

Lutter contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi de manière efficiente et stratégiquement orientée vers une sortie de la vie en rue.

-

MÉMORANDUM 2019

Le sans-abrisme est une problématique sociétale majeure caractérisant une des situations de privation matérielle les plus aigües. Au croisement de plusieurs politiques publiques (lutte contre la pauvreté, intégration sociale, action sociale, logement...) et niveaux de pouvoir (fédéral, régional, local), il s'agit d'un phénomène transversal sur lequel il convient d'augmenter significativement les efforts entrepris pour permettre une diminution structurelle du nombre de personnes concernées.

À titre d'illustration, en Belgique :

- le taux de privation sévère lié au logement concerne 2.7% de la population, soit 305.379 personnes (Eurostat, 2017)
- le nombre de dossiers « revenu d'intégration sans-abri¹ » a augmenté de 40.1% sur ces 10 dernières années (SPP Intégration Sociale, 2018)²
- le taux de personnes en risque de pauvreté et d'exclusion sociale s'élève à 20.3%, soit 2.296.000 personnes (Eurostat, 2017)
- 201.953 Revenu d'Intégration ont été octroyés en 2017 (SPP Intégration Sociale, 2017)

Pour autant, si la situation est alarmante, des initiatives démontrent leur pertinence dans la sortie de la situation d'itinérance pour des personnes. C'est le cas du programme Housing First développé en tant qu'initiative d'innovation sociale, grâce au soutien conjoint des différentes Secrétaires d'Etat/Ministres en charge de la Politique de Lutte contre la Pauvreté et de la Loterie Nationale, et à la suite de l'organisation de la « Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme »³. L'expérimentation *Housing First Belgium* (HFB) a consisté en une phase-test (juillet 2013 à juin 2016) ayant pour objectif de mettre en évidence les conditions d'efficacité et d'efficience de pratiques

¹ Lorsqu'une personne sans-abri, bénéficiaire du Revenu d'Intégration, est relogée, le CPAS compétent peut prétendre à un remboursement total du revenu et ce, durant deux années.

² Sachant que la proportion diffère fortement entre les régions : +3.39% en Flandre, +41.03% en Région Bruxelles-Capitale et +81.41% en région Wallonne.

³ Portée par la présidence belge du Conseil de l'Union européenne au 2^{ème} semestre 2010, l'implémentation des recommandations émises par le Jury de cette conférence a permis différentes réalisations en termes a) d'amélioration de la gouvernance, b) d'approfondissement de nos connaissances, c) d'implémentation de l'innovation sociale et d) de soutien et d'accompagnement des dispositifs d'aide vers des nouveaux modèles. (<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&eventsId=315&furtherEvents=yes&langId=fr>).



Housing First en Belgique, dans une logique *evidence-based policy*. Cette phase expérimentale est à présent terminée, avec succès⁴.

En effet, grâce à ce programme, plus de 600 sans-abri fragiles ont quitté la rue et sont réinsérés. Le suivi longitudinal de l'ensemble des participants de l'expérimentation démontre que : 1) les sans-abri les plus fragiles sont capables d'accéder à un logement, de s'y maintenir et de voir leur état de santé s'améliorer ; 2) Housing First est le modèle le plus efficace et efficient pour sortir de la rue les sans-abri les plus fragiles.

Au niveau fédéral, une cellule d'appui au développement du HF a été créée, avec le soutien de la Secrétaire d'Etat/ Ministre en charge de la Politique de Lutte contre la Pauvreté, au sein du SPP Intégration Sociale (via un subside de la Loterie Nationale) : le **Housing First Belgium – LAB**.

Ses missions sont les suivantes :

1. Expert référent Housing First.
2. Développeur des pratiques Housing First.
3. Incubateur d'innovations sociales à partir du Housing First.
4. Gestion des connaissances.
5. Collaboration et Partenariat avec les Régions.

Grâce à cette expertise, à partir de cette expérimentation nationale et des missions pilotées par le Housing First Belgium – LAB, nous souhaitons porter à la connaissance des différentes parties prenantes dans la lutte contre le sans-abrisme nos priorités en la matière.

