

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication**

Analyse organisationnelle du réseau Housing first Liège dans sa mission d'éradiquer le sans-abrisme.

Evaluation *in itinere* d'une politique publique.

Auteur : Jean-Michel Valens Nzigiyé

Promoteur : Pierre Georis

Lecteurs : Marie-Thérèse Coenen et Olivier Mignonsin

Année académique 2018-2019

Master en politique économique et sociale à finalité évaluation des politiques publiques

Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication

Analyse organisationnelle du réseau Housing first Liège dans sa mission d'éradiquer le sans-abrisme.

Evaluation *in itinere* d'une politique publique.

Auteur : Jean-Michel Valens Nzigiye

Promoteur : Pierre Georis

Lecteurs : Marie-Thérèse Coenen et Olivier Mignonsin

Année académique 2018-2019

Master en politique économique et sociale à finalité évaluation des politiques publiques

Remerciements

Je voudrais remercier toute personne ayant, de près ou de loin, contribué à la réalisation de ce mémoire.

D'une manière particulière, mes remerciements sont adressés à mon promoteur Monsieur Pierre Georis pour sa bienveillance et sa précieuse guidance, ma lectrice Madame Marie-Thérèse Coenen et mon lecteur Monsieur Olivier Mignonsin pour leur disponibilité et indispensable soutien.

Que tous les acteurs sociaux liégeois trouvent ici ma reconnaissance de leur générosité et coopération.

Enfin, voilà une occasion de plus d'exprimer ma gratitude à Mike et Laura pour leur vitale motivation.

Table des matières

Introduction.....	1
Chapitre 1 : Orientations théoriques.....	4
1. La complexité conceptuelle du sans-abrisme	4
2. Les politiques publiques contre le sans-abrisme en Europe	6
2.1. Définition d'une politique publique	6
2.2. Etat des politiques publiques pour lutter contre le sans-abrisme	7
2.3. Evaluation d'une politique publique	11
Chapitre 2 : Description du contexte belge.....	18
1. Etat des lieux du sans-abrisme	18
2. Instruments fédéraux et applications locales	20
3. Instruments existants en Wallonie.....	24
4. Housing first comme une innovation sociale	29
4.1. Présentation et contexte.....	29
Chapitre 3 : Description du terrain de recherche.....	37
1. Définition et objet	37
2. Historique du RSPL	38
3. La charte du relais social du pays de Liège.....	40
4. Activités	41
5. Partenariat et mode d'action	41
6. Projets.....	41
7. Données chiffrées sur l'évolution du sans-abrisme à Liège	44
8. Défis actuels	44
Chapitre 4 : Le cadre théorique du travail en réseau.....	45
1. La coopération interinstitutionnelle dans le domaine social	45
1.1. Définition d'une compétence collective.....	49
1.2. Divers types de réseaux de professionnels	50
1.3. Evaluation du travail en réseau	52
1.4. Les conditions de réussite du travail en réseau	53
Chapitre 5 : Question de recherche, hypothèses et objectifs.....	57
1. Question de recherche	57
2. Hypothèses et objectifs	59
Chapitre 6 : Méthodologie, difficultés rencontrées et limites de la recherche	61

1. Démarche méthodologique	61
1.1. Revue bibliographique.....	61
1.2. Entretiens exploratoires	62
1.3. Enquêtes de terrain et production des données.....	63
1.4. Approche d'analyse des données.....	64
2. Difficultés rencontrées	65
2.1. Limites de l'étude	65
Chapitre 7 : Présentation des résultats.....	66
1. Généalogie des principales institutions actrices du réseau Housing first Liège.....	67
1.1. Service de captage de logement	68
1.2. Habitat service.....	73
1.3. Caritas-Housing-café	78
2. Conclusion partielle.....	80
Chapitre 8 : Analyse des résultats	81
1. Caractérisation du dispositif.....	81
1.1. Type de coopération.....	81
1.2. Type de réseau	82
2. Les attentes des institutions à l'égard du travail en réseau.....	82
3. Fonctionnement du réseau et ses actions	88
3.1. Vouloir coopérer.....	89
3.2. Savoir coopérer	94
3.3. Pouvoir coopérer	99
3.4. Faire progresser les façons de coopérer	106
4. Relations de coopération au sein du réseau et identification des nœuds.....	107
5. Explication des nœuds par les acteurs (les causes et les effets sur le fonctionnement)	114
5.1. La juxtaposition	115
5.2. Injonction paradoxale.....	116
Chapitre 9 : Analyse sémiotique.....	124
Chapitre 10 : Conclusion générale.....	128
Chapitre 11 : Recommandations et perspectives	132
Bibliographie.....	136
Annexes	140

Introduction

« Vingt-six personnes ont perdu la vie à cause de leur vie dans la rue, cette année à Liège. Ce lundi matin, la Ville et les intervenants sociaux leur ont rendu hommage, comme ils le font chaque année depuis maintenant huit ans », (La Meuse, 2019).

Le sans-abrisme n'est pas seulement une survie dans l'extrême pauvreté, mais aussi une mortalité¹ à son paroxysme. Or, depuis plusieurs décennies, il existe des réglementations à caractère social dont la finalité est de garantir à chacun une vie digne dans notre société. En guise d'exemples, la déclaration universelle des droits de l'homme² en son article 25 stipule que « toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ».

Selon l'article 31 de la charte sociale européenne revisitée³, « tout un chacun a droit au logement et les Etats ont l'obligation de prendre des mesures qui favorisent l'accès à un logement convenable et abordable pour tous, ainsi que prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ».

Au niveau national, la constitution Belge en son article 23⁴ prévoit que « chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Ce droit se décline notamment en droit au travail, le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, ainsi que le droit à un logement décent. Dans le même ordre d'idées, la loi organique du 08 juillet 1976 fondant les centres publics d'action sociale (CPAS) en son article premier déclare que « toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'action sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide ».

¹ SDF : 26 morts dans la rue, en un an, à Liège

https://www.rtc.be/video/info/societe/sdf-26-morts-dans-la-rue-en-un-an-a-liege-1500067_325.html?fbclid=IwAR07Pcb2hGGyk481QnS8-dr46f-N47c0k0J1NAJLC1Pkwj3M7TTwwQoMTgw

² La déclaration universelle des droits de l'homme a été adoptée par 58 Etats membres de l'assemblée générale des Nations unies à Paris le 10 décembre 1948. Aujourd'hui cette assemblée compte 193 Etats membres.

³ La charte sociale européenne a été revisitée à Strasbourg en 1996. Cette charte revisitée garantit les droits économiques et sociaux fondamentaux de tous les individus dans leur vie quotidienne.

⁴ http://www.senate.be/doc/const_fr.html

Pourtant, le phénomène du sans-abrisme demeure une problématique majeure au cœur de nos sociétés.

En effet, d'après la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri⁵ (FEANTSA, 2018) et la fondation Abbé-Pierre⁶ (FAP, 2018), sur 220 millions de ménages européens, près de 11 millions sont en état de privation sévère de logement, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas de domicile personnel, sont à la rue ou hébergés chez des tiers, en centre d'hébergement, en foyer, en hôtel social... Ceci représente une augmentation de plus de 150 % en Allemagne, entre 2014 et 2016, plus de 145 % en Irlande entre 2014 et 2017, plus de 169 % au Royaume-Uni entre 2010 et 2017, plus de 96 % à Bruxelles entre 2008 et 2016, plus de 20,5 % en Espagne entre 2014 et 2016, plus de 17 % en France entre 2016 et 2017.

Au niveau de Liège, les entretiens exploratoires auprès des acteurs sociaux révèlent également une fréquence de plus en plus importante des sans-abri, malgré les cas récurrents de non-recours aux services sociaux. *« Ce n'est plus comme avant : aujourd'hui toutes les communautés, sans exception, sont touchées par le problème de sans-abrisme et les parcours sont de plus en plus chaotiques et lourds. Par exemple on accueille des personnes qui ont à la fois des problèmes familiaux, des problèmes de logement, qui ont un pied cassé, souffrant d'assuétude, qui sortent de prison, etc. »*, un directeur d'une structure d'hébergement pour sans-abri à Liège.

« Le sans-abrisme est une production d'une société. Ça va de haut en bas ; l'économie se dégrade. On trébuche dans la précarité plus vite qu'avant », un responsable d'une structure liégeoise d'accueil des sans-logis.

Face à cette montée des effectifs et une complexification des parcours des victimes du sans-abrisme, FEANTSA affiche une volonté d'éradiquer cette problématique sociale. Aussi fixe-t-elle des objectifs communs à l'attention des acteurs sociaux européens. Ceux-ci sont présentés comme suit : 1) personne ne devrait dormir dans la rue; 2) personne ne devrait rester dans un hébergement d'urgence lorsque la période d'urgence est dépassée; 3) personne ne devrait rester dans un hébergement de transition plus longtemps que nécessaire; 4) personne ne

⁵La FEANTSA est la seule organisation non gouvernementale (ONG) européenne qui se concentre exclusivement sur la lutte contre le sans-abrisme. Leur objectif ultime est de mettre un terme au sans-abrisme en Europe. Créée en 1989 et basée à Bruxelles, la FEANTSA rassemble des services à but non lucratif qui viennent en aide aux sans-abri en Europe. Elle compte plus de 130 organisations membres, principalement de fédérations nationales ou régionales, venant de 30 pays, dont 28 États membres de l'Union européenne. <https://www.feantsa.org/fr/about-us/what-is-feantsa>

⁶La fondation Abbé-Pierre est une fondation française qui depuis 1992 finance des projets contre le sans-abrisme et le mal logement.

devrait sortir d'une institution sans options de logement; 5) aucun jeune ne devrait finir sans-abri à cause de la transition vers la vie indépendante.

Par ailleurs, les acteurs de terrain affirment que des solutions existent pour mettre fin au sans-abrisme. « *Homelessness is not cancer* », (Tsemberis, 2016).

C'est cette alarmante situation, malgré l'existence du cadre légal et de multiples initiatives pour y faire face ainsi que des moyens disponibles (humains, technologiques, matériels, économiques et financiers), qui nous a donné envie de porter notre recherche sur ce phénomène social fort visible mais difficile à cerner.

Ainsi ce mémoire se structure comme suit : le premier chapitre traite du cadre théorique, dans le deuxième chapitre nous décrivons le contexte belge, le troisième est consacré à la description de l'institution qui est au centre de cette étude, le quatrième chapitre met l'accent sur le travail en réseau en tant que cadre théorique spécifique à notre recherche, le chapitre 5 traite de la problématisation aboutissant à la question de recherche, aux hypothèses et aux objectifs, le chapitre 6 met en lumière la démarche méthodologique et les limites de la recherche, les chapitres 7 et 8 sont respectivement consacrés à la présentation des résultats et leur analyse, en guise de complément analytique le chapitre 9 est dédié à l'analyse sémiotique, et enfin les chapitres 10 et 11 présentent respectivement la conclusion générale ainsi que les recommandations et perspectives.

PREMIÈRE PARTIE : CADRE THÉORIQUE, DESCRIPTION DU CONTEXTE, QUESTION DE RECHERCHE ET METHODOLOGIE

Chapitre 1 : Orientations théoriques

1. La complexité conceptuelle du sans-abrisme

La littérature nous apprend qu'il n'est pas facile de définir le concept de « sans-abrisme ». En effet, ce terme n'est pas univoque car il existe un large éventail de définitions de ce phénomène social tenant compte de différentes variables comme l'époque, le lieu ou l'institution.

Dans la littérature, plusieurs termes sont souvent évoqués pour parler des personnes sans-abri notamment SDF, sans-logis, clochards, itinérants, vagabonds, errants, etc.

Les médias représentent souvent le sans-abri comme un être asocial, solitaire, ivrogne, et passant ses journées à ne rien faire.

Selon Damon (1998), le terme sans-abri « *agrège désormais les significations de sans-logis (absence de logement), de sans-abri (victime d'une catastrophe), de clochard (marginal n'appelant pas d'intervention publique), de vagabond (qui fait plutôt peur), ou encore de mendiant (qui sollicite dans l'espace public)* ».

Brousse (2005), révèle qu'au niveau européen, il y a eu maintes tentatives d'harmonisation en termes de terminologie et de moyens de comptage des sans-abri, mais que celles-ci n'ont fait que confirmer les difficultés propres à la problématique de sans-abrisme, en l'occurrence : un champ difficile à définir, un conflit de légitimité entre le secteur public et les organisations caritatives mais aussi des difficultés propres à l'harmonisation européenne liées à la diversité des politiques publiques menées dans les différents pays et à la grande variété des pratiques statistiques nationales.

Cependant, ajoute-t-elle, en dépit des controverses et conflits, le groupe de travail constitué d'experts et qui s'est réuni à quatre reprises sous l'égide du Comité de la protection sociale

(CPS) de la Commission européenne, entre décembre 2001 et mars 2003 a approuvé la définition du sans-abri proposée par Eurostat⁷:

« A homeless person is someone who does not have access to accommodation which he can reasonably occupy, whether this accommodation is legally his own property or whether the property is rented; provided by employers; or occupied rent-free under some contractual or other arrangement. In consequence, he is obliged to sleep either: - outdoors; - in buildings which do not meet commonly agreed criteria for human habitation; - in night-time emergency hostel accommodation provided by public sector or charitable organizations; - in longer-stay hostels provided by public sector or charitable organizations; - in Bed & Breakfast accommodation; - in other short-stay accommodation; - in the home of friends and relatives; - in registered squat ».

Selon l'accord de coopération concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi du 12 mai 2014⁸, le sans-abri est considéré comme la personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a, dès lors, pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition.

Au niveau européen, la FEANTSA a développé une typologie basée sur l'exclusion au logement⁹ appelée ETHOS¹⁰ dont l'objet est d'améliorer la connaissance et l'évaluation du sans-abrisme. Cette typologie range en quatre catégories les cas d'exclusion liée au logement selon que les personnes sont: sans-abri (personnes sans refuge quel qu'il soit, vivant dans la

⁷ Eurostat est une direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire.

⁸ Cet accord paru dans le moniteur Belge du 10 novembre 2014, a été signé par les personnalités ci-après : Pour l'Etat fédéral : Le premier ministre, E. DI RUPO, la vice-première ministre et ministre de l'intérieur et de l'égalité des chances, Mme J. MILQUET, la ministre de la justice, Mme A. TURTELBOOM, la secrétaire d'Etat à l'asile et la migration, à l'intégration sociale et à la lutte contre la pauvreté, Mme M. DE BLOCK. Pour la communauté flamande : le ministre-président, K. PEETERS, le ministre du bien-être, de la santé publique et de la famille, J. VANDEURZEN, la vice-ministre-présidente et ministre flamande de l'innovation, des investissements publics, des médias et de la lutte contre la pauvreté, Mme I. LIETEN, la ministre de l'énergie, du logement, des villes et de l'économie sociale, Mme F. VAN DEN BOSSCHE. Pour la communauté germanophone : le ministre-président, K.-H. LAMBERTZ, le ministre de la famille, de la santé et des affaires sociales, H. MOLLERS. Pour la Région wallonne : Le Ministre-Président, R. DEMOTTE. Le Vice-président et Ministre du développement durable, de la fonction publique, de l'énergie, du logement et de la recherche, J.-M. NOLLET, la ministre de la Santé, de l'action sociale et de l'égalité des chances, Mme E. TILLIEUX. Pour la région de Bruxelles-capitale : le ministre-président, R. VERVOORT, le secrétaire d'Etat du logement, la lutte contre l'incendie et l'aide médicale urgente, C. DOULKERIDIS. Pour la commission communautaire française en région de Bruxelles-capitale : membre de collège et chargé de la formation professionnelle, de la culture, du transport scolaire, de l'action sociale, de la famille, du sport et des relations internationales, R. MADRANE. Pour la commission communautaire commune en région de Bruxelles-capitale : membre de collège et chargée de la politique d'aide aux personnes, des finances, du budget et des relations extérieures, E. HUYTEBROECK, membre de collège et chargée de la politique d'aide aux personnes et de la fonction publique, B. GROUWELS. http://www.etaamb.be/fr/accord-de-cooperation-du-12-mai-2014_n2014206010.html

⁹ Voir l'annexe 1

¹⁰ European typology on homelessness and housing exclusion.

rue) ; sans-logement (personnes disposant d'un endroit où dormir mais seulement provisoirement en institution ou en refuge) ; en logement précaire (personnes menacées d'exclusion grave du fait d'un statut d'occupation précaire, d'un risque d'expulsion, de violences domestiques) ; en logement inadéquat (en caravane sur des sites illégaux, en logement indigne ou dans des conditions de surpeuplement sévères). Cette approche confirme que l'exclusion liée au logement est un processus complexe et variable.

Brousse (2005), souligne qu'il existe une véritable arène autour de la conceptualisation même du sans-abrisme. En effet, dit-elle, les enjeux des acteurs sont fort divergents : les ONG affichent une volonté d'élargir au maximum le champ du sans-abrisme pour capter le maximum de subsides, alors que les institutions relevant du pouvoir public ont tendance à limiter les catégories des personnes supposées victimes du phénomène en vue d'amoindrir au maximum les financements à allouer pour le combattre.

Le sans-abrisme pourrait aussi être défini comme l'état de toute personne ne jouissant pas, involontairement, de son droit au logement tel que prévu par le cadre légal évoqué plus-haut. Cependant, dans ce travail le terme sans-abri fera référence à la définition proposée par la FEANTSA car c'est la plus utilisée par les institutions européennes de lutte contre le sans-abrisme.

Malgré cette difficulté conceptuelle du sans-abrisme, les Etats mettent en place diverses politiques publiques pour y faire face.

2. Les politiques publiques contre le sans-abrisme en Europe

2.1. Définition d'une politique publique

Brooks (1989), dans *Public Policy in Canada* la définit comme étant « *ce large corps d'idées et de valeurs au sein duquel les gouvernements prennent leurs décisions et agissent ou restent inactifs sur certains thèmes ou problèmes* ».

Wasmer (2014), prend plusieurs postures pour tenter de définir ce concept : selon lui, pour un économiste, une politique publique est ou devrait être la réponse de la collectivité publique à des défaillances du marché.

Tandis que pour les politistes ou les sociologues, une politique publique devient en général une solution politique à un problème donné. Ce problème donné est donc identifié par

l'existence même d'un conflit entre des intérêts divergents. En un sens, la politique publique est une façon de dénouer ce conflit et constitue un arbitrage rendu.

Muller (2000), considère qu'une politique publique survient « *lorsqu'une autorité publique locale ou nationale tente, au moyen d'un programme d'actions coordonnées, de modifier l'environnement culturel, social ou économique d'acteurs sociaux inscrits en général dans une logique sectorielle* ».

Autrement dit Muller définit la politique publique comme une tentative d'action initiée par une autorité publique, impliquant plusieurs acteurs et dont la finalité est le changement d'une situation problématique donnée. Dans ce mémoire, c'est cette définition simple et complète de Muller qui sera retenue.

2.2. Etat des politiques publiques pour lutter contre le sans-abrisme

« Depuis les années 1990, la FEANTSA s'est investie dans la promotion et la facilitation des échanges transnationaux entre les services d'aide aux sans-abri à travers l'Europe », (FEANTSA, 2010).

Divers travaux de recherche révèlent qu'il existe une multitude de politiques et d'approches pour éradiquer le sans-abrisme.

Selon la FEANTSA (2010), les politiques les plus efficaces de lutte contre le sans-abrisme devraient inclure les 10 approches ci-dessous. Cependant elle recommande de trouver un équilibre par rapport au contexte politique dans lequel les autorités développent et mettent en œuvre ces politiques, en vue d'élaborer une stratégie intégrée de lutte contre le sans-abrisme. Ces politiques ont été développées avec l'intention de servir de guide aux décideurs politiques, les ONG et tous les autres acteurs impliqués dans la lutte contre le sans-abrisme.

L'approche fondée sur les données : une bonne compréhension du problème du sans-abrisme est un facteur clé dans la mise en place de politiques efficaces pour lutter contre le sans-abrisme. Ceci peut se développer via le suivi et la documentation des tendances du sans-abrisme et du nombre de personnes sans domicile, et le développement d'indicateurs appropriés, la recherche et l'analyse des causes et des solutions au sans-abrisme pour compléter le suivi et la documentation, ainsi que la révision périodique des politiques qui est nécessaire, et efficace si accompagnée d'une bonne compréhension du phénomène.

L'approche globale : une telle approche pour combattre le sans-abrisme comprendrait des politiques d'assistance d'urgence pour les personnes sans domicile, la réintégration des personnes sans domicile, et la prévention du sans-abrisme. Les services d'urgence sont une étape importante pour éviter des séjours de longue durée à la rue. L'intégration devrait être l'objectif pour toutes les personnes sans domicile et devrait être adaptée aux besoins de la personne sans domicile. La prévention ciblée (expulsions et sorties d'institutions) et la prévention systémique (à travers les politiques générales de logement, d'emploi et d'éducation) sont nécessaires.

L'approche pluridimensionnelle : l'exclusion liée au logement est reconnue comme étant un phénomène exigeant des solutions fondées sur des approches pluridimensionnelles y compris: l'intégration du logement, de la santé, de l'emploi, de l'éducation, la formation, et d'autres perspectives, étant donné que les parcours du sans-abrisme peuvent s'avérer très variés. La collaboration inter-agences est un élément fondamental de toute stratégie efficace puisque le sans-abrisme ne peut être adressé de manière durable par le seul secteur de l'urgence. La collaboration interservices entre les ministères chargés du logement, de l'emploi, de la santé, et autres, est importante pour des questions d'efficacité et également pour prévenir les répercussions négatives de politiques élaborées dans différents domaines. Ceci renvoie à la nécessité de cohérence des politiques décloisonnées.

L'approche fondée sur les droits : celle-ci promeut l'accès à un logement stable et décent comme condition indispensable pour l'exercice de la majorité des droits fondamentaux à travers l'utilisation des traités internationaux sur le droit au logement comme départ pour le développement d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme, l'accent sur l'application du droit au logement pour assurer l'exercice de ce droit, et la reconnaissance de l'interdépendance du droit au logement et les autres droits tels que le droit à la dignité, à la santé.

L'approche participative : l'exclusion liée au logement est un domaine qui nécessite la coopération des organisations prestant des services aux personnes sans domicile étant donnée l'expertise dont ces services disposent pour adresser ce problème, et ceci demande les méthodes suivantes de participation: la participation de tous les acteurs concernés (y compris les prestataires de services, les usagers de services, et les pouvoirs publics) dans l'élaboration et l'évaluation des politiques est une manière importante de rassembler l'expertise et les ressources pour la lutte contre le sans-abrisme ; l'implication de tous les acteurs dans la mise

en œuvre des politiques est essentielle au bon fonctionnement d'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme ; la participation des personnes qui connaissent le sans-abrisme devrait servir à l'amélioration de la qualité des services prestés et des politiques. La mise en place de structures de consultation adaptées favorise une meilleure prise en considération des expériences de personnes en situation d'exclusion.

L'approche statutaire : elle vise à appuyer une stratégie de lutte contre le sans-abrisme par des lois fournissant un cadre juridique au niveau national et/ ou régional, qui renforcerait la cohérence et la responsabilité dans la mise en œuvre des politiques en question, ainsi que des objectifs et buts contraignants servant à bien suivre et mesurer l'évolution politique de la stratégie.

L'approche durable : trois éléments engendrent une approche véritablement durable de lutte contre le sans-abrisme menant à des solutions durables : des financements appropriés sont importants pour toute stratégie à long terme visant l'éradication du sans-abrisme, l'engagement politique à tous les échelons (national, régional, local), ainsi que le soutien du grand public à travers des campagnes d'information et de sensibilisation.

L'approche fondée sur les besoins : cette approche part du principe que les politiques doivent être élaborées par rapport aux besoins de l'individu et non pas par rapport aux exigences structurelles des organisations. L'élaboration des politiques se fonde sur les besoins de l'individu sur la base de sondages fréquents et de plans individuels de réinsertion. Des révisions régulières et adaptées des politiques et des structures adressant le sans-abrisme sont essentielles.

L'approche pragmatique : celle-ci consiste en deux éléments : des objectifs réalistes et réalisables sont importants et possibles si accompagnés de recherches sur la nature et l'étendue du sans-abrisme, sur les besoins des personnes sans domicile, sur l'évolution des marchés du logement et de l'emploi, et sur d'autres domaines liés. Un délai clair et réaliste avec des objectifs à long terme ainsi qu'intermédiaires.

L'approche ascendante : elle concerne le développement de politiques par les autorités locales (dans un cadre régional ou national précis) fondé sur deux éléments clés: l'importance des autorités locales dans la mise en œuvre de stratégies de lutte contre le sans-abrisme à travers une participation renforcée, plus de compétences, et des devoirs contraignants à l'échelon local. La prestation de services de proximité aux personnes sans domicile avec les autorités

locales bien placées pour coordonner des partenariats entre toutes les parties prenantes de la lutte contre le sans-abrisme.

Rappelons ici qu'il est question des approches pour aider les pays à développer une stratégie dite intégrée et qui est évoquée comme une panacée contre le sans-abrisme.

Afin d'établir si les pays disposent véritablement d'une stratégie en matière de prise en charge des sans-abri, Damon (2009), propose un outil pratique constitué de huit variables dont la coexistence fait ou non une stratégie intégrée à savoir : l'existence d'un répertoire des services, d'une institution publique dédiée, de budgets publics spécifiques, d'objectifs de résultat fixés par les pouvoirs publics, d'un appareil statistique adapté ou naissant, de documents stratégiques explicites (aux échelles locales et/ou régionales), d'une définition du sans-abrisme et/ou d'une législation y faisant référence, et de la problématique dans les rapports nationaux sur l'inclusion sociale.

Par ailleurs, Damon (2009), nous apprend que dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC), les sans-abri sont considérés comme comptant parmi les formes les plus graves de pauvreté et d'exclusion sociale en Europe. Aussi ajoute-t-il qu'ils font l'objet d'une attention plus soutenue chaque année. Il déplore cependant, un investissement différent selon les pays et très souvent à la marge des préoccupations générales de protection et d'inclusion sociale. D'où les écarts gigantesques, qu'il s'agisse de l'ampleur des situations et des réponses, mais aussi des principes motivant l'action (ou l'inaction), des moyens engagés, des règles juridiques à l'œuvre.

L'auteur rappelle dès lors des actions politiques majeures visant la prise en charge des sans-abri en Europe.

En effet, selon l'auteur, en 2008, le Parlement européen a adopté une déclaration écrite en vue de mettre fin au sans-abrisme avant l'année 2016. Donc si tout avait fonctionné comme prévu, aujourd'hui le sans-abrisme ne serait plus une préoccupation.

En 2009, le sans-abrisme et l'exclusion du logement deviennent un des thèmes de travail du Comité de la protection sociale au sein de la Commission, ce qui doit amener chacun des Etats membres à réaliser un rapport spécifique.

L'année 2010 est proclamée « année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ». Pendant cette année-là, la problématique des sans-abri fait l'objet d'une Conférence de

consensus¹¹ (dont le principe est utile ne serait-ce qu'en raison de l'importance des dissensions sur la question). Le jury qui a recommandé l'usage de la typologie ETHOS en guise de nomenclature des sans-abri, ainsi que des approches qui aident ces derniers à passer de l'aidé passif à l'allocataire actif, a conclu que l'absence de chez-soi constituait une injustice grave et une violation des droits fondamentaux de l'homme (quel que soit son statut juridique ou administratif) auxquelles on peut et on doit mettre fin.

En 2011, il était prévu d'effectuer un recensement des sans-abri dans tous les Etats membres et impliquant harmonieusement tous les acteurs concernés.

A la lumière de ce chapitre, des initiatives politiques pour éradiquer le sans-abrisme sont multiples. Pour appréhender la performance de ces politiques publiques, une évaluation s'impose.

2.3. Evaluation d'une politique publique

2.3.1 La notion d'évaluation

« *Evaluation is an elastic word that stretches to cover judgments of many kinds* », (Weiss, 1972).

Cette définition présage un vaste champ conceptuel de la notion d'évaluation. En effet, cette notion présente une multitude de définitions car il existe de très nombreux types d'évaluation. Patton (1986) en dénombre jusqu'à 132. Cela traduit l'évolution des différentes conceptions dans le temps et explique en partie le manque d'uniformité terminologique.

D'après Beeby (1977), l'évaluation est la collecte et l'interprétation systématiques de preuves (données probantes) menant de façon inhérente au processus, à un jugement sur la valeur d'un programme dans une perspective d'action.

¹¹ Une conférence de consensus est un outil spécifique pour faciliter les progrès dans des questions spécifiques où un manque de compréhension commune entrave les progrès politiques. Il s'agit ici de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme qui s'est tenue du 9 au 10 décembre 2010 à Bruxelles et qui était constituée d'un jury indépendant d'experts. Ce jury a formulé des recommandations relatives aux six questions clés étudiées à savoir : Que signifie l'absence de chez soi? Mettre un terme à l'absence de chez-soi : un objectif réaliste? Les approches politiques dirigées vers le logement constituent-elles les méthodes les plus efficaces de prévention et de lutte contre l'absence de chez soi? Comment assurer une participation significative des personnes sans chez-soi dans l'élaboration de politiques de lutte contre l'absence de chez soi? Dans quelle mesure les personnes doivent-elles pouvoir accéder aux services pour les personnes sans chez soi, indépendamment de leur statut légal et de leur citoyenneté? Que doivent être les éléments d'une stratégie de l'UE en matière de lutte contre l'absence de chez soi? Ces recommandations politiques ont pour objectif de fournir une base à partir de laquelle des progrès continus pourront être réalisés sur la question de l'absence de chez-soi au sein de l'Union européenne, en particulier dans le cadre de la nouvelle Stratégie Europe 2020, et de la Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6489&langId=fr>

L'article premier du décret¹² n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques indique que l'évaluation d'une politique publique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés.

