



FEANTSA

Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

Novembre 2011

Les approches politiques dirigées vers le logement: l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

■ European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL

Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL

194 Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: +32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ office@feantsa.org ■ www.feantsa.org



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

« La crise n'a fait que confirmer la nécessité de changer la manière dont nous envisageons les enjeux sociaux et économiques. L'innovation au sens le plus large doit faire partie des réponses aux défis auxquels nous sommes confrontés ».

José Manuel Durão Barroso, Président de la Commission européenne, Bruxelles, 17 mars 2011

L'innovation sociale est de plus en plus au cœur de la politique de l'Union européenne. Dans ce document, nous formulons des propositions quant à la manière dont on peut utiliser l'innovation sociale pour accélérer les progrès dans la lutte contre le sans-abrisme au sein de l'UE. Nous définirons tout d'abord le concept d'innovation sociale et nous synthétiserons ensuite le contexte politique actuel de l'UE en termes d'innovation sociale et de sans-abrisme. Les approches dirigées vers le logement seront ensuite présentées en tant qu'innovations sociales fondées sur des données probantes, avec un grand potentiel et permettant d'accélérer les progrès dans la lutte contre le sans-abrisme en Europe. Enfin, la FEANTSA présentera des propositions concrètes sur la manière dont l'UE peut promouvoir les approches dirigées vers le logement dans la lutte contre le sans-abrisme dans le cadre de son travail sur l'innovation sociale.

1. Qu'est-ce que l'innovation sociale?

Il n'existe pas de définition universelle de l'innovation sociale, et ce concept regroupe une série de significations qui se recoupent. Un consensus est toutefois en train de se développer au niveau de l'UE dans le contexte d'une attention accrue de la part des politiques et d'une littérature académique de plus en plus abondante en la matière. Selon le Bureau des conseillers de politique européenne (BEPA), « Par 'innovation', on entend la capacité de créer et de mettre en œuvre des idées novatrices ... dont la valeur est démontrée », et par 'social', on entend le type de valeur qu'on attend de l'innovation : une valeur qui est moins envisagée du point de vue de la rentabilité et davantage du point de vue de la qualité de la vie, de la solidarité et du bien-être »¹. De façon générale, les innovations sociales sont « de nouvelles idées qui permettent de parvenir à des objectifs sociaux »². On peut également définir l'innovation sociale en termes de nature des processus d'innovation, ainsi que de résultats:

« Les innovations sociales sont des innovations qui sont sociales à la fois en termes de fins et de moyens. Plus spécifiquement, nous définissons les innovations sociales comme des idées nouvelles (des produits, des services et des modèles) qui répondent simultanément à des besoins sociaux (de façon plus efficace que leurs alternatives) et qui permettent de créer de nouvelles relations sociales ou de nouvelles collaborations. En d'autres termes, il s'agit d'innovations qui sont à la fois bonnes pour la société et qui renforcent la capacité d'agir de la société. »³

L'innovation sociale ne doit pas être assimilée aux entreprises sociales ou à l'entrepreneuriat social. Les entreprises sociales sont des sociétés qui poursuivent avant tout des objectifs sociaux ; leurs bénéfices sont principalement réinvestis dans ce but. Par « entrepreneuriat social », on entend les processus et les capacités requis dans les entreprises sociales. L'innovation sociale, quant à elle, peut comprendre à la fois les entreprises sociales et l'entrepreneuriat social ; il s'agit d'un concept beaucoup plus large qui dénote l'invention, la diffusion et l'adoption de nouvelles pratiques ayant des résultats sociaux par le biais de moyens qui renforcent les relations sociales. L'innovation sociale ne se confine dès lors pas à un secteur en particulier, mais peut impliquer des acteurs publics, privés et non lucratifs ainsi que des citoyens.

¹BEPA (2010) *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

²Mulgan, G (2007), *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*, The Young Foundation, London, disponible à l'adresse: http://www.youngfoundation.org/files/images/03_07_What_it_is_SAID.pdf

³Social Innovation Exchange & the Young Foundation (2010), *Study on Social Innovation*, disponible à l'adresse: <http://www.socialinnovationexchange.org/node/4959>



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

Afin de décrire la production sociale de l'innovation sociale, le BEPA a identifié trois domaines complémentaires traités par l'innovation sociale:

1. Les exigences sociales qui ne sont habituellement pas traitées par le marché ou par les institutions existantes et visent directement les groupes vulnérables de la société;
2. Les enjeux de société pour lesquels la frontière entre le « social » et l' « économique » est floue, et qui visent la société dans son ensemble;
3. La nécessité de réformer la société dans son ensemble dans le sens d'un espace plus participatif où l'autonomisation et l'apprentissage sont les sources et les résultats du bien-être.