⁴ *Housing First* en Belgique : ça marche ! <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/housing-first-en-belgique-ca-marche>

i) Amplifier la dimension européenne dans la lutte contre le sans-abrisme

Pour l'Union Européenne, en matière de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion du logement, les principales compétences relèvent des Etats Membres. Aussi, différentes initiatives, mécanismes de financement et réseaux européens s'efforcent de développer une dynamique aux ambitions importantes de réduction structurelle de l'absence chez-soi.

Dans ce contexte, le Housing First Belgium LAB est un instrument disponible pour densifier le travail des réseaux qui cherchent à faire du sans-abrisme un *problème solutionnable*, notamment dans le cadre du Housing First Europe HUB.

- ⇒ Amplifier les ambitions de remédiation structurelle du sans-abrisme et des moyens européens soutenant massivement l'implémentation de l'innovation sociale.
- ⇒ Promouvoir les principes et ambitions politique émises par le Parlement européen dans sa résolution du 16 janvier 2014⁵ ainsi que celles reprises dans le cadre du Socle européen des droits sociaux et promus par le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne⁶.
- ⇒ Plaider pour l'inclusion de l'absence de chez-soi comme point d'attention dans les recommandations spécifiques adressées aux Etats membres dans le cadre du Semestre européen
- ⇒ Maintenir la participation du SPP Intégration Sociale au Housing First Europe HUB en traduisant davantage son action au sein du contexte intra-national.

ii) Améliorer la gouvernance

Le 12 Mai 2014 un Accord de coopération sur le sans-abrisme et l'absence de chez soi fut signé entre l'Etat fédéral les Régions et les Communautés. Grâce à cet accord, la lisibilité concernant le missions de chaque niveau de pouvoir a été fortement améliorée. Par ailleurs, une définition commune et conceptuelle du sans-abrisme fût adoptée ainsi que plusieurs principes forts, comme le soutien à l'innovation sociale et à la gestion de connaissances.

- ⇒ Un protocole additionnel à l'Accord de coopération devrait compléter celui-ci avec une approche stratégique globale et interfédérale de lutte contre le sans-abrisme selon les termes recommandés par Parlement européen dans sa résolution du 16 janvier 2014 et selon les termes du Socle européen de droits sociaux.
- ⇒ Ce protocole devrait comporter un mécanisme de concertation technique et politique l'habilitant à monitorer les différents volets de l'accord. Le SPP Intégration sociale devrait en assurer le secrétariat et l'assistance technique.
- ⇒ Une Conférence interministérielle devrait créer les conditions pour un dialogue et une concertation appropriés permettant d'arriver à une réduction structurelle du phénomène, compte tenu de la distribution des compétences.

⁵ Stratégie de l'UE pour les personnes sans-abri <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0043+0+DOC+XML+V0//FR>

⁶ Socle européen des droits sociaux https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr

- ⇒ Une conférence de consensus devrait voir le jour permettant, comme la précédente, d'associer l'ensemble des parties prenantes actives dans la lutte contre le sans-abrisme et de dégager les pistes stratégiques structurelles nécessaires aux présentes ambitions.

iii) Approfondir la gestion des connaissances

Dans le cadre du second plan fédéral de lutte contre la pauvreté (2012-2016), il était prévu la réalisation d'une étude dont l'objectif était de proposer un outil de monitoring quantitatif du sans-abrisme et de l'absence de chez soi. Cet objectif fut partiellement réalisé dans le courant de la législature 2014-2019 à travers la recherche MEHOBEL⁷ grâce au concours indispensable de la Politique scientifique fédérale (BELSPO).