Le rapport Viveret (1989), qui adopte une optique pluraliste, pose les trois exigences de base que doit satisfaire une évaluation des politiques publiques : reposer sur une méthodologie propre et des observations qualitatives et quantitatives ; être transparente sur ses critères d'évaluation et ses méthodes ; être indépendante des commanditaires et des institutions gestionnaires.

D'après Gregoir (2014), l'objet de l'évaluation d'une politique publique est « *de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

Rossi et al., (2004), définissent l'évaluation comme « *une activité qui consiste à utiliser les méthodes de recherche des sciences sociales pour analyser systématiquement l'efficacité de l'intervention sociale d'une façon adaptée à son environnement politique et organisationnel, et de manière à éclairer l'action sociale en vue de l'amélioration des conditions sociales* ». Cette définition insiste clairement sur l'importance de l'environnement et du contexte d'intervention.

Pour Weiss (1998a), « *l'évaluation est l'appréciation systématique du fonctionnement et /ou des résultats d'un programme ou d'une politique en fonction des critères explicites ou implicites, de façon à contribuer à l'amélioration du programme ou de la politique* ». Donc, Weiss insiste sur le fait qu'il faut évaluer l'atteinte des objectifs de départ mais aussi analyser les processus pour pouvoir en proposer des améliorations.

Weiss (1998), recommande une démarche épistémologique pour mener à bien une évaluation des politiques publiques. Les questions auxquelles il faut trouver réponse sont notamment : comment s'est déroulée la mise en œuvre de la politique concernée ? Dans quelle mesure le public cible a tiré profit du service par rapport aux non-bénéficiaires ? Quels ont été les

¹²Il s'agit du décret présidentiel français qui fonde le comité interministériel de l'évaluation chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques.

changements majeurs observés ? Quels sont les facteurs de succès et d'échec ? Quels ont été les effets inattendus ? Comment améliorer la politique concernée ?

Plusieurs auteurs dont Gregoir(2014), s'accordent sur la distinction des quatre objets d'étude principaux dans une évaluation à savoir : la mesure de l'impact de la politique, l'apprentissage et le savoir qui pourront être réutilisés, le caractère adéquat de la mise en œuvre et, enfin, la capacité à rendre compte de la mise en œuvre.

Ces objets se composent différemment selon la nature de l'évaluation, nature qu'il est usuel de distinguer selon le moment de réalisation. Ainsi l'auteur distingue plusieurs types d'évaluation à savoir :

L'évaluation *ex ante* vise à produire des mesures des effets anticipés d'une politique. Usuellement sa dimension prédominante est économique. L'évaluation *ex ante* peut prendre la forme d'une analyse coûts-bénéfices, qui ouvre la possibilité de considérer un cadre d'analyse plus large que les objectifs affichés de la politique évaluée.

L'évaluation *in itinere* porte sur les conditions de mise en œuvre à un ou plusieurs moment(s) intermédiaire(s) afin de les améliorer par rapport aux objectifs poursuivis, en introduisant des actions correctives, si nécessaire et si possible, dans les modalités ou les consignes de mise en œuvre. C'est comme une évaluation intermédiaire qui établit un bilan d'avancement des travaux, des difficultés rencontrées et des ajustements à faire. C'est exactement la visée de ce mémoire.

L'évaluation *ex post* vise à construire des mesures quantitatives et qualitatives de l'impact des mesures passées en essayant d'en identifier les effets propres compte tenu de l'évolution de l'environnement économique sur la période d'analyse. Ceci permet, en les rapportant aux moyens mis en œuvre et coûts associés (dépenses additionnelles ou pertes de recettes), de juger de leur efficacité, voire de leur efficience.

« Une évaluation est susceptible d'inviter à l'arrêt de la politique ou à sa révision profonde. Les effets d'une politique peuvent néanmoins dépendre de l'environnement évolutif et de l'horizon considéré. Bénéfiques à court terme, ils peuvent se révéler néfastes à long terme ou inversement. Le déroulé de la mise en œuvre et, si possible, le calendrier des résultats permettent de tirer des enseignements quant aux modalités et aux consignes diffusées aux services impliqués, aux modes de gestions adaptés, enseignements susceptibles d'être utiles dans d'autres circonstances ou pour une adaptation du dispositif », (Gregoir, 2014).

L'auteur poursuit en attirant l'attention sur les facteurs qui influencent les effets d'une politique publique et sur la source de légitimité de son évaluation:

« Les effets d'une politique peuvent néanmoins dépendre de l'environnement évolutif et de l'horizon considéré. Bénéfiques à court terme, ils peuvent se révéler néfastes à long terme ou inversement. L'effet d'une politique dépend, d'une part, des mécanismes économiques à l'œuvre au moment de et pendant sa mise en œuvre et, d'autre part, de l'environnement économique et social. La légitimité des enseignements d'une évaluation repose sur la multiplicité des approches scientifiques mobilisées, la transparence et l'indépendance de leur mise en œuvre », (Gregoir, 2014).

Selon Fyalkowski et al., (2013), *« l'évaluation d'une politique publique consiste en une étude rigoureuse, basée sur des méthodes scientifiques, visant à mesurer les effets de cette politique publique et à porter un jugement de valeur sur ces effets en fonction des différents critères (par exemple, pertinence, efficacité, efficience, économie) »*. Les mêmes auteurs poursuivent en disant qu'une évaluation qui se contente de décrire les performances d'une politique sans juger si ces celles-ci sont satisfaisantes, n'est pas réellement une évaluation. *« L'évaluation est liée, de par le sens littéral du terme déjà, aux valeurs et à l'appréciation. L'évaluation ne se limite pas à mesurer les effets d'une politique, elle implique également la formulation d'un jugement de valeur sur ces effets »*.

D'après Swaluë (2011), l'évaluation de politiques publiques peut être envisagée sous deux aspects, au travers de deux paradigmes selon ses finalités : l'évaluation récapitulative vise directement l'aide à la décision, l'évaluation est centrée sur les résultats et se base sur des données quantitatives. L'évaluation formative a pour but d'améliorer les compétences et l'implication des acteurs, l'évaluation est centrée sur les processus et elle utilise des méthodes qualitatives et participatives.

A ce niveau, cette littérature nous permet d'esquisser quelques questionnements sur le déroulement de la mise en œuvre de la politique concernée, les moyens disponibles par rapport aux résultats attendus, et sur les pistes d'améliorations.

2.3.2 Les critères d'évaluation d'une politique publique

Plusieurs instances ont mis au point des critères d'évaluation des politiques notamment OCDE¹³ et NONIE¹⁴. Les plus courants sont les suivants :

La pertinence : celle-ci renvoie à un test ou une remise en question du modèle de causalité d'une politique. L'évaluateur interroge les objectifs et la théorie d'action de la politique afin de déterminer si cette logique interne est pertinente face au problème à résoudre.

La cohérence : la logique interne, à savoir le système formé par les objectifs, les dispositions réglementaires et organisationnelles, les moyens humains et financiers, est-elle cohérente ? Cette question est étroitement liée à la question de la pertinence.

L'efficacité : elle se mesure à travers une comparaison des effets propres d'une politique à ses objectifs. Il s'agit de déterminer si les objectifs ont été atteints par la politique. Par effets propres, on cible les effets dus à la politique elle-même, qui doivent être isolés de l'influence du contexte et des facteurs exogènes. Les effets propres se schématisent *in abstracto* comme la différence entre la situation actuelle et la situation conditionnelle en l'absence de la politique évaluée.

Efficience : elle renvoie à une approche mettant l'accent sur les moyens utilisés au regard des résultats obtenus. On compare les résultats de la politique aux coûts engendrés par celle-ci. Il s'agit en fait d'un examen de productivité.

Il faut distinguer deux niveaux de résultats : les résultats et les réalisations (*outcomes* versus *outputs*) : la réalisation est ce qui est produit par l'action publique (par exemple, un texte de loi ou l'attribution d'un budget), le résultat en est l'effet direct *in concreto* sur la société (par exemple les changements de comportement des consommateurs).

L'impact : la mesure d'impact est synonyme d'appréhension encore plus large des résultats par la prise en compte des effets collatéraux, ou pervers, et des modifications systémiques

¹³Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation internationale d'études économiques, dont les pays membres, développés pour la plupart, ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché.

¹⁴The network of networks for impact evaluation (NONIE) was established in 2006 to foster more and better impact evaluations by its membership, the evaluation networks of bilateral and multilateral organizations focusing on development issues, as well as networks of developing country evaluators. NONIE's member networks conduct a broad set of evaluations, examining issues such as project and strategy performance, institutional development, and aid effectiveness. But the focus of NONIE is narrower. By sharing methodological approaches and promoting learning by doing on impact evaluations, NONIE aims to promote the use of this more specific approach by its members within their larger portfolio of evaluations. <http://documents.worldbank.org/curated/en/411821468313779505/Impact-evaluations-and-development-NONIE-guidance-on-impact-evaluation>

plus vastes, par exemple une politique de développement économique par rapport à l'environnement. Sur base du ou des angles de vue choisis, l'étape suivante consiste en l'élaboration d'une liste exhaustive de questions, classées logiquement et hiérarchiquement. Ce questionnement sera le lien entre le référentiel établi à la lumière des objectifs et les réponses qui y seront apportées grâce aux méthodes des sciences sociales. Ces questions doivent être assez précises pour que l'on puisse y répondre grâce à des techniques de recherche évaluative : elles doivent autant que possible traduire des hypothèses scientifiquement réfutables et cibler des faits vérifiables, des processus observables, des grandeurs mesurables.

2.3.3 Les forces et les faiblesses d'une évaluation des politiques publiques

Plusieurs auteurs donnent des avis convergents sur ce sujet. Bozio (2014), tout en rappelant l'actuel contexte des fortes contraintes budgétaires dans lesquelles s'inscrit l'action publique, évoque en guise des forces d'une évaluation des politiques publiques le fait de permettre de : connaître l'impact des politiques mises en œuvre ainsi que d'établir leur impact causal, améliorer l'efficacité de la dépense publique, prévenir des effets indésirables non attendus, mieux comprendre les complexes mécanismes économiques sur lesquels les politiques publiques essaient d'intervenir, rendre net l'effet des politiques publiques, identifier les interventions les plus efficaces au vu des objectifs souhaités, mesurer « ce qui ne se serait pas passé en l'absence de la politique », et pouvoir éclairer le débat public sur les principaux arbitrages en jeu, et ainsi faciliter les choix démocratiques.

Parmi les faiblesses, Bozio (2014), fait mention de la nécessité d'expertise permettant le choix et la bonne réalisation des méthodes d'évaluation, des difficultés de la construction statistique du contrefactuel, la réussite technique de l'évaluation qui ne garantit pas pour autant son utilité sociale, les difficultés liées au manque d'indépendance et de crédibilité, les difficultés de communication des résultats sous une forme non-technique et donc les difficultés de vulgarisation, les financements souvent attachés à la production de résultats attendus par les commanditaires, le manque de garantie *ex ante* de la publication des résultats de l'évaluation quels que soient ces résultats, ainsi que le fait qu'une bonne évaluation ne fait pas forcément une bonne politique publique.

Il existe, non seulement, une multitude de critères d'évaluation des politiques publiques, mais aussi des spécificités relatives aux dispositifs qui mettent en œuvre ces politiques. Cette exploration a été très importante car elle nous a permis de découvrir une série d'outils

susceptibles de nous être utiles dans notre quête de comment améliorer les politiques publiques de lutte contre le sans-abrisme. En plus de la connaissance des critères d'évaluation et de la prise de conscience de ses forces et faiblesses, une bonne évaluation suppose une bonne compréhension de la politique à évaluer, qui passe par la compréhension des acteurs impliqués ainsi que le contexte de sa mise en œuvre.

Chapitre 2 : Description du contexte belge

1. Etat des lieux du sans-abrisme

D'après Damon (2009), on ne peut pas parler de politique belge de lutte contre le sans-abrisme car le niveau de décentralisation est à ce sujet très élevé, d'où il faut envisager des politiques flamandes, wallonnes et bruxelloises.

Selon le rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de 2017, en Belgique, il n'existe aucun chiffre officiel concernant le nombre de personnes sans-abri, mais uniquement des évaluations des associations.

En 2003, FEANTSA évaluait le nombre de personnes sans-abri à 17.000 en Belgique et c'est ce chiffre qui continue de circuler dans les publications actuelles. Le même rapport souligne qu'il faut toutefois manier ces chiffres avec précaution car la Belgique, comme le reste de l'Europe, ne procède à aucun recensement officiel des sans-abri. Damon (2009), trouve ce chiffre très fragile.

D'après une enquête récente, ajoute cet auteur, en Flandre 12.000 personnes passeraient par des centres d'accueil chaque d'année, alors qu'en Wallonie, on dénombrerait 5.000 personnes sans domicile sur le temps d'une année.

Fitzpatrick et al., (2001), se situent en continuité, en soulevant une autre difficulté relative à la mesure du sans-abrisme. En effet, ils soulignent l'importance de spécifier si c'est le stock, le flux ou la fréquence du sans-abrisme qui est mesuré lors du recensement des sans-abri. Ces auteurs définissent ces éléments comme suit:

- Le stock de sans-abrisme fait référence au nombre de personnes ou de ménages qui sont sans-abri à n'importe quel moment.
- Le flux de sans-abrisme renvoie aux personnes qui sont devenues sans-abri ou ont cessé d'être sans-abri à un moment.
- La fréquence fait référence au nombre de personnes qui ont connu le sans-abrisme pendant une période de temps particulière, à certains moments ou au cours de toute leur vie.

Cependant, la littérature montre qu'en Région de Bruxelles-capitale, le centre d'appui au secteur Bruxellois d'aide aux sans-abri (La Strada), a organisé un dénombrement des sans-abri, en soirée du 06 novembre 2014. Cette opération nocturne qui a duré une heure (de 23h à

minuit), a mobilisé plusieurs dizaines d'associations et services d'aide aux sans-abri, d'associations et services de secteurs connexes, des services publics et des sociétés privées.

L'objectif de ce comptage était « *avant tout de relativiser les fantasmes autour du chiffre concernant ce public* », (La Strada, 2015). Il ressort de ce comptage que l'effectif des sans-abri bruxellois s'élevait à 2.603, mais comme le témoignent les organisateurs, cette opération a connu beaucoup de limites¹⁵.

« Les chiffres obtenus restent, et ce malgré la progression de nos méthodes, une sous-estimation. Cela est dû à différentes raisons : certaines personnes sans-abri sont dissimulées dans l'espace public et donc non-dénombrables. En outre, une proportion inconnue de personnes en situation de grande précarité est difficilement atteignable. Pensons notamment aux personnes dormant dans des taudis (caves ou greniers), celles vivant en squat sans que personne (ni travailleurs sociaux ni employés communaux) ne le sache, celles dormant dans leurs voitures, etc. C'est également le cas des personnes qui trouvent refuge chez leurs amis ou auprès de leur famille. Alors qu'il s'agit d'une réalité bien perceptible sur le terrain, il n'existe à ce jour aucun moyen de les compter de manière fiable. Le dénombrement ne prend pas non plus en compte les personnes victimes de marchands de sommeil et soumises à des conditions de logement insalubres et de surpopulation », (La Strada, 2015).

En Wallonie, l'institut wallon de l'évaluation, de la perspective et de la statistique (IWEPS) a été chargé de mener en collaboration avec les Relais sociaux un travail de collecte de données relatives aux populations sans-abri. Une première récolte harmonisée des données auprès des services partenaires des Relais sociaux a eu lieu en 2012. Ainsi 60.159 nuitées dans des solutions d'hébergement d'urgence ont été recensées. Néanmoins, ces chiffres devraient être interprétés avec prudence souligne l'IWEPS, (Deprez A., 2015).

A Liège les sans-abri se comptent par centaines. « *Nous avons quelques centaines de sans-abri ici à Liège* », un membre de l'administration de la Ville de Liège. D'autres acteurs donnent des chiffres plus précis : « *parmi les 600 sans-abri enregistrés à Liège, 300 sont de*

¹⁵ « Tout d'abord, il s'agit d'une photo instantanée, prise à un moment donné, donnant une distribution des différentes formes d'absence de logement ou de mal-logement à Bruxelles et de leur amplitude. Une photo prise à un autre moment du jour, du mois ou de l'année donnerait probablement un autre résultat. Ensuite, le public sans-abri est, par définition, loin d'être homogène. Sa délimitation demeure floue, malgré les tentatives les plus fines de catégorisation comme la grille ETHOS. Or, le dénombrement vise à prendre en considération un maximum de situations liées d'une manière ou d'une autre à l'absence de logement, ou une situation de logement précaire ou inadéquate. Cela ne fut pas toujours chose aisée car une petite partie des services sollicités ne se sentit pas concernée par l'opération. Les objectifs et la méthode de dénombrement souffrent encore aujourd'hui d'être trop peu connus au sein du secteur de l'aide aux sans-abri », (La Strada, 2015).

longue durée », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège. Selon le « Front Commun SDF », un syndicat national de personnes sans domicile, il y aurait aujourd'hui plus de 700 personnes sans domicile fixe à Liège, 300 d'entre elles bénéficieraient néanmoins d'une adresse de référence, permettant ainsi une sorte d'accompagnement, (La Meuse, 2019).

Tous ces chiffres ne tiennent pas compte du nombre croissant de personnes sans papiers.

Il est notoire que le sans-abrisme reste non seulement difficile à définir mais aussi à mesurer. On a donc affaire à un public cible mais qui reste mal ciblé. Malgré cette claire difficulté de dénombrement des sans-abri, en Belgique divers acteurs tant publics que privés proposent une variété de services pour aider ces personnes. On y recense aussi des initiatives religieuses et individuelles.

2. Instruments fédéraux et applications locales

En 1993, une nouvelle loi fédérale qui utilisait pour la première fois le terme "sans-abri" a été votée. L'accueil des sans-abri en tant que aide aux personnes est devenu une compétence régionale. Ainsi le sans-abrisme n'était plus un fait punissable et les sans-abri étaient dorénavant hébergés dans des centres d'accueil dirigés par le secteur de la santé et se situant dans les environs des endroits où la majorité des sans-abri habitaient, (Meert et al., 2006).

Selon De Boyser et al., (2009), les autorités fédérales mettent à disposition un certain nombre d'instruments avec lesquels les CPAS doivent pouvoir répondre aux besoins des sans-abri. La compétence quant à l'aide effective c'est-à-dire les méthodologies et l'organisation, et l'accueil des personnes sans-abri est donc à nouveau une matière régionale.

La loi organique du 8 juillet 1976 concernant les CPAS en son article 57 leur donne pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. L'article 28 de cette loi précise par ailleurs que le président du CPAS doit accorder l'aide nécessaire à un sans-abri qui sollicite l'aide sociale au CPAS.

Dès lors, chaque commune dispose d'un CPAS qui selon Damon (2009), reste le principal acteur quant à la prise en charge des personnes en difficulté.

En effet, la prestation des services sociaux du CPAS aux personnes sans-abri peut se traduire par l'application de différentes réglementations et mesures. Les CPAS prévoient en première

instance pour les personnes sans-abri les mêmes services de base que pour les autres demandeurs d'aide.

Ainsi, on peut faire appel au droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale, une proposition de médiation de dettes, de suivi ou de gestion budgétaire peut être formulée, on peut aider à chercher un logement, on peut proposer un soutien administratif, etc.

En outre, les CPAS disposent également de nombreux instruments spécifiquement ciblés sur la situation des personnes sans-abri. Un accompagnement et un soutien intensif sont souvent nécessaires afin de reconnecter les personnes sans-abri à la société et de les mettre en ordre au niveau administratif auprès de différents services, comme l'inscription au registre national, aux mutuelles, à l'office national de l'emploi (ONEM) et à l'office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM), etc.

D'autres instruments spécifiques pour les personnes sans-abri sont notamment la prime d'installation pour les sans-abri, la possibilité d'attribuer une adresse de référence et un projet individualisé spécifique pour l'intégration sociale. Ceux-ci sont analysés ci-dessous. Les CPAS peuvent également faire appel aux autorités fédérales pour un soutien lorsque l'on prévoit des logements de transit par exemple.

Les CPAS décident au niveau local quels instruments utiliser et quels montants d'aide supplémentaire octroyer. Une exception est par exemple la prime d'installation, qui est d'avance réglementée. Selon quelques experts, une harmonisation est nécessaire.

- Aide financière sous forme d'un revenu d'intégration, de l'aide sociale ou d'une aide financière complémentaire.

Par le passé les personnes qui habitaient chez des amis ou dans la famille, percevaient un revenu d'intégration en tant que cohabitant, il est maintenant possible de leur attribuer un revenu d'intégration en tant qu'isolé moyennant l'association à un projet individualisé d'intégration sociale (PIIS¹⁶).

Celui qui ne remplit pas les conditions pour faire appel au droit à l'intégration sociale peut faire appel à l'aide sociale financière également appelée minimum vital. Le PIIS peut être utilisé comme un instrument permettant d'amener les personnes vers une habitation et vers un

¹⁶L'accord du gouvernement fédéral du 10 octobre 2014 annonçait une extension de l'application du projet individualisé d'intégration sociale à d'autres bénéficiaires du droit à l'intégration sociale (DIS). Il annonçait également la possibilité pour les pouvoirs locaux d'organiser au sein des PIIS un service communautaire pour les bénéficiaires du revenu d'intégration (RI). Toute personne, sans distinction d'âge, peut conclure un PIIS portant sur un service communautaire.

emploi, par exemple par le biais des projets d'aide à l'emploi. Le principe du projet individualisé d'insertion a été introduit dans la loi Minimex¹⁷ en 1993. Un projet individualisé d'intégration sociale vise à établir les étapes nécessaires et les objectifs en vue de l'insertion sociale et/ou professionnelle progressive de tout bénéficiaire du DIS¹⁸, pour lequel l'emploi n'est pas possible ou souhaitable dans un premier temps

- La prime d'installation pour sans-abri.

Les sans-abri qui sont d'accord d'emménager dans un logement et qui perdent ainsi leur statut de sans-abri peuvent, dans le cadre d'une législation relative au droit à l'intégration sociale ou à l'aide sociale, faire appel une seule fois dans la vie à la prime d'installation auprès du CPAS. Il s'agit de sans-abri avec un revenu de remplacement à charge de la sécurité sociale, une allocation à charge d'un système d'aide sociale ou un revenu inférieur au montant du revenu d'intégration majoré de 10%, qui entrent en ligne de compte pour une prime d'installation lorsqu'ils emménagent dans un logement. L'État rembourse aux CPAS 100% la prime versée et ce, sur présentation d'un état mensuel.

- Aide médicale urgente¹⁹.

Il s'agit d'un instrument pour les étrangers sans lieu de résidence légale. Les CPAS sont obligés de payer les frais médicaux ou la facture de l'hôpital pour leur permettre d'avoir accès aux soins de santé. Cependant ces frais sont pris en charge par le Fédéral et c'est lui qui en fixe les règles d'attribution. Les CPAS en tant que service de première ligne, sont remboursés s'ils respectent ces règles.

- Attribution d'une adresse de référence aux sans-abri.

Cette affiliation administrative permet de forcer ou de conserver le droit à différentes allocations sociales. Au sujet de l'utilisation d'une adresse de référence, les CPAS utilisent différentes interprétations de la législation.

¹⁷ Minimex renvoie à la loi du 7 août 1974 instituant le droit au minimum de moyens d'existence

¹⁸ Le droit à l'intégration sociale est prévu par la loi du 2:6 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale-DIS.
http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FT_fr/le_projet_individualise_dintegration_sociale_piis_ft

¹⁹ <https://www.vivrebelgique.be/5-la-protection-sociale/l-aide-sociale-accordee-par-les-cpas>

- Soutien complémentaire.

En outre, les CPAS peuvent prévoir une aide financière ou matérielle complémentaire afin de permettre aux personnes de mener une vie digne, comme la garantie locative, les vêtements, les frais scolaires des enfants, les colis alimentaires,...

- Aide sous-forme de travail-article 60

Le CPAS peut engager une personne de manière à lui ouvrir les droits à la sécurité sociale des travailleurs salariés. Cette personne travaille au CPAS ou est mise à disposition d'une entreprise, d'une association sans but lucratif ou d'un service communal.

- Mesures préventives

Les politiques publiques et l'aide accordent depuis quelques années plus d'attention aux approches préventives possibles de certaines problématiques. Celles-ci doivent éviter que les personnes ne rencontrent une situation à risque et tombent finalement dans le sans-abrisme. Cette approche prophylactique s'illustre par des mesures préventives notamment en matière de lutte contre les expulsions.

En effet, la loi fédérale du 30 novembre 1998 prévoit des mesures d'humanisation d'une expulsion judiciaire, (Van Regenmortel et al., 2006). A chaque demande d'expulsion par le bailleur, une copie de la citation doit être transmise au CPAS qui est ensuite obligé de proposer une « aide adaptée », (Lescrauwaet, 2006).

Remarquons que le secteur public n'agit pas en autarcie dans le combat contre le sans-abrisme. Il existe en Belgique une coopération de divers acteurs comme le soulignent maints auteurs. En guise d'exemples, Damon (2009), nous apprend que depuis 2001, la Belgique met en place des plans hivernaux pour abriter les sans-abri. Ils mobilisent différents opérateurs dont principalement l'armée qui distribue des stocks excédentaires, les CPAS et le secteur associatif dont les Restos du cœur.

Cependant ces plans hivernaux sont fort critiqués : « *La politique du thermomètre est toujours d'actualité dans le secteur de l'aide aux sans-abri où la presse et certains politiques évaluent les difficultés à partir de considérations climatologiques. Les températures en dessous de zéro, la neige sont avancés pour plaider en faveur de l'ouverture de davantage de lits d'urgence* », (Wagener, 2012).

Damon (2009), poursuit en signalant que d'autres acteurs se mobilisent et posent des actions très variées allant de l'urgence à l'insertion, avec des outils très diversifiés dont les Accueils de jour, Agence immobilière à vocation sociale, centres d'hébergement etc. Ces institutions fonctionnent avec une mobilisation des pouvoirs publics.

L'auteur ajoute que les centres d'hébergement sont souvent payants et que l'Eglise met des bâtiments vides à disposition et via des associations souhaitant s'impliquer dans le logement social. Il révèle enfin que quelques sans-abri français se déplacent vers la Belgique où la vie est moins chère.

Notons cependant que Wagener (2012) souligne certaines difficultés existant au niveau fédéral, comme différentes visions du travail social, mais également des tensions qui concernent la problématique territoriale, la place des CPAS, l'accessibilité au logement, une différenciation selon un public visé par l'intervention et l'articulation entre les acteurs associatifs et le monde politique.

Chaque région dispose donc de ses propres instruments adaptés à son contexte. Nous avons décidé de nous focaliser sur la Wallonie qui représente le terrain de notre étude.

3. Instruments existants en Wallonie

Les instruments wallons sont directement en lien avec le logement.

« *Historiquement, en Wallonie, la politique du logement s'articule autour de trois axes principaux* », De Boyser et al., (2009). Le premier c'est l'accès à la propriété. Encourager l'accès à la propriété se fait au travers de deux mécanismes à savoir : les prêts hypothécaires à taux réduit, sous la tutelle de la société wallonne de crédit social, et les primes au logement. Le fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, de son côté se charge aussi d'octroyer des prêts hypothécaires à taux réduit aux ménages ayant au minimum trois enfants à charge, ainsi que d'un accompagnement social qui vise entre autres choses la responsabilisation, l'initiative et l'intégration du locataire, via les CPAS, les services d'aide à la jeunesse ou de médiation de dettes.

La plupart de ces aides s'adressent aux propriétaires ou aux candidats propriétaires. Il existe également le prêt jeune, l'assurance contre la perte de revenus et la prime à la réhabilitation lorsqu'un ménage souhaite supprimer un facteur d'insalubrité dans son logement.

L'État fédéral favorise également l'accès à la première propriété par le biais de déductions fiscales, de l'amortissement en capital et de taux d'intérêt en cas de prêt hypothécaire.

Ensuite viennent les logements sociaux qui offrent aux familles qui n'ont pas les moyens suffisants pour devenir propriétaires, des opportunités de locations à prix accessibles.

La société wallonne du logement (SWL) est l'acteur principal wallon du logement social. Elle assure la coordination du développement et de la gestion des logements de service public. Elle assure également pour le gouvernement wallon le conseil, l'assistance et la tutelle financière, technique et administrative des 77 sociétés de logement de service public (SLSP). Celles-ci sont réparties dans la région et sont chargées de la gestion et de la mise en location des logements sociaux, logements sociaux assimilés, moyens, adaptés, d'insertion et de transit, ainsi que de la création de nouveaux logements. Les SLSP en Région wallonne sont régies par le Code wallon du logement et de l'habitat durable (CWLHD). Les missions locatives des SLSP sont définies en l'article 131 du CWLHD. Parmi celles-ci figurent « *la gestion et la mise en location de logements sociaux et logements sociaux assimilés, adaptés ou adaptables, d'insertion et de transit, selon les modalités et aux conditions fixées par le gouvernement, après avis de la société wallonne du logement* », (Anfrie et al., 2016).