Mulgan a élaboré une théorie de la « différence connectée »⁴ de l'innovation sociale dans laquelle il souligne trois dimensions clés des innovations sociales les plus importantes:

1. Elles combinent fréquemment des éléments existants et ne sont dès lors pas totalement neuves en tant que telles;
2. Leur mise en œuvre implique souvent la suppression des cloisonnements organisationnels, sectoriels et/ou entre disciplines;
3. Elles engendrent de nouvelles relations sociales qui ont du sens et contribuent à la diffusion et à l'inclusion de l'innovation, et nourrissent une dynamique cumulative en vue d'une future innovation sociale.

Quand on parle d'innovation sociale, on fait référence à la totalité du processus par lequel les idées sont générées, testées et éprouvées avant d'être étendues et largement mises en œuvre. On peut identifier sept étapes du cycle d'innovation sociale:

Figure 1: Étapes du cycle d'innovation

Étapes du cycle d'innovation
1. Produire des nouvelles idées du bas vers le haut et mobilisation des citoyens pour la création d'emplois et l'inclusion sociale.
2. Développer, tester et valider des approches et des pratiques innovantes.
3. Accumuler et consolider un corps de bonnes pratiques et des projets réussis à diffuser et à transférer.
4. Permettre les innovations sociales et le changement en rapprochant et en exploitant les synergies entre systèmes, institutions ou actions de soutien non liés entre eux.
5. Tester les hypothèses par le biais de l'expérimentation.
6. Sensibiliser; renforcer les capacités et mobiliser les hauts fonctionnaires et les décideurs en vue du changement.
7. Soutenir le changement des structures, des organisations et des cadres institutionnels.

(Source: Adapté de BEPA 2010)⁵

Au cours de ce processus, les innovations sociales doivent surmonter les obstacles afin de changer les paradigmes dominants. Les innovations sociales qui ont prouvé leur efficacité et sont capables

⁴ Mulgan (2007) op. cit.

⁵ BEPA (2010) op. cit.



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

de surmonter ces résistances peuvent être facilement étendues et engendrer des changements de grande envergure dans la manière dont on répond aux besoins sociaux. Les innovations sociales couronnées de succès sont donc fondées sur des éléments de preuve : elles doivent être testées (qu'elles soient structurées de façon rigoureuses ou non) et doivent prouver leur efficacité.

L'expérimentation sociale concerne des projets de petite envergure conçus pour tester les innovations sociales avant qu'elles ne puissent être largement adoptées. L'impact de l'innovation sur l'échantillon de la population est évalué par rapport à la situation d'un « groupe de contrôle ». On mène des expérimentations sociales depuis les années 1970 dans plusieurs pays pour évaluer les propositions de politiques publiques. L'Union européenne facilite actuellement les projets d'expérimentation sociale via le programme PROGRESS. L'expérimentation sociale constitue une opportunité de tester les innovations sociales de façon rigoureuse pour permettre de les étendre en apportant la preuve de leur efficacité.

2. Le contexte politique de l'UE

2.1 L'innovation sociale dans le contexte actuel des politiques de l'UE

Bien que le concept d'innovation sociale ne soit pas neuf, ce n'est que récemment qu'il est devenu une priorité sur la scène des politiques de l'UE.

La Stratégie Europe 2020⁶, adoptée par les États membres lors du Conseil européen de juin 2010 définit la stratégie de l'UE en termes de « croissance intelligente, durable et inclusive » pour la période 2010-2020. L'innovation sociale est une préoccupation majeure dans ce nouveau cadre stratégique.

Dans cette stratégie sont précisés 5 grands objectifs en termes d'emploi, de R&D/d'innovation, de changement climatique, d'éducation et de pauvreté. L'objectif en termes de pauvreté est de réduire de 20 millions le nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté. L'objectif en termes d'innovation est d'investir 3% du PIB de l'UE (public et privé confondus) en R&D/innovation.

