

Logement

Housing first Liège, en marche vers le zéro sans-abrisme

> Jean-Michel NZIGIYE (*)

Vivre dans la rue, sans domicile est une problématique majeure qui touche encore bon nombre de Belges, alors qu'il existe un cadre légal censé garantir à chacun et chacune une vie digne. Depuis plusieurs années, de nouvelles politiques publiques de lutte contre le sans-abrisme ont été développées via les initiatives *Housing first*¹ afin de mieux rencontrer cette finalité. Les résultats sont encourageants, mais il reste des défis à relever et des améliorations à apporter au dispositif. Éclairage à partir d'une analyse du réseau d'acteurs soutenant l'initiative *Housing first* à Liège.

En Belgique, plusieurs grandes villes d'abord et de plus petites implantations ensuite ont expérimenté depuis 2013 le modèle du *Housing first* avec des résultats dépassant ceux des approches classiques de lutte contre le sans-abrisme² en termes d'accès effectif au logement et d'impact sur les processus d'intégration et de rétablissement. Préoccupé par les situations de sans-abrisme, nous avons mené une recherche dans le cadre d'un mémoire de fin de Master en sciences politique, économique et sociale sur le réseau *Housing first* de Liège, qui figure parmi les villes pionnières du projet. Nous avons voulu comprendre comment le réseau qui a permis la mise en place de ce projet mobilise la compétence collective et identifier les difficultés rencontrées par les acteur·rice·s de terrain afin d'objectiver le potentiel de cette initiative pour éradiquer le sans-abrisme du territoire liégeois et proposer des pistes d'amélioration pour le futur.

Housing first, un modèle innovant

Housing first est une initiative développée par Sam Tsemberis³ à New York en 1992 qui s'inscrit dans les politiques de lutte contre le sans-abrisme, prônant le «logement d'abord», contrairement aux approches classiques dans lesquelles l'accès au logement individuel constitue l'étape ultime d'un long processus de sortie de la rue. La pratique *Housing first* veut donc rompre avec ce que Pleace et Bretherton⁴ appellent la culture du «prêt à être logé» qui met en avant des services dits «par paliers» considérés comme les étapes préalables avant la stabilisation des personnes dans un logement : se faire soigner, se désintoxiquer,

se définir des objectifs et un projet de vie, trouver un travail, etc. *Housing first* propose ainsi à des personnes sans-abri de «longue durée», «un accès immédiat au logement depuis la rue, sans autres conditions que celles auxquelles est soumis un locataire lambda (payer son loyer et respecter son contrat de bail)»⁵.

Dans ce modèle, le logement constitue la pierre angulaire de l'intégration sociale. Mais il n'est pas tout. Il est lié à «un accompagnement adapté, intensif et pluridisciplinaire, disponible aussi longtemps que nécessaire et centré sur les choix du locataire»⁶ qui rend possible cette intégration sociale. Les équipes pluridisciplinaires regroupent infirmier·ère, psychologue, assistant·e social·e et éducateur·rice spécialisé·e. Quand elles ne sont pas pluridisciplinaires, elles organisent leur travail en réseau, avec des partenaires détenant l'expertise nécessaire (secteurs de la santé physique ou mentale, toxicomanie, aide sociale, insertion socioprofessionnelle...).

Coopérer pour répondre aux défis

À Liège, *Housing first* s'est ainsi constitué en réseau interinstitutionnel avec une quarantaine de partenaires dont le Relais social du pays de Liège, le Plan de cohésion sociale, le service de captage de logement, le CPAS de Liège, Habitat service, Psy 107 et le CHR. Avec un taux de maintien en logement des usager·ère·s de 90%, le dispositif liégeois semble montrer son efficacité. L'équipe de *Housing first* Liège a pu reloger et accompagner treize hommes et cinq femmes en 2019. En plus d'un accompagnement intensif pour les démarches administratives et activités de la vie quotidienne, toutes ces personnes bénéficient d'un accompagnement spécifique dans

1. En Belgique, les conditions permettant l'implémentation de pratiques *Housing first* sur le territoire ont été permises grâce à l'élaboration en 2012 du second Plan fédéral de lutte contre la pauvreté et spécifiquement l'Action 76 du Plan visant la mise en route d'initiatives inspirées de l'approche *Housing first* dans les cinq plus grandes villes du pays.