Il existe aussi les agences immobilières sociales (AIS²⁰) et les régies des quartiers. Les AIS sont chargées de gérer les logements du secteur locatif privé pour les louer à des ménages en situation de précarité. Elles jouent le rôle d'intermédiaires entre un candidat locataire et un propriétaire bailleur en offrant à ce dernier la garantie du loyer et du maintien de l'état du logement. « *Les AIS associent également à leurs logements un accompagnement social permettant aux occupants de s'intégrer et de se maintenir dans le logement. En 2005, plus de 1.700 logements étaient gérés par les 19 AIS wallonnes* », De Boyser et al., (2009).

Quant aux Régies de Quartier, elles sont chargées de l'amélioration des conditions de vie au sein d'un quartier d'habitation, au moyen d'une politique d'insertion intégrée qui s'appuie sur des partenariats avec les acteurs locaux. Elles se préoccupent du réapprentissage des comportements adaptés à la vie en société.

Malgré toutes ces dispositions et initiatives, le parc wallon des logements sociaux qui représente 7 à 8% de l'ensemble du parc immobilier n'est pas en mesure de répondre à la

²⁰ Les AIS ce sont des institutions publiques qui gèrent le logement privé aux prix abordables. Elles signent le contrat de bail sur neuf ans, assurent le paiement du loyer, couvrent le vide locatif, ont un budget rénovation, assurent l'accompagnement social dans le logement.

demande de tous les ménages qui remplissent les conditions d'accès. La liste d'attente est longue, comparativement aux autres pays européens où les logements sociaux atteignent 20% dans les pays scandinaves et en Grande-Bretagne, 16% en France et 35% aux Pays-Bas. Une partie de la population (ménages à bas revenus) est dès lors contrainte de se tourner vers le marché privé du logement où les normes de dimension, de salubrité, voire de décence ne sont pas respectées.

Le Code wallon du logement et de l'habitat durable définit le logement social comme « *le logement sur lequel une personne morale de droit public est titulaire de droits réels et destiné à l'habitation de ménages en état de précarité ou disposant de revenus modestes ou moyens lors de leur entrée dans les lieux* », (Gobert,2016).

Enfin, en matière de lutte contre les logements insalubres, le Code wallon du Logement contient dans ses axes principaux les critères de salubrité. Le respect de ceux-ci est assuré par le permis de location et l'obligation pour le bourgmestre de réagir aux constats effectués par les agents de l'administration Wallonne du logement, et d'enjoindre le propriétaire à effectuer les travaux d'assainissement nécessaires, ou en lui imposant la fermeture du logement. Les personnes dont le logement est reconnu inhabitable, inadapté ou surpeuplé, reçoivent 8 points pour l'accès au logement social, et peuvent bénéficier des allocations de déménagement et de loyer (ADEL).

Les critères minimaux de salubrité portent sur les 6 catégories suivantes : la sécurité, les équipements sanitaires, l'étanchéité et la ventilation, l'éclairage naturel et l'installation de chauffage, les caractéristiques du bâtiment susceptibles de nuire à la santé des habitants, et enfin la structure et les dimensions du logement (surpeuplement).

Le plan d'action pluriannuel relatif à l'habitat permanent dans les équipements touristiques (Plan HP), quant à lui, incite les occupants à quitter leur logement situé dans des camping-caravaning à vocation touristique au moyen d'une allocation d'installation et d'un accompagnement social. Ce Plan requiert l'implication des communes concernées, un partenariat public-associatif des acteurs locaux, et la participation active des résidents.

Depuis 1994, la politique fédérale des grandes villes s'attaque à la rénovation des quartiers les plus défavorisés, en termes notamment de développement social (logement, emploi). Les Communes concernées ont signé des contrats de ville avec l'État fédéral et ont ainsi obtenu des moyens supplémentaires pour mener leurs actions. En 2004, l'État a décidé d'augmenter

les crédits en faveur du logement via le Plan logement et les contrats logements. La commune est amenée, sous forme de projet intégré, à augmenter l'offre locative de qualité adaptée aux besoins, à favoriser l'accès à la propriété pour les ménages à faibles revenus et pour les jeunes, à renforcer la politique de lutte contre l'insalubrité et les marchands de sommeil et l'abandon de logements, et à mettre en place des actions visant la réinsertion des publics cibles.

Selon le Code wallon du logement et de l'habitat durable, le logement d'insertion ou de réinsertion est « *le logement créé grâce à une subvention de la Région et destiné à l'hébergement de ménages en état de précarité* », (Anfrie et al., 2016).

Des incitants fiscaux ont été introduits tels que l'exonération du revenu cadastral pendant 6 ans suite aux travaux de rénovation et la réduction d'impôts reçus sur les travaux.

Le Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie vise à soutenir les communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale²¹ sur leur territoire. Le Plan de cohésion sociale (PCS) a pour mission de promouvoir l'exercice de 6 droits fondamentaux de compétence régionale : le droit à un revenu digne, le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, le droit à un logement décent et à un environnement sain, le droit au travail, le droit à la formation, et le droit à l'épanouissement culturel et social.

Le Plan poursuit des objectifs de développement social des quartiers, et de la lutte contre toutes formes de précarité, pauvreté et insécurité. Ce projet se décline en quatre axes, à savoir l'insertion socioprofessionnelle, l'accès à un logement décent, l'accès à la santé et le traitement des assuétudes, ainsi que le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.

Enfin, « *les Bourgmestres ont la faculté de réquisitionner des immeubles inoccupés pour les donner en location à des sans-abri*²². Cependant, si la procédure n'est pas appliquée, les opérateurs immobiliers ont eux aussi la faculté de prendre en gestion un logement inoccupé,

²¹ La cohésion sociale y est définie comme « l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce, quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap », (<http://cohesionsociale.wallonie.be>).

²² http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/echos/views/documents/FlippingBook/Echos_0501/files/assets/common/downloads/publication.pdf

soit via une négociation à l'amiable avec le propriétaire, soit par recours judiciaire en cas de besoin », (Région wallonne, 2005).

En région wallonne, parmi l'ensemble des initiatives d'aide aux personnes sans-abri, nous retrouvons les Dispositifs d'urgence sociale et les Relais sociaux. Depuis le transfert de l'exercice des compétences sociales de la Communauté Française à la Région wallonne en 1994, cette dernière soutient les initiatives particulières en matière d'urgence sociale dans le cadre du « contrat sécurité », menée par les CPAS de Charleroi, Liège, Verviers, La Louvière, Mons et la Ville de Namur qui agit en collaboration avec son CPAS. L'objectif est que toute personne se trouvant en situation de détresse sociale puisse obtenir de l'aide le plus rapidement possible et à tout moment, d'où chacune des institutions assure une permanence 24h/24. Ce dispositif d'urgence sociale a la capacité d'apporter une réponse immédiate en étant à l'écoute des personnes en difficulté, et en les orientant vers un service spécialisé. A l'instar de l'urgence médicale, l'urgence sociale se caractérise par 3 actes fondamentaux :

(i) l'établissement systématique et rapide d'un premier diagnostic, (ii) la réorientation rapide des points à traiter en priorité vers les différentes instances spécialisées, (iii) et la mise en route d'un enchaînement cohérent dans le processus de remise en état.

Les relais sociaux, quant à eux, sont nés à Liège et Charleroi en 2002. Ensuite, des relais ont été créés à Namur, Mouscron, Verviers, Mons, La Louvière. Lors de l'adoption du décret relatif à l'insertion sociale, en juillet 2003, la priorité a été donnée à la réponse proactive aux besoins urgents de personnes en détresse sociale aiguë. Ils sont organisés sous forme d'une structure de coordination de différents services publics et privés qui luttent contre le sans-abrisme. Ils sont par ailleurs aussi chargés d'observer, de former, d'évaluer et de susciter la participation des usagers, ainsi que d'assurer un rôle d'études et de tenue de statistiques.

« Les relais sociaux constituent un rassemblement de différents intervenants sociaux qui dépasse les clivages publics et associatifs. Ils constituent un réseau des professionnels de l'aide sociale travaillant dans des CPAS, ou dans des associations subsidiées ou non. Les Relais ne sont donc pas un outil supplémentaire s'additionnant aux structures locales ou au tissu associatif ou institutionnel préexistant, mais un outil de coordination », (De Boyser et al., 2009). Quelques projets sociaux sont nés de ce travail en commun, tel que les budgets participatifs à Charleroi qui permettent aux usagers de réaliser des projets collectifs et « Parlons-en » qui est un forum de discussion mensuel ouvert aux travailleurs sociaux et à tous les usagers.

Malgré le rôle crucial que jouent les relais sociaux dans la lutte contre le sans-abrisme, ils restent mal connus du grand public, aussi avons-nous opté pour orienter notre étude vers ces institutions dont les projets sont souvent innovants. Ainsi, ce travail se focalisera sur le Relais social du pays de Liège, qui assure notamment la coordination du réseau Housing first Liège.

4. Housing first comme une innovation sociale

4.1. Présentation et contexte

Housing first est une nouvelle politique de lutte contre le sans-abrisme (Aude et al., 2012), qui, comme son nom l'indique, prône le logement d'abord, contrairement aux modèles classiques.

Le modèle Housing first qui est centré sur les personnes sans domicile souffrant de troubles psychiques sévères, a été développé par le Dr. Sam Tsemberis²³ à New York en 1992.

Selon Tsemberis (2016), cette approche a une triple mission à savoir: lutter contre le sans-abrisme, promouvoir le rétablissement et l'inclusion sociale des personnes souffrant de troubles psychiques et de problèmes d'addiction.

« Le logement d'abord permet d'accéder rapidement à un logement stable en milieu ordinaire, combiné avec des services mobiles d'accompagnement proposant des visites au domicile des personnes. On n'exige pas qu'elles arrêtent de boire ou de se droguer et on ne leur impose pas non plus d'accepter un traitement «en échange» du logement. On ne retire pas son logement à quelqu'un qui ne cesse pas sa consommation de drogue ou d'alcool ou qui refuse de suivre son traitement. Dans le cadre de cette approche, si le comportement de la personne ou si ses besoins d'accompagnement entraînent la perte de son logement, on l'aide à trouver un autre logement et on poursuit l'accompagnement aussi longtemps que de besoin », (Tsemberis, 2010).

La pratique Housing first voulait donc rompre avec ce que Pleace (2016) et Tsemberis (2010) appellent la culture du «prêt à être logé» qui mettait en avant les services dits « par paliers²⁴».

D'après ces deux auteurs, l'approche dite « par paliers » pour les personnes sans domicile consiste à former d'abord la personne à vivre dans son propre logement, puis s'assurer que la

²³Sam Tsemberis est un médecin psychiatre d'origine canadienne qui dirige l'ONG américaine « pathways to housing ».

²⁴ La comparaison entre ses deux modèles figure en annexe 2

personne suive un traitement et prenne des médicaments pour le traitement de sa pathologie psychique, et enfin s'assurer que la personne n'ait pas de comportement qui puisse mettre en danger sa santé, son bien-être et sa stabilité au sein du logement, et qu'elle ne consomme surtout ni drogue ni alcool.

Parmi les faiblesses de ce modèle qualifié d'irréaliste, les deux auteurs soulignent la rigueur exacerbée des règles, l'exigence d'abstinence totale, l'obligation de suivre un traitement, la difficulté de passage d'un palier à l'autre et l'expulsion des usagers de leur logement temporaire ou permanent.

Ainsi, l'approche Housing first respecte 8 principes²⁵ à savoir :

Le logement est un des droits de l'homme, le principe de la réduction des risques, le choix et le contrôle par les usagers des services, l'engagement actif sans coercition, la séparation entre le logement et le traitement, la personne est au centre de l'accompagnement, les services d'accompagnement orientés vers le « rétablissement », la souplesse de l'accompagnement qui sera proposé aussi longtemps que de besoin.

Dans le cadre du Housing first, la finalité de l'accompagnement est d'aider l'utilisateur à recouvrer son autonomie. Dès lors, cet accompagnement consiste à conseiller et aider l'utilisateur à gérer : le logement, ses relations avec le voisinage, son budget, ainsi que tous les autres types d'accompagnement²⁶ qui doivent être proposés en fonction des besoins.

Selon Pleace (2016), d'autres types d'accompagnement se focalisent notamment sur la gestion de la stigmatisation, la participation à la vie active, la sécurité ontologique et la recherche d'emploi.

Les adeptes de l'approche Housing first dont Pleace (2016), fournissent des arguments pour justifier et défendre chaque principe ainsi que le modèle en général.

Parmi les arguments financiers en faveur du logement d'abord, ils évoquent le coût élevé d'hospitalisations et d'incarcérations fréquentes liées au sans-abrisme de longue durée, les sans-abri « chroniques » utilisant fréquemment les services médicaux d'urgence, les services de santé mentale et le système judiciaire.

²⁵ Ces principes sont illustrés en annexe 3.

²⁶ Les types d'aide que Housing first offre à ses usagers sont repris en annexe 4

Le modèle Housing first a connu des succès aux Etats –unis d’Amérique (USA) et au Canada, avant d’être adopté en Europe.

« Le gouvernement fédéral des États-Unis considère le logement d’abord comme un modèle de service dont l’efficacité a été prouvée », (Tsemberis, 2010).

5.1.1 Au niveau européen

En Europe, le concept du logement d’abord existe depuis les années 2000 mais il a été largement adopté en 2011, après des débats qui étaient fondés sur les résultats positifs des essais randomisés conduits aux USA et au Canada.

La littérature révèle que, d’une manière particulière, la conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, organisée fin 2010 à Bruxelles sous la Présidence belge de l’Union Européenne, a affirmé la nécessité de développer des méthodes dirigées vers le logement dans la lutte contre le sans-abrisme, donnant ainsi le feu-vert aux expérimentations de Housing first en Europe.

Depuis, les pays européens s’y attèlent différemment notamment en termes de niveau d’institutionnalisation et de moyens financiers consacrés à cette politique sociale. Par exemple, d’après FEANTSA (2010), l’un des pionniers de cette approche en Europe est la Finlande. En effet, ce pays a mis en œuvre des stratégies de lutte contre le sans-abrisme basées sur la priorisation du logement depuis 1987 et a réalisé des progrès considérables. La stratégie visait à réduire de moitié le nombre de sans-abri à long terme en 2011. Un budget de 100 millions d’euros a été alloué au plan 2009-2011. La Finlande avait pour objectif d’éliminer complètement les centres d’hébergement, afin de les remplacer par des solutions de logement à long terme, en l’occurrence Housing first.

« En 2016, le logement d’abord s’est de plus en plus développé en Europe. Dans certains cas, il fait partie intégrante de la stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Dans d’autres cas, des expérimentations sont en cours », (Pleace, 2016). On peut citer parmi les pays qui utilisent le logement d’abord: l’Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l’Irlande, l’Italie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, l’Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

Parmi les critères d’évaluation de la réussite de la politique « Housing first » figure le taux de maintien dans le logement après une année. Les études réalisées font état d’un taux se situant entre 80% et 88% en Amérique du Nord, alors qu’il oscille entre 79% et 97% en Europe,

selon Pleace (2016). Bref, les évaluations des projets Housing first ne donnent que des résultats positifs.

Tableau 1 : Taux de maintien en logement au travers des projets Housing first européens- Etat des lieux en 2013.

	Total relogés	Pas clair (décédé, dans un centre, sans infos, disparu)	Total utilisé pour le calcul	Résultat Positif: Toujours en logement	Dans HF avec de l'aide HF	Dans HF sans aide	Résultat Négatif (expulsé, prison, retour volontaire à la rue)
Amsterdam	165	23	142	138 (97%)	122 (86%)	16	4
Copenhague	80	16	64	60 (94%)	57 (89%)	3	4
Lisbonne	74	6	68	54 (79%)	45 (66%)	9	14
Glasgow	16	2	14	13 (93%)	13 (93%)	0	1
Budapest	90	--	--	29 (<50%)	0 (0%)	29	--

Source: rapport final–Housing first Europe, Volker Bush-Geertsema, 2013.

5.1.2 Au niveau de la Belgique

Au niveau national, il existe une structure spécifique chargée d'implémenter cette innovation sociale appelée « Housing first Belgium (HFB) ». Celle-ci est composée de 3 niveaux : l'opérationnalisation de terrain, l'évaluation, ainsi que le pilotage et la coordination nationale. Le comité de pilotage est composé de la Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté, du Ministre en charge de la Politique des Grandes Villes, du SPP-IS²⁷ et d'une coordinatrice générale qui assure la coordination nationale.

D'après HFB (2016), le programme Housing first Belgium a débuté en 2013 et est mené au niveau national. Comme partout ailleurs, il a d'abord fait l'objet d'une phase d'expérimentation. En effet, pendant 3 ans (septembre 2013 à juin 2016), le modèle Housing first a été testé à Anvers, Gand, Hasselt, Bruxelles, Molenbeek, Liège, Charleroi et Namur.

²⁷ Un service public fédéral de programmation disposant de ses propres services d'encadrement créé en 2003 et qui s'efforce de garantir une existence digne à toute personne vivant en situation de pauvreté.

Une équipe d'évaluateurs compare l'évolution des locataires selon le modèle Housing first à d'autres personnes toujours en situation de sans-abrisme ou relogées mais ne bénéficiant pas d'un tel accompagnement. L'objectif est de mettre en évidence les conditions d'implémentation en termes d'efficacité et d'efficience de pratiques inspirées du modèle Housing first, en tenant compte des réalités spécifiques belges.

Au total, « ce sont plus de 150 personnes sans-abri de longue durée, au profil particulièrement fragile, qui ont intégré un logement et ont été accompagnées dans les différents domaines de leur vie par les équipes Housing first de chacun des sites belges », (Pleace, 2016).

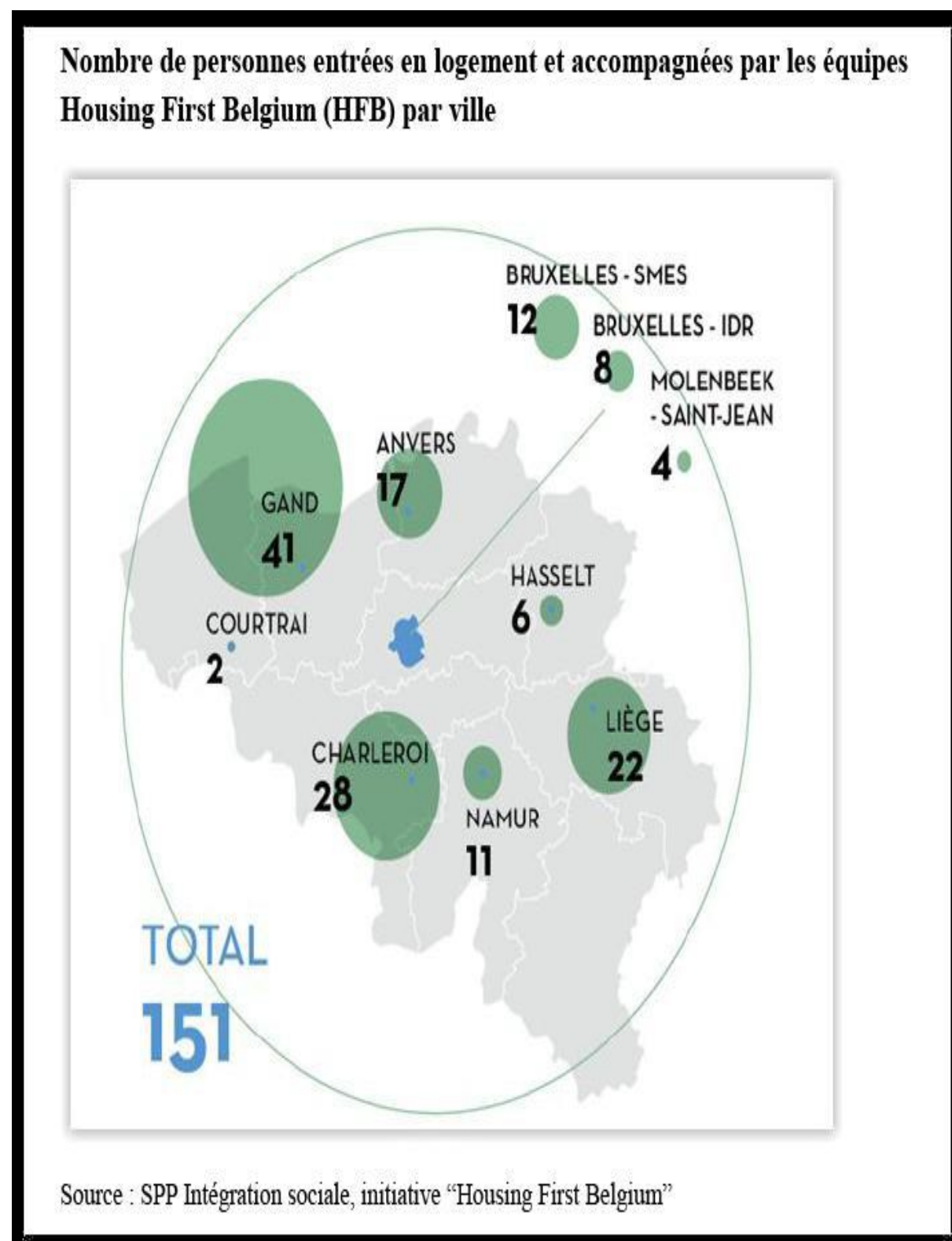
Dans les huit services, les appartements sont des locations ordinaires, issues du secteur locatif social et privé. L'accès aux services requis est organisé si et quand c'est nécessaire. Chaque accompagnateur s'occupe de six à huit usagers.

Conformément aux principes, le logement est la première étape et on peut y accéder sans conditions (sauf celles de tout locataire, en l'occurrence payer le loyer et respecter le contrat de bail). Pour se maintenir en logement, une équipe accompagne le locataire dans tous les domaines de sa vie.

Selon Pleace, c'est en juin 2016 que la phase expérimentale financée par la Secrétaire d'Etat à la Lutte contre la Pauvreté via la Loterie nationale s'est clôturée avec succès par une conférence internationale à Bruxelles (9 juin). Depuis, une implémentation plus large a commencé. Les Régions s'investissent et permettent le maintien des pratiques Housing first dans les villes pionnières ainsi que leur expansion.

Au niveau fédéral, une cellule de soutien au développement du Housing first a vu le jour le Housing first Belgium LAB, (HFB, 2016). Les premières évaluations au niveau national font état des résultats positifs sur tous les sites de Housing first. Les critères d'évaluation restent la fidélité aux principes, l'efficacité, l'efficience, les effets et l'impact partiel. Les principaux indicateurs sont le maintien dans le logement, la santé et le bien-être, l'intégration sociale et le coût-efficacité.

Figure 1 : Réalisations de Housing first en termes d'accompagnement en logement par ville



5.1.3 *Au niveau de la Wallonie*

Rappelons qu'en Wallonie la lutte contre le sans-abrisme est une matière spécifiquement dédiée au ministère wallon de l'action sociale, et au ministre wallon du logement.

Les services de Housing first existent à Namur, Charleroi, Liège, Tournai et récemment à Mons. Cette extension est motivée par des résultats concluants de l'approche Housing first partout où elle a été testée.

Depuis 2016, des projets wallons Housing first ne sont plus financés par la Loterie nationale mais bien par la Wallonie, sous la forme d'une convention pluriannuelle de trois ans.

Il est utile également de préciser que la Région wallonne accorde des moyens financiers importants pour que le relais social puisse mener à bien ses actions. Parmi ces moyens il y a la prise en charge par le gouvernement wallon des traitements du coordinateur général et d'une mi-temps administrative, une subvention de 60.000 € pour les frais de fonctionnement, une subvention de 1.225.000 € pour les projets partenariaux, et une subvention de 100.000 € pour le partenariat des services s'occupant de personnes prostituées.

Selon le directeur du Relais social du pays de Liège (RSPL), au niveau de la Wallonie, la mise en œuvre de la politique Housing first incombe principalement aux relais sociaux présents dans chaque ville.

A Namur le dispositif de terrain est composé de Namur entraide sida, asbl Phénix, Ville de Namur, et du Relais santé. Chacun a engagé un travailleur qu'il a ensuite détaché pour constituer cette équipe Housing first pluridisciplinaire.

A Charleroi les institutions partenaires sont: le pôle hébergement et logement du CPAS de Charleroi, le service de Soins psychiatriques à domicile (SPAD), l'asbl Comme chez nous, le Relais santé de Charleroi.

A Tournai l'équipe est composée d'un agent technico-social au DAL²⁸, une travailleuse sociale au DAL spécialisée en santé mentale, une éducatrice à l'Etape, un assistant social à l'Etape, un directeur Etape, un capteur logement et un coordinatrice DAL et du projet « 1 toit d'abord ».

²⁸Collectif droit au logement

A Mons, le projet montois existe depuis 2018. Il assure le suivi et l'accompagnement d'au moins 25 personnes. Il a été initié par le Relais social urbain de Mons-Borinage avec l'appui financier de la Wallonie s'élevant à 435.000 sur trois ans²⁹, en particulier les soutiens de la ministre de l'Action sociale Mme Alda GREOLI, et de la ministre Mme Valérie DE BUE chargée de la politique du logement.

A Liège l'équipe d'accompagnement Housing first est composée d'un assistant social, un éducateur de rue, un attaché spécifique et un capteur de logements.

D'après HFB (2017), le principal défi reste le manque d'accès au logement.

²⁹<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://debue.wallonie.be/home/presse--actualites/publications/la-wallonie-etend-le-projet-housing-first-a-mons.publicationfull.html>

Chapitre 3 : Description du terrain de recherche

1. Définition et objet

Le Relais social du pays de Liège est une association régie par la loi du 8 juillet 1976, autrement dit c'est un dispositif partenarial constitué dans le cadre du "chapitre XII" de la loi des CPAS. Son champ d'action couvre les 24 communes de l'arrondissement administratif de Liège dont 7 d'entre elles sont activement partenaires et présentes dans les instances de concertation et de décision. Il s'agit de : Ans, Esneux, Flemalle, Herstal, Liège, Saint-Nicolas, Seraing (RSPL, 2018). A l'exception d'Esneux, toutes ces communes enregistrent un taux de demandeurs d'emploi inoccupés supérieur à la moyenne wallonne qui est de 13,9% en 2017, alors qu'à Liège il s'élève à 25,7% de la population active³⁰.

Le RSPL a pour objet de prendre en compte toute personne en détresse sociale.

« Il s'adresse prioritairement aux personnes en situation de grande précarité, désocialisées au point, dans certains cas, de ne pas être en capacité d'exprimer leurs besoins », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la précarité et la pauvreté à Liège.

Un des objectifs principaux est de développer, par un travail en réseau avec les partenaires, des actions sociales permettant aux usagers de dépasser la crise et l'urgence pour s'orienter vers l'insertion qu'elle soit sociale, socioculturelle ou socioprofessionnelle de façon à ce qu'ils deviennent à nouveau acteurs de leur propre devenir. Le Relais social s'efforce de mettre en évidence les mécanismes qui produisent, renforcent ou entretiennent les exclusions ; il émet des propositions en vue d'enrayer ces processus. Il renforce une chaîne d'actions qui va de l'urgence à l'insertion.

Il met en réseau des services publics et associatifs qui œuvrent dans la lutte contre l'exclusion. Il est ouvert à tout partenaire qui s'engage à respecter les prescrits du décret portant sur l'insertion sociale et mettre en pratique les principes contenus dans une charte fondatrice du partenariat.

Il assure donc la coordination d'organismes qui sont en contact premier avec des personnes en grande détresse sociale. Par l'action conjuguée et coordonnée de ses partenaires, le Relais social permet de développer des initiatives que seuls ils ne sauraient réaliser.

³⁰ La population active de la commune de Liège est de 84.073 soit 42,8% de la population totale qui est de 196.337 habitants, selon les statistiques au 1er janvier 2018 issues du Service public fédéral intérieur

« *Le Relais social met en œuvre différents projets partenariaux visant à répondre aux besoins des usagers en situation de grande précarité. Une coordination générale composée d'un coordinateur général, de coordinateurs projets, d'une secrétaire et d'un agent administratif est chargée d'assurer la communication interne et externe, de répondre aux besoins des différents services partenaires en matière de formation ou de supervision du personnel, d'organiser la mise en réseau et la concertation entre les acteurs socio-sanitaires ainsi que la participation des usagers au dispositif* », (RSPL, 2009). Pour y parvenir, la coordination générale participe à d'autres coordinations locales, instituées ou volontaires, ainsi qu'à diverses instances de concertation et s'efforce d'assurer la liaison avec les organismes qui, par la spécificité de leurs missions, peuvent accompagner l'utilisateur dans l'élaboration d'un projet de vie.

