



Commission  
européenne



Examen par les pairs  
en matière de  
protection sociale  
et d'inclusion sociale

## Housing First (Logement d'abord)

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Belgique, 16–17 mars 2016

La présente publication est financée par le Programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) 2014-2020.

Le Programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) 2014-2020 est un instrument de financement géré directement par la Commission européenne pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 en soutenant financièrement les objectifs de l'Union que sont la promotion d'un taux élevé d'emplois durables et de qualité, la garantie d'une protection sociale adéquate et décente, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, et l'amélioration des conditions de travail.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :  
*<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=fr>*

# Housing first (Logement d'abord)

VOLKER BUSCH-GEERTSEMA

ASSOCIATION POUR LES RECHERCHES SOCIALES ET LA PLANIFICATION SOCIALE  
INNOVANTES (GISS)

## RAPPORT DE SYNTHÈSE

**Commission européenne**

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion  
Manuscrit terminé en mai 2016

Le présent rapport a été élaboré pour la Commission européenne par :



© Illustration en couverture: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission ne sont responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Pour de plus amples informations sur les examens par les pairs, veuillez consulter :  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>.

*Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.*

**Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits  
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa(<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

ISBN 978-92-79-59127-3

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/089978

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

# Table des matières

Résumé	5
A. Le contexte politique sur le plan européen	7
B. La politique du pays hôte – Housing First Belgium	17
C. Politiques et expériences dans les pays similaires. Contributions des parties prenantes	20
D. Principales questions évoquées pendant la réunion	23
E. Conclusions et leçons apprises	28
Références	32





# Résumé

Lors de l'examen par les pairs qui s'est déroulé à Bruxelles les 16 et 17 mars 2016, on a évoqué les résultats du programme national belge dénommé Housing First Belgium (HFB) (Logement d'abord), lequel visait à mettre en œuvre et à tester l'approche Housing First. Housing First permet un accès rapide à un logement permanent ainsi qu'une assistance intensive et multidimensionnelle aux personnes sans abri ayant des besoins complexes, et cela sans exiger que celles-ci soient « prêtes à être logées », sobres ou disposées à suivre un traitement médical, etc. Les seules conditions exigées sont celles de respecter les dispositions juridiques habituelles applicables aux locations à usage d'habitation et (dans la plupart des cas) d'accepter des visites domiciliaires régulières de la part des prestataires de services.

Dans le cadre d'un processus ascendant, cette approche a été testée en Belgique entre septembre 2013 et juin 2016 dans les plus grandes villes du pays, à savoir Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège, pour être étendue par la suite à trois villes de taille moyenne additionnelles (Hasselt, Molenbeek-Saint-Jean et Namur). Avec le soutien des organismes fédéraux et de la Loterie Nationale, on a pu financer non seulement les équipes d'assistance, mais aussi l'évaluation des programmes dans les trois régions belges concernées, dans le cadre de laquelle on a fait un suivi des personnes bénéficiant de l'approche HFB par rapport à deux groupes de contrôle.

Organisé par les Services publics fédéraux et les Services publics de programmation (SPF et SPP) pour l'intégration sociale, l'examen par les pairs a rassemblé des représentants de la région wallonne, de Flandre, et du gouvernement fédéral belge ainsi que des représentants gouvernementaux et des prestataires de services de dix pays pairs, à savoir l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et l'Espagne ainsi que deux parties prenantes, EUROCITIES et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA). Un représentant de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission a également participé aux travaux.

Parmi les enseignements clés tirés de l'examen par les pairs, nous pouvons citer notamment ceux qui suivent :

- Housing First constitue une approche efficace, avec des mesures fondées sur les faits, pour mettre un terme au sans-abrisme chez les gens ayant des besoins d'assistance complexes. Il existe également des programmes expérimentaux prometteurs inspirés des principes de Housing First à l'intention des personnes sans abri ayant des besoins d'assistance plus modestes. Les évaluations de HFB viennent corroborer le fait que cette approche est efficace dans différentes parties de l'Europe ainsi que sous des régimes d'aide sociale différents ou des structures de gouvernance complexes. En Belgique, il existe des signes encourageants qui semblent mettre en évidence que les projets Housing First continueront d'être financés et que l'approche sera étendue à d'autres régions.
- Bien qu'une certaine flexibilité s'avère toujours nécessaire pour adapter l'approche aux situations locales, il faudra respecter les principaux principes du programme Housing First et être fidèle au concept d'origine. Un « changement de perspective »



s'avère souvent nécessaire pour s'éloigner des conceptions classiques de l'intégration progressive (selon lesquelles l'accès à un logement permanent doit être « gagné » d'abord) et accorder priorité aux choix et aux préférences des usagers des services. La mise en place d'un Guide Housing First Europe et d'un « hub » (une base de connaissances disponibles sur Internet), publiés par FEANTSA, contribuera à la mise en œuvre de l'approche ailleurs, mais il faudra aussi de la formation et de l'orientation sur le plan national.

- L'accès à un logement à prix abordable, indépendant et sur le long terme constitue une condition sine qua non pour l'application de Housing First. Le courage politique et la créativité sont nécessaires pour promouvoir l'accès au logement, en accordant la priorité en matière d'accès aux logements sociaux aux personnes sans abri, en étendant le parc de logements publics et en faisant un meilleur usage des logements privés en location à des fins sociales, par exemple, par l'intermédiaire d'organisations. HFB fournit des exemples encourageants en la matière. L'immense majorité des personnes sans abri préfèrent des logements dispersés dans des quartiers normaux que des logements collectifs sur un site unique. Mais le débat concernant les différents types de logements collectifs doit se poursuivre.
- Housing First s'est avéré être un moyen rentable pour loger les personnes sans abri ayant des besoins complexes. Il faut davantage de recherches pour savoir dans quelle mesure le programme contribue également à réduire les coûts dans d'autres domaines, tels que les soins de santé intensifs ou le système de justice pénale. Cependant, il semble d'ores et déjà évident que le programme est bien plus efficace que les services classiques et qu'il devrait être étendu au vu des améliorations positives qu'il apporte dans les vies des personnes sans abri les plus vulnérables.
- L'extension de Housing First au-delà des programmes pilotes locaux constitue un « pas de plus » difficile à franchir dans de nombreux États membres de l'UE. Sur le plan européen, il pourrait s'appuyer sur les Fonds structurels et sur les Fonds d'investissements européens aussi bien du point de vue financier que du point de vue de l'orientation pour la mise en œuvre de Housing First. Pour réduire le sans-abrisme d'une manière efficace, les projets Housing First doivent être intégrés dans des stratégies de logement plus larges, de façon à fournir un accès rapide au logement et à fournir le soutien nécessaire à toutes les personnes sans abri et à améliorer la prévention du phénomène de sans-abrisme.





## A. Le contexte politique sur le plan européen

### La place de la lutte contre le sans-abrisme dans l'agenda européen

Bien que la responsabilité de lutter contre le sans-abrisme repose sur les États membres de l'UE, toute une série d'initiatives politiques ont été développées à l'échelle de l'Union pour soutenir et compléter leurs actions.<sup>1</sup> L'UE peut appuyer les mesures adoptées par ses États membres et même accorder du financement par le biais du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER), et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), lesquels sont disponibles pour améliorer les solutions de logement et pour contribuer à l'intégration des sans-abri.

La Commission a défini des orientations à l'intention des États membres de l'UE dans le paquet « Investissements sociaux » (PIS) et du document de travail de la Commission s'y rapportant (*Confronting Homelessness in the European Union*<sup>2</sup>) (Lutter contre le problème des sans-abri dans l'Union européenne), concernant la mise en œuvre de politiques intégrées, ciblées sur le logement et visant à prévenir le sans-abrisme. De mesures européennes spécifiques concernant le sans-abrisme ont été mises en œuvre dans le cadre de la feuille de route politique du PIS. La Stratégie Europe 2020 et la Méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociale (MOC sociale) contribuent à la mise en œuvre de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en Europe, y compris le sans-abrisme, et elles favorisent un meilleur suivi des politiques en matière de sans-abrisme et la promotion d'une meilleure gouvernance et des bonnes pratiques. Le schéma préliminaire du pôle européen pour l'initiative des droits sociaux met l'accent sur le droit au logement ; et l'initiative du Programme urbain établit un nouveau partenariat avec les villes dans le but d'améliorer l'accès à des logements abordables grâce à une meilleure réglementation, à un meilleur financement et à de meilleures connaissances. La Commission s'attaque davantage aux multiples causes à la racine du sans-abrisme, par le biais de plusieurs politiques européennes, dont celles qui se rapportent au développement régional et urbain, à la justice et aux droits de l'homme, à l'éducation, à l'énergie, à la protection des consommateurs, au crédit, à la santé et d'autres politiques pertinentes.

Au sein du Comité de la protection sociale (CPS), les États membres de l'UE, aux côtés de la Commission européenne, s'efforcent d'améliorer l'inclusion et la protection sociales dans l'Union, par le biais de la MOC sociale, un instrument politique moins contraignant qui permet à l'UE de traiter des sujets sociaux importants. Le CPS continue d'examiner les tendances et les politiques en matière de sans-abrisme ainsi que des aspects sociaux liés au logement à l'échelle de l'Europe et d'informer sur ces sujets.<sup>3</sup> Les rapports sociaux nationaux soumis par les États membres comportent également des informations concernant des réformes politiques essentielles en matière de sans-abrisme et d'exclusion au logement.<sup>4</sup> Le sans-abrisme a fait l'objet de nombreuses déclarations, avis, rapports et résolutions du Parlement

<sup>1</sup> Pour en avoir un aperçu, voir Commission européenne (2013a).

<sup>2</sup> Commission européenne (2013c).

<sup>3</sup> Union européenne – Comité de la protection sociale (2015).

<sup>4</sup> FEANTSA (2012).



européen et d'autres institutions et organismes de l'Union européenne, tels que le Comité des régions et le Comité économique et social européen.<sup>5</sup>

## Liens thématiques aux débats politiques et recherches antérieurs

### Recherches antérieures concernant le sans-abrisme à l'échelle de l'Union européenne

Au cours de la première décennie de ce siècle, plusieurs études consacrées à la collecte de données sur le sans-abrisme dans l'UE ainsi que des systèmes d'information avancés consacrés au même phénomène ont été financés par la Commission européenne comme l'étude intitulée « Measurement of Homelessness at European Level » (2006-2007 ; Edgar et al., 2007) et le projet « MPHASIS » (Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems, 2007-2009).<sup>6</sup> L'interaction des régimes d'aide sociale et des systèmes de logement, avec un accent particulier sur l'exclusion sociale, a été analysée dans le document intitulé « Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets » (2009-2010 ; Stephens et al., 2010). « Housing First Europe » (2011-2013 ; Busch-Geertsema, 2013, 2014) a été un projet d'expérimentation sociale financé par le fonds PROGRESS afin de tester l'approche Housing First dans sur cinq sites de tests européens ainsi que de faciliter l'échange des informations et des expériences dans cinq autres sites similaires (pour en savoir plus, voir précisions ci-dessous). Une « Étude sur la mobilité, la migration et la pauvreté » (« Study on Mobility, Migration and Destitution ») a été menée au nom et pour le compte de la Commission européenne entre 2012 et 2013 pour analyser les causes de la pauvreté et du sans-abrisme auprès des populations migrantes (Regioplan, 2013). « Hope in Stations » (2010-2011, Kesselring et al., 2013) et « Work in Stations » (2012-2013) ont été deux projets financés dans le cadre du programme PROGRESS et centrés sur l'aide aux personnes sans abri dans les gares ferroviaires européennes. Une étude paneuropéenne sur les droits des locataires (TENLAW), menée à la demande de la Commission européenne, a pris fin en 2015 et un rapport intitulé « Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions », fondé sur une étude réalisée entre 2014-2015, a été publié en 2016.<sup>7</sup> Une étude thématique du Comité de la protection sociale/Sous-groupe des indicateurs consacrée au logement et à l'exclusion de ce dernier a été faite en novembre 2015. Une étude de l'UE a porté sur les politiques de logement rentables en Flandre et dans l'Union, et Eurofound s'apprête à publier les résultats de ses recherches sur l'impact du logement de mauvaise qualité. Parmi les nouvelles initiatives en cours, on peut citer l'action commune avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE),

<sup>5</sup> Voir déclaration du Parlement européen en vue de mettre fin à la situation des sans-abri dans la rue d'avril 2008 ; la déclaration du Parlement européen sur une stratégie de l'UE pour les personnes sans abri de décembre 2010 ; la résolution du Parlement européen sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans abri B7-0475/2011 ; l'avis du Comité économique et social européen sur le problème des sans-abri, CESE 1592/2011 ; l'avis du Comité des régions sur le thème Lutter contre les personnes sans abri, 2011/C 15/08 ; l'avis du Comité économique et social 2012/C 24/07 ; l'avis du Comité des régions 2014/C 271/07 et la résolution du Parlement européen sur une stratégie de l'Union européenne pour les personnes sans abri, [P7\\_TA\(2014\)0043](#).