2. C. BUXANT, «La fin du sans-abrisme est possible», *Démocratie*, mars 2018.

3. S. TSEMBERIS, *Housing first, The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Minneapolis, Hazelden, 2010.

4. N. PLEACE, J. BRETHERTON, «The Case for Housing first in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness», *European Journal of Homelessness*, vol. 7, n°2, 2013.

5. C. BUXANT, *op.cit.*

6. *Ibid*

le domaine de la santé afin de répondre aux besoins prioritaires, indispensables au rétablissement et à l'insertion sociale. Cet accompagnement contribue à réhabiliter la dignité des personnes en leur permettant de réaffirmer leur identité propre tant sur le plan du droit commun que sur le plan symbolique.

Toutefois, en dépit de l'efficacité du dispositif en termes de taux de maintien et de rétablissement de la dignité humaine, le réseau rencontre un certain nombre de difficultés. Le handicap majeur est l'injonction paradoxale faite aux acteur·rice·s : il vous est demandé d'aller « sauver le monde » sans vous en donner les moyens, ni humains ni financiers.

Les huit principes du *Housing first*

Le modèle *Housing first* défini par Sam Tsemberis est centré sur les personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques sévères avec une triple mission : lutter contre le sans-abrisme, promouvoir le rétablissement et l'inclusion sociale des personnes souffrant de troubles psychiques et de problèmes d'addiction. Il fonctionne sur base de huit principes¹.

Le logement comme droit fondamental

En Belgique, ce droit a été ancré dans l'article 23 de la Constitution belge : chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Du respect, de la bienveillance et de la compassion pour tous les locataires

Housing first souligne l'importance d'un rapport respectueux et bienveillant entre les travailleurs sociaux et les habitants *Housing first* (attitude ouverte et sans préjugés).

L'engagement à travailler avec le locataire *Housing first* aussi longtemps que nécessaire

La durée de la disponibilité de l'aide n'est pas spécifiée à l'avance. L'accompagnement est également disponible indépendamment du logement.

Du logement diffus

Chaque habitant doit pouvoir disposer d'un logement individuel. Idéalement, les logements sont répartis dans différents quartiers ou dans la ville.

La séparation du logement et de l'accompagnement

Le locataire peut accéder et garder son logement quelles que soient ses motivations ou choix en matière de traitement et d'accompagnement.

La liberté de choix et l'autodétermination

Celle-ci s'applique dans tous les domaines possibles : le logement, le quartier et le mode de logement. Le travailleur social essaie de suivre l'habitant dans ses choix et vise une indépendance maximale.

Le rétablissement

Housing first ne veut pas seulement répondre aux besoins de l'habitant *Housing first*, mais veut également viser son rétablissement, c'est-à-dire son bien-être, tout en s'assurant que les conditions de base soient présentes (des relations sociales, des occupations journalières...).

La réduction des risques

L'accent n'est pas mis sur le traitement ou la thérapie, mais sur la limitation des problèmes de santé/dégâts liés à l'abus de substances, tant pour l'utilisateur que pour la société.

1. <http://www.housingfirstbelgium.be/medias/files/osons-housing-first-handbook-fr-1.pdf>

Tous les acteur·rice·s du réseau s'accordent sur le fait qu'il·elle·s sont confronté·e·s à deux difficultés importantes : le nombre limité de sans-abri qu'il·elle·s ont la capacité d'accueillir et la qualité insuffisante de l'accompagnement offert. La raison en est simple : le nombre d'accompagnateur·rice·s est trop faible.