L'objectif principal de ce travail en réseau est de développer des actions sociales permettant aux usagers de dépasser la crise et l'urgence pour s'orienter vers l'insertion qu'elle soit sociale, socioculturelle ou socioprofessionnelle de façon à ce que les personnes, d'utilisateurs deviennent à nouveau acteurs de leur propre devenir.

Concernant ses instances, le RSPL est dirigé par un conseil d'administration élu pour 6 ans par l'assemblée générale constituée d'acteurs sociaux issus des secteurs public et privé. Le conseil d'administration élue à son tour un comité de pilotage pour 6 ans.

2. Historique du RSPL

Le concept de relais social est né d'un constat formulé par la Région wallonne selon lequel en dépit des dispositifs d'urgence sociale mis en place antérieurement et l'action importante qu'ils mènent, la grande précarité n'a pas régressé. Cette notion de grande précarité s'articule autour de trois paramètres concomitants qui caractérisent ceux qui en sont victimes à savoir : une situation économique au seuil du revenu d'intégration, une certaine fragilité psychique, et une perte des liens sociaux. Ces victimes courent un danger de désaffiliation sociale qui signifie qu'elles ne parviennent plus à s'inscrire dans le tissu social organisé, tant public que privé, et échappent donc au filet protecteur existant. Il était donc manifeste qu'une coordination des actions locales tant publiques que privées réponde à cette nécessité de protection. Dès lors la Région wallonne propose aux acteurs locaux des grandes villes wallonnes cette forme de coordination. Cette initiative a débuté d'abord Charleroi, puis à Liège, ensuite Mons, La Louvière et Verviers. Il ne s'agissait pas d'imposer un modèle à

prendre ou à laisser, ni de créer un dispositif supplémentaire, mais plutôt d'inviter les partenaires locaux à se concerter afin de co-crée de la valeur ajoutée à leurs actions réciproques. Cette volonté de travailler ensemble est concrétisée par une charte élaborée au sein de chaque relais social, dont les partenaires doivent s'engager à observer les préceptes. C'est ainsi que les premiers relais sociaux (à Liège et Charleroi) sont nés dans le courant de l'année 2001. *« Outre le support méthodologique et la médiation apportés, la Région wallonne a dégagé des subventions d'abord facultatives permettant d'engager du personnel encadrant les relais sociaux et de renforcer les partenaires tant publics que privés. Par la suite, le gouvernement wallon a souhaité donner un cadre légal permettant de pérenniser les expériences entamées. C'est ainsi que le décret relatif à l'insertion sociale a été voté à l'unanimité par le parlement wallon le 17/07/2003 portant sur trois déclinaisons qui sont les services d'insertion sociale, les relais sociaux, et le forum wallon sur l'insertion sociale », (RSPL, 2009).*

Par ailleurs les dispositions réglementaires confèrent dorénavant aux relais sociaux une personnalité juridique sous le couvert du chapitre XII de la loi organique constitutive des CPAS du 8/07/1976 qui précise que : *« un centre public d'aide sociale peut, pour réaliser une des tâches confiées aux centres par la présente loi, former une association avec un ou plusieurs autres centres publics d'aide sociale, avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif ».*

C'est le 1er décembre 2004 que le relais social du pays de Liège est instauré en tant qu'association chapitre XII, lui conférant ainsi la personnalité juridique, conformément à la volonté du législateur wallon en lui assurant la pérennité de ses actions et de ses moyens. A cette date, le Relais social conforte aussi son implantation dans un territoire élargi puisque 6 CPAS, la Ville de Seraing, un hôpital et 5 associations l'ont rejoint.

« On est en 2010 fin 2009, ces CPAS étaient celui d'Ans, Seraing, Herstal, Esneux, Flémalle et Saint Nicolas. L'hôpital dont il est question c'est le CHR la Citadelle. Les 5 associations étaient Seraing 5, Revers, Le Coudmain, CHBAH, et Work'Inn », un membre du comité de pilotage du réseau Housing first Liège.

3. La charte du relais social du pays de Liège

« *Le Relais social du pays de Liège est un dispositif qui a pour objet de prendre en compte toute personne en détresse sociale. Il s'adresse prioritairement aux personnes en situation de grande précarité, désocialisées au point, dans certains cas, de ne pas être en capacité d'exprimer leurs besoins* », un membre du comité de pilotage du réseau Housing first Liège. Le Relais social s'efforce de mettre en évidence les mécanismes qui produisent, renforcent ou entretiennent les exclusions ; il émet des propositions en vue d'enrayer ces processus. Il renforce une chaîne d'actions qui va de l'urgence à l'insertion. Le Relais social met en réseau des services publics et associatifs qui œuvrent dans la lutte contre l'exclusion. Il est ouvert à tout partenaire qui s'engage à respecter et mettre en pratique les principes suivants :

1. Respecter la dignité des personnes notamment (quant aux) valeurs, droits et choix des individus et des groupes s'adressant à lui ;
2. Aller à la rencontre et accueillir de jour comme de nuit, de façon inconditionnelle et sans discrimination, les personnes en détresse sociale ;
3. Accompagner la personne dans le recouvrement de ses droits et le rétablissement des contacts nécessaires avec les institutions, les structures sanitaires, sociales et juridiques ;
4. Offrir à la personne en détresse des possibilités de s'informer, de participer, de s'associer, de revendiquer et d'exercer ses droits et devoirs civiques ;
5. Veiller au respect du libre choix des personnes en ce qui concerne la prise en charge, le traitement et le lieu où ceux-ci pourraient être effectués ;
6. Assurer la confidentialité des renseignements concernant les usagers dans le respect des règles relatives au secret professionnel et favoriser son partage entre les partenaires du Relais social dans l'intérêt de la personne et avec son consentement.
7. Promouvoir une démarche professionnelle qu'elle soit bénévole ou rémunérée où l'intervenant tient compte des limites de ses compétences et des moyens dont il dispose, n'entreprend pas d'intervention pour laquelle il n'est pas formé ou expérimenté et a le devoir de rechercher les collaborations nécessaires ;
8. Susciter chez les intervenants un processus de formation continuée ;
9. Informer clairement l'utilisateur des règles de fonctionnement de l'institution lui apportant une aide, lui fournir les explications relatives aux démarches et décisions le concernant et rechercher sa participation dans le processus d'aide.
10. Mettre en œuvre une concertation régulière entre les différents partenaires du dispositif afin d'encourager les échanges et la collaboration ;
11. S'inscrire dans un processus commun et continu d'évaluation pour mesurer l'adéquation entre l'offre de service et les besoins, ajuster les pratiques de terrain », (RSPL, 2009).

4. Activités

Le relais social développe et finance des projets partenariaux spécifiques répondant aux critères suivants : viser le public en grande précarité, travailler en réseau, développer une plus-value par rapport à l'action spécifique déjà existante de ses membres, et aller de l'urgence à l'insertion sociale.

Une coordination générale composée d'un coordinateur général, de coordinateurs de projets et d'une secrétaire, est chargée de la communication interne et externe, de répondre aux besoins des différents services partenaires en matière de formation ou de supervision du personnel, d'organiser la mise en réseau et la concertation entre les acteurs socio-sanitaires ainsi que la participation des usagers au dispositif.

Ce sont les services partenaires qui sont en contact avec les usagers, ceux-ci ne doivent donc pas s'adresser directement au Relais social en tant qu'organisme.

5. Partenariat et mode d'action

La coordination générale du RSPL participe aux travaux de la Coordination des Coordinateurs des Relais sociaux ; la Direction générale opérationnelle de l'action sociale et des pouvoirs locaux (DG05), la Commission wallonne de l'Action sociale et de la Santé, l'IWEPS, les Commissions d'Accompagnement des Plans de Cohésion sociale, les Comité de Pilotage des Référents sociaux de la SLSP « Maison Liégeoise », les Service de Lutte contre la Pauvreté (SPP-IS), les comités de fonction du « projet fusion Liège-psy 107 » (réforme des soins en santé mentale), les réunions de concertation avec les CPAS partenaires notamment le CPAS de Seraing, des réunions du Plan stratégique de Sécurité et de Prévention.

6. Projets

Le RSPL s'occupe de plusieurs projets sociaux à savoir :

Le Dispositif d'urgence sociale dont l'opérateur principal est le service d'urgence sociale du CPAS de Liège en partenariat avec les services d'accueil de jour des CPAS partenaires et des asbl telles que « sans logis », maison familiale de Grâce-Hollogne, « Oxygène », Abri de Nuit de Liège, un toit pour la nuit, Opération THERMOS.

Ce projet a pour mission, d'une part, de poursuivre la mise en œuvre du dispositif préexistant en répondant aux situations d'urgence en collaboration avec les services partenaires dans une optique d'insertion sociale ; de l'autre, de coordonner les dispositifs d'urgence sociale des CPAS partenaires.

Hébergement d'urgence dont les partenaires principaux sont l'Urgence sociale du CPAS de Liège, les CPAS avoisinants, les asbl « sans logis », Maison familiale de Grâce-Hollogne, « Oxygène », Abri de Nuit de Liège, un toit pour la nuit, et l'Opération THERMOS, et dont les missions sont : – la gestion des lits d'urgence en maisons d'accueil, -la mise en œuvre de « lits à projets », -la mise en œuvre du « plan hiver », - réserver les abris de nuit pour l'urgence et l'accueil de la population la plus déstructurée.

Urgence médico-psychosociale 24 H / 24 H au sein du CHR de la Citadelle, les partenaires directs étant le CHR La Citadelle, le contrat de sécurité et de prévention de la Ville de Liège, CPAS de Liège, alors que les partenaires associés sont des associations interrégionales de guidance et de santé (AIGS³¹), Sans logis, Revers/Siajef³², les services de santé mentale, les maisons médicales, les médecins traitants, les hôpitaux généraux et psychiatriques.

Ce projet s'occupe d'accueillir, prendre en charge et orienter le plus rapidement possible les personnes qui arrivent au service d'urgence du CHR en présentant des troubles psychosociaux en privilégiant une approche globale et intégrée qui vise des processus d'insertion sociale. Par ailleurs l'urgence médico-psychosociale joue un rôle de partenaire spécialisé au service des différents dispositifs partenaires.

Travail social de rue qui prend en charge les personnes en détresse sociale se trouvant à la rue et qui favorise leur insertion par le biais d'organismes compétents en permettant à chacun de trouver une place dans la société. Ce service œuvre en partenariat avec Part l'Urgence sociale du CPAS de Liège, le Centre hospitalier psychiatrique (Start), les asbl : ALFA, Fly Tox,

³¹ Les AIGS agissent sur plusieurs terrains : *Sur le plan sanitaire* elles participent au maintien de la santé mentale par la prévention, l'aide précoce, l'application de thérapeutiques et de réadaptations spécialisées dans les services destinés aux enfants, aux adolescents et aux adultes. *Sur le plan social* elles organisent un réseau d'accueil, d'accompagnement, d'hébergement permanent pour des personnes en difficulté, isolées, socialement démunies. *Sur le plan socioprofessionnel* elles organisent des formations et l'insertion professionnelle adaptée. *Sur le plan de la prévention*, en partenariat avec les communes et les CPAS, elles mettent en œuvre des programmes de prévention générale, d'aide aux jeunes, de prévention des assuétudes et de la petite délinquance. *Sur le plan citoyen*, elles participent à la mise en place de programmes de développement communautaire fondés sur la participation de la population des quartiers en vue de restaurer une dynamique de solidarité intergénérationnelle et interculturelle. *Sur le plan socio-économique*, elles développent des entreprises d'économie sociale, des entreprises de formation par le travail, des entreprises sociales et des coopératives d'insertion. <http://cpas.beyne-heusay.be/fr/services/services-conventionns/aigs>

³² Service intégré d'aides et de soins psychiatriques dans le milieu de vie.

ICAR Wallonie, AIGS, la Ville de Liège : le contrat de sécurité et de prévention et plan fédéral des grandes villes.

Accueil et insertion sociale Sans Logis dont l'objet est d'améliorer la qualité de vie des personnes exclues socialement en : - renforçant les dynamiques de capacitation des personnes, - favorisant la mise en place de parcours d'insertion, - intégrant 3 projets particuliers : - l'accueil de jour, - l'accueil de soirée , - le Lavoir social d'Ougrée, en collaboration avec Amon Nos Hôtes, Optima, Télé service de Seraing, le CPAS de Liège, le CPAS de Seraing, le Centre liégeois de service social, REVERS, Opération Thermos, Resto du beau Mur, Abri de jour, La Fontaine, la Ville de Liège : contrat de sécurité, AIGS et Article 23.

Activation des usagers. Le RSPL assure la coordination générale, organise des actions transversales permettant aux personnes de sortir de leur isolement en les faisant participer à des activités socioculturelles, sportives et citoyennes en leur permettant d'acquérir des habiletés sociales reproductives. Il s'agit aussi de mettre en œuvre des projets participatifs cogérés par les usagers et les services dont ils sont issus.

Relais santé dont la mission est d'améliorer la santé du publique précarisée en favorisant l'accès aux soins et à la prévention. Ce projet est mis en œuvre par le CPAS de Liège, les partenaires associés étant la Ville de Liège, CRIPEL, la Province de Liège ; les maisons médicales, les médecins généralistes, les hôpitaux généraux, les mutualités et les partenaires du relais social.

Partenariat des services d'aide aux personnes prostituées. Ce projet est mis en œuvre en partenariat avec les asbl ICAR Wallonie, Entre2, Espace P... Il vise à assurer la complémentarité et la cohésion des services partenaires pour aider socialement les personnes prostituées.

Housing first. Le RSPL dispose d'un service spécifique pour la mise en œuvre de la politique Housing first. Celle-ci rejoint les politiques existantes au niveau fédéral et s'insère dans une démarche vers l'approche intégrée de lutte contre le sans-abrisme tant recommandée par la FEANTSA. C'est cette politique qui est l'objet de notre étude. Ainsi, une vue plus détaillée lui sera consacrée dans les pages suivantes.

7. Données chiffrées sur l'évolution du sans-abrisme à Liège

Quant aux données quantitatives sur le sans-abrisme à Liège, entre 2016 et 2017, les rapports du RSPL ne relèvent pas de variations particulièrement significatives.

Tableau 2 : Evolution des effectifs des bénéficiaires du RSPL en 2016 et 2017

	Quantité en 2016	Quantité en 2017	Taux d'évolution
Bénéficiaires de l'hébergement d'urgence	1.218	1.328	8,3%
Nuitées hors abri supplétif	16.125	13.344	- 20,8%
Nuitées refusées	1.978	2.544	22,2%
Visites en accueil de soirée	22.558	22.571	0,06%
Visites/repas en accueil de jour	151.607	142.274	-6,5%
Bénéficiaires de l'urgence sociale 24h/24	1.586	1.555	-2%
Contacts patients aux UMPS	6.440	6.099	-5,6%
Interventions urgence RAS Seraing 24h/24	1.458	1.305	- 11,7%
Contacts EDR	2.732	2.819	3%
Visites au Relais santé	19.578	20.309	3,6%

Source : réalisé par l'auteur sur base des données des rapports d'activités du RSPL 2017- 2018.

8. Défis actuels

D'après le dernier rapport d'activités (RSPL, 2018), les principaux défis sont notamment de forcer la recherche de solutions adaptées au manque de places d'accueil en abris de nuit, en particulier en période de froid morbide, de maintenir un équilibre entre interventions d'urgence et démarches d'insertion, ainsi que de persévérer dans l'exploitation de pistes de travail originales et créatives : communication, profil des partenariats, regards sur les initiatives extérieures.

Rappelons qu'au niveau de Liège c'est le RSPL qui est responsable de la mise en œuvre de la politique Housing first. Dans ce travail, nous avons voulu comprendre cette innovation sociale ainsi que ses défis propres. Par ailleurs, nous avons constaté l'abondance des partenariats ainsi qu'un travail en réseau d'acteurs. Aussi souhaitons-nous voir de plus près ce mode de fonctionnement qui semble incontournable.

Chapitre 4 : Le cadre théorique du travail en réseau

« *Le travail en réseau en tant que pratique d'intervention sociale est soumis à certains passages obligés: - l'explicitation des représentations et des enjeux de chacun des acteurs; - l'évaluation de la position dans le réseau et la prise en compte des relations de pouvoir ; - l'évaluation de la pertinence du réseau, de sa sollicitation et des effets induits- la place dévolue formellement aux personnes suivies dans le système de coopération mis en place et dans son évaluation* », (Bartholomé, 2008).

1. La coopération interinstitutionnelle dans le domaine social

« *Coopérer c'est interagir. La coopération est le maître mot du travail en réseau* », (Le Boterf, 2018).

Guy Le Boterf (2018), définit le réseau de professionnels comme étant un système organisé de relations entre des acteurs, situé dans des lieux géographiques et/ou institutionnels « distants », engagé dans une durée souvent indéterminée, prenant l'initiative de mettre en œuvre des relations de coopération nécessitées par leur interdépendance, échangeant des ressources variées, en vue d'une finalité et des résultats évolutifs à valeur ajoutée.

Cette valeur ajoutée concerne tant le niveau individuel que collectif. En effet, l'auteur rappelle que le travail en réseau étant exigeant, coûteux et chronophage, seule la visibilité de la valeur ajoutée encouragera l'engagement collectif et servira de facteur-clé de motivation pendant les moments difficiles. D'après le même auteur, cette valeur ajoutée peut prendre plusieurs formes selon les acteurs impliqués : il peut s'agir de la valorisation liée à l'appartenance à un réseau, une occasion de développement personnel, un élargissement du capital social, une opportunité de découverte d'autres métiers, une efficacité d'action qui ne peut s'obtenir sans le concours des autres,...

Selon Dumoulin et al., (2015), le réseau est un outil d'intervention qui laisse une place importante à l'humain dans le sens où il reconnaît les potentiels des professionnels et des usagers. Ces auteurs envisagent le réseau comme un système d'action concret³³ traversé par

³³ Le pouvoir, la zone d'incertitudes, la stratégie et le système d'action concret sont des concepts sociologiques qui ont été développés par Michel Crozier et Erhard Friedberg en 1977 dans leur célèbre ouvrage intitulé l'acteur et le système. Les quatre concepts servent dans l'analyse stratégique et systémique des organisations. Le « Système d'action concret » n'est pas seulement le système formel. En effet, il contient non seulement les règles formelles (apparaissant par exemple dans l'organigramme) et les règles informelles (en reconstruction permanente, voir J-D Reynaud et la [Théorie de la régulation sociale](#)), mais aussi et surtout les relations d'alliances entre les différents groupes d'acteurs. <http://www.sietmanagement.fr/analyse-strategique-des-jeux-dacteurs-zones-dincertitude-et-systeme-concret-m-crozier/>

les jeux de pouvoir et les zones d'incertitude qu'il faut gérer pour favoriser la coopération des acteurs et des institutions.

Ainsi ces auteurs se démarquent de ce qu'ils appellent la « vision illusoire » que certains se font du réseau.

« Le réseau ne peut plus être abordé comme la panacée universelle tant espérée pour résoudre par magie les difficultés de la coordination et les impasses plus récentes du partenariat ; celles-ci gardent leur actualité. Mais il est une forme renouvelée de l'intervention sociale qui fait le pari de mobilisation de la compétence des acteurs et d'une intelligence plus collective (dans le sens étymologique premier : inter-legere, lire ensemble) pour atteindre ses objectifs », (Dumoulin et al., 2015).

Le sociologue John Cultiaux, chercheur au CRIDIS³⁴ et directeur au centre de recherche ORCHIS³⁵, chargé de cours aux universités de Namur et de Louvain-la-Neuve, est parmi ceux qui se sont penchés sur le travail en réseau et qui approuve la nécessité de recourir à cet outil. En effet, selon lui *« le travail en réseau s'impose, depuis au moins une décennie, en tant que paradigme dominant de l'action publique à partir duquel les institutions publiques aussi bien que privées, sont invitées à repenser leurs pratiques de collaboration sectorielles et intersectorielles »*, (Cultiaux, 2018).

Cet auteur fait une distinction entre le travail en réseau et le travail de réseau en tant que deux modalités de travail social en réseau. Selon lui, le travail en réseau renvoie aux pratiques qui concernent prioritairement les professionnels et les institutions qui les représentent dans une logique de décloisonnement institutionnel, en vue de rendre l'action sociale plus souple, plus globale, plus cohérente et plus efficace. Quant au travail de réseau, il œuvre à retisser les liens autour du bénéficiaire dans une logique d'inclusion et de socialisation, à travers un accompagnement concerté et une approche participative. Donc, le premier s'élabore à un niveau interinstitutionnel alors que le second se focalise sur le niveau interpersonnel.

A la lumière de cette distinction, dans la politique HFB on retrouve le travail en réseau et le travail de réseau. Dans cette étude nous nous focaliserons davantage sur le niveau interinstitutionnel.

³⁴Centre de recherches interdisciplinaires, démocratie, institutions, subjectivité

³⁵Organisations changements et innovations sociales

Quant aux enjeux du travail en réseau, Cultiaux (2018), précise que cet engouement est motivé par la nécessité de répondre à une complexification croissante des situations ; répondre aux enjeux de l'efficacité de l'action publique, d'inclusion, de participation et de responsabilisation ; ainsi que rompre l'isolement des bénéficiaires et des professionnels.

Cette vision qui désigne le travail en réseau comme une pratique professionnelle incontournable pour répondre à la complexité des situations et des parcours des personnes, est partagée par plusieurs auteurs dont Baltholomé (2005), Mottint (2008) et Fastrès (2009).

Le Boterf (2018), souligne aussi la prolifération des réseaux de professionnels. Il met en exergue le fait que la propension à mettre en commun des savoirs et à travailler en réseaux est inhérente à la mutation socioculturelle du moment, qui s'illustre notamment par l'émergence des habitués des réseaux sociaux qu'il nomme « @ génération » ou « la génération.com ». Selon lui, en termes de finalité, le travail en réseau est motivé par l'envie d'élaborer et de mettre en œuvre les projets en commun, mutualiser les ressources d'expertise et d'informations, assurer la veille technologique, économique ou sociale, mobiliser les acteurs sur un projet régional, assurer la prise en charge collective de problèmes et de parcours (de soins, de formation, de professionnalisation,...), développer l'innovation, ainsi que partager les bonnes pratiques et apprentissages mutuels.

Concernant les limites qu'il faut enjamber pour garantir la réussite du travail en réseau, Cultiaux (2018), distingue deux catégories d'obstacles à savoir ceux liés aux logiques d'action publique et ceux liés au travail social en réseau. Dans la première catégorie il identifie trois problèmes : un pilotage de l'action publique pas assez ouvert à l'inter-organisationnel, des comportements contreproductifs inhérents à la situation actuelle³⁶, et la volonté politique comme facteur limitant dans le développement de l'intersectoriel. Dans la deuxième catégorie, l'auteur évoque cinq problèmes courants à savoir: le manque de reconnaissance en interne, la taille du réseau qui multiplie des contraintes et dilue la responsabilité, la mobilité des carrières qui rend les connections précaires, l'éloignement des directions par rapport au terrain, la tentation de la routine et les risques de totalisation du réseau.

Tout en admettant des réussites indéniables du travail en réseau, Le Boterf (2018), évoque des cas de déboires qui entraînent la démotivation et le désengagement des acteurs. Aussi dresse-

³⁶Par la situation actuelle l'auteur fait allusion à la relative méconnaissance des opportunités légales en matière de travail en réseau et à la complexité du paysage institutionnel en matière de financement.

il un tableau de dérives probables qui contribuent à la vulnérabilité des réseaux d'acteurs à savoir :

Le faisceau qu'il définit comme étant le manque de multipolarité et d'horizontalité des interactions entre les membres du réseau. Dans ce scénario la coopération est remplacée par la coordination centralisée, suite aux difficultés de fonctionnement résultant de la lenteur d'un apprentissage à travailler en commun, aux retards de production et à la rétention d'information. Remarquons que ce que Le Boterf appelle le faisceau c'est ce que Cultiaux appelle la totalisation du réseau.

La routine qui s'installe quand le réseau ne produit pas de nouveauté en termes de démarches, de raisonnements et d'expériences. Affecté par la pensée unique habituelle, le réseau devient alors un lieu de conformisme et d'ennuis puisque les dires de chacun sont prévisibles. Cette dérive a déjà été relevée par Cultiaux en l'étiquetant non pas de dérive mais d'obstacle. Ceci reflète une diversité de nomenclatures dans la définition des phénomènes sociaux.

Le surplace renvoie à un état de paralysie ou d'errance sans boussole. Les décisions ne se prennent pas, les réunions tournent en rond, les arbitrages tardent à venir. Un tel risque provient souvent d'un déficit dans le pilotage du réseau.

L'encombrement qui peut résulter de la surabondance des idées, des projets, des décisions, des données, des effectifs des membres, qui engorgent le réseau au point de déclencher des effets d'essoufflement.

Le transfert réduit au transport. Ici il est question d'un problème à double facettes en lien avec la notion de « bonnes pratiques ». D'une part les pratiques sont transplantées dans des environnements disparates sans sérieuses considérations des spécificités locales, d'où les greffes ne prennent pas, de l'autre, il y a aversion au dévalorisant « copier-coller ».

La juxtaposition qui renvoie à un manque d'interactions, de synergie et de cohésion, d'où le réseau devient une somme des tâches individuelles à l'instar du travail à la chaîne.

L'injonction paradoxale. L'expression illustre le scénario où les acteurs reçoivent une mission de réaliser une action ou d'adopter un comportement et qu'en même temps on les empêche de le faire, à travers notamment l'absence des moyens de pilotage et l'insuffisance de financement.

La prise de pouvoir. Cette dérive survient lorsqu'un des acteurs du réseau confisque à son profit le pouvoir, mettant ainsi sous sa dépendance les autres partenaires du réseau. Autrement dit, le réseau est phagocyté par les élites.

Le pillage est synonyme de manque de franche coopération et d'équité au sein du réseau, ce qui entraîne le manque de confiance et le désagrégement. On parle de pillage lorsque certains membres font passer les réussites du réseau comme étant leurs exploits personnels et, en revanche, attribuent au réseau leurs propres échecs.

Pour contourner ces dérives et éviter les échecs du travail en réseau, Le Boterf (2008), recommande aux professionnels de faire de leur savoir opérationnel une compétence collective. Cela passe par la compréhension du concept de compétence collective, l'appropriation de la typologie des réseaux de professionnels et la mise en œuvre des préconisations pratiques qui seront systématiquement abordées plus loin.

1.1. Définition d'une compétence collective

Le Boterf (2018), définit la compétence collective comme étant « *la capacité d'un collectif de travail à atteindre un objectif commun et résultant de la qualité du tissu des relations de coopération mises en œuvre par les acteurs de ce collectif pour l'atteindre* ». Elle n'est donc pas une réalité indépendante des compétences individuelles et n'existerait pas sans celles-ci.

La compétence collective se distingue de la performance collective dans la mesure où cette dernière concerne l'objectif commun à atteindre ou atteint, alors que la première désigne la qualité de relations de coopération pour l'obtenir.

L'auteur distingue deux types de coopération à savoir : la coopération obligée induite par la hiérarchie et la coopération interactive qui est volontaire et fondée sur une prise de conscience des limites du cloisonnement des tâches et sur la capacité des acteurs à prendre des initiatives d'interaction.

La coopération interactive permet de construire des représentations partagées ou du moins compatibles entre elles, à partir des représentations individuelles. Ces représentations concernent des problèmes à résoudre, des situations à gérer, des objectifs à atteindre, des moyens à mobiliser, des projets à réaliser,...

Il y a lieu de se demander si une perméabilité et une mutation entre ces deux types de réseaux sont à exclure. En effet, n'est-il pas possible d'atteindre l'interactivité dans le scénario de la

coopération obligée ? Dans le droit fil de cette observation, les dérives sont-elles susceptibles de métamorphoser une coopération interactive en une coopération induite, selon la nature du réseau ?

1.2. Divers types de réseaux de professionnels

Selon Le Boterf (2008), il existe une large diversité des réseaux selon les objectifs poursuivis, les modes d'organisation, la taille et la durée d'existence. Ainsi chaque réseau exige des compétences spécifiques, des modalités de participation particulières et des méthodes de travail appropriées.

Aussi l'auteur distingue-t-il quatre types de réseaux à savoir : les réseaux de support d'un acteur individuel ou collectif, les réseaux d'action collective, les réseaux de partage et de capitalisation des pratiques et les réseaux d'appui et d'apprentissage mutuel. Nous proposons ci-dessous une reconstitution synthétique de la typologie des réseaux selon Le Boterf, en prenant pour variables la finalité, les caractéristiques, la production de compétence et les points à évaluer.