<sup>6</sup> <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>.

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7892&type=2&furtHerPubs=yes>



qui vise la mise en place d'une base de données exhaustive sur le logement et l'analyse des politiques sociales en matière de logement abordable sur le plan financier et d'exclusion du logement. Un module de données dans le cadre UE-SILC d'épisodes rétrospectifs des sans-abri devrait être testé d'ici à 2018.

L'Observatoire européen a publié toute une série de petites recherches concernant différents aspects du sans-abrisme, sur la base de questionnaires remplis par de nombreux experts nationaux dans certains États membres de l'UE. Cette série est intitulée « EOH Comparative Studies on Homelessness » et est disponible en ligne à titre gratuit (à l'adresse [www.feantsaresearch.org](http://www.feantsaresearch.org)).

## Examens antérieurs par des pairs en matière de sans-abrisme

Il y a eu sept examens par des pairs sur le sans-abrisme par le passé :

- 2004. Royaume-Uni – The Rough Sleeping Strategy, England (La stratégie de ceux qui dorment dans la rue, Angleterre) ;
- 2005. Danemark – Preventing and Tackling Homelessness (Prévenir et combattre le sans-abrisme) ;
- 2006. Norvège – National Strategy – Pathway to a Permanent Home (Stratégie nationale – Le chemin vers un logement permanent) ;
- 2009. Autriche – Counting the Homeless – Improving the Basis for Planning Assistance (Tenir compte des sans-abri – Améliorer les bases en vue de la planification de l'assistance) ;
- 2010. Finlande – The Finnish National Programme to Reduce Long-term Homelessness (Programme national finlandais pour la réduction du sans-abrisme de longue durée) ;
- 2010. Portugal – Building a Comprehensive and Participative Strategy on Homelessness (Définir une stratégie exhaustive et participative en matière de sans-abrisme) ;
- 2013. Danemark – Sustainable Ways of Preventing Homelessness (Moyens durables pour la prévention du sans-abrisme).

Les examens par des pairs les plus pertinents par rapport à l'examen belge dont il est ici question sont ceux de la Finlande (2010)<sup>8</sup> et du Danemark (2013),<sup>9</sup> car ils évoquent tous deux des stratégies nationales visant à réduire le sans-abrisme en ayant recours à une approche Housing First.

La stratégie finlandaise mettait un accent particulier sur le sans-abrisme de longue durée et visait l'éradication du phénomène d'ici à 2015. Lors de la première phase de ladite stratégie (2008–2011, c'est-à-dire, celle couverte par l'examen par les pairs), de nombreux appartements neufs ont été construits pour le groupe cible, en partie en transformant des refuges classiques en immeubles d'appartements avec des services d'assistance sur place, sur la base de l'approche Housing First. C'est ainsi que la Finlande est devenue l'un des rares

<sup>8</sup> Pour le rapport de synthèse concernant cet examen par les pairs, voir Busch-Geertsema (2011).

<sup>9</sup> Pour le rapport de synthèse concernant cet examen par les pairs, voir Fitzpatrick (2014).



États membres de l'UE à utiliser les logements collectifs dans le cadre de projets Housing First. Mais les logements dispersés ont aussi été utilisés et, de plus en plus, pendant la seconde phase (voir Pleace et al., 2015).

L'examen par les pairs au Danemark a particulièrement porté sur le sans-abrisme chez les jeunes. Les enseignements tirés de cette évaluation ont été les suivants : L'approche Housing First a été plus efficace pour s'attaquer au sans-abrisme chronique que celle en escalier ; les programmes reposant sur des observations des faits contribuent à l'obtention d'un appui politique en montrant (par le biais d'un suivi et d'une évaluation systématiques) comment diminuer les niveaux de sans-abrisme et les frais liés ; la mise en œuvre de Housing First nécessite l'existence d'un parc suffisant de logements abordables sur le plan financier ainsi qu'une meilleure coordination entre les responsables politiques à tous les niveaux, avec l'implication des prestataires de services et, enfin, davantage d'attention à la prévention et aux réponses globales au sans-abrisme chez les jeunes.

## L'approche Housing First et le débat sur celle-ci à l'échelle européenne

L'approche Housing First a été développée en net contraste avec les approches exigeant « de se soumettre d'abord à un traitement » et/ou de faire passer les sans-abri par toute une série d'étapes (système de l'escalier) avant de pouvoir être considérés comme « prêts à occuper un logement ». Housing First diffère radicalement de ces approches, dont l'inefficacité pour mettre un terme au sans-abrisme chez les personnes ayant des besoins graves et complexes a été critiquée ainsi que leurs effets indésirables négatifs (Ridgway et Zippel, 1990 ; Sahlin, 2005 ; Busch-Geertsema et Sahlin, 2007).

10

Contrairement aux approches plus classiques, Housing First cherche à faire emménager les sans-abri dans des logements permanents aussi rapidement que possible, partant du principe que le logement constitue un droit fondamental pour tous et qu'il ne devrait pas être « gagné » en trouvant une solution aux problèmes de l'individu, en modifiant son comportement, etc. Un soutien est fourni à ces personnes sans abri qui en ont besoin (de sorte que Housing ne porte pas uniquement sur le logement) ; de plus, la sobriété et/ou sur la volonté de changer ne sont pas des exigences pour pouvoir accéder à un logement permanent et indépendant, et le fait de ne pas se plier aux exigences des services de soutien ne débouche pas sur l'éviction du programme. Le respect des dispositions légales habituelles applicables en matière de location d'un logement et l'acceptation de visites domiciliaires régulières sont les seules conditions imposées. Une prémisses essentielle de cette approche est que les interventions de services sociaux peuvent être plus efficaces lorsqu'elles se font au domicile des gens. Le choix et une sensation de sécurité et de stabilité pour ce qui est du logement et de l'assistance constituent des éléments importants dans cette stratégie alternative.

Le jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, organisée sous la présidence belge, en 2010, avait évoqué aussi bien l'approche Housing First en tant que modèle d'assistance aux personnes sans abri ayant des besoins complexes que des stratégies plus larges inspirées de la philosophie Housing. Il avait recommandé de tester le modèle de service Housing First dans des contextes européens, et « vu l'histoire et la spécificité du terme « dirigé vers le logement » (Housing First) », le jury avait préconisé «



l'utilisation du terme «dirigé vers le logement» comme concept plus large et plus nuancé, comprenant des approches dont l'objectif est de fournir un logement, le cas échéant, avec un accompagnement lors de l'étape initiale du traitement de toutes les formes de sans-abrisme ». En conséquence, le jury de la Conférence de consensus avait recommandé « de passer de l'utilisation de refuges et d'hébergements de transition en tant que solution principale au sans-abrisme à des approches «axées sur le logement». *Cela signifie d'augmenter la capacité de prévention et d'accompagnement flottant aux personnes dans leur logement, en fonction de leurs besoins* ». (Conférence de consensus européenne sur le sans-abrisme, 2010 : 14, 16).

On a publié en 2013 les résultats d'un projet européen d'expérimentation testant l'approche Housing First dans cinq villes européennes (Amsterdam, Budapest, Copenhague, Glasgow et Lisbonne), financé par la Commission européenne sous le nom de « Housing First Europe ».<sup>10</sup> Dans quatre de ces cinq villes (celles qui ont davantage respecté les principes Housing First), les taux de conservation d'un logement à la fin de l'évaluation se sont avérés très élevés.

Bien qu'il ait été largement reconnu que la vaste majorité des participants à Housing First ayant des besoins complexes présentent des taux de conservation du logement élevés (dans la plupart des projets de plus de 80 %), on a abordé la question des résultats mitigés en termes d'intégration sociale ultérieure. Certains auteurs ont soutenu que les résultats des projets Housing First ont été «*décevants*» en termes d'inclusion sociale et de redressement social (comme la réduction des addictions, l'amélioration de la santé mentale, l'insertion dans le monde du travail ou dans une activité utile, le dépassement de l'isolement social, etc.).<sup>11</sup>

Au vu des besoins complexes de la plupart des bénéficiaires des services Housing First, s'attendre à des progrès rapides et généralisés d'une plus grande inclusion sociale pourrait bien être irréaliste.<sup>12</sup> Les changements dans la qualité de vie pourraient nécessiter bien plus de temps que celui couvert par les évaluations habituelles, lesquelles prennent en compte des périodes de deux ou trois ans au maximum, et pour certaines personnes, une « intégration relative » pourrait constituer un objectif plus réaliste. Comme indiqué par Johnsen et Teixeira (2012 : 190) : « Les tenants de Housing First considèrent le logement stable comme une plateforme à partir de laquelle un processus (souvent long et complexe) de récupération par rapport à la maladie mentale, à la consommation de drogues et/ou d'isolement social peut être entamé (Tsemberis, 2010b ; Henwood et al., 2011) et non pas en tant que solution en soi à une partie ou la totalité de ces problèmes ».

D'autre part, toute une série d'évaluations de projets Housing First font état d'effets positifs sur la santé, sur le bien-être et sur l'intégration sociale, pas pour tous les participants, mais pour la majorité d'entre eux.<sup>13</sup> Dans le cadre du projet Housing First Europe, 70 % des

<sup>10</sup> Voir le rapport final de ce projet de Busch-Geertsema (2013) et l'article résumant ses résultats Busch-Geertsema, 2014). Les rapports locaux d'évaluation à la base du rapport européen sont disponibles à l'adresse Internet suivante : [http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/Housing\\_First\\_Europe\\_reports\\_gesamt.pdf](http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/Housing_First_Europe_reports_gesamt.pdf).

<sup>11</sup> McNaughton et Atherton (2011) ; voir également Pleace (2011) et Johnson et al. (2012).

<sup>12</sup> Busch-Geertsema (2005) ; Johnsen et Teixeira (2012).

