010). Housing First ending homelessness, promoting recovery and reducing costs. In, Gould Ellen and B. O'Flaherty (Eds). How to house the homeless (New York : Russel Sage Foundation).

<sup>5</sup> Notamment en Finlande, au Danemark et en Irlande.

<sup>6</sup> Pour une revue, voir Pleace, N. & Quilgars, D. (2013). Improving health and social integration through Housing First. A review. DIHAL : Délégation Interministérielle à L'hébergement et à L'accès au logement. [http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/improving\\_health\\_and\\_social\\_integration\\_through\\_housing\\_first\\_a\\_review.pdf](http://feantsaresearch.org/IMG/pdf/improving_health_and_social_integration_through_housing_first_a_review.pdf). Pour l'étude menée dans 5 villes européennes « Housing First Europe », voir Busch-Geertsema, V. (2014). Housing First Europe. Results of a European Social Experimentation Project. *European Journal of Homelessness*, 8, 13-28.

<sup>7</sup> L'étude canadienne est particulièrement intéressante sur cet aspect économique : <http://www.mentalhealthcommission.ca/Francais/document/24381/national-homechez-soi-final-report>



et Bruxelles<sup>8</sup>. L'action 76 du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté prévoyait ainsi « la mise en route d'initiatives inspirées de l'approche Housing First dans les cinq plus grandes villes du pays »<sup>9</sup>.

Pour opérationnaliser cette action, des acteurs publics et privés de Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège<sup>10</sup> ont proposé d'associer leurs expertises et leurs réseaux afin d'expérimenter concrètement ces pratiques Housing First. Ce sont ces institutions qui ont elles-mêmes coconstruit et écrit le projet d'expérimentation.

Les soutiens concomitants de la Secrétaire d'État, du Service Public Fédéral-Intégration sociale et de la Loterie nationale<sup>11</sup> (qui apporte les fonds nécessaires), l'expérimentation Housing First Belgium (HFB) débutait en août 2013, pour une durée initiale de deux ans. Afin de consolider les premières observations et d'étendre le modèle, l'expérimentation a été reconduite par l'actuelle Secrétaire d'État, Elke Sleurs, pour une année supplémentaire (jusqu'en juin 2016) en incluant trois nouvelles villes de taille moyenne : Hasselt<sup>12</sup>, Molenbeek-Saint-Jean<sup>13</sup> et Namur<sup>14</sup>. Par ailleurs, en dehors de ce subside fédéral, le projet « Huis Inclusief » mené à Courtrai et le projet Housing First Limburg, mené sur les communes de Hasselt, Genk et Saint-Trond, se sont joints à HFB en permettant la récolte des données auprès de leurs locataires.

Au final, l'expérimentation porte ainsi sur 11 implémentations<sup>15</sup>.

### **2.3 Lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi en Belgique**

En Belgique la lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi est une problématique à laquelle les autorités de tous niveaux accordent leur attention et leurs moyens d'actions. Les engagements consignés dans le Programme national de Réforme de la Belgique pour l'année 2015 (et précédents) témoignent de cette volonté politique.

Néanmoins, force est de constater que le droit au logement, bien que consacré dans la Constitution via son article 23, n'est pas effectif pour un nombre important

---

<sup>8</sup> Le Centre Public d'Action Sociale (CPAS) de Gand, le Relais Social de Charleroi et le SMES-B sur Bruxelles.

<sup>9</sup> En français : [http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa\\_2012\\_fr.pdf](http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_fr.pdf). En néerlandais : [http://www.miiis.be/sites/default/files/doc/fpa\\_2012\\_nl.pdf](http://www.miiis.be/sites/default/files/doc/fpa_2012_nl.pdf)

<sup>10</sup> Anvers : le Centre Public d'Action Sociale – CPAS – (et la Ville, ainsi que le CAW qui assure l'accompagnement) ; Gand : le CPAS (et la Ville) ; Bruxelles : Infirmiers de rue ; Bruxelles : le SMES-B ; Charleroi : le Relais Social de Charleroi et ses partenaires (CPAS, Comme Chez Nous, Relais Santé, SPAD-ACGHP) ; Liège : le Relais Social du Pays de Liège.

<sup>11</sup> Le subside annuel était de 860.000 euros pour les deux premières années et recouvrait les coûts salariaux et de fonctionnement des 6 équipes d'accompagnement, de 3 évaluateurs et d'un coordinateur général. Le subside pour la troisième année s'élève à 1.400.000 euros étant donné l'extension à 3 nouvelles villes et les coûts spécifiques liés à la diffusion des résultats de l'expérimentation. A noter qu'aucun subside n'a été dédié au volet logement.

<sup>12</sup> Le CPAS est le bénéficiaire.

<sup>13</sup> Le CPAS coordonne et confie l'accompagnement en logement aux Infirmiers de rue et au SMES-B.

<sup>14</sup> Le CPAS confie au Relais Social urbain Namurois la coordination du projet et de différents partenaires.

<sup>15</sup> Afin de respecter le processus bottom-up ayant initié la mise en place de l'expérimentation, aucune directive n'a été donnée aux équipes pour leur mise en place. Ce sont les réalités locales (expertises déjà présentes, spécificités du public-cible, moyens disponibles) qui ont guidé l'implémentation du Housing First sur chacun des sites. Il a fallu s'assurer d'une cohérence minimale et du respect des principes fondamentaux du HF.



de nos concitoyens. Cette réalité se reflète, entre autres, via l'indicateur de l'enquête EU-SILC relatif à la déprivation matérielle sévère liée au logement.

Depuis l'année 2012, l'autorité fédérale, en collaboration avec les entités fédérées, a entrepris un travail d'identification et d'analyse des compétences éparpillées dans les différents niveaux de pouvoir relatives au sans-abrisme. Ce travail a abouti à l'élaboration d'un Accord de coopération sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, signé le 12 Mai 2014 sous l'égide du Comité de concertation.