Tableau 3 : Typologie des réseaux sur base de leurs missions selon Guy Le Boterf (2008)

Dénomination	Mission/finalité	Caractéristiques	Production de compétence	Evaluation
Réseaux de support d'un acteur individuel ou collectif	-Fournir des supports à l'action d'un professionnel. -Fournir des ressources (savoirs, expertises, informations, relations,...) en s'appuyant sur des réseaux formels, informels ou mixtes	-Systèmes d'experts -Hybrides (constitués de personnes-ressources et de supports documentaires -Hétérogénéité des données et des ressources -offrent des possibilités de construire des connaissances et des compétences -Le professionnel joue un rôle d'interface entre l'utilisateur/client et le réseau. -La connaissance engendre l'information.	-La réponse du professionnel à la demande du client devient une « réponse du réseau ». -La qualité du service rendu dépend de la compétence propre du professionnel mais aussi de la qualité du réseau et de son accessibilité.	- Il faut évaluer : - les compétences individuelles du professionnel -la capacité à constituer et à utiliser le réseau -la qualité du réseau (actualité, convivialité) et de son accès.
Réseaux d'action collective	-Produire des connaissances nouvelles -Promouvoir des innovations -Réaliser un projet opérationnel -Constituer et faire fonctionner une offre commune de service -Coopérer à la réalisation ou la prise en charge de trajectoires individualisées de soins d'apprentissage, d'insertion sociale,...	-Réseaux au service d'une mission collective -Toujours orientés par rapport aux résultats attendus par le collectif -Les liens de coopération toujours fragiles -Risques de juxtaposition -La durée des réseaux correspond à celle de leur mission -Leur géométrie est variable dans le temps (leur composition est modulable selon la nature des problèmes à traiter ou des activités à réaliser. -Systèmes dynamiques sujets aux évolutions	- La compétence est produite collectivement grâce à la coopération et à la coordination - ATT : Distinction - La coopération concerne des initiatives que les acteurs doivent prendre pour travailler ensemble. La coordination fait référence aux initiatives du pilote du réseau pour faciliter ces initiatives des acteurs.	Il faut évaluer : -la valeur ajoutée au niveau collectif (gain de temps dans la réalisation des projets, détection rapide des signaux faibles, facilitation,...
Réseaux de partage et de capitalisation des pratiques	-Faire progresser les pratiques de chacun à partir de leur partage et de la création d'un savoir commun -Engager un processus de création de connaissances et de construction de pratiques	-Réseaux faisant appel à la capacité de leurs membres et à leur prise de recul par rapport aux expériences vécues. -Nécessité de construire des récits, les comparer, en tirer des « invariants » ou des constantes, les confronter aux apports théoriques et aux expériences venues	-La compétence émane du transfert c'est-à-dire la création du savoir collectif permettant d'améliorer les pratiques de chacun et de les faire converger.	- Il faut évaluer la valeur ajoutée au niveau collectif d'une organisation et au niveau des individus participant à cette mutualisation. -Le niveau de

Réseaux d'appui et d'apprentissage mutuel	innovantes	d'ailleurs, s'en dégager et tirer des leçons sans en donner. -peuvent constituer des « communautés de pratiques ³⁷ » -risques de suspicion de déviance -considérés comme chronophages (temps de partage des connaissances et d'élaboration des savoirs). -leur pérennité dépend du niveau de leur autonomie		transfert
	-Rendre possible l'enrichissement des uns et des autres à travers des échanges de savoirs et de savoir-faire -Produire la méta-connaissance de ses ressources -Créer le lien social	-Chacun est à la fois formateur et formé, maître et apprenant -Pas de finalité collective ni création de savoir commun mais un enrichissement réciproque. -Correspondent à des intérêts et besoins individuels	La compétence est acquise grâce aux échanges de connaissances et de savoir-faire mais aussi par la dynamique d'apprentissage qu'ils impulsent chez chaque membre	-Evaluer la transformation individuelle -L'évolution des représentations de soi et des autres

Source : reconstituée par l'auteur en 2019 sur base des données typologiques de Le Boterf 2008.

1.3. Evaluation du travail en réseau

En plus des points à évaluer repris dans la typologie des réseaux proposée ci-dessus par Le Boterf (2008), d'autres approches ont été formulées par divers auteurs.

Dans cette même optique, Cultiaux (2018) recommande de partir de la situation et tenter de comprendre ce qui, dans les contextes organisationnel du travail et politique, peut affecter le travail social et dans quel sens.

Quant à Dumoulin et al., (2015) s'inspirant des travaux de Friedberg (1993), ils proposent une démarche méthodologique plus détaillée pour apprécier la coopération interinstitutionnelle.

Cette approche de Friedberg comporte quatre phases ci-après :

³⁷Cette appellation désigne les réseaux des professionnels ayant en commun un même domaine de spécialisation et un même intérêt pour partager, élaborer et diffuser du savoir et des connaissances. Une même passion pour une expertise. Elles se caractérisent par leur transversalité et leur positionnement hors-structure, l'adhésion volontaire de leurs membres qui décident eux-mêmes des objectifs et des modes de fonctionnement, la participation continue des membres à un processus de partage, la forte fonction identitaire qu'elles jouent vis-à-vis de leurs membres, leur capacité à faire face à des situations incertaines et inédites, ainsi que leurs relations de solidarité fiables, (Le Boterf, 2008).

Adopter une démarche hypothético-inductive, c'est-à-dire partir du vécu des acteurs pour reconstruire la logique et l'espace d'action en termes d'acteurs, d'enjeux, d'intérêt, de jeux et de règles de jeu qui donnent sens et cohérence au vécu.

Rechercher une multiplicité de témoignages, rapports d'activités, entretiens semi-directifs, faits observés sans faire de discrimination de leurs argumentations, de leurs justifications et de leurs descriptions, sans les contredire ni les disqualifier ou leur opposer le point de vue d'un autre acteur.

Recouper les divers renseignements obtenus pour poser des hypothèses pour pouvoir expliquer des règles du jeu, la structuration du champ tout en remettant celles-ci à l'épreuve de nouvelles observations pouvant les contredire.

Prédire par avance les comportements en s'appuyant sur les régularités du jeu observé (et les logiques d'actions sous-jacentes) pour vérifier la pertinence des hypothèses avancées précédemment a priori et a posteriori.

Dumoulin et al., (2015) poursuivent en proposant un cadre d'analyse du travail en réseau, au travers d'une étude de cas.

Ce cadre d'analyse est principalement constitué de cinq parties distinctes mais complémentaires à savoir : 1) comprendre le réseau dans son fonctionnement quotidien, 2) identifier les enjeux liés aux interactions avec les organisations d'appartenance, leurs responsables et les autres professionnels, 3) comprendre les enjeux autour du projet (délégation, compromis,...), 4) relever les enjeux du fonctionnement interne du réseau, 5) essayer de comprendre la transversalité du réseau.

Ces auteurs proposent non seulement des approches pour analyser le fonctionnement d'un réseau, mais aussi ils formulent des conditions spécifiques pour réussir le travail en réseau.

1.4. Les conditions de réussite du travail en réseau

Comment assurer l'efficacité et l'efficience du travail en réseau ? Comment éviter les risques de dérives ? Comment accéder durablement à la coopération et à la synergie des initiatives individuelles ?

En guise de conditions de réussite du travail en réseau, plusieurs auteurs dont Dumoulin et al.,(2015), Cultiaux (2018), s'accordent sur la nécessité d'un meilleur partage de l'information, une mutualisation de ressources, une dynamique horizontale favorisant la

responsabilisation des partenaires et une surveillance des distorsions inhérentes aux dynamiques de pouvoir interinstitutionnels et interindividuels, qui affectent la qualité des relations au sein du réseau.

« *La qualité de la coopération occupe une place prépondérante dans la dynamique des réseaux* », (Le Boterf, 2008).

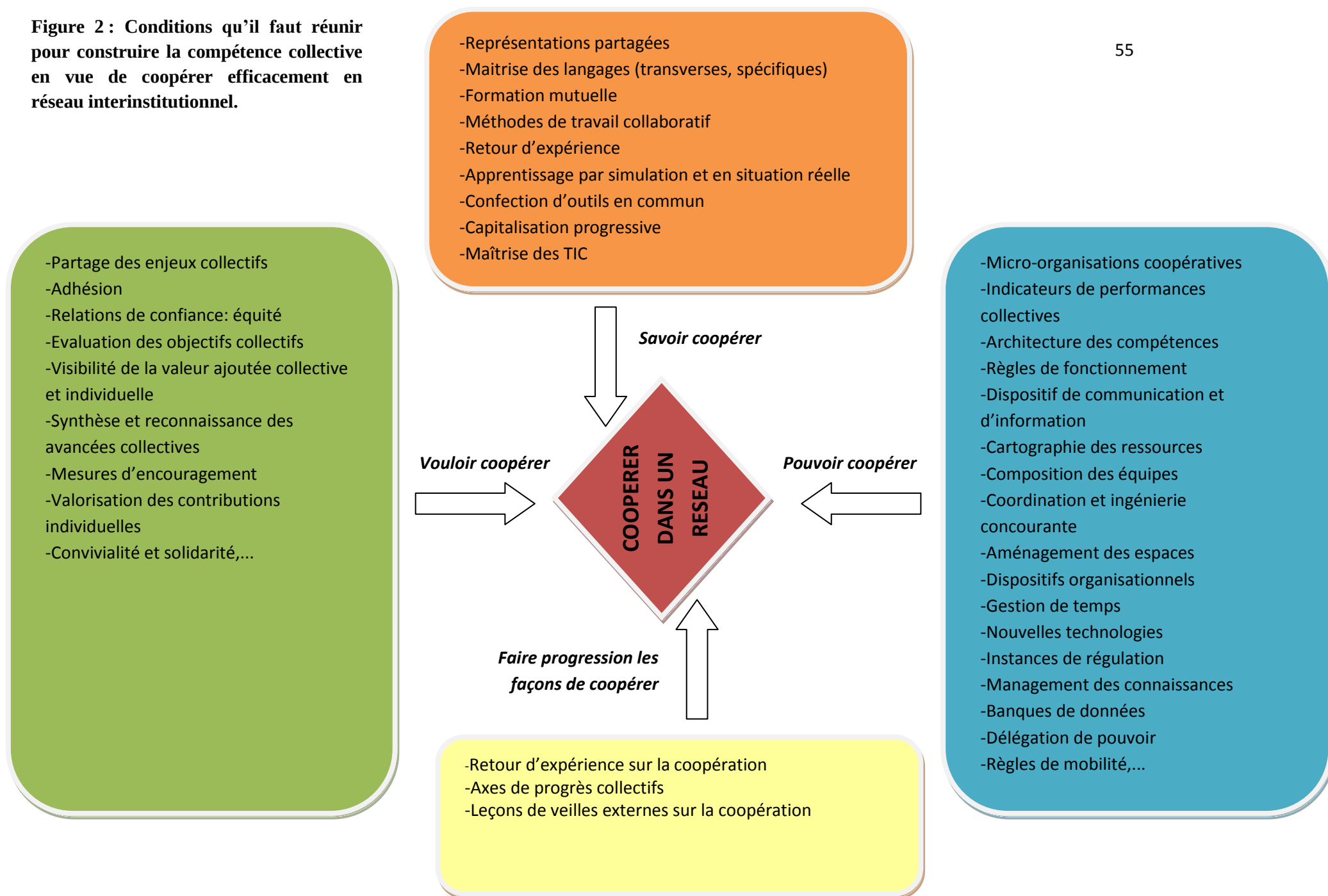
Cet auteur corrobore le propos des précédents et propose une réflexion plus élaborée. En effet, tout en reconnaissant que la solution miracle n'existe pas dans ce domaine, Guy Le Boterf recommande ce qu'il appelle « *gardening management* » comme source d'inspiration du management des réseaux. Cette métaphore botanique est explicitée ci-après :

« *...de même que le jardinier ne tire pas sur les plantes pour les faire pousser, de même le manager ne peut forcer les membres d'un réseau à coopérer. La stratégie du jardinier consiste à créer et entretenir un environnement favorable aux plantes : traitement du sol, ventilation, ensoleillement, tuteurs,...* Plus cette écologie comportera un ensemble cohérent des conditions favorables, plus la probabilité de réussite sera grande. La démarche, on le voit, est probabiliste et non déterministe. La garantie de succès n'est pas assurée à cent pour cent, mais sa probabilité est maximisée : on ne saurait exclure les intempéries et catastrophes imprévisibles ni les spécificités de chaque plante», (Le Boterf, 2008).

L'auteur recommande donc de bien identifier les conditions à réunir, et surtout de bien penser la cohérence entre celles-ci. La force de cette cohérence est la clé de réussite du travail en réseau.

Pour assurer la coopération digne de ce nom et donc l'efficacité des réseaux, l'auteur suggère des conditions à réunir pour garantir le savoir coopérer, rendre possible le pouvoir coopérer, faciliter le vouloir coopérer et pour faire progresser les façons de coopérer. Ces conditions sont synthétisées dans la figure suivante :

Figure 2 : Conditions qu'il faut réunir pour construire la compétence collective en vue de coopérer efficacement en réseau interinstitutionnel.



Ces conditions qu'il faut réunir pour construire une compétence collective efficace en vue de réussir le travail en réseau axé sur la coopération des acteurs constitue un cadre d'analyse complet que nous nous proposons d'adopter dans le cadre de cette étude.

Chapitre 5 : Question de recherche, hypothèses et objectifs

1. Question de recherche

Avant de formuler une question de départ, voyons d'abord quelques faits et problématiques majeures soulevés par les auteurs et les acteurs de terrain.

D'après les différents rapports consultés, les évaluations tant au niveau national que global font état des résultats positifs sur tous les sites de Housing first. Les critères d'évaluation étant la fidélité aux principes, l'efficacité, l'efficience, les effets et l'impact. Les principaux indicateurs sont le maintien dans le logement, la santé et le bien-être, l'intégration sociale et le rapport coût-efficacité.

Si nous considérons le premier indicateur qui est le maintien des usagers dans le logement après une année, les évaluations réalisées affichent les taux se situant entre 80% et 88% en Amérique du Nord, alors qu'il oscille entre 79% et 97% en Europe, selon Pleace (2016).

Cependant, Pleace et al., (2013) ont questionné la cohérence des resultants publiés par rapport aux réalités de terrain: « *There are also some concerns that Housing first is being sold to policymakers via a selective use of evidence that makes it appear more effective than is actually the case* ». Le doute de cet auteur est-il fondé?

Plus tard le même auteur déclare: « *Il convient d'être attentif à la coopération avec d'autres services, cela pouvant s'avérer difficile pour les services de logement d'abord. L'efficacité de ces services en termes de traitement et d'accompagnement fournis dépend en partie d'organisations externes sur lesquelles le service ne peut exercer aucun contrôle. Si ces services externes refusent de coopérer avec le service de logement d'abord ou s'ils subissent des réductions de financement, le service peut se retrouver lui-même dans une situation difficile au plan opérationnel. Ce risque est moindre quand les services de logement d'abord sont intégrés d'un plan ou d'une politique stratégique de réduction du sans-abrisme dans le cadre duquel on attend des services qu'ils coopèrent les uns avec les autres* », (Pleace, 2016).

Par ailleurs, les professionnels de Housing first s'accordent sur le fait que la coopération et le travail en réseau sont les conditions sine qua non pour la réussite des projets basés sur la politique du logement d'abord.

« *Le travail en réseau apparaît comme un pilier fondateur du projet Housing first-Liège puisque c'est lui qui permet d'assurer la multidisciplinarité de l'accompagnement social mis en place* », (HFB, 2016).

De cette déclaration, on peut clairement déduire que les résultats exceptionnels affichés sont le fruit d'une bonne coopération au sein du réseau responsable de la mise en œuvre de Housing first.

Beaucoup d'autres auteurs dont Le Boterf (2018), Cultiaux (2018), Dumoulin et al., (2015), insistent sur cette nécessité de bonnes relations de coopération pour mener à bien tout travail en réseau d'une manière générale.

FEANTSA (2010), dans son guide vers l'élaboration d'une approche intégrée pour lutter contre le sans-abrisme en Europe, souligne également la nécessité de la bonne coopération pour y parvenir. Cette coopération concerne diverses institutions dont surtout les services sociaux, de logement, de santé ainsi que les bailleurs de fonds.

L'expérience finlandaise vient confirmer cet impératif de coopération des acteurs concernés. En effet, selon Busch et al., (2010), les trois éléments primordiaux de la lutte contre le sans-abrisme sont l'accès au logement, l'apport d'une aide sociale et des ressources financières suffisantes, qu'elles proviennent de l'emploi ou du système de protection sociale, pour pouvoir assumer le coût du logement et les dépenses de la vie courante.

Or, lors des entretiens exploratoires, le problème de manque de coopération a été soulevé par plusieurs acteurs sociaux.

« *Le principal défi c'est l'accès au logement. Ailleurs les services de logements sociaux facilitent cet accès aux usagers de Housing first; à Liège nous avons négocié en vain, d'où nous sommes contraints de ne travailler qu'avec les propriétaires privés* », un membre du comité de pilotage de Housing first Liège.

« *Nous leur avons demandé de disponibiliser quelques logements, de tester pendant un an, puis de capitaliser avant d'institutionnaliser. Nous attendons toujours la réponse* », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Même s'il existe d'autres problématiques³⁸ intéressantes autour de Housing first Liège, après des échanges en commission présidée par le promoteur de ce mémoire, nous avons décidé de nous focaliser sur le fonctionnement de la coopération des institutions qui composent ce réseau.

Ainsi sur base des lectures, des entretiens exploratoires et des discussions, **la question de recherche** est formulée comme suit :

Comment fonctionne la coopération interinstitutionnelle dans l'opérationnalisation de Housing first en vue de lutter contre le sans-abrisme à Liège ?

Evaluation *in itinere* d'une politique publique.

2. Hypothèses et objectifs

Sur base des travaux de Le Boterf (2018), spécialement sur les conditions qu'il faut réunir pour construire la compétence collective efficace en vue de réussir le travail en réseau axé sur la coopération interinstitutionnelle, nos hypothèses sont les suivantes :

1. **Le travail en réseau a permis la production d'une compétence collective cohérente, pertinente et efficace.**
2. **Les dérives que connaît le réseau Housing first Liège sont exogènes.**

Rappelons que ce concept que nous devons à Le Boterf renvoie principalement à la qualité des relations au sein du réseau. En effet, la thèse de cet auteur peut se résumer comme suit : la compétence du réseau ne peut se réduire à la somme des compétences individuelles, elle dépend largement de la qualité des interactions, elle se forge dans l'expérience, l'épreuve du réel et des entraînements. La compétence collective est l'aboutissement d'un travail en réseau réussi. Cette réussite survient au bout des efforts pour faire face aux dérives récurrentes auxquelles

³⁸Selon les acteurs interviewés, un autre souci récurrent concerne le non-recours des usagers aux services sociaux. Le problème de non-recours se retrouve également dans le rapport du RSPL et de Housing first Liège :

« L'effectif prévu s'élève à 20 participants. Comme pour les autres projets, un travail de sélection et d'ouverture de dossiers ne doit pas être négligé. Ainsi, ce sont 55 candidatures qui ont été adressées à l'équipe Housing first – Liège. Parmi elles, 12 personnes ne se sont pas présentées au premier rendez-vous fixé par l'équipe, 26 personnes sont venues à un ou plusieurs rendez-vous mais ont ensuite choisi d'arrêter la collaboration. Pour certains, cette collaboration s'est arrêtée suite au premier rendez-vous, notamment lorsqu'il a été précisé que le projet impliquait la mise en place d'un accompagnement social ».

Il y a lieu de se demander si ce non-recours représentant 69% est volontaire ou pas, ainsi que les vraies raisons qui l'auraient motivé.

s'accordent Le Boterf (2008, 2018), Dumoulin et al.,(2015) et Cultiaux(2018), même si ce dernier met en exergue un pilotage de l'action publique pas assez ouvert à l'inter-organisationnel, des comportements contreproductifs inhérents à la situation actuelle caractérisée par la relative méconnaissance des opportunités légales en matière de travail en réseau et à la complexité du paysage institutionnel en matière de financement, ainsi que la volonté politique comme facteur limitant dans le développement de l'intersectoriel.

Parallèlement à chacune de ces hypothèses nous nous fixons deux objectifs comme suit:

Concernant la première hypothèse,

1. **Comprendre comment l'opérationnalisation de la politique Housing first se passe exactement sur le terrain liégeois (les acteurs impliqués et leurs actions).**
2. **Saisir les relations de coopération au sein du réseau et identifier les nœuds éventuels (que Le Boterf appelle les dérives).**

Concernant la deuxième hypothèse,

3. **Comprendre comment les acteurs expliquent les tensions au sein du réseau.**
4. **Confronter les interprétations et formuler des recommandations pour un meilleur fonctionnement du réseau en question.**

Ainsi, cette étude aura une triple dimension : une dimension appréciative qui fait le constat de ce qui a été fait, une dimension normative qui juge si c'est bien ou pas, et surtout une dimension instrumentale qui pose la question de comment faire mieux.

Chapitre 6 : Méthodologie, difficultés rencontrées et limites de la recherche

Dans ce chapitre, nous allons décrire la démarche qui nous a conduit à la question de recherche telle qu'elle est formulée dans le chapitre précédent, puis nous aborderons les difficultés rencontrées durant le processus d'élaboration de ce mémoire surtout lors de la collecte des données, enfin nous mentionnerons les limites méthodologiques de cette étude.

1. Démarche méthodologique

Rappelons d'abord qu'il s'agit d'une étude empirique orientée vers l'action. Ce travail vise donc à faire une analyse organisationnelle du dispositif chargé de lutter contre le sans-abrisme à Liège, par le biais d'une politique de mise en logement d'abord aussi appelée Housing first.

Le thème ainsi résumé est le fruit d'une large revue de littérature, de plusieurs entretiens exploratoires auprès des acteurs impliqués directement dans la gestion quotidienne du sans-abrisme à Liège et de multiples échanges avec le promoteur de ce mémoire. En effet, au départ nous ne visions ni Housing first ni l'analyse organisationnelle de son réseau; c'est le travail de terrain et les échanges avec les membres de la commission qui, de fil en aiguille, nous ont conduit à la problématique étudiée dans ce mémoire.

Les différentes étapes de la recherche sont décrites ci-après :

1.1. Revue bibliographique

Notre revue bibliographique a débuté par l'exploration des articles scientifiques et des rapports qui traitent du sans-abrisme d'une manière générale et au niveau global. Par après, les recherches ont été ramenées au niveau européen puis national. L'objectif était de saisir l'état des connaissances autour de cette problématique et d'en y identifier éventuellement les zones ombragées.

Nous avons aussi exploité divers documents qui abordent les politiques publiques en général et celles de logement en particulier ainsi que leur évaluation, avant d'entamer ceux qui traitent des techniques du mémoire, et plus tard, de Housing first.

En vue de formuler une question de recherche spécifique, après le choix définitif de la politique Housing first, nous nous sommes orienté vers une revue de littérature plus ciblée. Ainsi, en plus des articles scientifiques, des rapports d'évaluation de Housing first, nous avons lu le guide que

FEANTSA a destiné aux acteurs de lutte contre le sans-abrisme pour les éclairer sur les pratiques spécifiques de Housing first. Notre but était, justement, de saisir les spécificités de cette politique de mise en logement d'abord, par rapport aux approches classiques de lutte contre le sans-abrisme.

A ce niveau, nous nous proposons de faire une évaluation typique d'impact de Housing first, à travers une étude comparative des résultats de plusieurs sites, pour entre autres, cerner les facteurs de succès et d'échec. Cependant, comme cette étude allait être très coûteuse en termes de temps et de moyens logistiques, après des échanges en commission, il nous est paru plus intéressant de nous pencher sur la coopération interinstitutionnelle autour du réseau Housing first Liège, domaine qui n'a pas encore été exploré.

Ainsi donc, nous avons lu des ouvrages des experts dans le domaine du travail en réseau, particulièrement Guy Le Boterf, John Cultiaux et Philippe Dumoulin et al., pour réajuster et affiner la question de recherche telle qu'elle est abordée dans cette étude.

1.2. Entretiens exploratoires

Dans le cadre de l'exploration, nous avons eu dix entretiens dont un avec un travailleur social à la Ville de Liège, deux entretiens avec des sans-abri de Liège, quatre entretiens avec des travailleurs sociaux chargés de la prise en charge des sans-abri au CPAS de Liège, à l'Asbl Oxygène, à l'Asbl Thermos et à Crêpe d'amour (une initiative citoyenne individuelle), et trois entretiens avec les responsables des services sociaux dont le service d'urgence social du CPAS de Liège, le Relais social du pays de Liège, et le service Housing first de Liège.

Ces dix entretiens ont été réalisés d'une manière itérative, autrement dit ce sont les interlocuteurs qui nous recommandaient d'autres personnes à contacter et ils étaient tous prêts à nous accorder un deuxième entretien.

Les entretiens exploratoires mettent en lumière les profils très diversifiés des sans-abri, la multiplicité d'acteurs, la pluralité des causes potentielles du sans-abrisme (notamment sur les plans individuel, interpersonnel et institutionnel), l'accroissement de la demande en termes de besoin de prise en charge pour sortir du sans-abrisme et une nécessité d'amélioration des politiques et stratégies existantes.

Par ailleurs, il ressort de ces entretiens les problématiques de complexification du phénomène du sans-abrisme, de non-recours aux services sociaux, de politique de répression contre les sans-abri

(prétendument en vigueur à Namur), de quantophrénie³⁹ politico-médiatique à l'égard du sans-abrisme, de politiques discriminatoires qui seraient basées sur des critères subjectifs, d'atomisation des efforts dans la lutte contre le sans-abrisme et de manque de réelle volonté politique quant à l'éradication de ce fléau social.

Le champ de lutte contre le sans-abrisme étant très vaste, ces entretiens nous ont conduit vers le ciblage de la politique à évaluer. En effet, à l'issue des entretiens, les politiques les plus recommandées par les interlocuteurs selon l'importance de leur rôle dans la lutte contre le sans-abrisme et leur richesse potentielle en matériaux, étaient celle de l'urgence sociale du CPAS de Liège dont le service SDF fait partie et celle de Housing first.

Comme la première était difficile d'accès, nous avons opté pour la deuxième dont le caractère innovant représente un avantage supplémentaire.

1.3. Enquêtes de terrain et production des données

Pour rencontrer notre objet de recherche, les institutions visées dans cette étude sont celles qui constituent le réseau Housing first Liège et qui sont impliquées au quotidien dans la mise en œuvre de cette politique sur le terrain liégeois à savoir : le RSPL, Intercommunal de soins spécialisés de Liège (ISoSL), Habitat Service, CARITAS, le CPAS, le Service de captage de logement. Cette étude serait incomplète sans le point de vue d'un décideur politique au niveau de la commune de Liège. Si nous incluons le Plan de cohésion sociale de Liège qui coordonne toutes les actions de lutte contre la précarité et la pauvreté sur le territoire, les entretiens proprement dits s'élèvent au nombre de dix.

Dans cette recherche, nous avons choisi de nous baser sur un cadre méthodologique construit autour de techniques qualitatives, que sont les entretiens compréhensifs semi-directifs et l'observation directe. Les données sont principalement collectées au moyen des entretiens individuels, l'outil étant un guide d'entretien évolutif. La collecte sera complétée par une revue bibliographique ainsi que des observations directes.

Bref, tel que préconisé par Dumoulin et al., (2015), notre collecte des données vise à rechercher une multiplicité de témoignages, rapports d'activités, entretiens semi-directifs, faits observés

³⁹La quantophrénie vient de l'anglais *quantophrenia* et renvoie à la tendance à traduire en chiffres tout phénomène social. Ce mot a été inventé par Pitirim Sorokin qui l'a utilisé pour la première fois en 1956 dans son ouvrage *Fads and foibles in modern sociology* c'est-à-dire Tendances et déboires de la sociologie américaine. Cependant, le terme a été rendu célèbre par le sociologue de l'éducation Philippe Vienne pour qui la « quantophrénie » est une pathologie (Vienne, 2003 et 2005). <https://journals.openedition.org/champpenal/7953>

sans faire de discrimination de leurs argumentations, de leurs justifications et de leurs descriptions, sans les contredire ni les disqualifier ou leur opposer le point de vue d'un autre acteur.

1.4. Approche d'analyse des données

Il s'agit d'une analyse organisationnelle du dispositif en question. En règle générale, nous allons adopter une démarche hypothético-déductive, c'est-à-dire partir du vécu des acteurs pour reconstruire la logique et l'espace d'action en termes d'acteurs, d'actions, d'enjeux..., puis recouper les divers renseignements obtenus, ensuite vérifier la pertinence des hypothèses avancées précédemment et enfin tenter de prédire les comportements en s'appuyant sur les régularités observées, (Dumoulin et al., 2015). Autrement dit, l'approche hypothético-déductive consiste à émettre des hypothèses, à recueillir des données, puis à tester les résultats obtenus pour valider ou non les hypothèses de départ.

Concrètement, nous allons-reconstituer une généalogie du Relais social du pays de Liège par rapport à la politique Housing first à Liège tout en identifiant les acteurs impliqués et les actions posées, puis construire l'histoire immédiate de chaque institution concernée par cette politique, ensuite identifier les nœuds/tensions et interpréter les points/moments critiques, et enfin analyser les conflits (disputes, décisions, non-décisions,...) tout en tentant de comprendre comment les acteurs expliquent les conflits, et en croisant leurs points de vue.

Cette exercice dont les hypothèses servent de boussole, sera complété par une analyse du contenu plus exactement une analyse sémiotique⁴⁰.

⁴⁰ La sémiotique est la théorie des processus de signification. Elle permet de décrire la manière dont sont produits les « effets de sens ».