<sup>13</sup> Pour un résumé, voir Pleace et Quilgars (2013).



bénéficiaires du service Housing First à Amsterdam avaient diminué leur consommation de drogues, alors que 89 % des participants avaient évoqué des améliorations dans leur qualité de vie et 70 % de leur santé mentale. Dans le projet Housing First de Turning Point Scotland, à Glasgow, la consommation de drogues et d'alcool s'était stabilisée ou avait diminué dans la plupart des cas. Dans le service Casas Primeiro, à Lisbonne, environ 80 % des participants avaient évoqué des effets positifs sur leurs niveaux de stress et sur leur nutrition ainsi que sur leurs habitudes de sommeil et sur leur santé physique et mentale. Bien que l'évaluation menée au Danemark présente des résultats mitigés, 32 % des bénéficiaires du service évalués par des travailleurs sociaux ont réduit leur consommation d'alcool, 25 % des participants ont indiqué une amélioration de leur santé mentale et 28 % une amélioration de leur santé physique.<sup>14</sup> Des améliorations de la santé physique et mentale pour certains participants avaient aussi été évoquées en Angleterre, en Irlande et en Espagne. L'évaluation en France indique une réduction importante des séjours hospitaliers chez les locataires Housing First au bout d'une année de participation au programme.<sup>15</sup>

Certains projets Housing First font état d'une amélioration de l'intégration sociale. Par exemple, parmi les participants au projet Casa Primeiro Housing First de Lisbonne, presque la moitié d'entre eux avaient indiqué avoir rencontré des gens au restaurant ou au café, 71 % se sentaient chez eux dans le quartier et plus de la moitié avaient l'impression de faire partie de leur communauté (Ornelas, 2013 : 41-43). Dans le cadre de l'évaluation de neuf projets Housing First menés en Angleterre, le taux des participants en contact avec leur famille avait presque doublé après avoir bénéficié des services de Housing First ; et un nombre nettement supérieur de participants se sentaient intimement ou très intimement liés à leur quartier après avoir emménagé dans leurs nouveaux logements.<sup>16</sup> Néanmoins, les facteurs contacts sociaux et contacts familiaux présentent les plus faibles scores dans la liste d'améliorations possibles de la qualité de vie dans le cas du projet Discuss Housing First mené à Amsterdam (Wewerinke et al., 2013 : 22).

Les effets positifs des projets Housing First sont souvent attribués à ce que Padgett (2007) et autres désignent comme la « sécurité ontologique » : le logement constitue la base de la constance, des routines quotidiennes, de la vie privée et de la construction de l'identité. Comme l'indique aussi Padgett (ibid : 1934) : « Le fait de disposer d'un «chez-soi» peut ne pas garantir le redressement par la suite, mais cela constitue une plateforme stable pour recréer une vie moins stigmatisée et plus normalisée dans le présent ».

Les résultats ont été généralement moins positifs dans les domaines de la participation à un travail rémunéré et de la gestion des problèmes financiers. La vaste majorité des participants à la plupart des projets européens Housing First sont demeurés pauvres et au chômage, devant subvenir à leurs besoins avec des ressources très limitées. Il existe des raisons structurelles à cela. Les obstacles à l'emploi pour les anciens sans-abri de longue

<sup>14</sup> Busch-Geertsema (2012).

<sup>15</sup> Dans le cadre du projet Housing First Europe, les évaluateurs devaient signaler toute différence concernant le sexe des bénéficiaires des services, mais aucun d'entre eux n'a été en mesure de fournir des résultats solides à ce propos en raison du nombre relativement faible de femmes ayant participé au projet (Busch-Geertsema, 2013 : 70). Les exigences spécifiques liées au sexe et à l'âge doivent encore faire l'objet de plus de recherche et d'étude.

<sup>16</sup> Bretherton et Pleace (2015 : 42 et 44).



durée ayant des problèmes complexes sont souvent de taille et les régimes de prestations de survie ne fournissent, pour la plupart, que des ressources plutôt maigres pour vivre.

Une autre question est la préférence des pionniers des projets Housing First pour les logements dispersés et leur rejet des logements collectifs avec une assistance sur place en tant que type d'hébergement adapté. Les derniers étant considérés, en effet, comme n'apportant pas le même sens de normalité qu'un appartement dans un immeuble normal avec des voisins de toutes sortes. *Sam Tsemberis (2010a : 22)* recommandait que les programmes « limitent les locations à 20 % d'unités dans un même immeuble » et affirmait ce qui suit : « Dans le cadre de ce modèle, les clients n'emménagent pas dans une unité prête à utiliser d'un programme de logement, mais dans leurs propres appartements, dans le quartier de leur choix. Les clients ne tardent pas à reconnaître et à apprécier l'énorme différence entre ces deux approches et ils s'investissent immédiatement dans l'entretien de leurs appartements pour en faire leurs foyers. » Dans le cadre du projet Housing First mené à Copenhague, il a été possible de tester les deux options (logements collectifs et logements dispersés), et la plupart des participants préférerait clairement ces derniers. Le rapport européen avait conclu que « Les résultats de Copenhague suggèrent que les logements collectifs devraient être réservés aux rares personnes qui aient exprimé clairement leur souhait de vivre dans un tel environnement ou qui n'aient pas réussi à habiter dans un logement dispersé avec une assistance intensive de Housing First ». (Busch-Geertsema, 2013 : 8).

En Finlande, il existait une raison évidente pour construire toute une série d'appartements dans des logements collectifs lors de la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour les sans-abri. En effet, les anciens refuges avaient dû être abandonnés, et de milliers de nouveaux appartements étaient littéralement nécessaires pour reloger les personnes sans abri de longue durée dans des délais relativement courts. Par conséquent, il a paru logique de transformer les refuges en immeubles d'appartements pour les sans-abri. Néanmoins, l'examen par les pairs en Finlande évoquait certains risques inhérents à l'existence de grands immeubles exclusivement utilisés par des personnes sans abri : « (...) des inconvénients, dont la ségrégation par rapport à un voisinage normal, la stigmatisation de leur adresse, la concentration extrêmement élevée de ménages ayant des problèmes graves, la probabilité de conflits en raison d'une telle concentration, la nécessité de mesures de sécurité particulières et coûteuses et les restrictions à la liberté et à l'autonomie des locataires » (Busch-Geertsema, 2011 : 33). Il y avait un risque. Ce qui apparaissait comme des solutions pour le temps présent pourrait bien devenir une source de problèmes dans un avenir proche. Des risques similaires sont perçus dans une réflexion critique concernant l'approche du modèle australien « Common Ground », lequel a, lui aussi, recours au logement collectif avec une assistance sur place, mais avec un mélange de locataires (des anciens sans-abri et des personnes n'ayant jamais été des sans-abri) (Parsell et al., 2014). Clapham (2015 : 217), écrivant sur la variété de types de logement social, critique, lui aussi, les modèles collectifs avec de l'assistance sur place qu'il estime contraires à un logement normal.

Néanmoins, des résultats positifs ont également été rapportés concernant l'expérience du logement collectif en Finlande (Pleace et al., 2015), et il faudrait un débat plus nuancé sur la taille acceptable des logements collectifs pour les anciens sans-abri. Les évaluations menées en Allemagne ont mis en évidence que les projets de 12 ou 16 unités de logement exclusivement utilisées pour héberger en permanence d'anciens sans-abri dans des

appartements normaux n'ont donné lieu à aucune des conséquences négatives décrites ci-dessus (Busch-Geertsema 2002 ; Busch-Geertsema et al., 2016). Et il existe aussi d'autres possibilités qui combinent la fourniture d'une assistance et la mise à disposition d'un lieu pour la tenue de réunions et la réalisation d'activités en commun à proximité (pour les gens qui se sentent seuls et isolés dans leurs appartements dispersés) pour les logements individuels dispersés, comme le modèle du noyau et du regroupement (core and cluster model) (voir Clapham, 2015).

Un autre sujet à aborder est le risque que de nombreux services existants se bornent à utiliser l'étiquette en raison de la popularité croissante de l'approche Housing First sans mettre en place les principes de base sous-jacents. C'est ce qui se passe, par exemple, avec les projets qui ont recours à des contrats à durée déterminée et aux logements de transition qui fournissent des services limités dans le temps, qui font de la préparation, dans le cadre d'un système en escalier (ou de « l'aptitude à accéder à un logement ») une condition d'accès, qui exigent l'abstinence des participants ou qui associent logement et assistance (de sorte que les bénéficiaires doivent partir s'ils n'acceptent pas l'assistance fournie ou lorsque le financement de cette dernière est épuisé).<sup>17</sup> Il en va de même dans le cas des approches qui restreignent sévèrement le choix ou qui fournissent des logements avec une assistance restreinte ou sans aucune assistance individuelle. Pour éviter les « mesures de façade » et un écart par rapport au modèle d'origine (qui en réduit l'efficacité en le diluant ou en le faussant), plusieurs auteurs ont préconisé la réalisation d'évaluations de la fidélité, et les pionniers du projet Pathways to Housing, à New York, ont même publié un document intitulé « Pathways Housing First Fidelity Scale », qui constitue une échelle de fidélité par rapport aux critères dudit modèle.<sup>18</sup> Il ne s'agit pas d'un sujet facile à traiter, car il semble clair que lors du transfert d'un modèle qui fonctionne bien dans un contexte local ou national vers un autre, il faut faire des adaptations par rapport au nouveau contexte (Keller et al., 2013 ; Johnson et al., 2012). Sur les cinq projets testés dans le cadre de Housing First Europe, aucun n'était la réplique exacte du modèle Pathways to Housing utilisé à New York. À certains égards, on pourrait aller jusqu'à dire que les projets européens allaient plus loin dans plusieurs aspects critiques de l'approche Housing First. Ainsi, toute une série de projets européens Housing First utilise des contrats de location directs au lieu de sous-contracts dans le cadre desquels le principal contractant était un prestataire de services. Par ailleurs, dans le cadre de certains projets européens, la visite hebdomadaire n'était pas une condition stricte, contrairement à ce qui se passe dans le modèle d'origine (Pleace et Bretherton, 2013). En Europe, les logements sociaux sont utilisés plus fréquemment qu'aux États-Unis, car ils sont moins stigmatisés et plus accessibles qu'ailleurs dans de nombreux pays européens. Bien qu'il existe un consensus quant au fait que l'assistance proposée doit être plutôt intensive, on s'interroge sur le besoin de disposer d'équipes pluridisciplinaires si, par exemple, les services psychiatriques sont bien développés et la coopération est fluide et aisée en cas de besoin. La fidélité par rapport aux principes essentiels est aussi importante, mais des ajustements peuvent s'avérer nécessaires sans réduire pour autant l'efficacité du modèle (voir également Greenwood et al., 2013 ; Bretherton et Pleace, 2015 : 65 et ss.).

Certains auteurs soulignent que Housing First est une approche adaptée pour de petits groupes de sans-abri chroniques ayant des besoins en termes d'assistance particulièrement

<sup>17</sup> Pour d'autres exemples, voir Pleace (2011) : 118.

<sup>18</sup> <https://pathwaystohousing.org/research/pathways-housing-first-fidelity-scale-individuals-psychiatric-disabilities>; voir également Stefancic *et al* (2013).





élevés et qu'elle peut être intégrée dans l'éventail de services déjà existants en tant que nouvel « élément du menu ». D'autres auteurs estiment, quant à eux, que Housing First exige un changement de paradigme également pertinent pour ce qui est d'autres groupes de sans-abri, en ce que cette approche s'écarte des systèmes en escalier et de ceux qui portent principalement sur des mesures d'urgence. Comme cela est indiqué dans un rapport : « Il serait utile de tester et d'évaluer l'efficacité des services en suivant les mêmes principes pour les personnes ayant des besoins moins aigus ainsi que pour des stratégies mettant en œuvre la philosophie Housing First dans le cadre de stratégies « axées sur le logement » plus larges ou dans des stratégies qui promeuvent la désinstitutionnalisation à une échelle supérieure, en associant le logement et l'assistance ». (Busch-Geertsema, 2013 : 89).