Entre autres éléments majeurs qui constituent cet Accord de coopération, il est à souligner que les parties signataires s'engagent à poursuivre, coordonner et harmoniser leurs politiques de prévention et de lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi sur la base des principes tels que :

- a) Une politique de prévention et de lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi est une politique transversale, globale, intégrée et coordonnée;
- b) La plus grande clarté quant à l'offre existante de services et instruments disponibles, ainsi qu'une visibilité maximale de cette offre;
- c) L'adoption d'une définition commune du sans-abrisme;
- d) La création d'outils de concertation et gouvernance pour mieux gérer l'urgence sociale notamment en période hivernale;
- e) L'investissement dans l'innovation sociale, entendue comme processus par lequel, eu égard aux besoins sociaux, de nouvelles réponses orientées vers le logement, la santé et la réinsertion sociale des sans-abri sont apportées;
- f) Une meilleure coordination et harmonisation des données disponibles.

#### **2.4. Le processus d'évaluation**

HFB doit mettre en évidence les conditions d'efficacité et d'efficience (incluant donc une analyse économique du rapport coûts-impacts)<sup>16</sup> du Housing First en Belgique. Ces observations prendront notamment la forme de recommandations pratiques destinées aux institutions voulant initier des pratiques HF<sup>17</sup>.

Sous la supervision de la coordinatrice générale et scientifique HFB, une équipe d'évaluation<sup>18</sup> assure un suivi longitudinal des locataires accompagnés en logement par les équipes sur chacun des 11 sites pendant 24 mois (N = 141<sup>19</sup>). Cette équipe

---

<sup>16</sup> Sous la responsabilité d'un institut universitaire disposant d'une expertise spécifique en économie de la santé.

<sup>17</sup> Un premier tome est déjà disponible, sur demande, en français et en néerlandais dans une version provisoire.

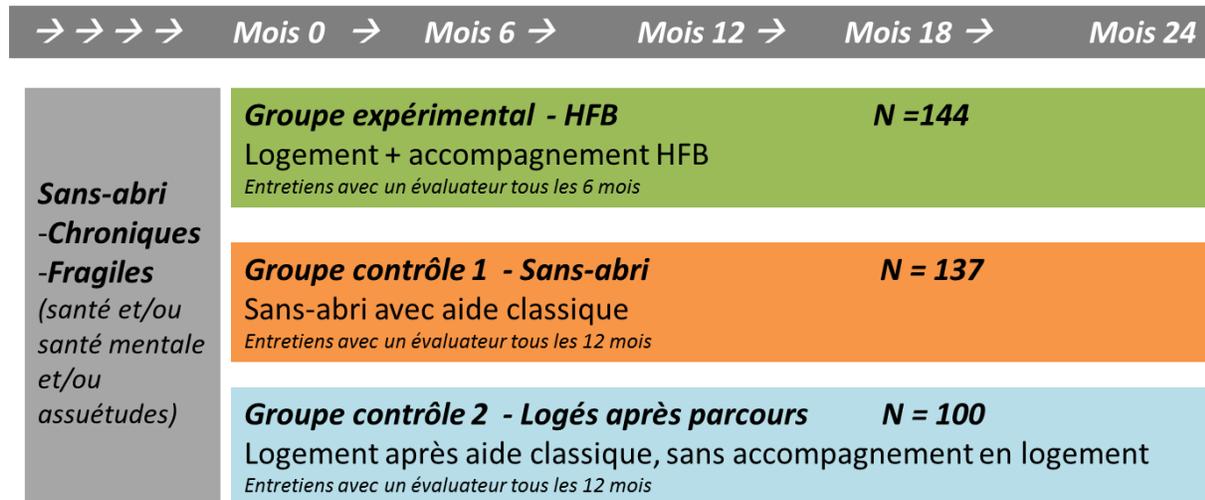
<sup>18</sup> Cette équipe est composée de trois évaluateurs (un par Région) engagés au sein de centres d'appui et d'observatoires du secteur sans-abrisme : le *Steunpunt Algemeen Welzijnswerk*, l'*Observatoire de la grande précarité et de l'exclusion du logement du Relais Social de Charleroi*, le *Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté* pour les 2 premières années et ensuite la *Strada* pour la dernière année. En choisissant ce type d'instituts et non pas une université externe, les porteurs de l'expérimentation souhaitent renforcer la portée de l'évaluation sur le terrain ; ces centres d'appui ayant une expertise spécifique et un langage commun au terrain qui n'est plus à démontrer.

<sup>19</sup> Les équipes incluent toujours de nouvelles personnes en logement mais celles-ci ne sont plus concernées par le processus évaluatif. Actuellement, le total s'élève à 144 personnes. Pour juin 2016, l'objectif est de 150.



compare l'évolution de ce groupe expérimental à celle de deux groupes contrôle<sup>20</sup> (voir description dans l'illustration ci-dessous).

## Follow-up de 3 groupes (près de 380 personnes)



Des données auto-rapportées sont récoltées lors d'entretiens dirigés à partir d'un questionnaire unique<sup>21</sup>. Un autre questionnaire est destiné aux équipes d'accompagnement qui y décrivent leur travail quotidien et donnent leur appréciation de l'évolution du locataire (confrontation des points de vue). Des focus groups menés avec les équipes HFB et des acteurs externes à l'expérimentation ainsi que des entretiens plus libres avec certains profils de locataires apportent un volet plus qualitatif à l'évaluation.

Pour la Belgique, le suivi longitudinal des deux groupes contrôle est déjà en soi une source inédite d'informations permettant de documenter le parcours du sans-abri au travers de l'offre classique d'aide.

### 3. Premiers résultats

A l'heure actuelle, tous les participants ne sont pas encore depuis 24 mois dans le programme HFB. Toutefois, à partir d'une sélection de données partielles, nous avons déjà un aperçu intéressant des spécificités et limites du circuit classique de l'aide aux personnes sans-abri en Belgique ainsi que de la plus-value que les pratiques HF peuvent apporter. Quelques messages-clés sont cités dans l'encadré ci-dessous et ensuite développés dans le texte ci-après.