La sémiotique permet de démonter et de remonter le « discours » que constituent ces objets afin de comprendre la signification produite. Son socle théorique s'ancre dans le Cours de linguistique générale du Suisse Ferdinand de Saussure, qui a marqué au début du siècle dernier un tournant historique dans les sciences du langage : à partir de cet auteur, qui a enseigné en France, l'étude du langage reposera sur un principe fondamental : le sens provient de la différence, principe qui a été, depuis, corroboré par la neurobiologie ; elle reposera également sur la distinction du « signifiant » et du « signifié », ou encore de ce que l'on voit et de ce que l'on comprend, et sur le principe d'analyse « synchronique », indépendante de l'histoire des mots et de leur étymologie. Saussure inspirera en particulier Lacan.

Les travaux de Saussure furent repris et enrichis par la formalisation rigoureuse du Danois Louis Hjelmslev dans ses célèbres « Prolégomènes à une théorie du langage ». Hjelmslev apporte en particulier le principe d'immanence, qui repose sur les critères de non-contradiction, d'exhaustivité et de simplicité de l'analyse.

C'est ensuite le Lithuanien Algirdas Julien Greimas qui crée l'Ecole sémiotique de Paris et fournit les fondements théoriques d'une sémiotique formalisée. Celle-ci puise notamment dans le structuralisme et dans l'anthropologie de Claude Lévi-Strauss. Greimas a tout particulièrement éclairé ce que l'on appelle la « narrativité » à partir des travaux de Vladimir Propp sur les contes russes et de Souriau sur le théâtre : le « schéma narratif », le « schéma actantiel » et le « carré sémiotique » qu'il a apporté avec François Rastier sont des outils fréquemment employés dans l'analyse des publicités et des outils marketing. <https://www.ugocom.fr/analyse-semiotique-semiologique-agence-communication-paris-bordeaux>

2. Difficultés rencontrées

Suite aux agendas chargés, certains acteurs tels que les représentants du parc locatif public liégeois n'ont pas pu participer à cette étude. Pour d'autres, il a fallu souvent plus de deux mois d'attente pour avoir un rendez-vous d'entretien.

2.1. Limites de l'étude

La participation des responsables du parc locatif public nous aurait permis de mieux comprendre leur position par rapport au public du réseau Housing first qui aujourd'hui ne fait pas partie de leurs locataires.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE ORGANISATIONNELLE DU RÉSEAU HOUSING FIRST LIÈGE DANS SA MISSION D'ERADIQUER LE SANS-ABRISME.

Dans cette partie du travail, nous allons d'abord présenter les résultats en mettant en exergue la généalogie des principales institutions qui composent le réseau en question, et puis nous nous attarderons sur l'analyse de ces résultats en nous servant du cadre proposé par Le Boterf (2018), c'est-à-dire que nous tenterons de caractériser le réseau, comprendre les attentes des institutions par rapport au travail en réseau, appréhender le fonctionnement du réseau et ses actions, comprendre les relations de coopération, et saisir les tensions et leur explication par les acteurs. Une attention particulière sera accordée au fonctionnement du réseau et aux relations de coopération car c'est cela qui élucide le processus de production de la compétence collective au sein du réseau. Ensuite, pour une nécessité de triangulation des informations, la partie analytique sera complétée par une analyse sémiotique mobilisant des outils philologiques et ayant pour finalité de saisir le sens du discours des acteurs. Enfin, une conclusion et quelques recommandations viendront clore cette partie et ce mémoire.

Chapitre 7 : Présentation des résultats

Notre mission sur le terrain était de collecter des données permettant, d'une part, de comprendre comment est construite la compétence collective et de voir dans quelles mesures elle est cohérente, pertinente et efficace au sein du réseau Housing first Liège, d'autre part, d'identifier d'éventuels nœuds et leur origine, en vue d'esquisser des pistes de solutions.

Ces données ont été collectées non pas d'une manière linéaire mais bien itérative, puisque non seulement chaque intervenant nous suggérait les prochains acteurs à rencontrer, mais aussi il était prêt à nous accueillir de nouveau pour des compléments d'informations. Ainsi, hormis trois interlocuteurs qui ont été recontactés par téléphone pour récolter des informations supplémentaires, deux acteurs clés dont un membre de la coordination de Housing first Liège et le capteur de logement, nous ont accordé deux entretiens chacun, d'où dix entretiens ont été conduits dans le cadre de la collecte proprement dite.

Chaque entretien a été enregistré, puis retranscrit, ensuite analysé avant de passer au suivant. Cette analyse progressive nous a permis d'adapter le guide d'entretien évolutif⁴¹ qui nous a servi d'outil de collecte de données.

Pour éviter un triple travail et une accumulation des données difficiles à traiter, les informations pertinentes étaient chaque fois codifiées par couleur au moyen d'un surligneur, puis intégrées directement dans le mémoire. Cette opération de codification était nécessaire dans la mesure où une réponse à une question pouvait contenir des parties de réponses à plusieurs autres questions. Il fallait donc découper, trier puis reconstituer la réponse de chaque interlocuteur.

Conformément à nos hypothèses et objectifs, quatre types de données ont été privilégiées à savoir des informations permettant de comprendre les acteurs impliqués et leurs actions, les relations de coopération au sein du réseau et les nœuds éventuels, les explications des tensions par les acteurs, ainsi que les pistes de solutions pour un meilleur fonctionnement du réseau.

Dans ce chapitre, pour une question de clarté, nous n'allons aborder que le premier point qui concerne les acteurs et leurs actions.

1. Généalogie des principales institutions actrices du réseau Housing first Liège

Le réseau Housing first Liège est constitué de plusieurs dizaines d'institutions.

« Il y a un engouement autour de Housing first; notre réseau compte aujourd'hui plus de 40 institutions partenaires toutes orientées vers la gestion du sans-abrisme », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Chacune d'elles est importante dans la mesure où elle est une source d'apport spécifique au réseau. Cependant, il serait difficile de présenter toutes ces institutions dans le cadre d'un mémoire dont les pages sont limitées. Aussi avons-nous choisi quelques-unes sur base des critères pragmatiques dont l'accessibilité physique et informationnelle, ainsi que la saillance de leurs innovantes contributions au réseau.

Ainsi, seules trois seront abordées à savoir : le service de captage de logement, Habitat service qui est à l'origine du bail glissant à Liège, et Caritas Housing-café innovateur de la campagne propriétaires solidaires. Nous avons également souhaité mettre en exergue l'équipe conjointe

⁴¹Le guide d'entretien générique est présenté en annexe 5.

CHR⁴²-ISoSL de traitement ambulatoire de Crise (ETAC), mais les agendas des médecins psychologues et psychiatres n'ont pas permis de concrétiser cette ambition.

Pour chacune de ces institutions nous tenterons de mettre en lumière le contexte d'émergence, le statut, la mission, les sources de financement, le mode de fonctionnement, les réalisations ainsi que les défis ; le tout compilé sous forme de récit synthétique.

1.1. Service de captage de logement

D'une manière générale, le projet capteur logement aussi appelé service de captage de logement ou encore la cellule capteur logement, a démarré en 2010 à l'initiative du Relais social de Charleroi. Comme le témoigne un acteur de captage de logement, le service a une genèse expérimentale car, au départ, il a été financé dans le cadre d'un projet pilote par le ministère de l'action sociale, puis par le ministère wallon du logement. C'est en 2013, quand le projet a remporté le prix de l'innovation sociale et celui de l'« Égalitude »⁴³ que son efficacité et sa crédibilité sont devenues incontestables.

Ainsi, « depuis 2014, il est financé par le ministère des affaires sociales, qui a dégagé des points APE afin de permettre l'engagement des capteurs de logement dans plusieurs grandes villes wallonnes dont Charleroi, Namur, Tournai, Mons, La Louvière et Liège », (Lotte, 2016).

Les services de captage de logement sont tous portés par les Relais sociaux mais n'ont pas les mêmes facilités comme l'illustre bien le cas spécifique de Liège.

Ces facilités dépendent des réalités socio-économiques des villes mais surtout des politiques locales.

« Liège est une ville qui a toujours connu des problèmes sociaux importants liés au sans-abrisme, à la toxicomanie, la santé mentale, la précarité et la pauvreté. Qui dit pauvreté dit des problèmes de formation, d'emploi, un nombre important de migrants, de sans-abri, de demandeurs d'asile... Alors la question qui se pose c'est comment accompagner tous ces gens notamment en matière de logement », déclare un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la précarité et la pauvreté à Liège.

Pour diverses raisons, ce public précarisé dont les sans-abri, a du mal à trouver un logement.

⁴²Le Centre hospitalier régional de la Citadelle est un hôpital public situé à Liège.

⁴³Le prix Égalitude récompense des initiatives wallonnes ayant une politique exemplaire ou encourageante en faveur de l'égalité. <http://tillieux.wallonie.be/les-laureats-de-la-3eedition-prix-egalitude>.

« *L'accès au logement est très difficile pour les gens précarisés. Il n'y a plus de place dans les logements sociaux liégeois, en revanche ceux-ci ont de très longues listes d'attente, bref, il y a une crise de logement* », poursuit l'acteur de captage de logement.

C'est dans ce contexte de pénurie que le service de captage de logement est né à Liège en 2014, sous l'impulsion du Plan de cohésion sociale de Liège et du RSPL, mais selon les acteurs rencontrés, il a fallu un temps avant qu'il ne démarre puisque c'est en 2015 qu'il a commencé à mettre en œuvre sa mission d'une manière opérationnelle.

« *Le but était de répondre à la problématique de logement, c'est-à-dire essayer de trouver d'autres pistes de logement dans le secteur privé, ce qui n'est pas évident car ces gens précarisés n'ont pas de contrat de travail, souvent ils ne touchent que le revenu d'intégration, ce qui ferme déjà beaucoup de portes. Le revenu mensuel de ce public varie entre 900 et 1.200Euros⁴⁴* », précise un acteur du captage de logement à Liège.

Le service de captage de logement de Liège qui est subventionné par la région wallonne est rattaché au RSPL afin de bénéficier de la facilitation de tous les membres du réseau de ce dernier dans sa mission de recherche de logements salubres à petits prix.

Le dit service s'inscrit dans une dynamique partenariale et a deux catégories de partenaires à savoir les institutions et les individus. Parmi les principaux partenaires institutionnels il y a le RSPL, l'asbl Habitat service, le projet Housing first Liège, le CPAS de Liège plus exactement le service d'Urgence sociale et le Relais logement qui abrite respectivement les cellules logement de transit, SDF et éco-logement, le Centre liégeois de service social (CLSS⁴⁵) asbl, ISoSL et Fusion Liège/Psy 107, le centre Agora, THAIS asbl, qui, ensemble forment le comité d'accompagnement du réseau. Le captage de logement à Liège implique également la collaboration avec les Interfaces des quartiers⁴⁶.

Les partenaires individuels sont évidemment les propriétaires des logements et les candidats locataires.

Le rôle du capteur logement aussi surnommé « *l'agent matrimonial de logement* » par Lotte (2016), consiste à prospecter le marché locatif privé en vue de trouver des logements dont les

⁴⁴Selon un acteur de captage de logement, ceux qui touchent un revenu d'insertion supérieur à 1.000 euros ce sont ceux qui perçoivent des allocations supplémentaires suite à leur handicap.

⁴⁵Le CLSS Coordonne ses 7 antennes liégeoises qui ont pour but d'accorder aux personnes et aux familles qui en font la demande une aide sociale et psycho-sociale destinée à surmonter ou à améliorer les situations critiques qui entravent leur épanouissement.

⁴⁶Ce sont des services de proximité des quartiers qui offrent diverses formes d'aide dont l'accueil, les colis alimentaires, l'information et la recherche de logement.

propriétaires accepteraient de mettre en location à un public en situation de grande précarité, et de faciliter l'accès et le maintien dans le logement. Cette responsabilité dont les prérequis sont à la fois commerciaux et sociaux, mobilise l'art de la négociation. *« Il faut bien négocier, essayer de rencontrer les critères et les exigences des deux parties, démythifier la situation et rassurer le propriétaire que la personne sera accompagnée »*, précise un acteur de captage de logement.

Ces contrats exceptionnels ne se concrétisent pas sans conditionnalités. En effet, selon le document de procédure relative au captage de logement⁴⁷, l'utilisateur doit être candidat locataire proposé par un des services qui composent le comité d'accompagnement, il doit séjourner à Liège ville et les communes limitrophes ou être hospitalisé hors cette zone d'action mais souhaiter s'installer à Liège. De plus il doit accepter un encadrement psychosocial.

Quant aux partenaires, ils doivent s'engager à :

- solliciter le capteur logement pour des usagers stabilisés et prêts à rentrer directement dans un logement ;
- garantir l'accompagnement et le suivi de l'utilisateur dans le logement ;
- continuer la recherche de logement ; l'inscription sur la liste du capteur logement ne garantissant en rien la découverte d'un bien adapté à la demande de l'utilisateur ;
- actualiser les fiches locataires chaque fois que c'est nécessaire ;
- prévenir le capteur de logement en cas de changement de service, d'accompagnateur ou tout autre élément pouvant affecter la bonne relation avec le propriétaire ;
- prendre en charge les contacts et les démarches administratives avec l'administrateur de biens afin de finaliser la signature du bail.

Concernant les modalités de gestion, l'accompagnement psychosocial s'exerce dans les domaines d'emménagement, de financement et ressources énergétiques, c'est-à-dire le paiement de loyer et autres factures ainsi que la maîtrise des consommations, l'entretien des lieux, les relations de voisinage et l'ancrage dans l'environnement local, la supervision qui consiste aux passages réguliers des travailleurs sociaux au moins une fois par mois et aussi longtemps que c'est nécessaire.

⁴⁷Une copie de ce document m'a été remise en version papier lors de l'entretien du 27 février 2019.

Tableau 4 : Les réalisations en termes de captage de logement sur une période de quatre ans (du 16 février 2015 au 05 mars 2019)

Nombre de visites effectuées/rencontres avec les propriétaires	Nombre de rejets d'office	Cas de propositions de logements (accords de principe)	Nombre de contrats de bail concrétisés	Taux de réussite de mise en logement	Nombre de bénéficiaires en
380	165	215	69	18%	83 (dont 25% de femmes)

Source : tableau constitué par l'auteur sur base des données issues des entretiens –février 2019

Commentaire

Sur 100 logements visités par le capteur, seuls 18 contrats de bail sont effectivement signés.

Les bénéficiaires de logement sont majoritairement des personnes isolées. Cela se démontre par le fait que 83 personnes sont logées dans 69 logements alors qu'il n'y a pas de dispositif de colocation ou cohabitation en dehors des structures familiales initiales des bénéficiaires.

Les femmes constituent un quart des bénéficiaires de logements captés.

Tableau 5 : Distribution de logements captés par an

2015	2016	2017	2018	Moyenne
14	13	14	20	15

Source : tableau constitué par l'auteur sur base des données issues des entretiens –février 2019

Commentaire

L'action du service de captage de logement a permis d'obtenir environ 15 logements à bas prix chaque année ce qui revient approximativement, à 3 logements tous les 2 mois.

Tableau 6 : Répartition des bénéficiaires de logements captés par institution

Habitat Service	Housing first	Psy107	CPAS	Interface de Quartier	Thaïs	Alor	Total
8	22	22	20	7	2	2	83

Source : tableau constitué par l'auteur sur base des données issues des entretiens –février 2019

Commentaires

Le service de captage de logement sert tout le réseau Housing first Liège (et non exclusivement Housing first en tant que projet spécifique).

Il joue un rôle central, ce qui implique de faire face aux défis variés, tant avant la mise en logement qu'après l'emménagement.

A ce niveau, nous allons aborder les difficultés qui se manifestent avant la mise en logement, les autres défis seront traités plus loin puisqu'ils concernent directement le travail en réseau interinstitutionnel.

- **La rareté de ressource en termes de logement**

Selon divers témoignages, sur le terrain liégeois la demande de logement moins cher surpasse l'offre. *« La première difficulté c'est de trouver le logement correct à petit prix. On est sur un marché où il y a des étudiants qui sont favorisés par les propriétaires de petits logements puisque généralement ils ont des parents garants »*, affirme un acteur de captage de logement.

- **Le privilège du porte-monnaie**

Cette problématique est liée à la précédente. En effet, suite à cette rareté de logement, la population à bas revenu n'est pas prioritaire en termes d'accès.

« Du côté des propriétaires quand ils ont d'autres candidats qui ont d'autres moyens, souvent ils passent en priorité », un acteur de captage de logement.

- **Les exigences des candidats locataires**

On aurait tendance à penser que les sans-abri, en provenance de la rue ou des hôpitaux, sauteraient sur la première offre de logement, mais dans la vraie vie, ils ont leurs préférences auxquelles ils tiennent. Celles-ci peuvent être liées aux modalités pratiques :

« Bizarrement ce n'est pas toujours évident de trouver un candidat locataire. Il y a des gens qui sont dans la misère et qui refusent des fois le logement pour de petites futilités, genre : ils ont un meuble et ils ne peuvent pas le mettre, il n'y a pas de hotte ils ne prennent pas le logement, ils ne savent pas mettre de lit à deux places et ça ne les intéresse pas. Je perds pas mal de logements avec ça », confie un acteur de captage de logement.

Il peut s'agir des doléances en termes de situation géographique du logement. En effet, selon les témoignages des acteurs, les sans-abri qui préfèrent rester au centre-ville déclinent tout logement situé en périphérie.

« On ne sait pas les mettre au centre-ville parce qu'alors ils sont proches du milieu dans lequel ils étaient, avec tous les risques comme la drogue; on les met en périphérie pour minimiser les tentations et les risques de rechute avec les amis qui viennent les voir et tout ça », nous dit un acteur de captage de logement.

Le prix de l'abri est également source de non-concrétisation de plusieurs baux.

« Le prix des loyers est très élevé. Normalement on parle d'un tiers de revenu mais on ne va jamais y arriver. On est d'office dans les 50% de revenu qui y passe. Il y en a qui pensent que pour 350 ou 400 euros ils peuvent avoir quelque chose de plus grand, et au centre-ville », révèle un acteur de captage de logement.

- **Problème d'organisation des sans-abri**

Certains sans-abri auraient du mal à gérer leur agenda ce qui handicape le processus de négociation de logement. *« Il faut encore que le locataire vienne au rendez-vous et que tout se passe bien »,* ajoute un acteur du captage de logement à Liège.

Bref, dans la mesure où le Housing first ne peut se faire sans logements, le service de captage de logement joue un rôle pivot dans l'opérationnalisation de cette politique à Liège où les parcs locatifs public et associatif (AIS) ont opté pour se tenir à l'écart.

1.2. Habitat service

Habitat service est une association sans but lucratif née en 1994 de l'initiative de l'asbl « Maison d'accueil de Sans-logis », suite aux difficultés croissantes d'accès à un logement décent, que les personnes précarisées rencontraient. L'asbl Habitat service est agréée depuis mars 2005 en tant qu'association de promotion du logement (A.P.L.)⁴⁸

⁴⁸ Les aides au logement (allocations de logement, aide personnalisée au logement) s'adressent aux ménages dont les ressources ne dépassent pas un certain seuil, et qui paient un loyer ou remboursent un prêt pour leur résidence principale. Les APL ne concernent que les logements conventionnés.

<http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/les-aides-personnelles-au-logement-al-et-apl>

L'objet social de l'asbl est de « *contribuer à la mise en œuvre du droit à un logement décent et durable, en poursuivant les missions de favoriser l'intégration sociale dans l'habitat par la mise à disposition d'un logement adapté, et de procurer une assistance administrative, sociale, technique ou juridique relative au logement en donnant la priorité aux personnes en état de précarité* », (RAPeL⁴⁹, 2019).

Pour remplir ces objectifs, l'association a développé différents outils et services dont :

- la création de logements, de logements d'insertion et de logements solidaires;
- l'attribution d'un toit selon les besoins et, ensuite, l'accompagnement social des locataires, notamment dans le cadre du bail glissant, mais également, de manière plus longue, dans des logements propres ou mis à disposition;
- l'aide à la recherche d'un logement par le biais d'ateliers ou d'une médiation entre propriétaires et locataires;
- une permanence juridique;
- l'accompagnement de ménages sur le chemin de la propriété, via un groupe d'épargne collectif et solidaire.

« *Le service s'adresse à un public précarisé, essentiellement hébergé en maison d'accueil ou mal-logé* », (RAPeL, 2019).

L'équipe de l'asbl est composée de sept personnes dont un directeur, deux accompagnatrices sociales, une secrétaire-comptable, une assistante de direction et deux accompagnateurs techniques.

Parmi les innovations les plus connues de l'asbl, figure le bail glissant inspiré des pratiques françaises.

« *Lors de l'ouverture du service, l'ancienne responsable a effectué un tour d'Europe afin de comparer les différentes mesures développées pour permettre l'accès au logement aux plus démunis. C'est à cette occasion qu'elle a découvert, en France, un service pratiquant le système du bail glissant et dont elle s'est inspirée. Le contrat transitoire et le contrat de location ont alors été adaptés à la situation sociale et juridique belge, puis soumis, pour avis, à un juge de paix, afin d'en vérifier la validité* », un responsable d'Habitat service Liège.

⁴⁹Rassemblement des associations de promotion du logement.

Le bail glissant est une formule par laquelle Habitat service prend en location des logements et les attribue à des personnes en situation précaire. L'occupant conclut alors avec Habitat service un contrat d'occupation transitoire pour une durée de six mois, période durant laquelle il bénéficiera d'un accompagnement social en vue de le préparer à prendre le relais. Cette période pourra, le cas échéant, être prolongée à deux reprises d'une durée de trois mois. A ce terme, et lorsque les objectifs de l'accompagnement social auront été atteints, le bail glisse, c'est-à-dire que l'occupant signe un contrat de bail classique avec le propriétaire, devenant locataire en titre et que Habitat service, dont la mission est accomplie, se retire.

« Le système permet l'accès direct et durable à un logement décent pour des personnes à faibles revenus, sans domicile ou mal-logées. Ce logement est destiné à devenir le toit définitif après une phase transitoire d'apprentissage à la gestion autonome de l'occupant, tout en assurant un suivi locatif sécurisé aux propriétaires. En contrepartie, le propriétaire apporte sa contribution financière au mécanisme, puis qu'il consent à ce que soit déduit du loyer un pourcentage de 15 % », (Habitat service, 2019).

La spécificité du bail glissant réside dans les deux axes autour desquels le travail s'articule à savoir : l'accompagnement des locataires et la médiation avec les propriétaires.

Le bail glissant est un outil d'insertion socioéconomique. En effet, l'asbl prend des logements en location, pour les attribuer à des personnes en situation de mal logement. Le service social assure un accompagnement, le temps d'une stabilité retrouvée et propose ensuite au propriétaire de faire glisser le contrat de bail, du nom de l'association à celui des personnes aidées, devenues ainsi locataires à part entière. Cette formule du « bail glissant » permet aux personnes en difficulté de bénéficier d'une aide, tout en accédant d'emblée à un logement qui pourra devenir le leur de façon durable. L'objectif du service est de permettre à chacun de mener une vie autonome et non d'entretenir un statut permanent d'« assisté ». Quant à l'intérêt du système pour les propriétaires, il va plus loin que le fait d'avoir temporairement en la personne de l'association un « locataire sûr ».

« Le bail glissant a permis de reloger plus de 500 personnes et ménages en 24 ans », (Habitat service, 2019).

Les critères d’attribution de logements sont établis comme suit:

- la personne est inscrite dans le cadre du bail glissant;
- la convergence entre le logement et la demande;
- la date d’inscription;
- la participation à l’atelier-logement;
- la date de résiliation/le degré d’urgence;
- l’hébergement en maison d’accueil.

Hormis le cadre de la campagne propriétaires solidaires au niveau de la sous-commission habitat du plan de cohésion sociale de la ville de Liège, Habitat service participe à plusieurs types de partenariats notamment :

- au sein de l’ensemble de structures, composé par Amon nos hôtes et les Sans-logis, avec leurs deux maisons d’accueil pour femmes et enfants et pour hommes et familles;
- avec le fonds du logement wallon, en tant que faîtière des organismes à finalité sociale assurant subvention, contrôle et formation;
- avec le C.P.A.S. de Liège (Relais logement), par le biais de l’accompagnement des locataires dans deux maisons solidaires et dans le cadre du Groupe d’épargne collective et solidaire (G.E.C.S.);
- avec l’association Article XXIII, Franco Basaglia et le club André Baillon, dans la recherche de solutions de relogement pour des personnes présentant des difficultés psychiatriques;
- avec la ville de Liège (service du logement), via l’ancrage communal, pour le soutien à l’élaboration des marchés publics et un bail emphytéotique⁵⁰ pour deux maisons;
- dans des interventions et des rencontres interservices, soit autour des personnes, soit en réponse à des demandes d’informations (C.P.A.S, projet Housing first, services de santé mentale, hôpitaux, Initiatives d’habitations protégées, services d’accueil de migrants, maisons médicales, service de protection de la jeunesse, administrateurs de biens...);
- entre organismes à finalité sociale, soit au niveau local (régie de quartier Sainte-Marguerite, régie de quartier Saint-Léonard, Agence immobilière sociale Liège, associations de promotion du logement: Les Tournières, Thaïs et Le Cortil), soit à l’échelon régional (Forum Elis et RAPeL).

⁵⁰C’est un contrat de bail immobilier de longue durée pouvant aller jusqu’à 99ans et où le locataire jouit pratiquement des mêmes droits qu’un propriétaire.

<http://www.ejuris-consult.be/bail-emphyteotique.shtml>

Les ressources financières émanent des amortissements sur subventions, des fonds Mirabel⁵¹, de l'APL et de l'aide à la promotion de l'emploi.

« Depuis la création du service, près de 350 contrats ont été passés avec les propriétaires partenaires d'Habitat service. Le loyer moyen de ces logements se situe en-dessous des loyers du parc locatif privé liégeois », (Habitat service, 2019).

Les défis majeurs restent de trouver assez de logements relativement à la demande croissance, ainsi que des subventions permettant de mener à bien toutes les missions.

Même si au départ, le bail glissant a été innové pour faciliter l'accès au logement à une population précarisée à moyen revenu, il est une option envisageable et en étude de faisabilité pour le public spécifique de Housing first Liège, car il représente une forme de garantie pour le propriétaire.

⁵¹Ce sont des subventions sociales destinées aux établissements et services d'éducation et d'hébergement, ayant pour objectifs la réduction de la pénibilité du travail, le développement de la réponse aux besoins de services, et la création de nouveaux emplois. <https://www.apefasbl.org/les-fonds-maribel-emploi/aides-familiales-et-aides-seniors/MmentoduMaribelsocialpourlenonmarchandpriv2015.pdf>

1.3. Caritas-Housing-café

« *Housing-café de Liège cherche des propriétaires solidaires pour loger des réfugiés* ». Tel était le titre de RTBF info⁵² le mercredi 14 février 2018 à 12h47.

Sur les antennes de la RTBF, l'évêque de Liège Jean-Pierre Delville, tout en saluant les initiatives des structures d'aide au logement, rappelait aussi sa honte de voir les réfugiés si mal accueillis à Liège et en Belgique d'une manière générale.

La campagne propriétaires solidaires est une approche innovante de recherche de logement inventée par Caritas plus exactement son projet Housing-café, faisant appel à la générosité et à la solidarité sociétale.

Ce projet Housing-café est né en 2015 d'abord à Liège puis à Bruxelles, Anvers, Gand et Ostende. « *La mission n'est pas toujours facile car toutes les portes ne s'ouvrent pas directement devant des réfugiés à faible revenu* », une responsable de Housing-café Liège.

C'est d'ailleurs suite à cette difficulté d'accès au logement que les Housing-cafés Bruxelles et Ostende ont déjà fermé leurs portes et qu'Anvers envisage de fusionner avec Gand.

Cette appellation Housing-café renvoie à la convivialité tripartite autour d'une tasse de café durant cette aventure de recherche de logement. Les acteurs visés sont le réfugié, le volontaire et le propriétaire de logement.

La principale motivation a été le fait que ces personnes qui sortent des structures d'accueil n'ont que deux mois pour trouver un logement, une condition nécessaire aussi pour bénéficier du revenu d'intégration sociale, et que la démarche est très difficile malgré l'aide des bénévoles. En effet, « *les logements sont assez chers surtout pour un revenu d'intégration, à Liège il faut trois mois d'attente pour avoir ce revenu et la garantie locative c'est –à –dire trois mois d'attente aussi pour les propriétaires* », une responsable de Housing-café Liège.

Concernant le public cible, les Housing-cafés s'adressent spécialement aux personnes qui viennent de recevoir leur statut de réfugiés ou de protection subsidiaire et qui cherchent leur tout premier logement en Wallonie.

⁵²https://www.rtbf.be/info/regions/liege/detail_housing-cafe-de-liege-cherche-proprietaires-solidaires-pour-loger-des-refugies?id=9839284

Quant au service, le Housing-café offre un accompagnement individualisé à la recherche de logement pour ces personnes. Cet accompagnement se scinde en activités variées dont la recherche de logements par internet, via la presse locale, au téléphone..., la présence et l'encouragement dans les démarches auprès du CPAS et de ville, la prise de contact avec les propriétaires, l'accompagnement lors des visites des logements, ainsi que le soutien à l'installation des bénéficiaires.

En ce qui concerne le financement, pendant quatre ans le projet bénéficiait des subsides de la Région Wallonne, ce qui n'est plus le cas.