Les projets Housing First et d'autres types d'aide au logement ont aussi été critiqués dans le cadre d'un agenda de « libéralisme avancé » qui se sert de la « responsabilisation » (Hansen Löffstrand et Juhila, 2012) d'une façon paternaliste pour demander un changement de conduite et qui punit les « mauvais comportements » en réduisant la liberté de choix. En réponse à de telles critiques, un article récent soutient, de manière convaincante, que « les programmes de logement supervisé se positionnent comme étant une intervention importante, non pas uniquement pour les groupes défavorisés en matière de logement, mais aussi et plutôt en tant que mécanisme optimiste permettant d'améliorer directement la vie des personnes défavorisées. (...) Lorsqu'elle se trouve associée à la mise à disposition d'un logement sur le long terme, une forme modérée d'assistance paternaliste pour les gens qui subissent un sans-abrisme chronique peut être justifiée » (Parsell et Marston, 2016). De récents articles critiques concernant Housing First s'interrogent également sur les tentatives parallèles existantes pour « mettre un terme au sans-abrisme chronique » par le biais de projets Housing First et s'interrogent également sur le risque de détériorer les conditions structurelles pour ceux qui ne relèvent pas de cette catégorie (sans-abri chroniques), mais qui constituent la majorité des sans-abri (Katz et al., 2016 ; Baker et Evans, 2016).

Dernier point, mais pas le moindre, le coût de l'approche Housing First fait l'objet de débat. Il convient de souligner que Housing First n'est pas un service économique. Aux États-Unis, la mise en œuvre de Housing First avait été largement facilitée en soutenant que le sans-abrisme chronique et les approches standard pour s'y attaquer impliquent des coûts bien plus élevés, notamment pour ce qui est des services de santé et de la justice pénale. En conséquence, Housing First a été accueilli comme un service qui permettrait de faire des économies considérables. Au cours des dernières années, les données sont plus nuancées et ont prouvé que Housing First ne permet pas toujours de faire des économies, en particulier lorsque les sans-abri qui en bénéficient ne sont pas ceux qui en ont le plus besoin et qui font le plus grand usage de services externes. Néanmoins, on a soutenu : « (...) [qu'] il existe d'autres raisons pour s'intéresser à Housing First, et l'une d'entre elles est que Housing First devrait être considéré comme un modèle de service rentable, plutôt que comme un modèle permettant nécessairement de faire des économies. *Certains chercheurs américains ont soutenu que, si les approches ciblées sur le logement pour réduire le sans-abrisme comme Housing First peuvent, en termes généraux, ne pas permettre de réaliser beaucoup d'économies (voire aucune), leur plus grande efficacité pour mettre un terme au sans-abrisme se traduit par un plus grand intérêt à y avoir recours. Le sans-abrisme est une situation unique de détresse, et si elle est prolongée et répétée, les dommages potentiels qu'elle peut causer à un individu sont considérables.* (...) Bien qu'il existe des raisons d'explorer les coûts et les économies, ce qui motive le recours à Housing First et



---

à d'autres services pour les sans-abri est toujours, in fine, d'ordre moral, puisqu'il s'agit d'être une société qui ne tolère pas que des personnes, souvent très vulnérables, soient confrontées au sans-abrisme » (Bretherton et Pleace, 2015 : 61).

Une analyse bibliographique récente parue dans l'European Journal of Homelessness a répertorié 184 publications concernant Housing First entre 1990 et 2014 (Raitakari et Juhila, 2015). Depuis, il y a eu un nombre considérable de publications qui sont venues s'ajouter à cette liste, suite notamment à la divulgation des résultats très positifs du programme canadien à grande échelle (voir, par exemple, Goering et al., 2014 et Aubry et al., 2015).



## B. La politique du pays hôte – Housing First Belgium

Traditionnellement, en Belgique, la prestation de services aux sans-abri (comme dans de nombreux autres pays) a été dominée par le système en escalier et les interventions d'urgence avec la mise à disposition de places d'hébergement additionnelles saisonnières en hiver. L'accès au logement est un problème de taille pour de nombreux sans-abri, notamment dans les grandes villes où il y a une pénurie de logements sur le marché. Le secteur du logement social est relativement restreint en Belgique et il y existe souvent des obstacles particuliers pour les sans-abri. Parmi les sans-abri les plus vulnérables, nombreux sont ceux qui font appel aux services d'urgence de manière incessante, sans jamais parvenir à être relogés par le système classique. C'est dans ce contexte que plusieurs services locaux ont décidé de tester l'approche Housing First, en fournissant un accès immédiat à un logement permanent sans étapes intermédiaires, mais avec assistance intensive pour les sans-abri ayant des problèmes d'addiction et des problèmes de santé mentale.

On avait demandé un soutien national et, en septembre 2013, Housing First Belgium (HFB) a été lancé dans cinq villes (Bruxelles, Anvers, Gand, Charleroi et Liège), se basant sur une approche ascendante. Ceci a permis à chaque équipe de développer ses propres méthodes, en fonction de ses expertises particulières. La plupart des équipes étaient composées d'institutions publiques et privées ainsi que d'organisations non gouvernementales (ONG).

Les caractéristiques communes de HFB étaient que chaque équipe i) ciblait des bénéficiaires similaires, à savoir les sans-abri chroniques ayant des besoins particuliers ; ii) adoptait une approche multi-niveaux ; iii) suivait la philosophie Housing First et iv) avait recours à une équipe d'évaluation chargée de collecter des données concernant les types et le niveau de l'aide sociale reçue par les personnes relogées, leur taux de conservation de logement et leur état de santé.

HFB a reçu le soutien du Secrétaire d'État, du SPP Intégration sociale et de la Loterie Nationale (qui ont fourni le financement nécessaire). Pendant les deux premières années, une subvention annuelle de 860 000 euros a couvert les frais de six équipes de soutien, trois évaluateurs et un coordinateur général. Le financement a été porté à 1,4 million d'euros pour la troisième année (jusqu'en juin 2016) afin d'inclure trois villes de taille moyenne supplémentaires (Hasselt, Molenbeek-Saint-Jean et Namur). Aucun autre financement n'a été accordé pour le volet logement du programme.

Trois évaluateurs ont fait un suivi de HFB pendant 24 mois (un évaluateur par région), sous la supervision d'un coordinateur général. L'équipe a comparé l'évolution du groupe expérimental de bénéficiaires des services HFB (N = 144)<sup>19</sup> avec deux groupes de contrôle : des sans-abri bénéficiant d'une assistance classique (N = 137) et des anciens sans-abri (N = 100) qui avaient été logés en faisant appel au système en escalier classique, sans aide au logement.

L'évaluation a mis en évidence que le groupe bénéficiaire de services Housing First présentait une tendance au sans-abrisme bien plus longue au cours de leur vie que celle constatée

<sup>19</sup> L'évaluation inclut également des données concernant les locataires dans le cadre d'une autre intervention dans plusieurs villes, de sorte qu'il y a eu au total 11 mises en œuvre dans l'expérience en 2016.



dans les deux autres groupes. L'état de santé des membres du groupe Housing First était évidemment bien fragile :

- 11 % d'entre eux souffraient de schizophrénie, comparés à 5 % dans les deux autres groupes ;
- 58 % présentaient des problèmes d'addiction, comparés à 37 % dans le deuxième groupe de contrôle (bien que moins que les 66 % du premier groupe de contrôle (sans-abri)) ;
- 30 % présentaient un double diagnostic, comparés à 20 % dans le deuxième groupe de contrôle et 30 % dans le groupe de sans-abri.

Les données ont mis en évidence que le système classique sert principalement ceux qui passent par des périodes de sans-abrisme plus courtes et qui ont des problèmes de santé moins graves, de sorte que les sans-abri chroniques n'étaient pas pris en charge par le système classique. Le taux de conservation d'un logement chez les membres du groupe Housing First après un an était élevé (93 %), mais le groupe de contrôle de personnes logées par le biais du système classique présentait, lui aussi, un taux de conservation d'un logement important (88 %). Seules 36 % des personnes sans abri et desservies par le système classique depuis le démarrage de la phase de test avaient été logées après un an. C'est donc dire que le système en escalier peut prolonger le temps pendant lequel ces personnes sont sans abri. L'état de santé du groupe de contrôle des sans-abri s'est détérioré, mais des améliorations ont été constatées chez les participants au groupe Housing First en matière d'estime de soi, de responsabilisation, de santé et de diminution dans la fréquentation des hôpitaux.

Les difficultés pour accéder à un logement au loyer abordable ont stimulé la créativité des équipes HFB. Toute une série de mesures ont été testées, dont « l'occupation temporaire de logements sociaux dans le cadre d'un contrat garantissant l'emménagement dans un logement approprié et au loyer classique », la coopération avec des investisseurs privés qui cédaient en location un immeuble rénové à un organisme de location sociale à l'usage de HFB ainsi que le recours à des « capteurs de logements » ou « chasseurs de logements » qui recherchaient en permanence des logements abordables et agissaient en tant que personnes de contact auprès des propriétaires désireux d'héberger des sans-abri dans le cadre du projet HFB.

Dans le cadre d'un des projets HFB, un accent tout particulier a été mis sur le placement des bénéficiaires des services HFB, suivant une philosophie similaire à celle de Housing First dans le domaine de l'emploi (faire obtenir rapidement un travail régulier aux personnes et les aider à le conserver).

En Belgique, les responsabilités en matière de lutte contre le sans-abrisme sont réparties sur plusieurs paliers de gouvernement. Le gouvernement national a développé des plans fédéraux de lutte contre la pauvreté (un troisième plan était en cours de préparation à l'époque de l'examen par les pairs) et a fourni des financements additionnels pour des projets particuliers (tels que HFB) et la gestion de situations d'urgence (comme les abris hivernaux). Néanmoins, les régions belges jouissent de pouvoirs autonomes importants, se chargent des politiques de logement et sont aussi les principaux organismes (avec les municipalités) qui assurent le financement du suivi au profit des nouveaux projets Housing First, une fois la phase de test achevée. Outre la division verticale du pouvoir, il en



existe aussi une horizontale pertinente, entre les services sociaux, les services chargés du logement et ceux responsables de la santé publique et du développement urbain. Et, enfin, plusieurs parties prenantes (des ONG, des organisations nationales au niveau régional et local, etc.) doivent participer au processus de prise de décision. Dans le cadre d'un accord de coopération concernant le sans-abrisme, tous les paliers de gouvernement ont convenu en mai 2014 de coordonner et d'harmoniser leurs politiques dans le but de prévenir le sans-abrisme et l'absence de logement. Au moment de la réalisation de l'examen par les pairs, on ignorait encore si l'Accord de coopération constituerait une base suffisante pour poursuivre le soutien apporté aux projets Housing First en cours au niveau régional, pour financer le démarrage de projets additionnels et pour mettre en œuvre une stratégie axée sur le logement plus large visant à réduire le niveau de sans-abrisme en améliorant la prévention et l'accès au logement pour ceux qui seraient déjà des sans-abri. Les autorités régionales ont indiqué qu'il y a une volonté de subventionner les projets Housing First dans le cadre des mesures de soutien disponibles, avec celles plus classiques, telles que les abris de nuit, les centres d'accueil et les abris hivernaux. Sur le plan fédéral, les autorités ont indiqué qu'elles s'étaient données comme mission « de développer une politique de réforme pour les années à venir, visant à remplacer graduellement la «gestion de la crise», en tant que mode de fonctionnement par défaut, par des solutions durables et stables fondées sur une approche «axée sur le logement» ».