Face à ces difficultés, le réseau a mis en place une série d'opérations et de mesures en sorte d'assurer le « pouvoir coopérer », le « vouloir coopérer » et le « savoir coopérer ». Le but étant de développer et de faire progresser la coopération⁷ au sein du réseau.

Pouvoir coopérer Pour les acteur·rice·s, il s'agit de pouvoir coopérer pour éviter les rivalités qui handicapent leurs performances. Un climat de confiance et la valorisation des apports individuels de chaque institution partenaire contribuent à accentuer la capacité de coopérer. En guise de moyens d'action, le réseau a mis à disposition des acteur·rice·s, des supports documentaires et des technologies modernes de communication. Le partage d'informations est une opération sélective vu qu'il existe des réseaux ponctuels ou permanents autour de chaque usager·ère. C'est donc un exercice d'équilibre entre la nécessité professionnelle, le besoin et le consentement de l'utilisateur.

Sur le plan opérationnel, le réseau présente quatre services principaux qui sont : le service de coordination, celui d'accompagnement socio-administratif, celui du captage de logement et le service médical. Il y a une répartition claire des responsabilités au sein du réseau et une mutualisation des moyens d'action.

Différents enjeux animent cette mutualisation à savoir : opérationnaliser la politique de mise en logement en respectant les principes de l'approche *Housing first*, faire des économies, élargir l'offre dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme et créer une dynamique collective entre les acteur·rice·s de lutte contre la précarité et la pauvreté dont le sans-abrisme.

Vouloir coopérer La montée en complexité du sans-abrisme et les situations de travail qui obligent à prendre en compte de nombreux critères (obligation de résultat, qualité du service, bien-être des bénéficiaires et des travailleur·euse·s, impact, exigences inhérentes à la rupture que représente l'innovation qu'est *Housing first*, nécessité du travail en réseau) sont autant de raisons qui motivent à la coopération des acteur·rice·s entre eux·elles. Pour ce faire, les pionnier·ère·s du réseau ont organisé une campagne de sensibilisation et de mobilisation des acteur·rice·s, pour les rassurer et susciter leur adhésion. Des réunions hebdomadaires pour faire un état d'avancement des travaux et des ajustements mutuels sont également organisées. De plus, les acteur·rice·s ont développé des liens de solidarité au sein du réseau. Cette solidarité interins-

7. G. LE BOTERF, *Construire les compétences collectives : Coopérer efficacement dans les entreprises, les organisations et les réseaux de professionnels*, Paris, Eyrolles, 2018.

titutionnelle est facilitée par des relations interpersonnelles ainsi que la proximité physique, intellectuelle et idéologique des acteur·rice·s. En plus de la reconnaissance des contributions singulières des institutions partenaires, la valorisation au sein du réseau passe notamment par leur responsabilisation.

Savoir coopérer Au sein du réseau *Housing first* Liège, des formations et apprentissages mutuels ont été organisés sur les thématiques de logement, d'accompagnement social et de l'approche *Housing first*. D'autres formations concernent la gestion de la précarité et de la pauvreté d'une manière générale. En dehors de Liège, les acteurs du réseau participent à des immersions, des séminaires, des interventions, dans un objectif formatif et de travail en réseau. Le réseau *Housing first* Liège a produit divers outils pour coordonner les activités et faciliter la prise en charge des bénéficiaires. Parmi ces outils il y a le guide des opérateurs sociaux locaux, le guide méthodologique, le formulaire unique de demande de logement et la base de données des bénéficiaires. La capitalisation d'expériences acquises y est progressive et porte sur les risques, les actions, les résultats obtenus.

Ainsi le « savoir coopérer » se construit-il et se renforce à travers tous ces éléments mais aussi par la défense politique en commun du modèle *Housing first*.