« Je dois dire qu'il y a un changement par rapport à l'année dernière, cette année le projet n'est plus subsidié en fait, on est sur fonds propres », une responsable de Housing-café Liège.

Ces changements d'ordre financier ont eu des répercussions sur les ressources humaines et sur le mode de fonctionnement.

En effet, avant le projet fonctionnait grâce à une quinzaine de volontaires belges encadrés par un coach d'intégration employé par Caritas ainsi que des stagiaires. Aujourd'hui ce sont principalement des personnes reconnus réfugiés qui jouent ce rôle de volontariat et l'équipe n'est composée que de six personnes. Avant deux réunions hebdomadaires étaient organisées dans le cadre de la gestion quotidienne du projet, en 2019 il n'en reste qu'une. La fonction de ces réunions c'est d'évaluer les demandes, programmer les activités, planifier les ateliers d'initiation des familles à la recherche de logement, et organiser les visites de logements. Au début les personnes se présentaient instantanément maintenant il faut prendre rendez-vous.

Les réalisations quantifiables de Housing-café Liège sont remarquables.

« A Liège, le Housing-café a permis de trouver un logement à plus d'une centaine de réfugiés l'année 2018 », une responsable de Housing-café Liège.

Cependant plusieurs défis restent à relever notamment trouver des fonds de garantie locatif pour faciliter l'accès au logement, ainsi que des bailleurs sociaux pour financer le fonctionnement.

Le Housing-café, en dépit de ses défis, est un projet qui permet de rencontrer des personnes de cultures différentes, de découvrir de nouvelles réalités, de partager un projet de société

avec une équipe conviviale et motivée dans leur mission d'accueillir et d'aider principalement des réfugiés reconnus.

C'est un projet axé sur les valeurs d'entraide et de solidarité et c'est dans cette optique qu'a émergé la campagne propriétaires solidaires aujourd'hui émulée par le réseau Housing first Liège.

2. Conclusion partielle

Housing first Liège est un réseau d'acteurs institutionnels autonomes aux généalogies disparates qui ont consenti à coopérer en vue de mettre en œuvre, à titre expérimental au départ, une nouvelle politique de mise en logement d'abord dans la lutte contre le sans-abrisme de longue durée à Liège.

Le réseau essaie de développer les innovations mises en place par ses membres et partenaires institutionnels. En plus des objectifs communs, ces institutions ont chacune des défis propres à relever ainsi que des résultats spécifiques à atteindre.

Chapitre 8 : Analyse des résultats

Après avoir fait connaissance de ces quelques acteurs, il nous semble logique, d'une part, de se demander la nature du dispositif mis en place, les types de coopération et de réseau dont il est question, de l'autre, de tenter de comprendre le fonctionnement de ce réseau, les problèmes qu'il rencontre et ce qu'en pensent les acteurs impliqués. Telles sont nos préoccupations dans ce chapitre.

1. Caractérisation du dispositif

Le réseau Housing first Liège est constitué de plusieurs institutions actrices : « *Housing first c'est l'idée de favoriser l'intégration sociale par le logement. Ainsi, en plus du RSPL qui assure la coordination, parmi les principaux partenaires il y a ISoSL qui s'occupe de la santé mentale, le CPAS et son service d'accompagnement, CRIPEL qui s'occupe de l'intégration, CARITAS avec son innovation : propriétaires solidaires, Habitat service qui offre une solution alternative appelée bail glissant, le service de captage de logement et le Logis social de Liège* », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

1.1. Type de coopération

Rappelons que d'après Le Boterf (2018), il existe deux types de coopération à savoir : la coopération obligée induite par la hiérarchie et la coopération interactive qui est volontaire et fondée sur une prise de conscience des limites du cloisonnement des tâches et sur la capacité des acteurs à prendre des initiatives d'interaction. La coopération interactive permet de construire des représentations partagées ou du moins compatibles entre elles, à partir des représentations individuelles. Celles-ci concernent, notamment, des problèmes à résoudre, des situations à gérer, des objectifs à atteindre, des moyens à mobiliser ainsi que des projets à réaliser.

Même si, dans le cas de Housing first, la coopération est un passage obligé, l'institution principale responsable de la mise en œuvre de la politique du logement d'abord dispose d'une marge de manœuvre quant au choix des partenaires, et ce choix se fait sur une base raisonnée.

« Parmi nos partenaires il y a CARITAS avec son innovation : propriétaires solidaires et Habitat service qui offre une solution alternative : le bail glissant. Les inclure dans le projet était important pour mutualiser les compétences dans la lutte contre cette problématique sociale », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Il est donc clair, à ce niveau, que la coopération dans le cas présent est plutôt interactive.

1.2. Type de réseau

Selon la typologie de Le Boterf (2008), on retrouve dans le réseau Housing first Liège une dimension de partage et de capitalisation des pratiques et celle de support d'un acteur collectif. Cependant, en termes de finalité, ce dispositif présente toutes les caractéristiques des réseaux d'action collective. En effet, parmi ses missions figurent les points suivants : réaliser un projet opérationnel, constituer et faire fonctionner une offre commune de service, coopérer à la réalisation ou la prise en charge de trajectoires individualisées de soins, d'apprentissage, d'insertion sociale,...

« Housing first c'est l'idée de favoriser l'intégration sociale par le logement », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège. Cette intégration passe par l'accompagnement médico-social des sans-abri, dès leur mise en logement. Chacune de ces opérations nécessite la coopération interinstitutionnelle. « En 2016, nous avons créé un système de captage en réseau. C'est une démarche institutionnelle assez forte... », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Donc le réseau Housing first Liège est bien un réseau d'action collective autour de l'accompagnement social en logement et des soins de santé au bénéfice des personnes sans-abri.

2. Les attentes des institutions à l'égard du travail en réseau

Il n'existe pas d'accords-cadres entre les institutions partenaires du réseau Housing first Liège, d'où leurs attentes ne sont ni explicites ni formelles.

« On n'a pas de contrat avec les partenaires... les attentes son latentes », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Cependant quelques attentes communes et spécifiques ont émergé de nos entretiens. Les attentes spécifiques à chaque institution sont directement liées à son rôle au sein du réseau. Les plus récurrentes attentes concernent la prise en charge des bénéficiaires, le logement et le financement :

- **Trouver des solutions concrètes aux problèmes**

Une attente forte de la part des acteurs est de trouver des solutions aux situations qu'ils rencontrent sur le terrain. Concernant la prise en charge des usagers d'une manière générale, les institutions souhaitent maintenir et renforcer la coopération existante pour plus de résultats.

« L'attente principale de tous les acteurs concerne les usagers, elle est de voir si leur situation a évolué, donc ce que nous attendons des partenaires et ce qu'ils attendent de nous, c'est qu'on prenne en charge des situations compliquées », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Cette coopération concerne la prise en charge médicale mais aussi administrative. Sur ce point plusieurs acteurs s'attendent à ce que tous les partenaires comprennent le décalage de temporalité qui existe entre les usagers de Housing first et le reste de la société.

« En fait, ce qu'il y a c'est qu'on essaie de s'adapter aux rythmes des usagers, à leurs attentes et à la temporalité de la personne qui n'est pas toujours la même que la nôtre », une accompagnatrice sociale.

« Leur temporalité c'est souvent aujourd'hui et demain au grand maximum », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

L'autre point évoqué unanimement c'est la difficulté organisationnelle des sans-abri de très longue durée. *« Il faut encore qu'il se lève qu'il y aille et qu'il ait envie de faire cette démarche ce jour-là »,* une accompagnatrice sociale.

Les acteurs s'attendent à ce que la compréhension de ces deux difficultés permette de réserver un traitement spécifique à leur public en vue de leur faciliter l'accès aux différents services. En effet, d'après les acteurs, les démarches administratives sont souvent trop longues pour ce public, les maisons médicales ont de longues listes d'attente... tout cela démotive les usagers et handicape le processus d'accompagnement.

« *Certaines maisons médicales ont commencé à comprendre et à faire exception en nous donnant la priorité mais c'est au cas par cas* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

A part les difficultés liées aux démarches médicales et administratives, d'autres attentes des acteurs concernent l'accès au logement. Cette attente a une dimension double. La première est interne au réseau et il s'agit de garantir le paiement du loyer.

Dans le fonctionnement actuel du réseau, le paiement du loyer n'est pas totalement garanti, ce qui augmente la réticence des propriétaires et complique l'opération de captage de logement.

« *S'ils pouvaient garantir le paiement de loyer franchement ça faciliterait énormément les choses parce que ça fait un des gros points que les propriétaires attendent* », un acteur du captage de logement à Liège.

Actuellement, les principales méthodes de facilitation de paiement du loyer consistent aux ordres permanents et aux mandats révocables. Aucune des deux n'inspire totalement confiance aux propriétaires.

« *Non justement on ne sait pas garantir le paiement du loyer. Ce qu'on peut c'est créer un ordre permanent mais ce n'est pas une garantie ça. La personne peut à tout moment aller stopper son paiement. De la même manière la personne peut aller stopper son mandat révocable si c'est le CPAS qui paie directement le loyer au propriétaire* », un acteur du captage de logement à Liège.

L'autre piste qui a été explorée c'est le recours au service des administrateurs de biens.

« *Ce qui serait une force c'est d'utiliser un administrateur de biens. C'est un avocat qui est là pour aider les gens à gérer leurs biens. Des fois il est désigné par un juge, mais ça peut aussi être un membre de la famille. C'est lui qui gère l'argent, paie le loyer, donne de l'argent de poche à la personne. Ça pour un propriétaire c'est une certaine garantie* », un acteur du captage de logement à Liège.

Cette méthode qui est appréciée par divers acteurs, est partiellement fonctionnelle au sein du réseau Housing first Liège. Cependant, elle occasionne un coût supplémentaire chez le locataire car il s'agit d'un service payant. L'autre limite de cette méthode tient au fait qu'elle n'est pas généralisable :

« Ça rassure le propriétaire. Chez ISoSL il y en a. Là aussi le problème c'est qu'on ne peut pas obliger tout le monde à avoir un administrateur de biens. Il y en a qui savent gérer leurs budgets », un acteur du captage de logement à Liège.

Toujours en interne et concernant le logement, les acteurs s'attendent à ce que le CPAS puisse accélérer la procédure d'octroi de la garantie locative au public de Housing first. Aujourd'hui c'est une procédure de plusieurs jours ce qui diminue la compétitivité des sans-abri sur le marché du logement.

« Le propriétaire privé ne veut pas de vide locatif car il a des factures à payer », un membre du comité de pilotage de Housing first Liège.

A propos, les acteurs ont de l'espoir car il y a des changements positifs en perspectives qui vont faciliter l'accès au logement. « La récente déclaration politique du CPAS de 2019 prévoit d'octroyer deux mois de caution plus un mois de loyer à l'entrée, alors qu'avant c'était un mois de caution et un mois de loyer, ce qui posait un grand problème », un membre du comité de pilotage de Housing first Liège.

La deuxième dimension de l'attente en termes de logement c'est la facilitation de l'accès au logement public. D'après plusieurs acteurs, cela suppose plus d'implication des acteurs politiques liégeois, notamment pour agir ensemble contre la stigmatisation des sans-abri qui serait à la base de leur inéligibilité au logement public. « Ils ont peur que les sans-abri ne foutent le bordel », un acteur de captage de logement. « Les politiques et les médias peuvent jouer un grand rôle dans la lutte contre la stigmatisation des sans-abri », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Les acteurs du réseau Housing first Liège attendent également le soutien des dirigeants politiques dans les négociations avec les responsables des logements sociaux. Si cette coopération venait à se concrétiser elle présenterait des avantages financiers considérables pour les usagers.

« Si on avait accès aux logements sociaux ou aux logements de la régie foncière, ce serait une économie financière importante au bénéfice de nos usagers puisque dans le domaine public le loyer est calculé en fonction des revenus. Dans les logements sociaux le loyer ne dépasse pas 300 euros pour un moyen logement alors que chez nous c'est 450 euros, pour l'utilisateur c'est 150 euros en moins, et quand on est consommateur ou alors qu'on doit faire face à des soins

médicaux importants le budget est déjà fort élevé», un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Les négociations sont en cours depuis plusieurs années mais les acteurs du réseau Housing first ne lâchent pas l'affaire. *« [...] Je vais continuer à plaider. C'est un vrai problème éthique », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.*

Il est donc question d'un réseau qui propose une approche axée au logement et aux soins de santé mais qui a du mal à trouver cette première ressource et attend la facilitation des partenaires du parc locatif public pour pouvoir accomplir sa mission.

- **Résultats probants**

Les seules attentes formelles concernent les modalités de subventionnement entre Housing first Liège et son bailleur de fonds. Ces modalités tiennent en compte les résultats et les impacts des projets.

« Au niveau pouvoir subsidiant, on a une convention qui est très claire, ils s'attendent qu'on mette autant de bénéficiaires en logement, qu'il y ait un renouvellement de situations ...un retournement au niveau de la population», un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Le seul pouvoir subsidiant de Housing first Liège c'est la Région wallonne. Cette convention fixe également le nombre d'usagers à accompagner par travailleur. Au départ celui-ci était fixé à 20 personnes par accompagnateur, mais après des négociations il a été réduit à 10 personnes par travailleur -équivalent- temps- plein.

- **Plus de financement**

Pendant plusieurs années, les acteurs de Housing first Liège attendaient une légitimité et un financement durable. En effet, alors que le financement était effectué sur une base annuelle, la politique Housing first a été récemment inscrite au Code wallon pour l'action sociale et de la santé (CWASS), ce qui traduit une légitimité d'action, un financement pérenne et une stabilité. *« C'est en mars 2019 que nous sommes rentrés officiellement dans le CWASS », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.*

Cependant, tous les acteurs rencontrés estiment que le montant octroyé n'est pas à la hauteur de la mission à accomplir.

« Nous on aimerait bien être subventionné beaucoup plus. L'enjeu il est là. L'objectif zéro sans-abrisme requiert beaucoup de moyens, nous on n'y est pas encore; maintenant je pense qu'on est sur la bonne voie », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

« Le budget actuel octroyé au projet spécifique Housing first dans chaque ville dont Liège est de 125.000 euros. Cela représente seulement 500.000 euros par an dans toute la Wallonie, alors qu'en Finlande le budget annuel consacré à Housing first est de 400.000.000 d'euros. Cela leur a permis d'élargir l'offre aux sans-abri qui n'ont pas de problème de santé. Ils appellent cela le Rapid rehousing⁵³ et ça marche évidemment. Ailleurs ils sont allés loin. En Ecosse ils font déjà du Housing first pour les jeunes. Il faut des moyens financiers pour faire tout ça», un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Pour une même politique avec un même objectif de zéro-sans-abrisme, les moyens sont extrêmement différents.

- **Inclusion effective dans le réseau**

Certaines institutions ne bénéficiant pas de financement de la part de Housing first Liège, ne se sentent pas incluses malgré leur appartenance au réseau. Aussi attendent-elles plus de collaboration et d'inclusion dans une logique intégrative.

⁵³ One of the key recommendations from the Group is a swift transition to a Rapid rehousing approach, including Housing First where appropriate. HARSAG has recommended that all local authorities should develop a Rapid rehousing Transition Plan by the end of the year and the Scottish Government has committed £21 million from the £50 million Ending homelessness together fund to support a move towards Rapid rehousing over the next two years. Social bite also recently launched a £3 million fund in partnership with Glasgow Homeless Network and the Corra Foundation to provide Housing First to 800 people across Glasgow, Aberdeen, Edinburgh, Stirling and Dundee.

But what exactly is Rapid rehousing, how does it differ from Housing First and what are local authorities being asked to do now?

The HARSAG recommendations emphasise the need for prevention of homelessness whenever possible but recognise that in some cases it cannot be avoided and there will always be some need for temporary accommodation. Rapid rehousing should be the default position for all households that do become homeless and have low or no support needs. Rapid rehousing means: a settled, mainstream housing outcome as quickly as possible; time spent in any form of temporary accommodation reduced to a minimum, with the fewer transitions the better; and when temporary accommodation is needed, the optimum type is mainstream, furnished and within a community.

The Rapid rehousing approach will require a move away from the 'tenancy readiness' culture and language and removal of barriers to accessing some social housing such as rent in advance or requiring detailed tenancy histories. Where support needs are identified, these should be addressed in the person's own settled home. For households with multiple and complex needs, Housing First should be offered.

http://www.cih.org/news-article/display/vpathDCR/templatedata/cih/newsarticle/data/Scotland/Tackling_homelessness_through_Rapid_Rehousing

« *Pour moi nous n'avons pas encore intégré le réseau Housing first Liège. En effet le projet Housing first s'est positionné dès le départ comme si on n'existait pas* », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first Liège.

« *Leur positionnement hiérarchique ne nous a pas permis d'être en partenariat avec eux; nous avons ouvert nos portes pour un partenariat opérationnel mais ils ne sont jamais venus* », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

3. Fonctionnement du réseau et ses actions

Il faut comprendre que Housing first Liège s'insère dans la politique élargie de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté à Liège.

« *Housing first est d'abord une modalité d'accompagnement social* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

En plus de l'accompagnement quotidien des sans-abri, les actions qui ont été menées par le réseau concernent la coordination, la facilitation de l'accès au logement, l'accompagnement médico-social des sans-abri, la formation des travailleurs sociaux, la mutualisation des compétences et le plaidoyer.

En 2019, l'équipe de Housing first Liège accompagne 13 hommes et 5 femmes. La moyenne d'âges des locataires est de 48ans. En moyenne, les usagers ont passé plus de quatre ans et demi dans la rue avant d'intégrer un logement. Le revenu mensuel moyen est de 894 euros et les ressources de revenus sont diversifiées, (Housing first, 2018).

« *Parmi tous nos bénéficiaires il n'y a qu'une personne qui a fini son école secondaire* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège. Cela pose la question de savoir s'il n'y aurait pas de lien direct entre l'échec scolaire et le sans-abrisme.

Tableau 7 : Nombre de bénéficiaires selon les sources de revenus

CPAS-RIS	Mutuelle	SPF	Pension
8	6	2	2

Source : tableau reconstitué par l'auteur sur base des données issues du rapport d'activités de Housing first Liège 2018-2019.

La coopération est le leitmotiv du fonctionnement du réseau Housing first Liège. Nous allons, d'une part, tenter de saisir les actions qui sous-tendent cette coopération, et d'autre part, voir si les conditions de réussite du travail en réseau telles que formulées par Le Boterf (2018), sont rencontrées. Cette approche requiert de grouper les actions du réseau en quatre catégories ci-après :

3.1. Vouloir coopérer

Vouloir coopérer renvoyant au fait d'être motivé pour entrer en relation avec les autres et accepter de partager avec eux une partie de son savoir, de son expertise et de son pouvoir en vue d'atteindre un but commun, il va donc être question d'appréhender ce que la coordination met en place pour inciter et motiver les acteurs du réseau à coopérer. Pour ce faire, nous allons prendre comme points de référence le partage des enjeux collectifs, la visibilité de la valeur ajoutée collective et individuelle, la convivialité, la confiance et la solidarité, la valorisation de l'autre et les mesures d'encouragement.

- **Adhésion et visibilité de la valeur ajoutée**

Avant l'avènement de l'approche Housing first à Liège, les protagonistes, dont l'ex-coordonateur du RSPL, ont organisé une campagne de sensibilisation des acteurs existants, l'objet était de les rassurer étant donné que toute nouvelle pratique peut faire craindre des effets de concurrence susceptibles de freiner l'adhésion.

« L'ex-coordonateur du RSPL nous a tous informé qu'ils allaient essayer le Housing first pendant une année », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Cependant, le discours qui accompagnait la mise en œuvre du projet pilote a entraîné une certaine réticence, d'où l'adhésion au réseau Housing first Liège a été progressive. *« Au début ça n'a pas été évident parce que nous avons un peu insufflé un paradigme de remettre un peu en question tous ces projets d'urgence sociale. Ce n'est pas anodin, on vient avec un autre modèle en disant qu'on va sauver le monde, on va sortir tous les sans-abri de la rue... c'était*

un peu le message qui était lancé à l'époque, en disant on est la solution pour mettre fin au sans-abrisme », un membre du comité de pilotage de Housing first Liège.

Cette crainte s'est vite dissipée grâce au travail du RSPL et à l'adaptation du discours qui mettait en avant les moyens humains et financiers très limités ainsi que le caractère spécifique du public visé par la politique Housing first. *« Au début il y a eu un petit chamboulement institutionnel mais l'objectif du relais social c'est de mettre en réseau les acteurs sociaux tant public que privés. Il a fallu relativiser le discours, donc remettre un peu dans la balance les moyens qui sont octroyés au projet, le public cible ce n'est pas tous les sans-abri, ... Rassurer un peu les acteurs, ils sont là depuis des années ils font le boulot et ça marche », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.*

La campagne de sensibilisation et de mobilisation s'est poursuivie durant plusieurs mois. *« En une année j'avais rencontré tous les acteurs pour leur présenter le projet et ses objectifs », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.*

La première motivation des acteurs qui ont rejoint le réseau était et reste l'envie commune d'aider un public précarisé conformément aux objets sociaux et aux missions des institutions impliquées.

« L'incitant c'est à la base le travail social, médical, l'envie de travailler avec l'humain », une accompagnatrice sociale.

L'autre enjeu c'est le besoin de résilience collective face à l'essor de la précarité et de la pauvreté d'une manière générale et à la complexification du sans-abrisme en particulier, sans oublier les coûts en soins de santé occasionnés par cette situation. D'une part, cela s'exprime à travers le consentement à mettre fin à la rivalité interinstitutionnelle autour de la chasse au rare logement abordable.

« L'objectif était de capter le logement sans mettre en concurrence nos différents bénéficiaires », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

D'autre part, la quête de l'efficacité et de l'efficience illustre aussi ce besoin de résilience collective.

En effet, ces deux critères ont été souvent évoqués par plusieurs de nos interlocuteurs.

« *A Liège et dans tout le pays la situation socio-économique se détériore [...], le travail en réseau ça marche. Seul on ne peut plus faire grand-chose* », un responsable des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège. Selon les acteurs, l'efficacité renvoie aux résultats atteints par rapport aux objectifs alors que l'efficience fait référence à l'économie des ressources engagées pour arriver à ces résultats.

« *On peut dire que ISoSL a besoin de désengorger ses hôpitaux en vue de créer de la place pour accueillir de nouveaux patients* », un acteur du captage de logement à Liège. A côté de cette considération institutionnelle de la visibilité de la valeur ajoutée, les acteurs ont également une vision plus élargie.

« *Pour les travailleurs médicaux, ils ont intérêt à ce que les gens sortent de la rue le plus rapidement possible car la rue ça abime beaucoup la santé* », une accompagnatrice sociale.

Bref, l'adhésion au réseau a été suscitée par le partage des enjeux collectifs entre les institutions sociales liégeoises. Ce sont ces mêmes enjeux qui garantissent la visibilité de la valeur ajoutée collective et individuelle des partenaires du réseau.

- **Convivialité, confiance et solidarité**

L'adhésion aux mêmes valeurs inhérentes à la mission sociale a créé un terreau fertile à la confiance, la convivialité et la solidarité au sein du réseau, qui, tire également profit de la proximité physique et géographique des acteurs.

En effet, les gens se connaissent et se côtoient au quotidien car trois des institutions membres du réseau partagent le même bâtiment. Celles-ci sont le RSPL, le projet Housing first et le service de captage de logement.

Les acteurs se rencontrent dans des réunions hebdomadaires pour faire un état d'avancement des travaux et des ajustements mutuels. Lors de ces réunions, différents problèmes sont exposés ainsi que des solutions apportées. C'est ce que Le Boterf (2018) appelle la « fonction miroir » du réseau.

Hormis des pauses cafés partagées, il n'y a pas d'autres rites collectifs à cause des agendas surchargés et de la mobilité de l'accompagnant caractéristique de l'approche Housing first. En revanche, le partage se poursuit même en dehors du cadre professionnel et formel. « *Le travail ne s'arrête pas ici, les échanges continuent même à la maison s'il y a besoin* », un acteur du captage de logement.

Au sein du réseau Housing first Liège, la confiance mutuelle fait partie des principes du travail quotidien. « [...] *on fonctionne tous sur base de confiance* », un acteur du captage de logement.

Le réseau ne cesse d'attirer et de fidéliser de nouvelles institutions. Celles-ci font confiance sur base de ses résultats. « *Ils voient que ça fonctionne et surtout ils voient les résultats* », une accompagnatrice sociale. Ces résultats sont plutôt d'ordre qualitatif. « *Il y a des sans-abri qui ont passé dix, quinze ans de rue, toxicomanes, problèmes de santé mentale, avec plusieurs expériences de logement qui se sont toutes soldées en échec, pour qui personne ne voyait d'issue, et puis ils voient que les années passent et qu'ils sont toujours en logement chez nous et que ça tient quoi. La confiance vient de là aussi* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Par ailleurs, les acteurs ont développé des liens de solidarité au sein du réseau. En effet, ils ont leurs personnes ressources dans chaque institution, ainsi quand ils ont besoin d'information ou d'intervention extérieure, ils font directement appel à ces personnes-là. « *La solidarité est indispensable dans le cas de Housing first, on est une petite équipe, on ne fait pas de miracle, le principe c'est d'aller chercher de l'aide là où on en a besoin afin qu'on puisse aider la personne en difficulté* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Cette solidarité au sein du réseau interinstitutionnel est facilitée par des relations interpersonnelles des acteurs.

« *On est dans une réalité de réseau où il y a d'abord les relations interpersonnelles, on ne va pas se mentir* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

En plus des compétences relationnelles individuelles, c'est cette proximité physique, intellectuelle et idéologique qui accentue la convivialité, la confiance et la solidarité au sein du réseau.

- **Valorisation des contributions individuelles et mesures d'encouragements**

Les différents rapports d'activités du réseau ainsi que nos échanges avec les partenaires mettent en exergue les spécificités et les apports des institutions partenaires, d'où il n'y a pas de risque d'anonymat. « *En tant que partenaires de la campagne proprio solidaires venue de Caritas, nous ne pouvons que nous ravir du lancement de cette nouvelle initiative pouvant*

nous ouvrir d'autres perspectives en matière de logement », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

La volonté de valoriser les expertises individuelles se manifeste également en dehors du discours des membres du comité de pilotage du réseau. « *Chaque partenaire est une pièce du puzzle* », un acteur de captage de logement à Liège.

L'autre facette de la valorisation c'est la responsabilisation des partenaires. En guise d'exemple,

le dispositif fait appel à l'expertise des institutions de première ligne pour identifier les bénéficiaires potentiels.

En effet, en ce qui concerne les demandes de prise en charge, seules les candidatures parrainées par les institutions partenaires du réseau sont éligibles. Les candidatures spontanées n'étant pas traitées, elles sont référées auprès des partenaires. « *Nous n'accueillons que les gens envoyés par nos partenaires* », une accompagnatrice sociale.

Quant aux mesures d'encouragement, elles se manifestent d'abord à travers des efforts pour assurer la disponibilité des moyens d'action dont le logement.

« *Je dirais que ce qui motive principalement les acteurs du réseau c'est d'avoir une offre de logement disponible* », un acteur du captage de logement à Liège.

Cependant, la disponibilité des travailleurs joue un rôle essentiel dans l'encouragement des acteurs du réseau.

« *Je dirais que ce qui encourage principalement les acteurs c'est la disponibilité des travailleurs de l'équipe. On est autant disponibles pour le bénéficiaire, pour aller en visite chez lui, pour l'accompagner mais aussi on est disponibles pour le partenaire c'est-à-dire qu'on accompagne les usagers au rendez-vous, qu'ils sont à l'heure, qu'ils ne ratent pas leur rendez-vous, on a déjà fait tout un travail préalable avant qu'ils ne se présentent à leur entretien, pour un partenaire c'est un travail de moins à faire* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Les enjeux financiers ont également un rôle à jouer dans la valorisation et l'encouragement des acteurs.

« *Il ya aussi des équivalents temps plein qui se libèrent, peut-être des financements aussi qui peuvent être intéressants pour les partenaires* », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Néanmoins, parmi les partenaires, il y' en a qui ne perçoivent pas de fonds de la part du réseau.

« *Je ne reçois pas d'argent de la part de Housing first* », un responsable d'une institution membre du réseau Housing first.

Le réseau dispose donc de différentes formes de valorisation et d'encouragement des acteurs. Grosso modo, tout en valorisant l'accomplissement de la mission collective, le réseau reconnaît les contributions singulières des institutions partenaires.

3.2. **Savoir coopérer**

- **Formation mutuelle et boucles d'apprentissage**

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. Les premiers apprentissages concernaient les pratiques de captage de logement où chaque institution partageait son savoir-faire. En plus du captage de logement classique, les méthodes qui ont été explorées sont le bail glissant et la campagne propriétaires solidaires. « *La campagne propriétaires solidaire qui nous vient de Caritas va nous permettre d'atténuer le problème de manque de logement* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Toujours en interne, les travailleurs sociaux ont bénéficié d'une série de formations dans le but de les outiller en matière d'accompagnement social. Il s'agit des formations spécifiques à l'approche Housing first dans la lutte contre le sans-abrisme. « *Housing first a ses propres principes, nous avons donc dû former le personnel pour que chaque principe soit respecté* », un membre de la coordination de Housing first.