- ⇒ Les recommandations de l'étude MEHOBEL devraient faire l'objet d'un examen minutieux dans le cadre d'une concertation entre autorités publiques du niveau fédéral et des entités fédérées, permettant d'identifier la meilleure articulation entre les compétences de chaque niveau de pouvoir.
- ⇒ Le SPP-Intégration sociale et le Service de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devrait pouvoir jouer un rôle de facilitateurs et coordonnateurs techniques.

iv) Ancrer l'innovation sociale dans des processus pérennes

L'expérience probante du programme *Housing First Belgium*⁸ a donné suite, depuis juin 2016, à des financements régionaux permettant le maintien des pratiques *Housing First* dans les villes pionnières (Anvers, Gand, Hasselt, Bruxelles, Molenbeek, Liège, Charleroi et Namur) ainsi que leur expansion (Mons, Tournai, Courtrai, Bruges, Ostende). Au niveau fédéral, une cellule de soutien au développement du *Housing First* a vu le jour: le *Housing First Belgium LAB*. Cette existence témoigne de la nécessité de développer des politiques innovantes et, lorsqu'elles ont démontré leur pertinence, de les pérenniser dans une logique « evidence based policy »

- ⇒ Poursuivre le développement d'innovations sociales ayant pour objectif de réduire structurellement le nombre de personnes sans-abri tout en accompagnant ces mesures d'évaluations systématiques, quantitatives, qualitatives et traduites en indicateurs clairs permettant ensuite de les traduire en politiques publiques structurelles lorsqu'elles ont démontré leur pertinence.
- ⇒ Octroyer les moyens pérennisant et renforçant le *Housing First Lab* en vue de l'élaboration, implémentation et évaluation d'un plan d'action de 5 ans. Ces moyens devraient permettre la création structurelle d'une cellule fédérale de 3 ETP.
- ⇒ Ce plan d'action permettra d'assurer les missions a) de soutien technique aux équipes déployées dans les différentes villes du pays, b) d'incubation de nouvelles innovations sociales dans la lutte contre le sans-abrisme, c) de contribuer à une gestion de connaissance approfondie et d) d'élaborer des recommandations politiques basées sur des preuves.

⁷ *Measuring Homelessness in Belgium*
<https://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=BR%2F154%2FA4%2FMEHOBEL>

⁸ *Housing First en Belgique : ça marche !* <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/housing-first-en-belgique-ca-marche>

v) Soutenir et accompagner les dispositifs d'aide vers de nouveaux modèles.

L'autorité fédérale, comme prévu par l'Accord de coopération sur le sans-abrisme et l'absence de chez-soi du 12 Mai 2014, contribue au renforcement de l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes sans-abri durant la période hivernale, dans les 5 grandes villes du pays et singulièrement en Région de Bruxelles Capitale.

Grâce à ces dispositifs, des centaines de personnes sans-abri obtiennent un répit les aidant à survivre et, de plus en plus, à trouver le chemin de sortie de la rue.

Toutefois, alors que les solutions s'articulent majoritairement autour de la prise en charge saisonnière du phénomène de sans-abrisme, ou encore dans une logique de réhabilitation progressive des personnes concernées, les stratégies de sortie de la rue ne sont pas encore exploitées au mieux de leur potentiel.

- ⇒ Sortir d'une gestion saisonnière de l'urgence sociale et de réhabilitation progressive des personnes sans-abri en privilégiant les solutions structurelles et durables orientées autour du logement (« housing-led policies »)
- ⇒ Octroyer les moyens financiers, humains et logistiques aux solutions qui permettent réellement une réduction structurelle du nombre de personnes vivant en rue.
- ⇒ Déployer une logique d'évaluation permettant, tant quantitativement que qualitativement, de mesurer les effets produits par les différents dispositifs actifs dans la lutte contre le sans-abrisme et, le cas échéant, de réorganiser les financements octroyés de sorte que les solutions les plus efficaces en matière de lutte contre le sans-abrisme puissent prendre une place prépondérante dans le traitement public du sans-abrisme.
- ⇒ Réaliser, via l'intermédiaire de la Cour des Comptes, une étude d'incidence et d'efficacité en termes de coûts publics des différents dispositifs d'aide aux sans-abri.

vi) Renforcer les synergies avec et entre les CPAS

Le Droit à l'Intégration Sociale prévoit un financement intégral (100%) du Revenu d'Intégration par l'autorité fédérale lorsqu'une personne sans-abri retrouve un logement et ce, durant deux années. Ceci étant, pour un nombre non-négligeable de personnes, ce sont des dispositifs externes (Housing First, capteurs logement...) qui assurent l'accès et l'accompagnement dans le logement. Parallèlement, les CPAS font face à une augmentation importante de bénéficiaires de l'aide sociale concomitamment à un manque de moyens financiers, en ce compris pour le public sans-abri (Cf. chiffres en introduction)