Afin de mettre en œuvre la stratégie Europe 2020, sept programmes phares ont été développés. La « plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale » a pour objectif de renforcer l'engagement en termes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'apporter un cadre d'action qui lie les États membres, les institutions et les acteurs européens. Dans ce contexte, la Commission « concevra et mettra en œuvre des programmes visant à promouvoir l'innovation sociale pour les plus vulnérables⁷ ». On promouvra dans ce cadre l'innovation sociale fondée sur des données probantes, notamment par le biais du programme PROGRESS et du Fonds social européen. En 2011, la Commission a prévu de lancer une initiative pour mettre en commun un éventail de fonds européens visant à promouvoir l'innovation sociale fondée sur des données probantes, comprenant:

- Un réseau européen d'excellence visant la promotion du renforcement des capacités en matière de conception et d'évaluation de programmes d'innovation sociale;
- Un projet de recherche européen dans le domaine de l'innovation sociale visant l'élaboration de méthodes praticables et de mesures concrètes de l'impact;
- La définition de principes communs en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation de projets de petite échelle conçus pour tester les innovations (ou les réformes) politiques avant de les adopter plus largement (expérimentations sociales);
- Communication et sensibilisation à l'innovation sociale existante;
- Un comité de pilotage de haut niveau qui apportera conseils et orientations sur le développement des actions.

⁶ COM(2010) 2020 final

⁷ COM/2010/0758 final



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

L'innovation sociale sera également promue via l'initiative phare «Une Union pour l'innovation» qui a pour objectif d'améliorer les conditions et l'accès au financement à cette fin. Dans ce contexte, la Commission a lancé un projet pilote appelé *L'innovation sociale Europe*⁸ pour apporter de l'expertise et une « plateforme virtuelle » en réseau pour les entrepreneurs sociaux, le public et le secteur tertiaire. La Commission soutiendra également un programme de recherche important sur le secteur public et l'innovation sociale, dans lequel seront traitées des questions telles que la mesure et l'évaluation, le financement et d'autres freins à l'extension et au développement de l'innovation sociale.

Le 6 octobre 2011, la Commission a franchi une étape concrète vers la mise en œuvre de ces engagements en adoptant une proposition législative sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020⁹. Ceci inclut des propositions pour un nouveau Programme européen pour le changement social et l'innovation sociale¹⁰. Ce nouvel instrument financier sera géré directement par la Commission pour promouvoir le changement social et l'innovation sociale. L'instrument proposé intègre trois programmes existants et étend leur couverture : le programme Progress (Programme pour l'Emploi et la Solidarité sociale), EURES (services européens d'emploi) et l'instrument de microfinancement Progress. Il soutiendra la coordination politique, le partage des bonnes pratiques, le renforcement des capacités et le test de politiques novatrices, en vue d'étendre les mesures les plus efficaces, avec le soutien du Fonds social européen (FSE). Parmi les 574 millions d'euros proposés pour Progress dans la période 2014-2020, quelques 97 millions d'euros seront alloués à des projets expérimentaux. Par ailleurs, cette proposition rationalise l'innovation sociale au sein des fonds structurels¹¹. Ce nouveau contexte améliore sensiblement le contexte pour l'innovation sociale au sein de l'Union européenne et confirme sa place centrale pour atteindre les objectifs de l'agenda Europe 2020.

⁸ Voir <http://www.socialinnovationeurope.eu/>

⁹ Voir http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#2

¹⁰ COM(2011) 609 final

¹¹ COM(2011) 614 final



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

2.2 Le sans-abrisme dans le contexte politique actuel de l'UE

Le sans-abrisme est un domaine thématique prioritaire dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté de l'UE. De 2000 à 2010, le sans-abrisme est apparu comme une priorité thématique dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sociale de l'UE¹² (MOC). Avec l'adoption du rapport conjoint sur la protection sociale et l'inclusion sociale, les ministres des affaires sociales des États membres ont émis des appels répétés à l'UE pour que des actions concertées en matière de lutte contre le sans-abrisme soient réalisées, en mars 2009 et à nouveau en mars 2010. Dans le rapport conjoint de 2010, l'accent est mis sur la nécessité d'adopter des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme ainsi que certains des éléments clés que ces stratégies doivent inclure. Dans son programme de travail de 2011¹³, le Comité de protection sociale s'est engagé à travailler de façon continue sur le sans-abrisme.

Dans le cadre de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹⁴, le sans-abrisme est identifié comme « l'une des formes les plus extrêmes de pauvreté et de dénuement, qui s'est intensifiée au cours de ces dernières années ». En outre, la liste des initiatives clés¹⁵ que la Commission s'est engagée à mettre en œuvre dans ce nouveau cadre comprend un certain nombre d'actions spécifiques concernant le sans-abrisme, notamment l'engagement d' « identifier des méthodes et des moyens afin de poursuivre au mieux le travail entamé en matière de sans-abrisme et d'exclusion au logement, en tenant compte des résultats de la conférence de consensus de décembre 2010 ».

La conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme s'est déroulée en décembre 2010. Il s'agissait d'un événement de la Présidence belge du Conseil de l'Union européenne coorganisé par la Commission européenne et la FEANTSA. Un jury indépendant a tiré des conclusions à propos de six questions clés, sur la base de données probantes apportées par des experts. La conférence de consensus a constitué un jalon en termes de coordination politique au niveau de l'UE sur la question du sans-abrisme ainsi qu'une base pour développer une approche plus stratégique. La conclusion du jury était que :

« La portée en termes d'innovation sociale est considérable dans le domaine de l'absence de chez-soi. Le jury suggère que cette approche soit utilisée pour explorer plus avant et développer les approches « dirigées vers le logement » visant à mettre un terme à l'absence de chez-soi et appelle en particulier à tester le modèle du « logement d'abord » dans des contextes européens.¹⁶ »

Le 14 septembre 2011, le Parlement européen a adopté une résolution appelant à une stratégie de lutte contre le sans-abrisme de l'UE¹⁷. L'une des demandes clés était de mettre :

« un accent particulier sur les approches « dirigées vers le logement » aux termes du volet innovation sociale de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale afin de renforcer les éléments de preuve à l'appui de combinaisons efficaces de logement et d'accompagnement polyvalent pour les personnes anciennement sans-abri et éclairer les pratiques et l'élaboration de politiques fondées sur des preuves ».

¹² COM/2010/25, SEC (2010) 98 and SEC (2010) 99

¹³ 6498/11, SOC 126

¹⁴ COM/2010/0758 final

¹⁵ SEC(2010) 1564 final

¹⁶ Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme (2010) : *Recommandations politiques du Jury*, disponible à l'adresse:

http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Outcomes/2011_03_10_FINAL_report_jury_recommandations_FR.pdf

¹⁷ P7_TA(2011)0383, disponible à l'adresse: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0383+0+DOC+XML+V0//FR>



3. L'innovation sociale dans la lutte contre le sans-abrisme: les approches dirigées vers le logement

« Le point de départ de l'innovation est la conscience qu'un besoin n'est pas comblé et l'une ou l'autre idée sur la manière d'y répondre »¹⁸. En outre, certains besoins comme « le sans-abrisme... sautent aux yeux »¹⁹. Le sans-abrisme est une manifestation choquante de la pauvreté au sein de l'UE. Cela peut sembler être un défi politique insurmontable ; cependant, il est possible de réaliser des progrès considérables en matière de sans-abrisme, comme le démontrent certains états membres. Il existe des données de plus en plus nombreuses sur les approches politiques efficaces au sein de l'Union européenne et ailleurs.

Le sans-abrisme est également une question particulièrement pertinente dans le contexte de la crise économique et financière actuelle²⁰. Le logement et les services qui y sont liés constituent des domaines qui ont été considérablement touchés par la crise économique et financière. Cela se reflète dans l'augmentation des expulsions, du sans-abrisme, des listes d'attente pour les logements sociaux et d'endettement en relation avec les charges de base comme le chauffage et l'eau²¹. Il est clair que le sans-abrisme a augmenté dans certains états membres suite à la crise. Le maintien et/ou le développement de politiques efficaces de lutte contre le sans-abrisme doit dès lors constituer un élément central des réponses durables à la crise. Le sans-abrisme est un domaine central de la « reprise par le biais de l'innovation »²². La Commission européenne doit dès lors utiliser son nouvel ordre du jour en matière d'innovation pour promouvoir l'innovation sociale fondée sur des données probantes dans le domaine de la lutte contre le sans-abrisme.

Il y a un grand potentiel d'innovation en matière de lutte contre le sans-abrisme. Aucun pays n'est parvenu à éradiquer le sans-abrisme ; la prévention et la réintégration des personnes sans domicile dans la société constituent toujours des enjeux majeurs. Il y a donc un potentiel en matière de développement, de test, de promotion et d'extension des pratiques innovantes dans une série de domaines liés à la lutte contre le sans-abrisme. Parmi les éventuels domaines prioritaires figurent les modèles de financement des interventions auprès des sans-abri, les modèles de relogement des personnes sans domicile, des modèles d'accompagnement social, des modèles d'intégration dans l'emploi et la prévention efficace du sans-abrisme. Le secteur de la lutte contre le sans-abrisme a la capacité d'innover ; avec le temps, ce secteur a évolué quant aux réponses apportées aux besoins urgents. Ce qui est nécessaire, c'est un contexte politique qui renforce cette capacité et soutienne l'identification, les tests et l'extension des pratiques efficaces.