Pistes de solution

Nous l'avons dit, les bons résultats ne doivent pas occulter les conditions de travail très difficiles consécutives aux faibles ressources financières et humaines, mais également à la rareté de logements à prix abordables pour un public précarisé et à très faible revenu. Pour dépasser ces difficultés, il faudrait renforcer les services de *Housing first*. Cela permettrait en effet une meilleure stabilisation, une réduction plus importante de la toxicomanie et de l'alcoolisme, une amélioration de la santé mentale et physique, mais aussi plus d'intégration sociale. Cela aurait aussi le potentiel de réduire les coûts des autres services comme ceux de l'hôpital, de la police et de la justice. Ainsi serait-il judicieux de créer davantage de postes d'accompagnateur·rice·s sociaux·ales pour non seulement élargir l'offre de prise en charge, mais aussi garantir l'accompagnement assidu requis par le public.

Si on adhère au raisonnement, on ne peut que conclure qu'il est grand temps de requalifier les priorités et procéder dès lors à trois ajustements :

Primo, on est dans un scénario où la reconstruction passe par une forme de déconstruction de l'existant en même temps qu'on cherche à intégrer toutes sortes d'expertises préexistantes. Il s'agit de le faire non pas contre, mais bien avec les autres acteurs de

l'accueil et de l'accompagnement dans le logement (les maisons d'accueil), les acteurs publics (la ville). Bref, le nouveau paradigme « zéro sans-abri » doit être co-construit.

Secundo, il faut que tout le public très précarisé en besoin de logement soit éligible sans discrimination comme c'est le cas en Finlande, terrain qui présente l'expérience européenne la plus probante. Car, sans cela, un effet pervers potentiel peut se développer : pour bénéficier de l'aide *Housing first*, le·a candidat·e serait, par exemple, contraint·e de préalablement se droguer. C'est pour éviter cela que la Finlande a créé le *rapid rehousing*. Il présente un caractère clairement préventif dans la mesure où il permet une réinsertion rapide d'un public précarisé dont le principal sinon l'unique problème est le manque de logement ; dans une formule aussi rapide, l'accompagnement social et médical nécessaire est sensiblement plus faible.

L'Écosse a quant à elle mis au point un *Housing first* spécifique dédié aux jeunes. Un tel modèle spécifique pourrait parfaitement convenir aussi à d'autres publics particuliers : femmes battues, réfugié·e·s reconnu·e·s qui cherchent leur premier logement, etc.

En tout état de cause, la Belgique pourrait utilement s'inspirer de ces expériences étrangères, et en tout cas, à notre estime, de l'expérience finlandaise. L'inspiration ne nécessite pas de « plaquer » purement et simplement une situation sur l'autre : il n'est évidemment pas interdit d'adapter.

Tertio, pour éradiquer complètement le sans-abrisme, il faudra coupler l'approche *Housing first* et le *rapid rehousing* à des politiques efficaces de prévention, dans toutes sortes de registres : politiques de lutte contre la pauvreté, promotion de la cohésion sociale, renforcement des structures familiales, enseignement, formation, emploi... sans oublier les politiques migratoires et la problématique des sans-papiers qui doivent être réglées parallèlement, car ceux-ci, n'étant pas enregistrés et ne pouvant avoir accès au revenu d'intégration, ne peuvent pas non plus être pris en charge dans le cadre de *Housing first*.

Le problème du manque de logements abordables ne pourra être résolu que par les efforts conjoints et concertés des CPAS et des communes via leurs régies foncières, les logements sociaux, les Agences Immobilières Sociales, des bailleurs sociaux et des parcs locatifs associatifs et privés. Cette coopération en réseau autour d'une responsabilité partagée permettrait de convertir l'énergie considérable que dépense *Housing first* aujourd'hui dans le captage de logement en amélioration de la qualité de l'accompagnement au profit autant des travailleur·euse·s sociaux·ales que des usager·ère·s. #

(*) Travailleur social