- ⇒ Renforcer les synergies entre CPAS et dispositifs actifs dans le relogement de personnes sans-abri en rendant davantage perméables les activités respectives de ces acteurs.
- ⇒ Analyser les raisons de l'augmentation importante du nombre de dossiers concernés et identifier des pistes de travail transversales en la matière en vue de : 1) soulager la charge qui pèse sur les CPAS ; 2) valoriser le travail réalisé par les opérateurs externes.
- ⇒ Présenter les résultats de cette analyse lors des rencontres provinciales annuelles organisées par le SPP Intégration sociale.
- ⇒ Renforcer les synergies et les mécanismes de solidarité entre CPAS d'un territoire donné.

vii) Pérenniser, renforcer et développer les dispositifs HF

Le sans-abrisme chronique implique la cooccurrence de problématiques multiples, tant dans le giron des personnes concernées que dans celles des acteurs sensés y remédier. Depuis l'expérimentation HF, il a été démontré que ces personnes pouvaient durablement sortir de rue et se rétablir, dévoilant ainsi des perspectives enthousiasmantes pour leur devenir mais aussi en soulageant la charge de services d'aide saturés. Des conditions doivent cependant être réunies pour rendre possibles ces résultats qui sont la conséquence, notamment, de l'application de principes philosophiques et méthodologiques forts⁹ ainsi que la présence d'équipes pluridisciplinaires dans l'accompagnement.

Alors que des résultats importants sont engrangés par les dispositifs HF¹⁰, leur pérennité n'est pas assurée, encore moins l'ambition de réduire structurellement le sans-abrisme qui accompagne indubitablement ces dispositifs.

- ⇒ Analyser les conséquences des différentes réformes qui se sont succédées dans le paysage institutionnel belge (réforme de l'Etat, réforme des soins en santé mentale...) et inscrire la méthodologie HF au cœur de présentations visant les personnes sans-abri, en prévoyant l'accès aux différents modes de financement.
- ⇒ Garantir le caractère pluridisciplinaire des équipes en trouvant les modalités permettant l'engagement de travailleurs assurant des fonctions essentielles (psychiatres, psychologues, médecins, infirmiers, pairs-aidant...) et pourtant peu ou pas représentés dans les dispositifs¹¹.
- ⇒ Assurer la présence de fonctions (administratives, comptables, gestion locative...) qui ne participent pas directement à l'accompagnement du public mais qui sont néanmoins incontournables, particulièrement en raison de l'augmentation continue du nombre de locataires intégrant les dispositifs.
- ⇒ Maintenir une logique *evidence based practice*, tant qualitative que quantitative, des dispositifs HF par la valorisation et le financement des personnes en charge de celle-ci.

⁹ 1) Le logement est un des droits de l'Homme ; 2) Choix et contrôle par les usagers des services ; 3) Séparation entre le logement et le traitement ; 4) Services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement » ; 5) Principes de la réduction des risques ; 6) Un engagement actif sans coercition ; 7) La personne est au centre de l'accompagnement ; 8) Souplesse de l'accompagnement proposé aussi longtemps que de besoin.

¹⁰ De façon résumée :

- Un taux de maintien en logement élevé : 92 % des locataires sont toujours en logement après trois ans ;
- Le recouvrement des droits sociaux : 100 % des locataires ont recouvert leurs droits sociaux (en rue, 44 % n'ont pas de carte d'identité, 23 % n'ont activé aucune source de revenus, 37 % n'ont pas d'adresse de référence et 17 % ne sont pas en ordre de mutuelle) ;
- Une stabilisation et une amélioration de la santé physique et de la santé mentale alors que ces éléments tendent à se détériorer pour les personnes en rue ;
- Un rapport coût-efficacité plus intense que dans les solutions traditionnelles avec, d'une part, un taux de maintien plus important, d'autre part, au maximum des coûts équivalents (plutôt inférieurs) pour les finances publiques.