Les approches dirigées vers le logement constituent aujourd'hui les innovations sociales les plus élaborées et les mieux comprises en matière de lutte contre le sans-abrisme. Un ensemble de preuves de leur efficacité voit le jour au niveau de l'UE et au niveau international. Le terme « dirigé vers le logement » a été développé par le jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme²³ afin de décrire **toutes les réponses politiques** au sans-abrisme qui améliorent l'accès à un logement permanent et renforce les capacités en termes de prévention comme de prise en charge de l'accompagnement polyvalent aux personnes dans leur maison, en fonction de leurs

¹⁸ Mulgan, G (2007), *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*, The Young Foundation, London, disponible à l'adresse: http://www.youngfoundation.org/files/images/03_07_What_it_is_SAID_.pdf

¹⁹ Ibidem

²⁰ Voir *L'impact des mesures d'austérité anticrise sur les structures de prise en charge de l'exclusion liée au logement à travers l'Union européenne* Prise de position de la FEANTSA disponible à l'adresse:

http://www.feantsa.org/files/freshstart/Policy%20documents/Impact%20of%20Austerity%20Measures%20on%20Homeless%20Services_Policy%20Paper_fr.pdf

²¹ H. Frazer and E. Marlier (2011), *Social Impact of the Crisis and developments in the light of fiscal consolidation measures*, CEPS/INSTEAD

²² Mulgan (2009) cité dans l'article 'Social Pioneers' dans *The Guardian*, UK 18/03/2009, disponible à l'adresse: <http://www.socialinnovationexchange.org/files/Social%20Pioneers%20-%20the%20Guardian>

²³ Voir: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=fr&eventsId=315&furtherEvents=yes>



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

besoins. Ces approches diffèrent sensiblement de l'approche « par palier » ou « du continuum des soins » qui, jusqu'il y a peu, dominait dans les réponses apportées au sans-abrisme. Selon l'approche « par palier » ou « du continuum des soins », un logement stable constitue l'objectif final du processus de réintégration et les personnes sans domicile, en particulier celles qui ont des besoins d'accompagnement complexes, passent par différentes étapes dans différents services résidentiels avant d'être « prêtes » à être relogées. Cette approche « par palier » est de plus en plus contestée depuis les années 1990 parce qu'elle contribue à l'exclusion des personnes sans domicile des logements ordinaires; elle maintient et augmente dans les faits le sans-abrisme parce que les personnes sans domicile restent dans ce système d'aide aux sans-abri et très peu d'entre elles parviennent à s'en extraire pour intégrer un logement permanent.

L'exemple le plus connu d'approche dirigée vers le logement du sans-abrisme est le modèle de prestation de services du logement d'abord. Le logement d'abord est né aux Etats-Unis, et est le plus souvent associé au programme « Pathways to Housing » (*parcours vers le logement*)²⁴ à New York. De façon générale, les projets de type *logement d'abord* ciblent les personnes qui sont sans domicile depuis longtemps, et souvent aussi celles qui ont des besoins d'accompagnement complexes. Aux États-Unis, les projets de logement d'abord ciblent spécifiquement les personnes sans domicile « chroniques ». Le gouvernement fédéral des États-Unis définit une personne sans domicile chronique comme soit :

- Une personne sans domicile non accompagnée en état d'incapacité qui est sans domicile de façon ininterrompue depuis un an ou plus; soit
- Une personne non accompagnée en état d'incapacité qui a connu au moins quatre épisodes de sans-abrisme au cours des trois dernières années.

Dans ce contexte, le sans-abrisme est défini comme le fait de dormir dans un lieu qui n'est pas conçu pour l'habitation humaine (p.ex. la rue) ou comme le fait de vivre dans un refuge d'urgence pour sans-abri²⁵. Les interventions de type logement d'abord impliquent de reloger ces personnes dans des appartements avec des baux normaux directement depuis les refuges ou la rue. Il n'y a pas de condition liée au traitement ou à la sobriété au-delà de l'exigence de rencontrer un intervenant spécialisé une fois par semaine. Le logement s'accompagne d'un ensemble de mesures d'accompagnement souples dispensées par une équipe pluridisciplinaire qui peut aider à traiter les addictions, la santé mentale, les problèmes sociaux et d'emploi sur une base volontaire.

Les tests ont montré que les résultats en termes de stabilité résidentielle sont meilleurs avec le logement d'abord par rapport système des refuges. Une étude longitudinale de deux ans a montré que le programme de logement d'abord « Pathways to Housing » apportait une amélioration substantielle en termes de stabilité aux personnes sans abri chroniques par rapport aux modèles de type « par palier » ou « du continuum des soins »²⁶. Quelques 88% des utilisateurs étaient encore logés après deux ans par rapport à 47% du groupe de contrôle composé de personnes sans abri chroniques utilisant des services de type « continuum des soins » à New York. D'autres études américaines ont mis en évidence des résultats similaires.