## C. Politiques et expériences dans les pays similaires.

### Contributions des parties prenantes

Dix pays similaires ont participé au présent examen par les pairs (l’Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, la Hongrie, l’Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et l’Espagne). Tous ces pays ont en commun le fait qu’un ou plusieurs projets pilotes Housing First a/ont d’ores et déjà été testé(s) sur leurs territoires. En Finlande et au Danemark, les stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme et des programmes d’action nationaux à grande échelle se sont fortement inspirés des principes Housing First. En France, un programme pilote dénommé « Un Chez-Soi d’abord » a été mis en œuvre dans quatre villes (Lille, Marseille, Paris et Toulouse) et plus de 700 sans-abri ont participé à une évaluation à grande échelle, dont plus de 350 sans-abri souffrant de maladies mentales et ayant des addictions graves, qui ont été logés et aidés sur la base des principes Housing First du projet Pathways to Housing mené à New York. Les évaluations effectuées dans ces trois pays ont permis de constater des résultats largement positifs ainsi que des taux de conservation d’un logement élevé chez les personnes bénéficiaires des projets Housing First.

Aux Pays-Bas, environ 20 projets Housing First avaient été mis en œuvre à l’époque de la réalisation de l’examen par les pairs. L’Italie a testé l’approche dans 10 régions et 20 municipalités dans le cadre du réseau « Housing First Italy ». En Norvège, 12 municipalités ont démarré un projet Housing First en 2014.

20

En Espagne, l’approche a été testée avec le soutien du gouvernement dans le cadre d’un projet « Habitat » multi-sites, mené par l’organisation RAIS dans trois villes espagnoles (Madrid, Barcelone et Málaga), et la ville de Barcelone a commandité un autre test pilote. En Autriche, Housing First a été testé à Vienne et à Salzbourg, et au Luxembourg, deux projets pilotes Housing First sont en cours.

Si les représentants des pays indiqués ci-dessus se sont montrés plutôt positifs quant à leurs expériences de l’approche Housing First, le document de commentaires hongrois a été, peut-être, le plus réticent à ce propos, indiquant que la « notion classique et principalement institutionnelle » de services pour les sans-abri dans un « système qui fonctionne correctement » (...) « en fait quelque chose de plutôt rigide, de sorte que l’idée innovante de Housing First est plus difficile à établir d’une manière systématique »(document de commentaires - Hongrie : 5).

FEANTSA a fourni (dans son document de commentaires : 1) une classification utile des États membres de l’UE «en fonction de leur niveau de progrès dans l’adoption de l’approche Housing First en tant que politique publique d’intervention :

- politique publique d’intervention importante (FI, DK)
- expériences nationales de grande envergure promues et financées par le gouvernement et portées, en général, à plus grande échelle et transformées en politiques publiques le moment venu (approche descendante) (BE, FR, LU, IT)
- expériences locales éparpillées qui contribuent à une dynamique commune et qui mobilisent un soutien politique/gouvernemental sérieux (ES, IE)



- expériences locales qui existent indépendamment les unes des autres et qui n'ont pas encore donné lieu à une dynamique commune ou n'ont pas encore mobilisé un soutien politique sérieux. (HU, SW, UK, AT)
- *Projets isolés, souvent menés par des individus de leur propre initiative, en dépit du peu de soutien ou d'intérêt public qu'ils suscitent.* (PO, DE, HU, CZ, SL, SK). »

Mais FEANTSA ainsi que EUROCITIES et la majorité des représentants des pays participants ont mis l'accent sur le fait que l'approche en escalier visant à rendre les gens « aptes au logement » avant de pouvoir accéder (ou accéder à nouveau) à un logement permanent prédomine toujours dans la plupart des pays, et que le nombre de places disponibles dans le cadre des projets Housing First était, en général, très modeste par rapport au nombre important de lits disponibles dans les systèmes classiques de prestation de services à l'intention des sans-abri.

Parmi les défis soulignés dans des documents de commentaires en vue de l'examen par les pairs, la possibilité de trouver un logement approprié et abordable a été signalé comme l'obstacle essentiel plus fréquemment mentionné. Ainsi, les participants se sont montrés particulièrement intéressés aux méthodes permettant de surmonter un tel obstacle. D'autres difficultés évoquées dans de nombreux commentaires incluent notamment l'isolement social, la solitude et le manque de quelque chose d'utile à faire pour les anciens sans-abri, une fois relogés. Le caractère instable et limité dans le temps des financements a été également évoqué, pour une approche fondée sur le soutien individuel pendant aussi longtemps que cela serait nécessaire. Dans plusieurs pays, on a signalé que les projets Housing First en cours risquaient de demeurer des projets pilotes marginaux, sans aucune chance d'être étendus au niveau national. On a évoqué la résistance de plusieurs parties prenantes face à l'approche à plusieurs reprises ainsi que la nécessité d'un « changement d'état d'esprit » fondamental de ceux qui travaillent avec les sans-abri ayant des besoins complexes en termes d'aide. On a estimé qu'il faut améliorer les connaissances et la formation, par exemple, en Espagne et aux Pays-Bas.

Les documents de commentaires nationaux ont proposé également des idées quant à la variété d'approches qui pourrait être mises en œuvre dans différents contextes locaux. Dans certains des exemples évoqués, la question de la fidélité par rapport au modèle original pourrait se poser. Est-ce que le fait de transformer un étage d'un refuge existant en « appartements Housing First » constitue une stratégie faisable ? Peut-on toujours parler d'approche Housing First lorsque les bénéficiaires des services doivent partager un appartement ou de peut-être devoir le quitter lorsque leurs besoins en termes de soutien auront diminué ? Est-il légitime de démarrer un projet Housing First lorsque le financement est uniquement garanti pour deux ou trois années au maximum ? Qu'est-ce qu'un délai d'attente acceptable pour accéder à un logement dans le cadre d'un projet Housing First ?

Les éléments présentés ci-après ont été tirés de la pratique belge du modèle Housing First comme étant susceptibles de constituer des enseignements d'intérêt pour les participants :

- l'évaluation avec deux groupes de contrôle ;
- le processus ascendant avec des règles Housing First arrêtées ;
- la créativité déployée pour accéder aux logements (capteurs de logements, utilisation des logements vides, etc.) ;



- les tentatives de promotion de l'insertion dans un emploi rémunéré ;
- les questions de gouvernance afin d'étendre les projets à l'échelle nationale ;
- les façons de vaincre la résistance culturelle et de convaincre les décideurs politiques ;
- le rôle joué par la santé publique.





## D. Principales questions évoquées pendant la réunion

La réunion consacrée à l'examen des pairs a rassemblé de nombreux participants : outre les représentants des pays, les parties prenantes et les représentants de la Commission européenne, un nombre considérable de participants du pays hôte y ont pris part, représentant différents paliers de gouvernement et des organismes nationaux ainsi que des prestataires de services et des ONG engagés dans la mise en œuvre de HFB. Des présentations ont été faites concernant non seulement le programme HFB et les premiers résultats de l'évaluation, mais aussi concernant le contexte politique belge et certains éléments particuliers propres à HFB.

Plusieurs sujets clés ont été évoqués lors de la réunion de l'examen par les pairs. Ils peuvent être résumés comme suit :

### L'approche ascendante

On s'est interrogé sur la manière permettant de consolider l'approche ascendante tout en demeurant fidèle aux principaux principes de l'approche Housing First. Certains orateurs ont évoqué le large éventail de projets inclus dans le modèle HFB pour se demander quels types de projets Housing First continueraient d'être financés. On a évoqué le besoin de qualification et de formation du personnel dans ce contexte pour d'autres pays également.

### Fidélité par rapport au concept Housing First

D'une part, les participants étaient tous d'accord quant au fait que la souplesse est nécessaire pour adapter le concept Housing First aux circonstances nationales, régionales et locales. En Europe, le traitement communautaire dynamique (TCD) avec une équipe multidisciplinaire incluant des psychiatres et des infirmiers psychiatriques est utilisé moins souvent que dans le cadre du modèle pionnier mis en œuvre aux États-Unis. Sur le Vieux Continent, la Gestion intensive des cas (GIC) constitue un type de prestation de services plus répandu. Les experts nationaux sont moins fréquents dans les projets Housing First européens. Par rapport aux États-Unis, le logement social en location joue un rôle plus important en Europe. Dans certains pays européens, Housing First est aussi utilisé pour des personnes qui ont des besoins moins complexes, etc.

D'autre part, il existe une tendance aux « mesures de façade » quant aux services, qui se présentent sous l'étiquette « Housing First », mais ne présentent pas d'importants ingrédients que l'on retrouve dans l'approche d'origine (tels que la minimisation des méfaits, la disponibilité d'un soutien individuel pendant aussi longtemps que cela est nécessaire ou la fourniture d'un logement autonome sur le long terme). Ainsi, les participants à la réunion de l'examen par les pairs ont convenu que la fidélité par rapport aux principes essentiels de Housing First est importante. Les huit principes essentiels énumérés dans le Guide Housing

First de FEANTSA<sup>20</sup> (à paraître) sont très similaires à ceux mentionnés dans le manuel américain Housing First (American Housing First manual) dont Sam Tsemberis (2010a) est l'auteur.<sup>21</sup> Un principe important évoqué dans ce guide (des logements dans des sites dispersés et des appartements indépendants) n'est pas inclus dans le guide FEANTSA. Cependant, dans la plupart des projets Housing First européens, les logements dispersés sont privilégiés et constituent l'option prédominante.

## Sites dispersés versus logements collectifs

Toute une série de pays participants ont mis l'accent sur le fait que la plupart des sans-abri préfèrent les logements situés dans des sites dispersés. Selon les données obtenues de plusieurs pays, il s'agit là de l'option préférée. Lorsque des logements collectifs sont proposés dans le cadre des projets Housing First, bien souvent, un tel choix ne se fonde pas sur les préférences des sans-abri, mais plutôt sur le résultat d'obstacles structurels existant sur le marché du logement et sur le besoin de trouver un compromis pour assurer un accès rapide à un logement permanent.

Néanmoins, on a également reconnu qu'une minorité de personnes pourraient préférer les logements collectifs avec un soutien sur place, car elles ont du mal à « fermer leur porte » à leurs anciens camarades ou ont peur de l'isolement social si elles ne peuvent pas se familiariser avec quelqu'un dans le voisinage. Plusieurs intervenants sont d'accord sur le fait qu'il existe des différences de taille entre les différents types de logements collectifs. Loger plusieurs sans-abri dans un nombre relativement faible d'appartements indépendants dans un même immeuble d'un quartier mixte pourrait être une option tout à fait différente à réserver exclusivement un grand immeuble de plus de 50, et même 100 appartements, à ce groupe cible.