<sup>20</sup> Bien que le principe de randomisation soit incontestablement le plus valide d'un point de vue scientifique, cette méthode n'a pas été retenue ici par les porteurs HFB. Ils assument la responsabilité de la constitution du groupe expérimental et ont confié la constitution des groupes contrôle à l'équipe d'évaluation.

<sup>21</sup> Ce questionnaire est composé d'une cinquantaine d'indicateurs, dont notamment d'échelles mesurant l'autonomie, le bien-être, l'estime de soi, l'appropriation du logement, la fréquentation des services d'aide, etc.



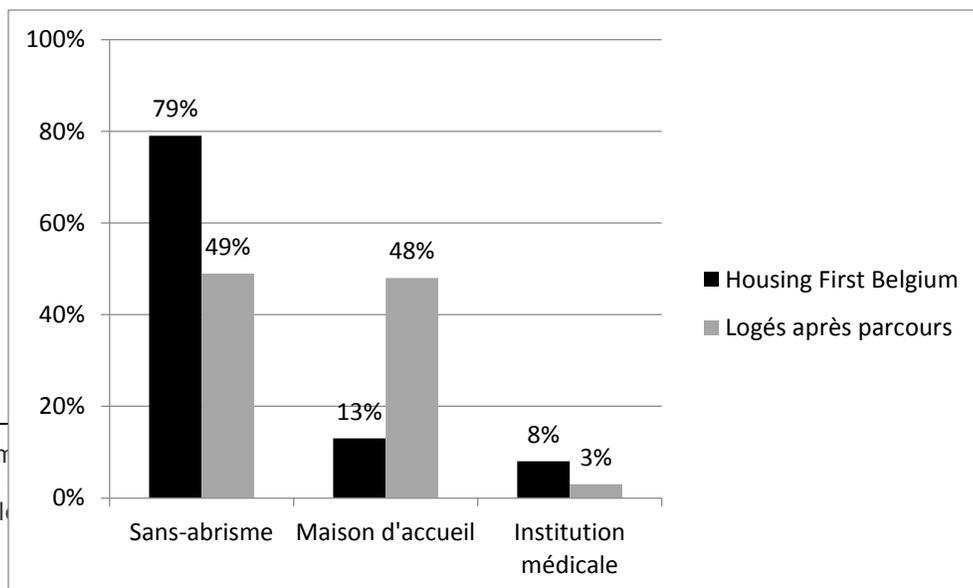
### Messages- clés issus des premières observations

1. Le public qui intègre un logement par le système classique a un profil spécifique :
  - sans-abrisme de courte durée
  - fragilité de santé moins importante
2. HFB facilite l'accès au logement pour un public moins concerné par ce système classique :
  - sans-abrisme de longue durée
  - grande fragilité de santé
3. La perspective du logement motive l'accès aux droits sociaux et l'accompagnement en facilite le recours.
4. Le système classique d'aide est davantage associé au parc locatif privé et HFB au parc locatif public. Or, l'accès aux logements sociaux présente des avantages a priori favorables à la stabilité en logement.
5. HFB permet une amélioration de l'état de santé plus importante que dans le système classique d'aide. En situation de sans-abrisme, l'état de santé se détériore.

### 3.1. Observations à M0

#### a/ Les sans-abri intégrant un logement par le système classique proviennent peu de la rue

Il a été difficile pour l'équipe d'évaluation de trouver des personnes intégrant un logement directement depuis la rue, via le parcours d'aide classique (groupe contrôle logé). Cette difficulté reflète une réalité du parcours fréquemment emprunté par le sans-abri actuellement en Belgique ; la maison d'accueil<sup>22</sup> reste une étape préalable au logement (voir graphique ci-dessous).



<sup>22</sup> Héberger structure soutien l



Graphique 1. Situation résidentielle la semaine précédant l'entrée en logement.

## b/ Les sans-abri intégrant un logement par le système classique ne sont pas des sans-abri chroniques

Malgré son effort, l'équipe d'évaluation a été confrontée à une grande difficulté pour trouver des personnes ayant un long parcours de vie en rue et intégrant un logement via le système classique d'aide. C'est ici à nouveau le reflet d'un filtre sélectif du système classique d'aide aux personnes sans-abri.

	HFB	Sans-abri	Logés après parcours
<b>Moyenne (Ecart-type)</b>	64 mois (58)	58 mois (75)	17 mois (24)
<b>Médiane</b>	43 mois	31 mois	6 mois
<b>Pourcentage de participants ayant passé au moins 1 an (cumulé) en situation de sans-abrisme</b>	91%	72%	58%

Tableau 1. Durée de la situation de sans-abrisme cumulée tout au long de la vie.

## c/ Le logement et l'accompagnement incitent au recours aux droits sociaux

Afin de pouvoir payer son loyer, le candidat locataire doit avoir accès à ses droits. Cela étant, les données disponibles montrent qu'un nombre non négligeable de personnes sans-abri (22%) ne recourent pas à certains de ceux-ci, ce qui leur permettrait pourtant de bénéficier d'un Revenu d'Insertion Sociale<sup>23</sup>.

En outre, seules 58% des participants sans-abri sont en possession d'une carte d'identité (par comparaison à 76% et 74% respectivement parmi les locataires HFB et le groupe contrôle logé).

Ces observations laissent penser que le logement peut être un bon moteur pour redynamiser le recouvrement des droits sociaux. Notons que les équipes HFB réalisent déjà un accompagnement administratif avant même l'entrée en logement du candidat. Certaines démarches, grâce à des collaborations spécifiques nouées dans le cadre de l'expérimentation, ont même pu parfois être accélérées.

Enfin, notons le pourcentage élevé de participants bénéficiant d'allocations liées à un handicap reconnu (entre 12% et 27%).