Certains indices montrent également que le logement d'abord est plus efficace en termes de coûts que les modèles de prestation de services de type « par palier » ou « du continuum des soins ». Il apparaît que les programmes de logement d'abord donnent lieu à des économies en termes de dépenses publiques parce qu'ils permettent de réduire l'utilisation des services médicaux d'urgence ou du système de justice pénale, par exemple par rapport à la période qui précède le relogement. Même en prenant en compte le coût des services de logement d'abord, cela donne lieu à des

²⁴ Voir <http://www.pathwaystohousing.org/>

²⁵ U.S. Department of Housing and Urban Development's Office of Community Planning and Development (2007) *Defining Chronic Homelessness: A Technical Guide for HUD Programs*

²⁶ Tsemberis, S. (2010) 'Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs' in I. Gould Ellen, I and O'Flaherty, B (eds) *How to House the Homeless* Russell Sage Foundation, New York

économies. Les services de logement d'abord ont généralement des coûts de fonctionnement plus bas que les services de type « par palier ». Ces résultats en termes d'économies de coûts ont été démontrés par un certain nombre d'évaluations américaines (voir par exemple Tsemberis 2010²⁷, Tsemberis et al, 2004²⁸; Pearson et al, 2007²⁹; Rosenheck et al, 2007³⁰ et Lamrimer et al, 2009³¹), qui plaident avec force pour le logement d'abord. La Finlande est actuellement en train de mettre en œuvre un programme de réduction du sans-abrisme de longue durée sur la période 2008-2011³², sur la base du principe du logement d'abord. L'université de Tampere a mené une évaluation d'un projet de logement permanent accompagné, développé dans le contexte de ce programme. Les résultats ont montré que l'utilisation des services sociaux et de soins de santé ont été divisés par deux par rapport à la situation qui précède le relogement. Cela équivaut à 14.000 euros d'économies par résident, ou un total d'économies annuelles de 220.000 euros pour les 15 résidents logés dans le cadre de ce projet³³. Des approches de logement d'abord sont actuellement testées et introduites dans différents pays européens, dont la France, le Portugal, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Autriche.

Il apparaît de plus en plus clairement que le logement d'abord est de bon augure dans le cadre du développement, du test et de l'extension d'approches de la lutte contre le sans-abrisme dirigées vers le logement au sein de l'UE. On trouve des exemples fructueux d'extension et d'intégration dans plusieurs contextes. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la Finlande a également développé une stratégie nationale de réduction du sans-abrisme de longue durée par le biais de solutions de type logement d'abord³⁴. Aux Etats-Unis, les éléments de preuve à l'appui de l'efficacité des approches dirigées vers le logement ont mené à une transformation de la politique fédérale. La signature de la loi de 2009 relative à l'aide d'urgence aux sans-abris et à la transition rapide vers le logement constitue la preuve d'une évolution vers une approche dirigée vers le logement fondée sur des éléments probants³⁵. La stratégie actuelle française de lutte contre le sans-abrisme est également basée sur une approche de logement d'abord.³⁶

Il existe évidemment plusieurs risques et obstacles liés à l'extension des politiques dirigées vers le logement. Un risque important serait que les décideurs politiques réduisent les services existants avant de trouver des solutions de logement adéquates, assorties d'un accompagnement si nécessaire. Il ne faut pas non plus trop souligner la rentabilité des solutions dirigées vers le logement, au risque de perdre l'accent sur la qualité des résultats pour les usagers. Ces risques mettent en exergue la nécessité de disposer de données probantes pour améliorer la compréhension des solutions basées sur le logement.

Par ailleurs, tout porte à croire que les approches dirigées vers le logement pour lutter contre le sans-abrisme, et en particulier le modèle du logement d'abord, sont de plus en plus reconnues comme

²⁷ Tsemberis, S. (2010) Ibid

²⁸ Tsemberis, S., Gulcur, L. and Nakae, M. (2004). 'Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals with Dual Diagnosis.' *American Journal of Public Health* 94:651.

²⁹ Pearson, C., Locke, G., Montgomery, A., and Buron, L. (2007) *The Applicability of Housing First Models to Homeless Persons with Serious Mental Illness*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research.

³⁰ Rosenheck, R., Kaspro, W., Frisman, L and Lue-Mares, W (2003) "Cost-Effectiveness of Supportive Housing for Homeless Persons with Mental Illness." *Archives of General Psychiatry*, 60:940-53.