¹¹ À titre d'exemple, le décret d'extension du programme français « Un chez soi d'abord » du 28 décembre 2016 prévoit le financement d'équipes comportant au minimum : une Direction, un médecin psychiatre, un médecin généraliste, un cadre coordinateur d'équipe, un infirmier, un intervenant compétent en addictologie, un médiateur de santé-pair, un travailleur social, une personne en charge de la recherche de logement et de l'intermédiation locative. À l'opposé de ce modèle, certaines équipes belges ne comptent que deux travailleurs pour mener à bien les ambitions inhérentes au développement d'un projet HF. Il est dès lors nécessaire d'augmenter le nombre de travailleurs au sein des équipes en fonction du caractère pluridisciplinaire de celles-ci.

viii) Maintenir la gestion des connaissances propres à l'expérimentation HF

Alors qu'Housing First Belgium s'est développé au départ d'une logique d'innovation sociale et d'expérimentation par les preuves, la recherche propre à l'expérimentation a pris fin et, ce faisant, le monitoring continu de nombreux indicateurs (à tout le moins dans une perspective nationale centralisée¹²) s'est lui aussi arrêté, faute de moyens humains, techniques et financiers suffisants.

- ⇒ Développer un groupe de travail et créer un consensus sur les indicateurs importants à considérer en matière de récolte de données en vue d'harmoniser celle-ci à l'échelle nationale.
- ⇒ Commanditer/développer un logiciel de récolte de données exploitable par les différentes équipes en assurant le monitoring centralisé de ces données.
- ⇒ Exploiter annuellement ces données et en tirer les enseignements nécessaires, notamment en matière d'isolement social (Cf. infra), de santé (physique et mentale) et d'addictions.
- ⇒ Permettre ainsi la réalisation d'analyses longitudinales robustes et uniques en Europe en vue d'essayer des pratiques psychomédicosociales efficaces.

ix) Déployer une nouvelle expérimentation sociale en matière d'isolement social

Malgré les résultats inégaux par Housing First, les dispositifs et les locataires concernés rencontrent des difficultés dans l'assise de leur processus d'insertion, particulièrement dans l'accès aux structures traditionnelles de socialisation. Les freins, de trois ordres¹³, doivent faire l'objet d'un travail spécifique qui dépassent les possibilités effectives actuelles de prise en charge eu égard aux moyens dont disposent les équipes.

- ⇒ Soutenir le développement d'une nouvelle expérimentation sociale de type « **Individual Placement and Support** », à partir des 16 équipes HF actuelles, en finançant l'engagement d'un « coach inclusion sociale » dans chacune de ces équipes.
- ⇒ Accompagner cette expérimentation sociale d'un processus de recherche et d'évaluation chargé de fournir, sur base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs préalablement déterminés, des recommandations politiques et méthodologiques en vue d'essayer les bonnes pratiques développées.
- ⇒ Confier la coordination de cette expérimentation au HF Belgium LAB¹⁴ qui assure l'expertise en matière d'innovation sociale et en coordination d'une expérimentation sociale nationale.

¹² La plupart des dispositifs continuant à développer une récolte d'indicateurs sans que celle-ci ne fasse l'objet d'un consensus et d'une harmonisation nationale.

¹³ Individuels liés au profil de la personne (illettrisme, maladie mentale, addiction, absence de diplôme...), sociaux et institutionnels (absence d'attrait prioritaire pour ce public, seuils d'accès inaccessibles, craintes face au public...) et environnementaux (absence de structures ad hoc sur le territoire, bassin socioéconomique fragilisé, mobilité douce inexistante...).

¹⁴ Au-delà de la coordination nationale de l'expérimentation HF, le HF Belgium LAB est actuellement inscrit dans un projet de recherche et d'échanges de bonnes pratiques ERASMUS + « Restoring Dreams. To tackle loneliness » avec 6 autres pays (Pays-Bas, Espagne, France, Hongrie, Macédoine, République Tchèque) jusqu'en 2021.