## d/ Les personnes aux problématiques de santé les plus fragiles ne sont pas celles qui intègrent un logement via le processus classique

Dans les trois groupes concernés, des problématiques importantes de santé physique sont rapportées par les participants ; lesquels sont peu nombreux à suivre un traitement adéquat (lorsque celui-ci est connu, ce qui n'est pas toujours le cas). Ainsi, quel que soit le groupe, environ 50% des participants rapportent une pathologie de santé physique aigüe ou chronique nécessitant des soins<sup>24</sup>. Les problématiques de santé mentale (avec diagnostic et toujours rapporté par le participant lui-même) ont une prévalence d'environ 40% dans les 3 groupes. Mais

<sup>23</sup> Le Centre Public d'Action Sociale de chaque commune belge a pour mission de garantir le droit à l'intégration sociale à toute personne ne disposant pas de moyens d'existence suffisants, selon les modalités prévues par la loi. Le montant mensuel net est de 833, 17 euros pour une personne isolée (y compris une personne sans-abri).

<sup>24</sup> Il s'agit de données rapportées par le répondant lui-même lors de l'entretien avec l'un des trois évaluateurs. Ces informations sous-estiment très certainement la réalité.



les problématiques les plus lourdes se retrouvent au sein du groupe HFB (ex. : 11% des locataires présentent un diagnostic de schizophrénie, ce qui est largement surreprésenté par rapport aux deux groupes contrôles, tous deux sous 5%). Les problématiques d'assuétude sont, quant à elles, nettement moins représentées au sein du groupe contrôle logé (37% contre 58% pour HFB et 66% pour le groupe sans-abri). L'observation est similaire pour les situations de double diagnostic (près de 30% au sein de HFB et du groupe sans-abri pour moins de 20% dans le groupe contrôle logé).

Enfin, de manière attendue, la chronicité du sans-abrisme n'est pas favorable à l'état de santé. Ainsi, on constate que, au plus le temps passé en situation de sans-abrisme tout au long de la vie a été long, au plus la situation de santé mentale est dégradée<sup>25</sup> et la personne perçoit avoir besoin d'aide dans la plupart des domaines de sa vie<sup>26</sup>.

### **e/ Le système d'aide classique accède plus facilement au parc locatif privé**

Les logements HFB ont principalement été captés dans le parc locatif public social (54%) alors que, via le processus classique d'aide, les personnes sans-abri intègrent principalement le parc locatif privé (55%). Dans le contexte de HFB, ce sont principalement des accords spécifiques et limités (sous forme de dérogations) qui ont été conclus<sup>27</sup>. Le logement social public est, en Belgique, confronté à une incapacité à absorber les listes d'attente.

Cela alors que ce type de logement présente des avantages favorables au maintien en logement<sup>28</sup>.

---

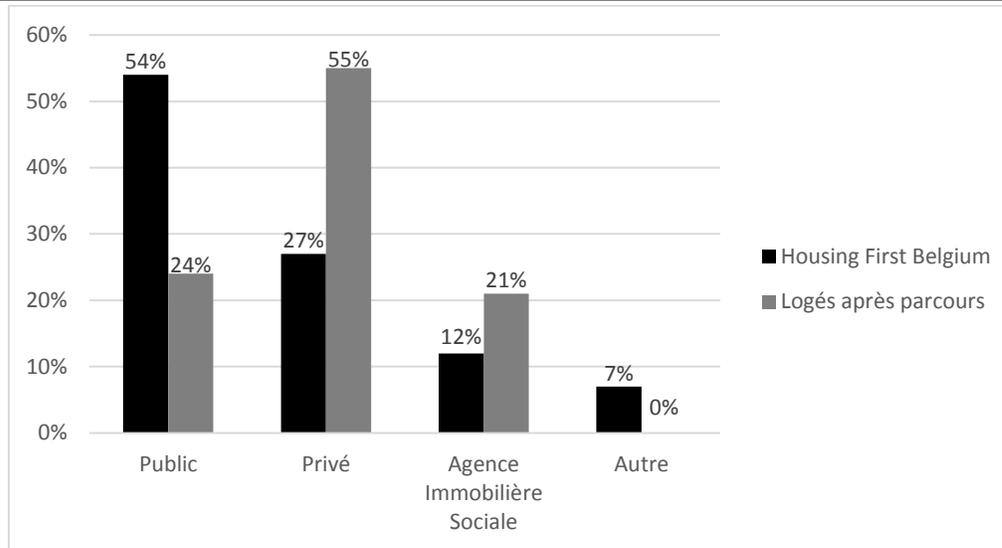
<sup>25</sup>  $r = - .12$  ( $p < .05$ )

<sup>26</sup>  $r = - .17$  ( $p < .05$ )

<sup>27</sup> Quelle que soit la région, de manière quelque peu avantagée en Flandre, rendre prioritaire l'accès au logement pour un public-cible en situation d'urgence sociale/pour des raisons de cohésion sociale est possible. Mais le recours à cette dérogation implique un choix sous-tendant une hiérarchisation des souffrances sociales ; l'offre restant largement insuffisante. Il reste que les préjugés concernant ce public-cible ont la vie dure (également dans les logements sociaux).

<sup>28</sup> Le montant du loyer est significativement moins élevé :  $M = 256€$  (public),  $M = 407€$  (privé) ; idem pour le montant de la garantie locative :  $M = 551€$  (public),  $M = 861€$  (privé). Les contrats de bail sont plus longs dans le parc locatif public (seuls 27% des locataires signent un contrat d'un an ou moins, contre 52% des locataires inscrits dans le parc locatif privé). Enfin, notons la situation intermédiaire des Agences Immobilières Sociales sur ces variables : montant du loyer,  $M = 310€$  ; montant de la garantie locative,  $M = 676€$  ; et seulement 20% des locataires signant un contrat de bail d'un an ou moins.





Graphique 2. Répartition des parcs locatifs en fonction du groupe de locataires (en pourcentage)

Notons que, afin de répondre au mieux aux besoins spécifiques des participants, les équipes HFB ont par ailleurs développé d'autres formules de logement considérées comme les plus adéquates à certains profils (voir la catégorie « autre » mentionnée sur le graphique 2 : il s'agit de maisons de repos et d'Initiatives d'Habitation Protégée destinées aux personnes en perte d'autonomie). Ces types de logement, parce qu'ils sont pérennes et associés à l'accompagnement des équipes HFB, respectent les principes du modèle.