³¹ Larimer, M., Malone, D., Garner, M., Atkins, D., Burlingham, B., Lonczak, H., Tanzer, K., Ginzler, J., Clifasefi, S., Hobson, W., et G. Alan Marlatt. 2009. "Health Care and Public Service Use and Costs before and after Provision of Housing for Chronically Homeless Persons with Severe Alcohol Problems." *Journal of the American Medical Association* 301(13): 1349-57.

³² Programme du gouvernement finlandais de réduction du sans-abrisme de longue durée 2008 – 2011, disponible à l'adresse: http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/Reducing_LongTermHomelessness_2008_Finland.pdf

³³ Volker Busch-Geertsema (2010) *Synthesis Report for Peer Review of the Finnish National Programme to reduce long-term homelessness*, Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et égalité des chances

³⁴ Gouvernement finlandais op. cit.

³⁵ Voir Homeless Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing (HEARTH) Act of 2009, disponible à l'adresse: <http://www.hudhre.info/hearth/>

³⁶ Stratégie française de prise en charge des personnes sans-abris ou mal logées, disponible à l'adresse : http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/France_notice%20refondation%20A4%20GB.pdf



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

étant des innovations sociales efficaces. Les preuves existantes et l'intérêt croissant justifient l'accent important placé sur les approches dirigées vers le logement dans le cadre du travail de l'UE sur l'innovation sociale. Cet accent pourrait permettre une extension efficace sur la base de preuves solides qui permettraient d'obtenir de meilleurs résultats pour les personnes sans domicile aux quatre coins de l'Europe et contribuer à réaliser des progrès en vue de mettre un terme au sans-abrisme. La section suivante élabore des propositions pour mettre en ceci en œuvre.



4. Propositions de la FEANTSA en vue de promouvoir les approches politiques dirigées vers le logement dans le cadre du programme d'innovation sociale de l'UE

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020 et de l'agenda de l'Union européenne sur l'innovation sociale :

1. La Commission européenne devrait développer un agenda de recherche stratégique en partenariat avec des acteurs clés pour combler le manque d'éléments de preuve sur l'efficacité des politiques dirigées vers le logement. Parmi les points importants figurent :

- L'efficacité en termes de coûts des approches dirigées vers le logement ;
- L'efficacité de différentes formes de combinaisons de logement et d'aide sociale ;
- La prévention du sans-abrisme ;
- Acquisition de logement, incluant l'élimination des obstacles au logement social et l'augmentation de la capacité du secteur locatif privé et du secteur des logements occupés par leurs propriétaires du marché du logement pour loger les personnes sans domicile ;
- Les bonnes pratiques pour gérer la transition vers des politiques dirigées vers le logement.

2. La Commission européenne devrait faciliter l'apprentissage mutuel et les échanges transnationaux sur les approches dirigées vers le logement pour lutter contre le sans-abrisme.

Le Programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale devrait faciliter les échanges, la diffusion des bonnes pratiques, les examens par les pairs, la recherche des meilleures méthodes et l'apprentissage mutuel au niveau européen. Ces échanges doivent être organisés de façon stratégique pour apporter une valeur ajoutée à des priorités thématiques spécifiques, notamment le sans-abrisme et le rôle des approches dirigées vers le logement pour lutter contre ce phénomène sociétal.

3. Les succès de l'actuel programme PROGRESS devraient servir de base pour développer des projets d'expérimentation sociale soutenant le développement de politiques dans le domaine du sans-abrisme.

Un élément central du Programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale sera le développement et la mise en œuvre de l'expérimentation sociale en tant que méthode pour tester et évaluer des solutions novatrices en vue de les étendre. Ce cadre doit aboutir sur un agenda d'expérimentation sociale pouvant continuer à alimenter la base de données sur les approches dirigées vers le logement afin de guider le développement de politiques efficaces de lutte contre le sans-abrisme. Un projet européen d'expérimentation sociale intitulé « Housing First Europe » est actuellement financé dans le cadre de PROGRESS (2011-2013). Celui-ci rassemblera des éléments de preuve de différents sites tests expérimentant actuellement des projets de logement d'abord dans des villes européennes. Il fournira une excellente base pour guider d'autres expérimentations, en regard d'aspects spécifiques des approches dirigées vers le logement.

4. Les approches dirigées vers le logement devraient être promues en tant qu'innovation sociale basée sur des données probantes à travers des activités de sensibilisation.

Par exemple, les approches dirigées vers le logement devraient être présentées comme une étude de cas d'innovation sociale basée sur des données probantes lors de grandes conférences sur l'innovation sociale. Les approches dirigées vers le logement devraient également être discutées lors de réunions de haut niveau, notamment au sein du Comité de la Protection Sociale, qui s'est engagé à travailler sur le sans-abrisme dans son programme de travail 2011, et au sein du comité directeur de haut niveau sur l'innovation sociale.