24

## Accès au logement

L'accès au logement a été un sujet fort débattu au cours de la réunion de l'examen par les pairs. Le représentant de FEANTSA a déploré que le manque de logements soit parfois utilisé comme argument contre l'extension du modèle Housing First, retardant ainsi le processus de manière considérable. Mais il existe des régions dans lesquelles la population diminue et qui disposent ainsi de nombreux logements vides. C'est bien souvent à cause du manque de courage et de volonté politiques que les sans-abri ne jouissent pas d'un accès prioritaire aux logements sociaux existants. D'autres ont soutenu que la priorisation des sans-abri ne pourrait pas résoudre le problème du manque généralisé de logements sociaux et qu'un besoin urgent d'accroître le parc de logements abordables se fait sentir

<sup>20</sup> Les principes « européens » proposés par le Guide FEANTSA sont ceux qui suivent : « (1) le logement est un droit de l'homme ; (2) le choix et le contrôle pour les bénéficiaires des services ; (3) la séparation du logement et du traitement ; (4) l'orientation pour le redressement ; (5) la minimisation des méfaits ; (6) l'engagement actif sans coercition ; (7) la planification axée sur la personne et (8) le soutien souple disponible pendant aussi longtemps que nécessaire ». Voir FEANTSA, document de commentaires : 3.

<sup>21</sup> « (1) Le logement est un droit de l'homme essentiel. (2) Respect, chaleur et compassion pour tous les clients. (3) Un engagement pour travailler avec les clients aussi longtemps que cela sera nécessaire. (4) Des logements dans des sites dispersés et des appartements indépendants. (5) Séparation entre le logement et les services. (6) Choix du consommateur et autodétermination. (7) Orientation en vue du redressement. (8) Minimisation des méfaits ». Voir Tsemberis, 2010a : 18.



(et cela est d'autant plus vrai au vu du grand afflux de demandeurs d'asile provoqué par les récentes crises humanitaires, lesquels sont en quête, eux aussi, d'un logement, venant ainsi s'ajouter à la demande existante).

Tout comme les contributions de plusieurs pays l'ont clairement précisé, la plupart des propriétaires immobiliers privés (ainsi que de nombreux fournisseurs de logements sociaux) ne sont disposés à louer à des sans-abri que si les risques financiers potentiels sont couverts et que s'ils disposent d'un contrat garantissant qu'ils pourront intervenir en cas de problème au cours du bail. Les agences d'intermédiaires, telles que les agences de location sociale, mais aussi les « chasseurs de logements » ont servi de réponses à ces exigences. Parmi les exemples tirés de l'expérience HFB, on peut citer une agence qui était parvenue à persuader un investisseur privé de lui louer un immeuble qui venait d'être rénové, lequel a été sous-loué, par la suite, à titre individuel, aux bénéficiaires des services HFB. Dans le cadre d'autres projets HFB, les chasseurs de logements travaillent avec acharnement pour trouver des logements adaptés, s'efforçant de contrer les stéréotypes négatifs des sans-abri comme des « locataires potentiellement à risque » en se proposant d'intervenir en tant que personnes de contact en cas de problème. Il y a eu un nombre important de contacts individuels qui n'a permis d'enregistrer qu'un faible nombre de réussites, mais, malgré cela, des progrès ont pu être accomplis.

Les statistiques concernant HFB ont mis en évidence qu'il était bien évidemment plus facile de trouver des logements privés en location pour ceux qui passaient par le système classique et que les bénéficiaires de HFB avaient été logés, pour bon nombre d'entre eux, dans des logements publics. Cependant, les statistiques ont également prouvé que les loyers des logements publics sont considérablement moins chers et les contrats de longue durée bien plus courants que dans les logements privés en location ou auprès des agences de location sociale. Dans plusieurs pays, les loyers élevés et la faible sécurité dont les locataires jouissent dans le secteur de la location privée ont eu pour conséquence qu'il s'avère quasiment impossible d'y avoir recours dans le cadre des projets Housing First. Dans d'autres pays, le nombre élevé de logements vides a été mentionné comme étant une source potentielle importante pour ce type de projets.

## « Housing First. What's second? » (Le logement en premier lieu, et quoi ensuite ?) : l'insertion au travail et l'intégration sociale ultérieure

Si les participants à la réunion étaient d'accord sur le fait que les initiatives visant à dépasser l'isolement social et à trouver quelque chose d'utile à faire constituent des étapes secondaires extrêmement importantes après le relogement des sans-abri ayant des besoins complexes, l'importance que peut jouer un emploi régulier rémunéré était, à leur avis, moins évidente. Certains participants ont souligné que les programmes d'activation sociale comportant des ateliers de cuisine et d'autres activités professionnelles étaient des mesures utiles permettant de réduire l'ennui et la solitude et pouvaient faciliter les premières étapes en vue de l'obtention de compétences additionnelles et le suivi de



formations complémentaires pour des personnes éloignées du marché du travail. D'autres ont soutenu que les bénéficiaires du service souhaitent améliorer leur situation financière et avoir un « véritable travail ». Il est évident que ce qui sera faisable dépendra, dans une large mesure, de l'importance des besoins en termes d'assistance, de la santé mentale et du niveau d'instruction des bénéficiaires du service à titre individuel ainsi que des obstacles existant sur le marché du travail. Mais il est également évident que la créativité et les programmes couronnés de succès dans ce domaine sont réellement nécessaires, au vu des résultats mitigés des projets Housing sur ce point.

## Prévention

À l'heure actuelle, nombreux sont les pays à considérer les investissements préventifs comme étant le meilleur moyen de réduire le sans-abrisme. Outre les mesures de prévention primaires efficaces pour diminuer le risque de sans-abrisme auprès de la population en général (par exemple, par le biais de mesures d'aide sociale et de logement), il est aussi essentiel de mettre en place des mesures de prévention secondaires à l'intention des personnes présentant un risque de sans-abrisme plus élevé et direct (comme de l'aide en matière de logement, de règlement des dettes, de la prise en charge des loyers impayés et d'autres mesures similaires). Les principes de Housing First et des services similaires pourraient également jouer un rôle dans la prévention du sans-abrisme auprès des locataires ayant des besoins complexes en termes d'assistance.

## Économies de coûts et rentabilité

26

La comparaison des coûts des projets Housing First à ceux engagés pour le sans-abrisme dans d'autres secteurs (la justice pénale, la santé, les mesures d'urgence) est souvent un exercice difficile, et Housing First n'obtient pas des économies potentielles dans tous les cas. Néanmoins, au Danemark et en France, de telles comparaisons ont mis en évidence un argument financier en faveur de Housing First. Jusqu'à ce jour, la plupart des comparaisons ont été faites en dehors de l'UE (aux États-Unis, au Canada et en Australie), de sorte qu'il serait également utile de disposer de quelques études solides en matière de coûts dans l'UE. Mais il convient de tenir compte du fait que la fourniture d'une assistance pendant toute la durée où celle-ci s'avère nécessaire peut représenter des coûts élevés par individu pour une certaine proportion de bénéficiaires du service, et les données internationales semblent indiquer (en particulier dans le cas des personnes ayant des besoins moins aigus et un passé en termes de consommation de services moins intensif) que Housing First pourrait ne pas produire d'économie du tout.

Dans certains pays (dont les Pays-Bas et la France), on peut soutenir qu'une réduction des séjours hospitaliers justifie le transfert de fonds de la santé au financement de projets Housing First (sur la base des données disponibles qui indiquent que ces séjours ont diminué pour les bénéficiaires de Housing First). Néanmoins, dans d'autres pays, les économies et les besoins en termes d'investissements surviennent à différents paliers de gouvernement, de sorte qu'il s'avère bien plus difficile d'utiliser les économies enregistrées dans un domaine pour augmenter les investissements dans un autre. Ceci s'applique également aux mesures de prévention. Il pourrait être utile d'organiser des services de prévention ayant un lien direct avec la fourniture d'un logement temporaire et d'urgence, de sorte que les effets



financiers de la prévention (qui déboucherait sur une diminution des besoins pour ce qui est de ces types de logements) pourraient se faire ressentir et être directement exploités.

Lors de la réunion, on a souligné à plusieurs reprises qu'il serait bien plus judicieux de miser sur la rentabilité de l'approche Housing First, plutôt que sur des économies potentielles susceptibles d'en découler. En effet, avec la même somme d'argent, on peut obtenir des résultats bien plus positifs que dans le cadre du système classique. Les participants ont également mis l'accent sur le fait que l'argument financier ne devrait jamais être le seul en faveur de Housing First.

## Étendre Housing First et les stratégies axées sur le logement

On a souligné à plusieurs occasions au cours de la réunion le besoin de passer des projets pilotes isolés et limités dans le temps à l'établissement de l'approche Housing First en tant que méthode efficace pour mettre un terme au sans-abrisme pour les sans-abri ayant des besoins complexes. En Belgique (tout comme c'est le cas ailleurs en Europe), il est toujours difficile de convaincre les autorités régionales et locales de l'efficacité de l'approche ainsi que de la nécessité d'envisager autrement les mesures dont les sans-abri les plus vulnérables ont besoin. L'impact positif de HFB reste à prouver et l'approche doit se baser sur des mesures fondées sur les faits, et cela aussi bien en Belgique que dans d'autres pays de l'UE. Afin d'étendre l'approche, une coordination sur le plan national est nécessaire, mais aussi sur les plans régional et local entre les ministères concernés (logement, santé et affaires sociales).

L'extension de l'approche Housing First ne devrait pas être interprétée, à tort, comme visant à résoudre le sans-abrisme en général, car Housing First cible principalement un groupe particulier de sans-abri ayant des besoins complexes en termes d'assistance. Une proportion considérable de sans-abri (qui peut varier en fonction des pays) a des besoins moins aigus et pourraient directement profiter de politiques axées sur le logement plus larges visant à fournir un accès rapide au logement pour les sans-abri (avec une assistance flottante, si nécessaire) et des systèmes de prévention améliorés. Néanmoins, des principes très similaires à ceux suivis dans les projets Housing pourraient aussi être appliqués aux personnes ayant des besoins d'assistance moins aigus.

Plusieurs intervenants ont salué la publication prochaine du manuel européen et la prochaine création d'une plateforme Housing First Europe Hub (un pôle d'information disponible sur Internet), annoncées par FEANTSA.

## E. Conclusions et leçons apprises

L'examen par les pairs de la Belgique a rassemblé presque tous les États membres de l'UE dans lesquels l'approche Housing First a été mise en œuvre à une échelle importante. Nous pourrions même parler d'ores et déjà d'un mouvement européen Housing First. Des échanges fructueux ont ainsi pu avoir lieu, sans avoir à expliquer la raison pour laquelle Housing First a un sens et en se passant des discussions sans fin concernant l'approche de base. Néanmoins, il reste à expliquer plus en détail les principes de Housing First et les modalités de mise en œuvre de l'approche dans différents contextes locaux. Ainsi, il sera particulièrement utile qu'un premier manuel européen consacré à Housing First et qu'une plateforme « Housing First Europe Hub » soient préparés et mis à disposition par FEANTSA.

Le projet pilote belge a été utile pour tester les conditions de la mise en œuvre du modèle Housing First dans différentes villes du pays. La plupart des participants à l'examen par les pairs ont estimé que les projets pilotes nationaux étaient toujours nécessaires, mais les délais d'essai de l'approche avant de procéder à son extension pourraient être raccourcis avec une orientation plus marquée au niveau de l'UE. L'un des résultats du projet HFB a permis de constater que le modèle Housing First fonctionne même dans des conditions très complexes avec plusieurs paliers de gouvernement et des problèmes de gouvernance complexes. Par ailleurs, au moment de la réalisation de l'examen par les pairs, il existait des signes encourageants indiquant que les projets en cours allaient se poursuivre et que l'approche serait également mise en œuvre dans d'autres villes belges.