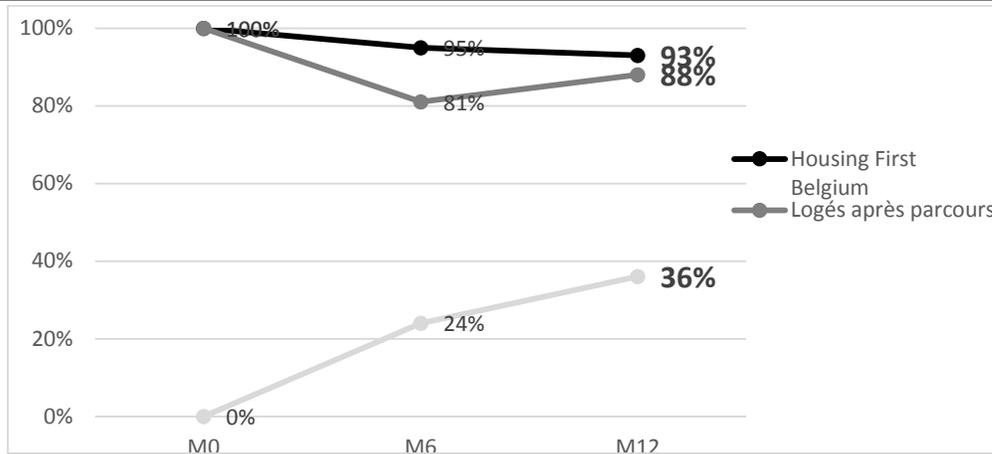
### 3.2. Observations après un follow-up de 12 mois

#### a/ Les sans-abri chroniques fragiles sont capables d'habiter, directement depuis la rue.

Après une première année de fonctionnement, et à partir des données partielles disponibles (à l'heure où ces lignes sont écrites, tous les participants n'ont pas encore atteint 12 mois en logement) 93% des locataires HFB sont toujours en logement<sup>29</sup>. C'est un premier indicateur d'efficacité des pratiques Housing First mises en place en Belgique. Pour les participants qui sont depuis 12 mois dans l'expérimentation, les situations résidentielles à M12 sont précisées dans le graphique 4.

<sup>29</sup> Ce calcul ne tient pas compte des personnes décédées. Certaines ont séjourné en prison ou en centre de cure mais le loyer a été assumé au cours de ces périodes d'institutionnalisation, ce qui leur a permis de réintégrer leur logement. Ces personnes sont donc comptabilisées comme toujours en logement.





Graphique 3. Situation résidentielle après 12 mois dans l'expérimentation (données partielles).

Le taux de maintien en logement pour les participants du groupe contrôle logé est lui également positif (88%) mais probablement moins surprenant ; ces personnes, pour beaucoup issues d'un centre d'hébergement de longue durée, ont été préparées à la vie en logement individuel.

Quant au système classique d'aide, il ne permet qu'à 36% du public sans-abri chronique et fragile d'accéder à un logement en 12 mois. S'agit-il d'un sous-groupe spécifique (présentant peut-être davantage de similitudes avec le groupe contrôlé logé ? Nous serons en moyen de le tester au terme du follow-up.

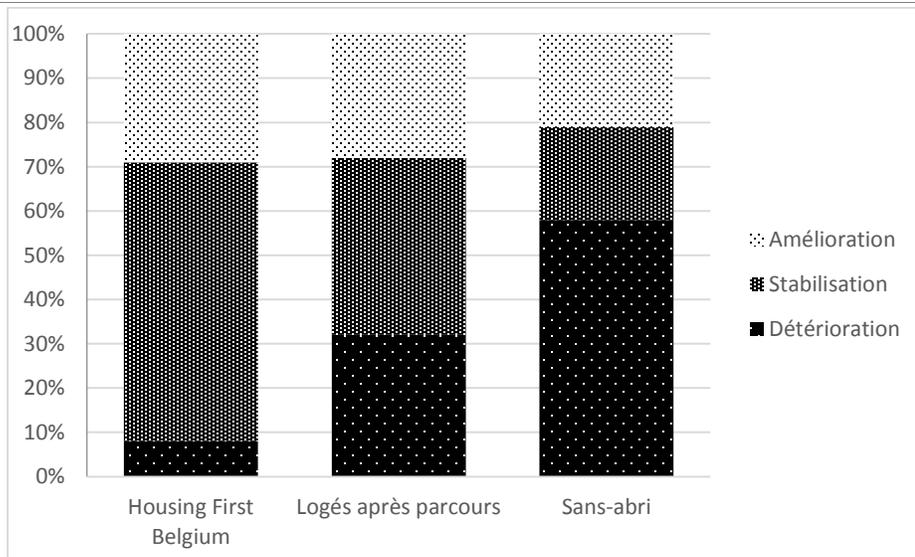
#### **b/ L'état de santé se dégrade en rue mais se stabilise dans HFB**

Après 12 mois en logement, le bien-être des locataires accompagnés par les équipes HFB s'améliore davantage (à partir de mesures auto-rapportées) que dans les deux groupes de comparaison. On constate une évolution positive de l'estime de soi, de l'autonomisation, de l'état de santé (compliance aux traitements), une diminution de la fréquentation des hôpitaux<sup>30</sup> et l'entame de démarches d'activation sociale (activités d'intégration, formations qualifiantes, etc.). Cela alors les premiers mois en logement ne sont pas nécessairement propices à une telle évolution positive. On peut donc émettre l'hypothèse d'une évolution plus nette entre M12 et M24.

Le graphique 4 présente cette évolution comparée au sujet de la santé mentale (ne sont repris que les personnes ayant déclaré une problématique de santé mentale à M0). De manière attendue, la détérioration la plus importante s'observe auprès des personnes sans-abri. La tendance est la même au sujet de la santé physique et des problématiques d'assuétude.

<sup>30</sup> Ce type d'observation sera chiffré dans l'analyse économique finale.