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe

5. Les fonds structurels devraient contribuer à mettre en œuvre l'innovation sociale basée sur des données probantes, notamment des approches dirigées vers le logement dans les États membres. Les mesures législatives de la Commission sur la politique de cohésion pour la période 2014-2020 créent différentes opportunités pour utiliser les fonds structurels dans le but de renforcer la lutte contre le sans-abrisme grâce à des réponses dirigées vers le logement.

Dans le cadre des propositions de la Commission, les Fonds structurels européens représenteraient 25% du budget alloué à la politique de cohésion, soit 84 milliards d'euros. La promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté est un des quatre objectifs thématiques des FSE. Par ailleurs, au moins 20% des FSE devraient être consacrés à cet objectif thématique. Cet objectif peut être atteint à travers différentes actions, en améliorant « l'accès à des services abordables, durables et de qualité, en particulier dans le domaine des soins de santé et des services d'intérêt général » et en intégrant « les communautés marginalisées »³⁷. Les FSE devraient promouvoir davantage l'innovation sociale dans tous les domaines qui entrent dans leur champ d'application, en vue notamment de tester et étendre des solutions novatrices pour répondre aux besoins sociaux. Selon les propositions, l'innovation sociale sera soutenue par un incitant sous la forme de taux de cofinancement plus élevés pour les axes prioritaires. Cela crée une opportunité sans précédent pour les États membres de tester et développer des réponses dirigées vers le logement au sans-abrisme, surtout en regard de l'accompagnement social de ces solutions. Afin de maximiser l'impact de cette opportunité, la Commission devrait faciliter le renforcement des capacités pour l'innovation sociale, notamment dans le domaine du sans-abrisme. Le renforcement des capacités devrait soutenir l'apprentissage mutuel, créer des réseaux et partager des bonnes pratiques et méthodologies liées à des approches dirigées vers le logement.

Alors que les FSE peuvent être particulièrement importants en termes de services d'accompagnement social, il est également possible d'utiliser le FEDER pour soutenir le volet infrastructure/logement des approches novatrices dirigées vers le logement pour mettre un terme au sans-abrisme. Selon les propositions actuelles de la Commission³⁸, une des priorités d'investissement du FEDER est la promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté. Cela inclut des « investissements dans des infrastructures sociales et sanitaires contribuant au développement national, régional et local, réduisant les inégalités en termes de statut sanitaire, et **passage des services institutionnels à des services fournis par les collectivités locales** ». Cela crée des opportunités pour utiliser l'innovation sociale pour soutenir un passage des centres d'hébergement (services institutionnels) à une réponse prédominante au sans-abrisme vers un logement accompagné (services prestés par des collectivités locales). Le nouveau cadre renforcera la possibilité qui existait depuis mai 2010,³⁹ d'utiliser jusqu'à 3% du FEDER pour chaque État membre pour des interventions de logement pour les communautés marginalisées, notamment les personnes sans domicile dans le cadre d'une approche intégrée. Les États membres devraient profiter de cette opportunité pour tester et développer des solutions dirigées vers le logement pour les personnes sans domicile, et la Commission européenne devrait soutenir le renforcement des capacités pour assurer que cela soit possible.

#

³⁷ COM(2011) 607 final

³⁸ COM(2011) 614 final

³⁹ Règlement (UE) No 437/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 modifiant le règlement (CE) No 1080/2006



Les approches politiques dirigées vers le logement : l'innovation sociale pour mettre un terme au sans-abrisme en Europe



La FEANTSA est soutenue par
le Programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme a été mis sur pied pour apporter un soutien à la réalisation des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, tels que décrits dans l'agenda social et pour contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines. Ce programme sur sept ans vise tous les acteurs qui peuvent aider à façonner le développement de la législation et des politiques économiques et sociales adéquates et efficaces, à travers l'UE-27, l'EEE et les pays candidats et précandidats à l'UE. A cette fin, PROGRESS a pour mission:

- D'apporter des analyses et des conseils politiques en matière d'emploi, de solidarité sociale et d'égalité entre les hommes et les femmes;
- D'assurer le suivi et de faire rapport sur la mise en œuvre de la législation et des politiques de l'UE en matière d'emploi, de solidarité sociale et d'égalité entre les hommes et les femmes;
- De promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et les priorités de l'Union; et
- De relayer les avis des acteurs et de la société au sens large.

Pour plus d'informations, voir:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et la Commission n'est pas responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans ce document.