28

L'approche Housing First ne peut être mise en application sans un accès rapide à un logement permanent et indépendant. Les stratégies axées sur le logement sont nécessaires pour réduire le sans-abrisme à une plus grande échelle (et non seulement pour les sans-abri ayant des besoins complexes). Entretemps, il faudra énormément d'énergie, de créativité et de courage politique pour améliorer l'accès aux logements existants pour les sans-abris, et cela en leur accordant la priorité dans l'attribution des logements sociaux, en faisant un meilleur usage du secteur privé de la location, en faisant en sorte que les logements vides soient disponibles, en rénovant les immeubles de mauvaise qualité, en activant les investissements sociaux, etc. Les agences de location sociale et d'autres organismes intermédiaires joueront un rôle important dans le processus.

Les logements dans des sites dispersés situés dans des quartiers normaux constituent une option privilégiée par la plupart des sans-abri, mais les logements collectifs et « fondés sur le projet Housing First » pourraient être adaptés pour une minorité de sans-abri désirant vivre ainsi, ou qui ont déjà échoué à plusieurs reprises dans des logements dispersés avec une assistance appropriée. Les mérites de ces deux options d'organisation du logement en vue de la mise en œuvre de Housing First nécessitent davantage de différenciation, en fonction de leur taille et de leurs emplacements spécifiques. Il est évident qu'un logement dans un quartier normal dans un immeuble comportant entre 16 et 20 appartements indépendants réservés exclusivement à des anciens sans-abri pourrait être bien moins stigmatisé et présenter un risque bien inférieur à l'exclusion que des immeubles de plus de 100 appartements, avec concierges, grandes installations communes et un degré élevé de supervision et de contrôle de la part des utilisateurs.



Il est également évident qu'il faut une analyse plus approfondie pour ce qui est du type de services adaptés pour des groupes spécifiques. Les jeunes ont été fréquemment mentionnés lors de la réunion consacrée à l'examen par les pairs. Les besoins particuliers des femmes sans-abri devraient, eux aussi, être évoqués.

Afin d'étendre l'approche Housing First au-delà de projets modestes et isolés, tout en préservant la rentabilité du modèle, un bon système d'évaluation des besoins et de financement des services appropriés s'avère nécessaire, pour s'assurer que ceux qui en ont besoin reçoivent un soutien adapté pendant aussi longtemps qu'il le faut, mais pas pendant une durée supérieure et uniquement selon l'intensité requise.

Lors des échanges, on a souligné, à maintes reprises, qu'il faut également un soutien pour des mesures visant à éviter que les personnes deviennent des sans-abri. Pour les personnes ayant des besoins plus complexes, des services très similaires à ceux utilisés dans le cadre de Housing First (ACT, ICM) sont requis, et cela pourrait être très efficace.

Housing First n'est pas un service économique. Il est axé sur les sans-abri ayant des besoins complexes et de graves problèmes de santé. De nombreux calculs mettent en évidence qu'il pourrait produire des économies importantes dans le secteur sanitaire. Il importe donc, dans la mesure du possible, d'englober les services de santé dans le financement de Housing First. Mais cela pourrait ne pas être faisable sur tous les territoires, et la responsabilité concernant les investissements nécessaires pour la mise en œuvre de Housing First relève souvent d'un palier de gouvernement différent de celui dans lequel les économies peuvent être réalisées. En tout état de cause, il importe de mettre l'accent sur la rentabilité de l'approche, plutôt que sur la promesse d'économies importantes.

Housing First implique un « changement de mentalités ». On a besoin de manuels et de formations pour les personnes désireuses de mettre en œuvre l'approche et qui veulent disposer d'une alternative face à la pensée classique. Il demeure difficile d'éliminer l'idée selon laquelle les personnes doivent « gagner » l'accès à un logement, en devenant d'abord « aptes à occuper un logement ». Pour cela, ils doivent être sobres, suivre une thérapie, respecter les prescriptions médicales, etc. Ainsi que cela a été évoqué dans de nombreux documents de commentaires et confirmé encore davantage au cours de la réunion, il conviendrait de garder à l'esprit que l'approche en escalier domine encore dans la plupart des États membres de l'UE.

Les bénéficiaires du service Housing First ressentent souvent le besoin de couper les ponts avec leurs amis de l'époque durant laquelle ils étaient à la rue. Si tel n'est pas le cas, ils risquent de perdre le « contrôle sur les gens qui entrent chez eux », devenant ainsi incapables de conserver leur location. La nécessité d'avoir quelque chose d'utile à faire et de dépasser l'isolement social et l'ennui est apparue comme quelque chose d'évident dans le cadre de plusieurs évaluations Housing First. Faire en sorte que les personnes en mesure de travailler puissent obtenir des emplois rémunérés et les aider à les garder (placement individuel/coaching) est important, mais force est d'admettre aussi qu'il ne s'agit pas d'une stratégie applicable à la totalité des bénéficiaires du service Housing First. Il va de soi que de l'innovation est nécessaire dans ce domaine.

Le présent examen par les pairs concernant Housing First Belgium (HFB) se rapporte à plusieurs instruments politiques de l'UE, à savoir le paquet investissements sociaux (PIS),



---

le recours aux Fonds structurels et le nouveau pôle européen des droits sociaux qui ont été souvent mentionnés lors de l'examen.

Le PIS met un accent particulier sur les investissements sur les personnes, pour une Europe forte, et part du principe que la prévention du sans-abrisme et la lutte contre ce dernier constituent de grandes priorités dans ce contexte. Le document de travail de services de la Commission européenne intitulé « Confronting Homelessness in the European Union » (Lutter contre le problème des sans-abri dans l'Union européenne), publié dans le cadre du PIS, se montre critique à l'égard du modèle « en escalier » classique, en ce que celui-ci « risque de faire prolonger le sans-abrisme de longue durée ». Ce document suggère d'avoir recours aux stratégies axées sur le logement et à Housing First, qui « non seulement permettent d'obtenir des résultats positifs pour les sans-abris, mais qui peuvent être également rentables, comparées à des approches en escalier plus classiques ». La feuille de route politique pour la mise en œuvre du PIS souligne la nécessité d'étudier les politiques efficaces au niveau de l'UE et de diffuser les informations et les bonnes pratiques afin d'aider les États membres à réduire le sans-abrisme et l'exclusion au logement.

Enfin, lors de l'examen par les pairs, on a fortement insisté sur le rôle important que jouent les Fonds structurels et d'investissements de l'UE dans le soutien d'initiatives telles que Housing First, pour venir en aide à des groupes marginalisés de la population. Parmi ces fonds, on peut citer notamment le Fonds social européen (FSE), dont 20 % est affecté à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; le Fonds européen de développement régional (FEDER) qui pourrait être utilisé pour augmenter le parc de logements des pays et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ainsi que le nouveau programme d'initiative urbaine. Tous ces fonds soutiennent les moyens innovants de lutter contre le sans-abrisme et pourraient être utilisés pour « faire augmenter » Housing First. Néanmoins, on a aussi évoqué l'existence d'obstacles sur le plan national pour se servir de ces fonds à de telles fins.





# Références

Aubry, T., Nelson, G., and Tsemberis, S. (2015) Housing First for People with Severe Mental Illness Who Are Homeless: A Review of the Research and Findings from the At Home/Chez Soi Demonstration Project, *Canadian Journal of Psychiatry*, 60(11), 2015, pp. 467-474

Baker, T. and Evans, J. (2016) 'Housing First' and the Changing Terrains of Homeless Governance, *Geography Compass*, 10/1 (2016), pp. 25–41

Benjaminsen, L. (2013) *Rehousing Homeless Citizens with Assertive Community Treatment. Experiences from an ACT-programme in Copenhagen*. Final Report for Housing First Europe project (Copenhagen: SFI The Danish National Centre of Social Research) [http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Copenhagen\\_HFE\\_Local\\_Evaluation.pdf](http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Copenhagen_HFE_Local_Evaluation.pdf)

Benjaminsen, L. (2013) Policy Review Up-date: Results from the Housing First based Danish Homelessness Strategy, *European Journal of Homelessness*, 7(2), pp. 109-131 [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb\\_review.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/lb_review.pdf)

Bernad, R., Yuncal, R., and Panadero, S. (forthcoming 2016) Introducing the Housing First Model in Spain: First Results of the HABITAT Program, *European Journal of Homelessness*, Vol. 10.1

Bretherton, J. and Pleace, N. (2015) Housing First in England: An Evaluation of Nine Services (York: Centre for Housing Policy, University of York) <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2015/Housing%20First%20England%20Report%20February%202015.pdf>

Busch-Geertsema, V. (2002) Rehousing homeless people. The case of Soziale Wohnraumhilfe Hannover. A basic analytical evaluation and a follow-up-study of tenants and ex-tenants. Working paper for the EUROHOME-IMPACT project, Bremen (GISS)

Busch-Geertsema, V. (2005) Does Re-Housing Lead to Reintegration? Follow-Up Studies of Re-Housed Homeless People, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18(2), pp. 205-226

Busch-Geertsema, V. (2011) *The Finnish National Programme to Reduce Long-Term Homelessness. Synthesis Report – Finland* (Brussels: European Commission) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8181&langId=en>

Busch-Geertsema, V. (2013) *Housing First Europe. Final Report* (Bremen, GISS) <http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/FinalReportHousingFirstEurope.pdf>

Busch-Geertsema, V. (2014) Housing First Europe – Results of a European Social Experimentation Project, *European Journal of Homelessness*, Vol. 8.1, pp. 13-28 [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-01\\_8.1.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/article-01_8.1.pdf)



Busch-Geertsema, V., Filipovič Hrast, M., Benjaminsen, L., and Pleace, N. (2014) *Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update* (EOH Comparative Studies on Homelessness, No. 4) Brussels  
[http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies\\_04-web2.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf)

Busch-Geertsema, V. and Sahlin, I. (2007) The Role of Hostels and Temporary Accommodation, *European Journal of Homelessness*, Vol. 1, pp. 67-93  
[http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh\\_vol1\\_article3.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh_vol1_article3.pdf)

Busch-Geertsema, V., Steffen, A., and Ruhstrat, E.-U. (2016) *Dauerhafte Versorgung von Wohnungslosen mit Neubauwohnungen im Niedrigenergiestandard* (Permanent Provision for Homeless People with New Housing at Low Energy Standard), Bremen:GISS, <http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/Pdf/Endbericht%20Neue%20Wohnung%20Hamburg-Altona.pdf>

Clapham, D. (2015) *Accommodating Difference: Evaluating Supported Housing for Vulnerable People* (Bristol: Policy Press)

Coumans, A.M., M. Cruyff, M., Van der Heijden, P. G. M., Wolf, J., and Schmeets, H. (2015) Estimating Homelessness in the Netherlands Using a Capture-Recapture Approach, *Social Indicators Research*, DOI 10.1007/s11205-015-1171-7

Edgar, B., Harrison, M., Watson, P., and Busch-Geertsema, V. (2007) *Measurement of Homelessness at European Union Level* (Brussels : European Commission, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG) [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)

Estecahandy, P. (2015) *The French experimentation « Un chez soi d'abord ». From social experiment to public policy*. Presentation at Habitat Spain, International Conference: New experimentations on evidence based Housing First, October 2015

European Commission (2013a) *Staff working document: Confronting Homelessness in the European Union* <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9770&langId=en>

European Commission (2013b) *Staff working document: Social investment through the European Social Fund* SWD (2013) 42 final Brussels (20.2.2013)

European Commission (2013c) *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the ESF 2014-2020*, COM(2013) 83 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9761&langId=en>

European Commission (2015) *Policy Roadmap for the implementation of the Social Investment Package* <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14345&langId=en>

European Consensus Conference on Homelessness (2010) *Policy Recommendations of the Jury* (Brussels: European Commission), p. 14 <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6489&langId=en>