Graphique 4. Comparaison de la situation de santé mentale des trois groupes après M12.

## 4. L'impact de l'implémentation Housing First Belgium sur le secteur existant

### 4.1. La confrontation de paradigmes

Si Housing First est un modèle innovant, efficace et efficient, les pratiques classiques d'aide aux personnes sans-abri sont-elles dépassées, inefficaces et trop coûteuses ? Avec de tels sous-entendus, Housing First Belgium a naturellement endossé la figure de concurrent (idéologique et financier).

Les porteurs du projet et leurs équipes ont consacré beaucoup de temps à la diffusion la plus stratégique de leurs pratiques ; affirmer les fondamentaux du modèle face à ceux qui tout à coup prétendaient « faire du Housing First » depuis toujours, présenter la complémentarité face à ceux qui craignaient qu'on ne leur « pique » leur public, dépasser la crainte de l'extrémisme du Housing First en proposant d'oser tous le logement dans une politique commune « housing led ». C'est aussi le fonctionnement concret des équipes HFB sur le terrain qui, au-delà du discours théorique, a permis, avec le temps, d'apaiser certaines craintes même si, à l'aube des négociations post-expérimentales les inquiétudes reprennent.

*« Le Housing First permet aux soignants de voir qu'il est possible de travailler avec une population avec laquelle un certain découragement se fait sentir. (...) Certains acteurs nous ont dit découvrir à travers le projet qu'il est possible de travailler avec ce public considéré comme condamné à mourir en rue et auquel ils auraient fermé les portes. » (Travailleur social HFB – Bruxelles).*

### 4.2. Un terreau d'innovations multiples

Housing First Belgium n'a pas la prétention de mettre en évidence de nouvelles problématiques ni de les solutionner définitivement. Il sert d'effet de loupe aux réalités déjà vécues par le secteur et de laboratoire social pour tester de nombreuses pistes. La pression à la performance ressentie en contexte d'expérimentation a un effet de catalyseur. Citons ici quelques exemples.



- La philosophie même de l'accompagnement HF incite à remettre en question les références habituelles du travailleur social HF mais aussi potentiellement de tout travailleur social. Cela peut servir de base à une formation continue.
- Assurer un accompagnement global implique la mise en place d'équipes pluridisciplinaires, ou de conventions de collaboration avec les secteurs de la santé et de la toxicomanie. Une autre option, résolument innovante, testée dans HFB, est la constitution d'équipes pluri-institutionnelles (des travailleurs détachés d'institutions issues de secteurs différents). Le challenge est alors d'assurer une cohérence autour des principes HF et au-delà des philosophies institutionnelles.
- HF présente le sans-abri chronique fragile sous un jour nouveau. Il est capable d'habiter. Des préjugés tombent.
- La difficulté d'accéder à du logement salubre à loyer modéré a dynamisé la créativité des équipes HFB. Citons quelques exemples :
  - Comme outil de négociation avec certains propriétaires (privés ou publics), le bail glissant a parfois été utilisé. Notons toutefois qu'en l'absence d'un subside spécifique pour soutenir les institutions se lançant dans ce type de pratique, cette formule présente une prise de risques que peu peuvent assumer.
  - La collaboration avec des investisseurs privés qui ont confié la gestion d'un immeuble rénové pour le projet à une Agence Immobilière Sociale.
  - Le nouveau métier de capteur-logement qui s'est depuis déjà développé en dehors de HFB.
  - L'occupation précaire de logements publics sociaux en attente de rénovations, avec un accord assurant le glissement vers un logement adéquat et un bail classique.
  - L'analyse de faisabilité de la construction de logements modulaires (construction de qualité à faible coût).
  - Le recours à des institutions de séjour à long-terme (ex. : maison de repos) tout en respectant les principes HF.
- L'insertion socio-professionnelle peut être appréhendée avec le modèle Working First, philosophie similaire à celle du HF et issue de secteur de la santé mentale. Une des équipes HFB a créé ce nouveau métier.

## 5. Perspectives

Housing First Belgium force une (re)mise en question tant pratique que politique et invite à penser plus adéquatement (en termes d'efficacité et d'efficience) la lutte contre le sans-abrisme. Quelle politique mener pour n'exclure personne des possibilités d'intégration sociale ?

Tout le monde le savait lors du lancement de l'expérimentation HFB, la Secrétaire d'Etat s'engageait le temps de la phase-test et attendait des Régions qu'elles s'investissent à la suite. Nous sommes arrivés à ce moment décisif. Sont souhaités le maintien et le développement des équipes HF à partir des pionniers issus du HFB, une facilité d'accès au logement pour ce public cible très éloigné du logement ainsi qu'une gouvernance et un partage d'expérience au niveau fédéral<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> La Fondation Roi Baudouin a lancé un cycle d'intervisions à destination des équipes HFB et, à partir des documents qui en seront issus, à destination plus large des futures équipes HF en Belgique. Ce projet est soutenu jusque fin 2017, ce qui ouvre des perspectives au-delà de l'expérimentation.



Les conditions favorables à l'expansion du modèle Housing First sont-elles à présent réunies ?

Nous avons demandé à plusieurs instances publiques concernées par la thématique de proposer quelques perspectives à partir de leur champ de compétences.

*« Il y a énormément de secteurs et d'associations qui veulent que notre projet accueille des personnes qui viennent de chez eux. (...) il y a les personnes qui sortent de prison, les personnes qui sortent de maisons d'accueil, les personnes qui sortent de l'hôpital... » (Travailleur social HFB Bruxelles).*

*« À un moment, on s'est dit, il faut faire attention à ne pas devenir un fourre-tout. Et on se débarrassait vers le projet de patients psychiatriques lourds à la rue depuis longtemps. (...) on n'est pas la poubelle des hôpitaux, on n'est pas là pour tout prendre... Mais ce n'est pas facile parce que tout le monde mérite cet accompagnement dans le logement ». (Travailleur social HFB – Liège).*

### **5.1. Perspectives du point de vue du Service Public de Programmation – Intégration Sociale**

Au moment de la rédaction du Host Country Discussion Paper, le Troisième Plan fédéral de lutte contre la pauvreté fait encore l'objet de travaux préparatoires au sein du gouvernement fédéral et des administrations concernées.

Toutefois, en ce qui concerne la lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, la volonté politique de la Secrétaire d'État en charge de la lutte contre la pauvreté et de la politique des grandes villes s'est clairement exprimée dans le cadre de sa Note de politique générale<sup>32</sup>.

L'action de l'autorité fédérale sera axée sur la création des synergies entre la politique de lutte contre la pauvreté et la politique des grandes villes. Ainsi, une attention particulière sera accordée à la situation relative à l'accueil hivernal des sans-abris, aux structures d'accueil pour les personnes en situation de crise et au soutien de projets comme « housing first ». Plus que par le passé, les CPAS seront également impliqués en tant que partenaires actifs dans ces contrats de « ville sociale ».

Outre l'organisation et la coordination de l'accueil de deuxième ligne auxquelles l'autorité fédérale est tenue, le SPP Intégration Sociale a pour mission d'élaborer une politique de réforme pour les prochaines années visant à remplacer peu à peu « le management de crise » comme mode de fonctionnement par défaut, par des solutions durables et stables basées sur une approche « housing-led ».

Dans la perspective de la présidence néerlandaise au cours de la première moitié de 2016, un appel a été lancé autour de thèmes ayant une réelle pertinence urbaine et une urgence sociale, et susceptibles d'être abordés en priorité dans l'Agenda urbain européen.

Des discussions sont en cours avec le Benelux afin de soutenir l'échange de connaissances et d'expériences entre les villes et les autres niveaux en matière d'approche de la pauvreté infantile.

La conférence de clôture de l'expérimentation sociale Housing First Belgium qui se tiendra le 9 Juin 2016 (organisée en collaboration avec la FEANTSA) sera une autre opportunité pour lancer un message résolu appelant à lutter contre le sans-abrisme

<sup>32</sup> Chambre des représentants de Belgique. Note de politique générale : Politique scientifique. Personnes handicapées. Politique des grandes villes. Égalité des chances. Lutte contre la pauvreté. 4 novembre 2015.



et l'absence de chez-soi. Ce message porterait une recommandation en faveur de l'implémentation des stratégies nationales et régionales basées sur le logement. Le Benelux, en accord avec son engagement européen, pourrait soutenir activement cet appel.

## **5.2. Perspectives du point de vue de la Réforme des Soins en Santé Mentale (Psy 107)**

La Réforme des Soins en Santé Mentale initiée par les entités fédérales, régionales et communautaires vient modifier profondément le paysage et la philosophie de prise en charge des usagers avec une problématique de santé mentale et/ou psychiatrique. Le modèle oriente les pratiques vers une vision se centrant sur une prise en charge communautaire et vers le rétablissement, et ce, en transformant une partie de l'offre hospitalière en soins au plus près du quotidien et du cadre de vie de l'utilisateur. Cette philosophie implique une prise en compte de tous les intervenants qui formalisent un travail en réseau, où la concertation est une des bases du travail. La finalité est le maintien des personnes au sein de leur environnement et de leur tissu social d'origine par la mise en place de parcours thérapeutiques individualisés.

Pour ce faire, le modèle que nous mettons en place en Belgique se caractérise par cinq fonctions (reprenant les acteurs de la première ligne, des équipes mobiles, de la formation et l'insertion professionnelle, du milieu hospitalier et du logement) qui viennent comme un modèle symbolisant le réseau de services alternatifs.

Celui-ci a comme originalité d'associer, au sein d'une vision globale et intégrée, l'ensemble du dispositif en intégrant les ressources hospitalières et développées dans la communauté, qu'ils soient directement en lien avec la santé mentale ou non. Sur une zone déterminée, l'ensemble des intervenants présents met en place des stratégies pour répondre à l'ensemble des besoins en santé mentale de la population de ce territoire, sans discrimination. Le réseau ainsi construit est multidisciplinaire et basé sur des modalités d'intervention flexibles.

Les acteurs de l'action sociale prennent une place prépondérante et plus encore pour certains publics qui, bien souvent, associent problèmes de santé mentale et pauvreté.

## **5.3. Perspectives du point de vue de l'Administration de l'Action Sociale en Wallonie**

La lutte contre la pauvreté fait partie intégrante des politiques wallonnes depuis de nombreuses années. Les dispositifs existants visent des « publics cibles » identifiés au fil du temps (sans-abris, personnes en grande désaffiliation sociale, personnes surendettées, ...). La volonté du Plan de lutte contre la pauvreté est de compléter ces dispositifs par une politique intégrée visant toute personne vivant ou susceptible de vivre dans un état de pauvreté. Son objectif est d'augmenter les leviers qui ont un effet direct sur la situation de déprivation matérielle des personnes. Les dispositifs publics d'action eux-mêmes doivent être évalués afin de permettre une adaptation des réponses aux besoins et aux situations. Il convient de développer des dispositifs permettant d'embrasser l'ensemble des paramètres sociaux et économiques à l'œuvre dans les mécanismes de paupérisation. Le Housing first n'est pas une mesure qui figure dans le plan wallon, mais bien dans la déclaration de politique régionale qui prévoit de: « mener une vaste réflexion sur la prise en charge des sans-abris, en continuant à soutenir les actions d'accueil dans les abris de nuit et, en fonction des disponibilités budgétaires, en initiant une



politique de relogement prioritaire (Housing First) qui consiste en un accès rapide au logement couplé à un accompagnement personnalisé. » La Wallonie poursuivra le financement des équipes wallonnes Housing First, tout en maintenant le dispositif d'aide actuel (abris de nuit, maisons d'accueil, ...). La Wallonie sera particulièrement attentive à mener une politique cohérente et transversale en matière d'action sociale et de logement afin de pallier à l'absence de logements sociaux ou privés décentes à prix locatif modéré, absence qui constitue un frein important à l'extension du projet Housing First en Wallonie. Les capteurs logements mis en œuvre par les relais sociaux, s'articulent déjà avec les projets Housing First existant et seront également pérennisés.