European Union - Social Protection Committee (2015) *Review of recent social policy reform - Report of the Social Protection Committee (2015)* (Brussels, European Commission) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14927&langId=en>

FEANTSA (2012) *On the Way Home? FEANTSA Monitoring Report on Homelessness and Homeless Policies in Europe* (Brussels: FEANTSA) <http://www.feantsa.org/spip.php?article854>

Fehér, B. and Balogi, A. (2013) *Evaluation of Housing First Europe Test Sites: Budapest – Pilisi Forest Project. Draft Final Report* (Budapest) [http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Budapest\\_HFE\\_Local\\_Evaluation.pdf](http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Budapest_HFE_Local_Evaluation.pdf)

Fitzpatrick, S. (2014) *Sustainable ways of preventing homelessness*. Synthesis Report for Peer Review in Denmark (Brussels: European Commission) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11326&langId=en>

Goering, P., Veldhuizen, S., Watson, A., Adair, C., Kopp, B., Latimer, E., Nelson, G., MacNaughton, E., Streiner, E., and Aubry, T. (2014) *National Final Report. Cross-Site At Home/Chez Soi Project* (Calgary: Mental Health Commission of Canada) [http://www.mentalhealthcommission.ca/English/system/files/private/document/mhcc\\_at\\_home\\_report\\_national\\_cross-site\\_eng\\_2.pdf](http://www.mentalhealthcommission.ca/English/system/files/private/document/mhcc_at_home_report_national_cross-site_eng_2.pdf)

Greenwood, R.M. (2015) *Evaluation of Dublin Housing First Demonstration Project. Summary of Findings* (Limerick: University of Limerick) [http://www.homelessdublin.ie/sites/default/files/publications/HFirst\\_Evaluation2015.pdf](http://www.homelessdublin.ie/sites/default/files/publications/HFirst_Evaluation2015.pdf)

Greenwood, R.M., Stefancic, A., Tsemberis, S., and Busch-Geertsema, V. (2013) Implementations of Housing First in Europe: Successes and Challenges in Maintaining Model Fidelity, *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16(4), pp. 290-312

Hansen Löffstrand, C. and Juhila, K. (2012) The Discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model, *European Journal of Homelessness*, 6(2), pp. 47-68

Henwood, B., Stanhope, V., and Padgett, D. (2011) The Role of Housing: A Comparison of Front-Line Provider Views in Housing First and Traditional Programs, *Administration and Policy in Mental Health*, 38, pp. 77-84

Johnsen, S. with Fitzpatrick, S. (2013) *Glasgow Housing First. Draft Final Report for the Housing First Europe Project* (Glasgow: Heriot Watt University/Turning Point Scotland), [http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Glasgow\\_HFE\\_Local\\_Evaluation.pdf](http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Glasgow_HFE_Local_Evaluation.pdf)

Johnsen, S. (2013) *Turning Point Scotland's Housing First Project Evaluation. Final Report* (Glasgow: Heriot Watt University/Turning Point Scotland)

Johnsen, S. and Teixeira, L. (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for People with Complex Support Needs* (London: Crisis)

Johnsen, S. and Teixeira, L. (2012): "Doing it Already?": Stakeholder Perceptions of Housing First in the UK, *International Journal of Housing Policy*, 12:2, pp. 183-203



Johnson, G. (2012) Housing First 'Down Under': Revolution, Realignment or Rhetoric?, *European Journal of Homelessness*, Vol. 6.2, pp. 183-189 [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh6\\_2\\_resp\\_housingfirst3.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/ejh6_2_resp_housingfirst3.pdf)

Johnson, G., Parkinson, S., and Parsell, C. (2012) *Policy shift or program drift? Implementing Housing First in Australia*. AHURI Final Report No. 184 [http://www.ahuri.edu.au/publications/download.asp?ContentID=ahuri\\_30655\\_fr&redirect=true](http://www.ahuri.edu.au/publications/download.asp?ContentID=ahuri_30655_fr&redirect=true)

Katz, A.S., Zerger, S., and Hwang, S.W. (2016) Housing First the conversation: discourse, policy and the limits of the possible, *Critical Public Health*, DOI:10.1080/09581596.2016.1167838

Kesselring, A., Bohonnek, A., and Smoliner, S. (2013) *HOPE in stations: HOmeless People in European train stations*. Final evaluation report (Paris: ANSA) [http://www.garesolidaire.net/attachments/Rapporto\\_finale\\_Hope\\_in\\_stations\\_EN.pdf](http://www.garesolidaire.net/attachments/Rapporto_finale_Hope_in_stations_EN.pdf)

Keller, C., Goering, P., Hume, C., Macnaughton, E., O'Campo, P., Sarang, A., and Tsemberis, S. (2013) Initial Implementation of Housing First in Five Canadian Cities: How Do you Make the Shoe Fit, When One Size Does Not Fit All? , *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16(4), pp. 275-289

Lux, M. (2014) Milestones in the Development and Implementation of a Governmental Strategy on Homelessness in the Czech Republic, *European Journal of Homelessness*, 8(2), pp. 95-118 <http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/policy-review-1-3.pdf>

Macnaughton, E., Stefancic, A., Nelson, G., Caplan, R., Townley, G., Aubry, T., and Tsemberis, S. (2015) Implementing Housing First Across Sites and Over Time: Later Fidelity and Implementation Evaluation of a Pan-Canadian Multi-site Housing First Program for Homeless People with Mental Illness, *American Journal of Community Psychology*, 55(3-4), pp. 279-291

neunerhaus (2015) *neunerhaus Housing First Pilot Project. Report* (Vienna: neunerhaus) [http://www.neunerhaus.at/fileadmin/Bibliothek/Neue\\_Website/Neunerhaueser/Housing\\_First/20150925\\_HousingFirst\\_Report\\_english.pdf](http://www.neunerhaus.at/fileadmin/Bibliothek/Neue_Website/Neunerhaueser/Housing_First/20150925_HousingFirst_Report_english.pdf)

Ornelas, J. (2013) *Casas Primeiro, Lisboa. Final Report for Housing First Europe Project* (Lisbon) [http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Lisbon\\_HFE\\_Local\\_Evaluation.pdf](http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Lisbon_HFE_Local_Evaluation.pdf)

Padgett, D. K. (2007) There's no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States, *Social Science & Medicine*, 64 (2007), pp. 1925-1936

Padgett, D.; Henwood, B., and Tsemberis, S. (2015) *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives* (Oxford: Oxford University Press)

Parsell, C., Fitzpatrick, S., and Busch-Geertsema, V. (2014) Common Ground in Australia: An Object Lesson in Evidence Hierarchies and Policy Transfer, *Housing Studies*, 29 (1), pp. 69-87



Parsell, C. and Marston, G. (2016) Supportive Housing: Justifiable Paternalism?, *Housing, Theory and Society*, DOI: 10.1080/14036096.2015.1135188

Pleace, N. (2011) The Ambiguities, Limits and Risks of Housing First from a European Perspective, *European Journal of Homelessness*, 5(2), pp. 113-127  
<http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/think-piece-1-3.pdf>

Pleace, N., Culhane, D., Granfelt, R., and Knutagard, M. (2015) *The Finnish Homelessness Strategy: An International Review*. Ministry of the Environment, Helsinki

Pleace, N. and Bretherton, J. (2013a) *Camden Housing First: A Housing First experiment in London* (York: Centre for Housing Policy, University of York) <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/Camden%20Housing%20First%20Final%20Report%20NM2.pdf>

Pleace, N. and Bretherton, J. (2013b) The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness, *European Journal of Homelessness*, 7(2), pp. 21-41 [http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/np\\_and\\_jb.pdf](http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/np_and_jb.pdf)

Pleace, N. and Quilgars, D. (2013) *Improving Health and Social Integration through Housing First: A Review* (Brussels: DIHAL/FEANTSA) [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)

Polvere, L., MacLeod, T., Macnaughton, E., Caplan, R., Piat, M., Nelson, G., Gaetz, S., and Goering, P. (2014) *Canadian Housing First Toolkit* (French and English) (Calgary and Toronto: Mental Health Commission of Canada and the Homeless Hub) <http://www.housingfirsttoolkit.ca/>

Raitakari, S. and Juhila, K. (2015) Housing First Literature: Different Orientations and Political-Practical Arguments, *European Journal of Homelessness*, Vol. 9.1, pp. 145 - 189

Regioplan (2013) *Study on Mobility, Migration and Destitution* (Brussels: European Commission) <http://bookshop.europa.eu/en/study-on-mobility-migration-and-destitution-in-the-european-union-pbKE0214805/>

Ridgway, P. and Zipple, A. M. (1990) The paradigm shift in residential services: from the linear continuum to supported housing approaches. *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 13, pp. 11-31

Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition: Survival through Failure, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18(2), pp. 115-135

Sahlin, I. (2015) Searching for a Homeless Strategy in Sweden, *European Journal of Homelessness*, 9(2), pp. 161-186 <http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/sahlinejh2-2015article7.pdf>

Stefancic, A., Tsemberis, S., Messeri, P., Drake, R., and Goering, P. (2013) The Pathways Housing First fidelity scale for individuals with psychiatric disabilities. *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16(4), pp. 240-261



---

Stephens, M., Elsinga, M., Fitzpatrick, S., van Steen, G., and Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets* (Brussels: European Commission) [https://pureapps2.hw.ac.uk/portal/files/4727289/housing\\_exclusion\\_1\\_.pdf](https://pureapps2.hw.ac.uk/portal/files/4727289/housing_exclusion_1_.pdf)

The Foundation Abbé Pierre – FEANTSA (2015) *An Overview of Housing Exclusion in Europe* (Brussels/Paris)

Tsemberis, S. (2010a) *Housing First: The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction* (Minnesota, MN: Hazelden Press)

Tsemberis, S. (2010b) *Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs*, Gould Ellen, I. and O'Flaherty, B. (Eds.) *How to House the Homeless*, pp. 37- 56 (New York: Russell Sage Foundation)

Wewerinke, D., al Shamma, S., and Wolf, J. (2013) *Report of the Evaluation of Discus Housing First, The Netherlands* (Nijmegen: Netherlands Centre for Social Care Research) [http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Amsterdam\\_HFE\\_Local\\_Evaluation.pdf](http://www.giss-ev.de/files/giss/upload/PDF%20HFE/Amsterdam_HFE_Local_Evaluation.pdf)



Commission européenne

## **Housing First (Logement d'abord)**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne  
2016 — 36 pp. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-59127-3

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/089978

Cette publication est disponible en format électronique en anglais, en français, en allemand et en néerlandais.

### **COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

#### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)) ou le  
numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

#### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

#### **Abonnements:**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

## Examen par les pairs en Belgique: Housing First (Logement d'abord)

Pays hôte : **Belgique**

Pays pairs : **Autriche - Danemark - Espagne - Finlande - France - Hongrie - Italie - Luxembourg - Norvège - Pays-Bas**

Parties prenantes : **Eurocities, FEANTSA**

Le modèle «Housing First» (Logement d'abord) prévoit un logement ordinaire mais assorti d'un accompagnement intensif pour les sans-abri de longue durée souffrant de troubles de santé mentale ou de problèmes d'addiction. Neuf villes belges testent ce modèle depuis septembre 2013. La phase expérimentale s'achèvera en juin 2016 et une poursuite du projet est envisagée dans les trois régions du pays. L'examen par les pairs contribuera à déterminer les stratégies les plus efficaces assurant un impact optimal sur le sans-abrisme.