#### **5.4. Perspectives du point de vue de l'administration de la Commission Communautaire Commune en Région de Bruxelles-Capitale**

La Région de Bruxelles-capitale entend accentuer l'intégration du secteur du logement dans les politiques de lutte contre le sans-abrisme. Ce processus doit s'opérer via des programmes spécifiques de type « Housing first », mais aussi via d'autres méthodologies. Le point essentiel étant l'accent qui doit être mis entre le croisement du secteur du sans-abrisme et celui du logement.

Le simple fait de disposer d'un domicile autonome ne suffit toutefois pas à assurer le maintien en logement du public sans-abri. Celui-ci présente en effet des caractéristiques psycho-sociales qui le rendent particulièrement vulnérable. Les problèmes de santé-mentale et d'addiction sont l'obstacle principal et doivent faire l'objet d'un accompagnement spécialisé.

De plus, par définition, les sans-abri rencontrent des problèmes aigus en matière d'accès à un revenu et aux droits sociaux. L'accompagnement doit ainsi également pouvoir aboutir à l'ouverture du droit à des revenus de substitution ou à leur maintien. D'autres droits doivent pouvoir être ouverts et maintenus (accès aux soins de santé, aux services, etc.).

La Région de Bruxelles-capitale va initier (ou prolonger) au cours de la législature : des projets de type « housing first » (lancés en 2015). Ces programmes étaient préalablement soutenus par le niveau fédéral (la participation fédérale s'arrêtera en 2016). Le budget régional atteint les 500.000 €. Les résultats de l'évaluation intermédiaire permettront de relancer son financement pour les années suivantes. D'autres outils (sont) seront développés comme le « bail glissant », la mise en place d'incitatifs financiers pour les Agences Immobilières Sociales qui logent des sans-abri, des dispositifs de priorisation des sans-abri au niveau de l'accès au logement social et notamment dans le cas des femmes victimes de violences conjugales, la création en 2016 d'une cellule « Capteur de logement », le renforcement des « allocations de relogement » destinées aux sans-abri.

Fin 2015, le Gouvernement a adopté une note de politique générale en matière de lutte contre le sans-abrisme. Cette note prévoit une révision de l'ordonnance de 2002 « action sociale ». La révision permettra la création d'un « Bureau d'Insertion sociale » (350.000 €/an) dont la fonction sera l'accompagnement individuel des sans-abri vers l'ouverture de leurs droits sociaux (en collaboration avec les CPAS) et vers l'accès au logement.

La nouvelle ordonnance prévoit également une intense réorganisation du secteur de l'accueil d'urgence et de sa coordination avec les dispositifs d'insertion sociale.



### **5.5. Perspectives du point de vue de l'administration Welzijn en Samenleving (Bien-être et Société). Département Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (Bien-être, Santé publique et Famille) de la Région flamande.**

Le plan d'action flamand contre la pauvreté 2014-2019 accorde une attention particulière à la lutte contre le sans-abrisme et à la prévention de ce phénomène.

Le Gouvernement flamand met également l'accent sur la qualité du logement.

Le Gouvernement flamand entend combattre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi au travers d'une approche globale.

Pour mettre au point cette approche, le Gouvernement flamand a choisi d'élaborer un parcours s'appuyant sur la collaboration entre les différents domaines politiques et les nombreux acteurs de terrain.

Tous les préparatifs sont actuellement en cours en vue du lancement de ce parcours.

Les grands principes dont s'inspire l'approche globale flamande sont énumérés ci-dessous.

La vision flamande part premièrement des cinq objectifs validés au niveau européen, à savoir :

- personne ne devrait se voir contraint de dormir à la rue en raison de l'absence de services d'accueil adaptés à sa situation ;
- personne ne devrait se voir contraint de rester en centre d'accueil plus longtemps que nécessaire en raison de l'absence de possibilités d'accession à un logement (accompagné) ;
- personne ne devrait quitter une institution sans qu'un suivi suffisant et une solution de logement ne lui soient proposés ;
- personne ne devrait être expulsé en raison de l'absence de possibilités d'accompagnement et de logement ;
- aucun jeune ne devrait se retrouver sans logement du fait de son passage à l'âge adulte.

Le Gouvernement flamand adopte par ailleurs une vision à long terme, basée sur une approche préventive claire. Ce choix implique de se concentrer sur le logement.

La vision à long terme répond également à l'évolution constante de la problématique du sans-abrisme et de l'absence de chez-soi. La politique est donc remaniée en permanence. Et une vision à long terme permet de tenir compte des changements et tendances qui interviennent dans la société.

Le Gouvernement flamand privilégie une politique intégrée qui reflète la notion de responsabilité partagée.

En Flandre et à Bruxelles, l'accueil des sans-abri est assuré par plusieurs niveaux de pouvoir et par plusieurs secteurs. Le combat contre le sans-abrisme est une matière intersectorielle et interrégionale. Un regard sectoriel est même néfaste, tout comme le serait une approche unilatérale flamande. Le Gouvernement flamand a explicitement choisi d'aborder cette problématique de façon intégrale : les différents niveaux de pouvoir doivent se partager cette mission. Les diverses administrations s'y sont déjà engagées. L'accord de coopération entre l'État fédéral,



les Communautés et les Régions prévoit en effet un renforcement de la collaboration dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi. Pour aboutir, l'approche nécessite un haut niveau de collaboration. La collaboration ne lie donc pas seulement les différents niveaux de pouvoir (fédéral, communautaire, régional et local) mais aussi certaines ONG.

L'approche globale sera enfin soutenue par deux voies parallèles. D'une part, le monitoring, car une politique solide repose sur un monitoring solide. Un parcours sera aussi élaboré à cet effet. D'autre part, l'investissement dans les possibilités d'innovation. Le Gouvernement flamand continue de miser sur les projets innovants et estime devoir accorder une place aux expériences telles que Housing First Belgium.