D'autres formations concernent la gestion de la précarité et de la pauvreté d'une manière générale.

« *Nous avons organisé des cycles de formations pour les travailleurs sociaux en les spécialisant en accompagnement en logement en faveur des gens précarisés souvent non-*

autonomes, les sans-abri, les migrants », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Par ailleurs, le réseau a prévu un créneau pour les formations plus générales des acteurs. Le personnel de Housing first bénéficie des formations organisées par la province de Liège sur les thématiques diversifiées comme la prévention et la gestion des conflits, la législation sociale,...

« J'ai bénéficié d'une formation sur l'assertivité pour pouvoir communiquer efficacement », une accompagnatrice sociale.

En dehors de Liège, les acteurs du réseau participent à des immersions, des formations, des interventions, dans un objectif formatif et de travail en réseau. Celles qui sont relatées dans le rapport d'activités de Housing first de 2019 sont les suivantes :

Interventions Alfa parentalité

Organisées par le Centre Alfa, un des partenaires privilégiés du projet, elles visent la problématique des assuétudes et la question de la parentalité.

Interventions soutenues et organisées par la Fondation Roi Baudouin

Destinées aux travailleurs de terrain, ces interventions abordent les problématiques liées à l'accompagnement social en logement en proposant des pistes de réflexions, des échanges entre travailleurs et des ateliers formatifs.

Projet précarité santé mentale

Ce projet auquel participent les acteurs de Housing first, consiste à la mise en réseau des travailleurs de services connaissant et intervenant dans une même situation et travaillant dans le secteur de la lutte contre la grande précarité.

Plateforme Housing first Belgium

Cette plateforme est le lien national entre les différents projets Housing first. Hormis des pratiques spécifiques à l'approche Housing first, des thèmes transversaux tels que la lutte contre la précarité et la pauvreté y sont également abordés tous les trimestres.

Formation en soins de plaies

Elle est destinée aux infirmières mais aussi à un public plus large d'acteurs sociaux dont ceux de Housing first Liège.

Erasmus+

Le Housing first lab a proposé à l'ensemble des travailleurs des différentes équipes belges de partir à la rencontre de leurs homologues européens. Grâce à une bourse européenne Erasmus+ couvrant l'ensemble des frais de déplacement à l'étranger, les équipes Housing first de Milan, Marseille et Lisbonne ont été rencontrées par les liégeois. Deux rencontres sont encore programmées pour les mois d'octobre et novembre 2019.

Hormis ces formations, l'apprentissage passe aussi par des réunions de concertation pluridisciplinaires organisées par le comité d'accompagnement de Housing first Liège. Ces réunions ont entre autres fonctions de faire de l'auto-évaluation sur base du bilan de fonctionnement, de tirer les leçons d'expérience et de mettre à jour les plans d'action.

- **Méthodes de travail collaboratif**

Au sein du réseau, plusieurs réalisations illustrent les méthodes de travail collaboratif.

Le défaut de logement étant l'une des préoccupations majeures des acteurs liégeois, le réseau a mis en place diverses initiatives de captage de logement. *« En 2016, nous avons créé un système de captage en réseau : C'est une démarche institutionnelle assez forte incluant le Bourgmestre, les CPAS, et ensemble nous avons envoyé 4.000 courriers aux multipropriétaires, c'est-à-dire ceux qui ont plus de 5 logements à louer. C'est une démarche proactive pour la recherche de logement »*, un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Toujours dans le cadre d'amélioration d'accès au logement, les institutions collaborent aussi dans la sensibilisation et la mobilisation des propriétaires à travers la campagne propriétaires solidaires. *« Nous participons à la campagne propriétaires solidaires avec CRIPEL, ISoSL, Caritas, le RSPL, le projet Housing first, ce réseau s'est créé à partir du plan de cohésion sociale, l'objectif étant de capter le logement sans mettre en concurrence nos différents bénéficiaires »*, un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Le processus d'identification et de sélection des usagers s'inscrit également dans une démarche

collaborative. « *Le dispositif fait appel à l'expertise des institutions de première ligne pour identifier les bénéficiaires* », un membre de la coordination de Housing first.

En plus de la collaboration, il y a également une forte complémentarité des acteurs pour mener à bien les opérations ponctuelles. « *Quand je finis la négociation avec le propriétaire et si c'est le CPAS qui doit assurer la caution, alors Monsieur logement doit aussi passer vérifier la conformité du logement pour éviter les marchands de sommeil par exemple* », un acteur de captage de logement.

Cette complémentarité axée sur la solidarité se manifeste également lors de la gestion des problèmes spécifiques à l'instar du retard de paiement de loyer. « *Alors s'il y a un retard de paiement on est là pour agir, par exemple établir un plan d'épure pour que la personne puisse payer en trois ou quatre mois, qu'on puisse arranger les choses quoi* », un acteur de captage de logement.

Donc les plans stratégiques, les actions ponctuelles et quotidiennes ainsi que la gestion des problèmes, se font d'une manière collaborative, complémentaire et en réseau.

- **Conception d'outils en commun**

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.

Guide d'opérateurs sociaux

C'est une brochure contenant les coordonnées complètes des acteurs sociaux liégeois œuvrant dans le domaine de logement. Cet outil qui a été publié en 2016 avec le soutien de la Wallonie, a pour but d'inventorier toutes les offres de logement disponibles, identifier les partenaires potentiels du réseau et de faciliter le travail des acteurs quant à la recherche des solutions en matière de logement. « *Nous avons donc créé un guide des opérateurs que voici, pour faciliter l'accès en matière de logement. En effet, il y avait des cas de discrimination au logement et une forte concurrence suite à la forte demande des étudiants qui eux sont accompagnés de leurs parents qui se portent garants. Nous avons donc lutté pour faciliter*

l'accès au logement aux populations les plus précarisées », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Guide méthodologique

Il s'agit d'un livret intitulé : *Méthodologie : Produire un diagnostic partagé du territoire. A la recherche de la cohésion sociale*. Ce guide qui a été conçu en 2018, à l'initiative du Plan de cohésion sociale, et au bénéfice des acteurs liégeois dont ceux du réseau Housing first, est outil méthodologique qui traite de la thématique de cohésion sociale. « *Housing first fait partie des politiques de cohésion sociale* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Formulaire unique de demande de logement

C'est un outil par lequel commence la procédure de sélection des bénéficiaires de Housing first. Après une pré-analyse du besoin du candidat, ce formulaire est rempli et puis il est envoyé au capteur logement. Outre le nom de l'usager, le formulaire reprend les conditions d'éligibilité ainsi qu'un rappel des engagements des partenaires sollicitant la prise en charge. « *Chaque partenaire du réseau utilise le même document. Il doit préciser la taille du logement recherché, dire si c'est pour une personne ou pour une famille et donner des informations sur les délais* », un acteur de captage de logement.

Outre la facilitation du travail des acteurs du réseau et l'harmonisation des pratiques, les outils proposés s'inscrivent dans une démarche proactive de recherche de partenariat du réseau Housing first.

Base des données des bénéficiaires

Dans le respect de la confidentialité et de la vie privée, en vue de faciliter la prise en charge de qualité, une base de données commune est en cours de construction en partenariat avec ISoSL. « *C'est là qu'on voit que le travail en réseau est important, avec ISoSL on travaille sur une fiche bénéficiaires santé mentale* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Ce projet consiste à tenter d'identifier tous les sans-abri qui sont dans la rue et qui sont susceptibles de fréquenter des urgences psychiatriques, en vue de consolider, d'une manière proactive, quelques informations sur eux. Le projet permettra le partage d'informations au sein du réseau et facilitera le travail des professionnels de la santé quant à la prise en charge

sur mesure. « *Il faut pouvoir faire un petit débrief quoi. Comme ça les médecins ne vont pas faire tout le travail à partir de zéro* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

- **Capitalisation**

Alors que la capitalisation générale sur le fonctionnement du réseau est assurée par le comité d'accompagnement, chaque institution partenaire organise des réunions hebdomadaires de suivi dont les issues sont compilées dans des rapports périodiques d'activités qui servent de base à la capitalisation annuelle. « *Lors de nos réunions hebdomadaires, nous évoquons des problèmes rencontrés ainsi que des solutions apportées et qui marchent* », une accompagnatrice sociale.

Un autre outil de capitalisation c'est un rapport produit à la fin du cycle des différents voyages d'études organisés par le Housing lab et financés par Erasmus+, afin de valoriser les enseignements de ce programme d'apprentissage. « *Chaque séjour fait l'objet d'un rapport présenté lors des assemblées générales de Housing first en présence du Président du SPP-IS* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Cette capitalisation a une visée stratégique liée à la volonté de promouvoir les pratiques du Housing first. « *Ces documents vont inspirer d'autres communes qui vont probablement se lancer dans la pratique du Housing first* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

La capitalisation d'expériences acquises y est progressive et porte sur les risques, les actions, les résultats obtenus. Toutes ces informations sont compilées dans un rapport élaboré en fin d'année. On distingue deux niveaux hiérarchiques de capitalisation à savoir : le niveau de pilotage du réseau et celui des acteurs de terrain. La capitalisation au sein du réseau Housing first Liège a également deux finalités essentielles dont celle d'être un outil d'amélioration des pratiques internes d'accompagnement social des sans-abri à Liège et celle de garder la trace des expériences susceptibles d'aider les futurs projets de Housing first dans d'autres localités.

3.3. Pouvoir coopérer

- **Indicateurs de performance collective**

Les instruments de pilotage qui servent à mesurer le degré de réalisation des objectifs que s'est fixé le réseau ont été simplifiés. Le premier indicateur de performance du réseau c'est le

taux annuel de maintien des usagers en logement. « 90% des usagers sont toujours en logement; c'est un indicateur de succès », souligne un acteur de captage de logement.

Cependant, dans un contexte où l'offre de logement est un facteur limitant, l'autre indicateur de succès et de confiance est le pourcentage des propriétaires qui proposent un deuxième logement. « Si les propriétaires sont contents, ils nous proposent un second logement, cela représente 75% des cas », indique un acteur de captage de logement.

Par ailleurs, dans le souci de justifier la pertinence du projet, les travailleurs de Housing first ont pris l'habitude de produire des rapports non seulement qualitatifs mais aussi quantitatifs des interventions quotidiennes. C'est donc un héritage de la phase pilote du projet où il fallait tout comptabiliser afin de pouvoir mesurer notamment l'intensité de l'accompagnement et l'efficacité de la politique Housing first. « Pendant la phase expérimentale on devait noter tous les coups de fils, toutes les démarches qu'on faisait et on le fait toujours », une accompagnatrice sociale.

Certains indicateurs quantitatifs sont repris dans le tableau ci-dessous :

Tableau 8 : Indicateurs de performance du réseau Housing first Liège entre juillet 2017 et juin 2018

Visites à domicile effectuées	Contacts interinstitutionnels	Réunions de concertation autour de l'utilisateur	Accompagnements dans les démarches	Interventions santé	Appels téléphoniques	Interventions des éducateurs de rue
778	984	49	751	531	8.168	62

Source : rapport d'activités de Housing first de 2019.

Commentaires

Les visites à domicile sont au cœur de la philosophie du projet. La disponibilité des travailleurs à domicile et leur mobilité favorisent une relation de confiance et permettent la construction de la relation d'aide. « L'intensité des visites est corrélée à l'autonomie des locataires. Sauf exception, moins le travailleur se déplace à domicile plus la personne est autonome. La régularité des visites est donc considérée comme un indicateur d'autonomie

des locataires », une accompagnatrice sociale.

Les contacts institutionnels reflètent des visites effectuées principalement au bureau. Ils témoignent du travail réalisé avant et après les contacts avec les usagers. Ils facilitent les démarches et permettent une bonne transmission de l'information.

« Les réunions de concertation se font autour de l'usager, en sa présence ou pas », une accompagnatrice sociale. Ces réunions sont indissociables du travail en réseau. Il revient au travailleur référent de concerter les intervenants impliqués dans le suivi du locataire. Les objectifs sont multiples entre autres, familiariser les intervenants, diffuser l'information, fixer des objectifs en matière d'insertion sociale.

« Les accompagnements sont indispensables dans la plupart des situations. Premièrement pour des aspects pratiques comme les déplacements, pouvoir se présenter en temps et en heure. Deuxièmement, ils permettent de renforcer l'usager dans sa démarche d'insertion et de diminuer l'anxiété liée à celle-ci. Troisièmement, c'est un outil indispensable pour l'accompagnateur qui peut d'une part porter un regard sur le comportement des locataires face aux institutions (craintes, stress, expression, ...) et d'autre part, être à la source de l'information pour pouvoir ensuite la vulgariser aux bénéficiaires. Enfin, ils favorisent aussi le travail en réseau. Le retour de l'ensemble des intervenants rencontrés est dans la majeure partie des cas très positif », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Les interventions santé englobent toutes les visites à domicile et les accompagnements vers l'ensemble des structures médicales.

Les contacts avec les usagers font référence aux appels téléphoniques. *« Ils sont ici largement sous-estimés. Il est difficile de comptabiliser l'ensemble des contacts téléphoniques tant les travailleurs peuvent être sollicités à certains moments comme en période de crise »,* un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

La rubrique « contacts téléphoniques » répertorie uniquement les appels faits à l'initiative des travailleurs. Elle sert à donner un aperçu de l'intensité des accompagnements.

Quant aux interventions des éducateurs de rue, il s'agit de l'équipe du RSPL qui est en contact permanent avec le réseau. *« Ces travailleurs de rue sont une source d'informations importantes pour l'équipe Housing first, mais pas seulement. Ils peuvent également intervenir dans des suivis en réalisant un accompagnement, une visite à domicile. L'équipe Housing*

first intervient chaque semaine à la réunion d'équipe pour informer et se tenir informé de l'état des usagers », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

- **Architecture des compétences et règles de fonctionnement**

Le réseau a un organe officiel qui est le comité d'accompagnement qui se réunit deux fois par an en présence des principaux partenaires dont le CPAS, le CHR, le département wallon de l'action sociale et le département wallon de la santé, qui ensemble évaluent le projet et en donnent l'orientation. *« Ensemble ils évaluent les activités, les finances, ils sont là pour nous aiguiller et nous aider dans la bonne gestion du projet »*, un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

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 claire répartition des responsabilités, d'où chaque membre a un rôle précis à jouer dans le réseau.

Ainsi, la coordination est assurée par un comité de pilotage composé des responsables des institutions partenaires. C'est le même comité qui définit le cahier des charges et en supervise la mise en exécution. *« Ce sont les chefs qui se réunissent et font l'état des lieux du projet à une date précise »*, une accompagnatrice sociale.

Le service d'accompagnement socio-administratif est composé d'un coordinateur social et d'une accompagnatrice sociale. *« C'est le service d'accompagnement qui assure notamment la mise en logement »*, une accompagnatrice sociale.

Le service de captage de logement est composé d'un capteur et veille à la disponibilité des logements salubres et moins chers. Ce service collabore étroitement avec tous les services de première ligne et en particulier Monsieur logement du CPAS de Liège qui doit vérifier la conformité et la salubrité.

Le service médical est composé d'une infirmière qui collabore avec l'équipe médicale de l'UMPS-CHR la Citadelle ainsi que des maisons médicales et des médecins traitants. *« On travaille étroitement avec le Case manager du CHR; c'est un professionnel qui est en charge des patients très difficiles, très précaires. Ça part de l'hôpital. Il doit faire le point sur l'état de santé de la personne et essaie d'identifier la personne en s'appuyant sur les acteurs du*

réseau. Il y a un psychologue et psychiatre qui viennent une fois par mois », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

D'une manière générale les règles de fonctionnement obéissent aux huit principes fondateurs de l'approche Housing first tels que décrits en annexe de ce mémoire.

- **Dispositifs de communication et information**

Le réseau a mis à disposition des acteurs, des supports documentaires et des technologies modernes de communication. Les acteurs communiquent principalement par mail et par téléphone.

En dehors des réunions régulières du comité de pilotage aussi appelé le comité d'accompagnement, des réunions hebdomadaires de suivi sont prévues pour assurer la communication au sein de chaque institution.

Avant tout partage d'information au sein du réseau, chaque professionnel évalue ce qu'il estime nécessaire de partager dans le respect des relations qu'il entretient avec l'utilisateur. Il tient également en compte des garanties qui lui sont données de ce qui sera fait de cette information. Autrement dit le partage d'information au sein du réseau Housing first considère, en amont, la qualité relationnelle avec l'utilisateur et l'impact de l'information une fois lâchée. Certains usagers supportent mal que les informations les concernant soient partagées.

« Tous les partenaires n'ont pas les mêmes infos tout le temps. On transmet les infos dans le cadre du secret professionnel partagé. Ce qui n'est pas utile à la personne on ne transmet pas. Il faut l'accord de la personne pour transmettre les infos », une accompagnatrice sociale.

Le partage d'informations est une opération strictement sélective vu qu'il existe de munis réseaux ponctuels ou permanents autour de chaque usager. *« C'est vrai qu'on a des adresses de référence mais chaque usager a pratiquement son réseau », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.*

C'est donc un exercice d'équilibre entre la nécessité professionnelle, le besoin et le consentement de l'utilisateur. Cet exercice présente un caractère rationnel. En effet, selon les acteurs, le partage d'information doit aboutir à une consultation et à une prise de décision collective en faveur de l'utilisateur.

- **Coordination et ingénierie concourante**

Le réseau accorde une grande importance à la coordination des acteurs et des activités.

« Quand j'ai commencé ce travail, il n'y avait pas de coordination entre les opérateurs publics et privés. Elle avait disparu », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

En effet, il y a un effort de rassemblement et d'agencement harmonieux des partenaires dont les expertises diverses sont susceptibles de concourir à l'atteinte des résultats prévus. Dans cette optique le réseau attend mettre en valeur les innovations des partenaires en matière de captage de logement en tant que point de départ du processus d'intégration.

Le recours aux propriétaires solidaires et au bail glissant figurent parmi les options explorées.

« Housing first c'est l'idée de favoriser l'intégration sociale par le logement. En effet nous n'avons que deux options : AIS c'est une modalité qui a un coût pour le propriétaire, Habitat service c'est l'APL qui signe le bail avec les propriétaires puis pas à pas le fait glisser vers les usagers. C'est ça le bail glissant », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Par ailleurs, l'équipe de coordination affiche une réelle volonté d'élargir le réseau. Concernant le captage de logement, Housing first compte impliquer davantage d'institutions membres du réseau en vue d'opérationnaliser plus d'options. *« En 2017-18, le capteur logement était la seule et unique source d'accès au logement pour le projet Housing first. Pour cette nouvelle année, le dispositif devrait bénéficier des logements captés grâce à la campagne propriétaires solidaires inspirée par Caritas »,* un membre de la coordination de Housing first.

Les logements actuels proviennent tous du parc locatif privé, aussi le réseau poursuit-il ses efforts de mobilisation du parc locatif public. *« Nous avons organisé des réunions avec les gens du parc public notamment le logis social de Liège pour essayer de négocier des logements au profit des sans-abri. Nous leur avons demandé de disponibiliser quelques logements, de tester pendant un an, puis de capitaliser avant d'institutionnaliser. Nous attendons toujours la réponse »,* un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

La mobilisation concerne également les instances administratives dont la Ville de Liège.

« *Nous avons discuté de ce grand problème avec le Bourgmestre, les négociations continuent* », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre le sans-abrisme à Liège.

- **La mutualisation des compétences**

Le concept de mutualisation suppose la mise en commun de compétences ou de moyens et a pour objet de faire des économies tout en favorisant la coopération des acteurs. Ainsi, dans le cas de Housing first Liège, elle se formalise d'une part, par la communication, la participation et la coopération entre des institutions et d'autre part, par des transferts, la finalité étant de faire mieux avec moins.

A l'instar de Le Boterf (2018), les acteurs rencontrés définissent la compétence comme le savoir-agir. La mutualisation des compétences s'accompagne d'une mutualisation des moyens tels qu'une mise à disposition du personnel, et c'est le cas de l'UMPS qui détache ses psychologues dans le réseau, la création d'un service commun en l'occurrence celui du captage de logement, ainsi que la mise en commun du matériel et un groupement de commande de biens entre le RSPL, le projet Housing first et le service de captage de logement qui d'ailleurs partagent le même bâtiment.

« *Nous avons organisé une mutualisation des compétences de tous les acteurs concernés pour assurer la coordination du captage de logement* », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

L'un des défis majeurs du réseau étant de trouver des logements à prix abordable, chaque institution apporte son expertise pour faciliter le captage de logement.

« *Le dispositif comprend plusieurs acteurs ayant chacun un rôle à jouer. Nos actions sont complémentaires* », un membre de la coordination de Housing first.

Housing first est un creuset de compétences mutualisées. Celles-ci se déclinent principalement en compétences en soins de santé, accompagnement social, en captage de logement et en travail social communautaire.

Différents enjeux animent cette mutualisation à savoir opérationnaliser la politique de mise en logement d'abord tout 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 acteurs de lutte contre la précarité et la pauvreté dont le sans-

abrisme est un axe privilégié en considération des réalités socio-économiques et besoins liégeois.

- **Instances de régulation**

En cas de conflits internes au réseau, ils seraient réglés par le comité d'accompagnement, mais il existe également d'autres instances habilitées. *« Pour des situations qui nous posent problème on peut faire appel à l'équipe de l'UMPS, au niveau de la dynamique on pourrait demander à avoir des supervisions d'équipes pour la remise en question de chacun »*, une accompagnatrice sociale.

3.4. Faire progresser les façons de coopérer

- **Leçons de veille interne et externe sur la coopération**

Les leçons de veille tant interne qu'externe passent principalement par des évaluations. En interne du réseau, c'est le comité d'accompagnement qui évalue le projet.

« Ensemble ils évaluent les activités, les finances, ils sont là pour nous aiguiller et nous aider dans la bonne gestion du projet », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

La veille externe est effectuée par des experts de Housing first au niveau national.

« Pendant la phase expérimentale qui a été officiellement clôturée en juin 2016, il y avait une équipe d'évaluateurs venue de Bruxelles qui comparait l'évolution des usagers de Housing first avec celle des bénéficiaires de l'offre classique. Ces résultats ont ensuite été publiés dans le manuel : Osons le logement de Housing first Belgique », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

L'objet de ces évaluations était de mettre en évidence les conditions d'efficacité dont le principal indicateur est le taux de maintien en logement qui démontre la capacité des sans-abri à habiter, et d'efficacité qui établit le rapport coût-bénéfice du Housing first. *« Ces données ont servi de base dans la formulation des recommandations pratiques destinées aux acteurs qui veulent initier des pratiques Housing first »*, un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first Liège.

4. Relations de coopération au sein du réseau et identification des nœuds

Après avoir vu comment les institutions partenaires développent le vouloir coopérer, le savoir coopérer, le pouvoir coopérer et prennent des mesures pour faire progresser les façons de coopérer en vue de construire la compétence collective, abordons maintenant quelques nœuds inhérents aux relations de coopération au sein du réseau Housing first Liège.

Rappelons que selon Le Boterf (2018), les relations de coopération sont primordiales dans la réussite de tout travail en réseau. Aussi identifie-t-il des problèmes récurrents qu'il faut prévenir pour construire la compétence collective efficace au sein du réseau dont le faisceau, le surplace, l'encombrement, la routine, la juxtaposition, le transfert réduit en transport, la prise de pouvoir, le pillage de succès et l'injonction paradoxale .

Durant les entretiens, nous essayions d'identifier les traces de ces différents problèmes mais ils sont très contrôlés par les efforts du réseau alors que d'autres comme le surplace et la routine le sont presque naturellement grâce au type de public concerné. Parmi les neufs dérives évoquées seules deux échappent au contrôle du réseau à savoir la juxtaposition dans les moindres mesures et l'injonction paradoxale.

Dans ce chapitre nous allons voir rapidement comment se passe ce contrôle des nœuds, avant d'aborder les deux problèmes en présence.

- **La routine**

Elle renvoie à la monotonie des actions, au manque de créativité et à l'ennui des acteurs. L'équipe de Housing first Liège est loin de s'ennuyer suite à sa créativité, la spécificité des cas à traiter et l'imprévisibilité des bénéficiaires. La créativité se manifeste dans les méthodes innovantes de captage de logement et dans la recherche incessante de nouveaux partenariats.

Le cas de chaque bénéficiaire est particulier et les acteurs adaptent leurs méthodes de travail à cette particularité. « *C'est de l'accompagnement au cas par cas, situation par situation* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

C'est aussi une approche axée sur le besoin des usagers, que ce soit l'accompagnement médical ou administratif. « *C'est en fonction de ce qu'ils amènent, alors on fait des démarches avec la personne* », une accompagnatrice sociale. Suite à cette approche mais aussi à la diversité des actions à mener, l'agenda n'est jamais figé. « *Ils touchent tous les mardis;*

quelqu'un peut avoir besoin d'aller faire ses courses, aller boire un verre ... c'est nous qui avons leurs cartes bancaires pour ne pas qu'elles se perdent, eux ils gardent leurs codes en tête », une accompagnatrice sociale.

« Mes journées ne sont jamais pareils, une personne peut perdre sa carte d'identité, on avance avec ce que la personne demande et les priorités du moment, quand il y a les changements d'adresse à faire eh bien c'est ce qu'on fait », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

« Les rendez-vous je les fixe au fur et à mesure, en fonction des démarches que les personnes ont à faire », une accompagnatrice sociale.

Quant à l'imprévisibilité des usagers, elle a été évoquée à plusieurs reprises. *« Une journée n'est pas l'autre, quand je commence le matin je ne sais pas ce que va être ma journée »*, une accompagnatrice sociale. La seule référence c'est l'horaire de travail mais il arrive aussi qu'il ne soit pas respecté pour faire face aux urgences éventuelles, d'où la flexibilité est de mise. *« Il faut être flexible ; il y a une structure quand-même, la structure est dans les horaires, c'est de 8 heures à 17 heures »*, une accompagnatrice sociale.

Cette flexibilité est d'autant plus nécessaire que des cas d'absence au rendez-vous sont envisageables. *« Des fois les personnes ne sont pas là, d'autres fois elles sont là, elles ne respectent pas forcément les rendez-vous. Ça dépend »*, une accompagnatrice sociale.

Quelques acteurs postulent que l'une des causes de cet absentéisme serait le manque d'intérêt des bénéficiaires à l'égard de certains services qui leur sont proposés. *« Il y a des personnes qui ont des dettes depuis des mois et des mois, quand on évoque la médiation des dettes ils ne veulent pas en parler, des gestionnaires de biens ils n'en veulent pas alors qu'il y en a qui disent : je veux vraiment un gestionnaire de biens »*, une accompagnatrice sociale.

Cependant la raison majeure évoquée par la plupart des acteurs c'est le fait que les bénéficiaires de Housing first auraient leur propre temporalité différente de la nôtre. *« Leur temporalité c'est souvent aujourd'hui et demain au grand maximum »*, un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Les acteurs ne sont pas frustrés par cette situation d'imprévisibilité et de manque de rigueur de la part des bénéficiaires, car ils ont développé de l'empathie et de la patience dans leurs pratiques quotidiennes. *« On fonctionne à la demande de la personne. Ça me plait bien moi. Il*

faut être empathique, patiente, je ne veux pas vous débiter toutes les qualités d'un travailleur social», une accompagnatrice sociale.

Le réseau Housing first Liège ne connaît donc pas de routine.

- **L'encombrement**

Cette notion renvoie soit à la surabondance soit à l'insuffisance des partenaires en termes d'effectif et de pertinence. Le réseau Housing first Liège s'est construit à partir d'une institution et compte pour le moment plus de 40 partenaires institutionnels.

« On travaille avec tous les partenaires du RSPL, tous les services de première ligne qui s'occupent de la précarité, de la santé mentale, de la consommation et de l'addiction, de la vente des meubles pas chers », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

« Nous travaillons avec le service de sécurité sociale puisque nous avons des usagers qui ont un handicap, un peu moins l'ONEM et le FOREM, plus les CPAS, l'OMP aussi pour des pensions, les pharmacies, les maisons médicales, les mutuelles, les administrateurs de biens, le MAA START qui est un service qui délivre de la méthadone », une accompagnatrice sociale.

On constate donc une certaine élasticité conjoncturelle du réseau qui est corollaire de l'approche Housing first. En effet, le réseau se construit en fonction des besoins de la personne. *« C'est vrai qu'on a des adresses de référence mais chaque usager a pratiquement son réseau », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.*

Chaque partenariat actuel est pertinent pour le réseau, il n'y a pas de surabondance par contre le partenariat public laisse à désirer.

- **Le transfert réduit au transport**

Le Boterf définit cette dérive comme un problème à deux facettes en lien avec la notion de « bonnes pratiques », caractérisé, d'une part, par le fait que les pratiques sont transplantées dans des environnements disparates sans sérieuse considération des spécificités locales, d'où les greffes ne prennent pas, de l'autre, qu'il y a aversion au dévalorisant « copier-coller ».

L'approche Housing first a ses principes universels mais qui doivent être adaptés aux réalités de terrain. Cela figure clairement dans les recommandations de Housing first Belgium et les acteurs de Housing first Liège l'ont compris.

« *Les recommandations au niveau national insistent sur le respect des principes et le choix raisonné des ajustements nécessaires selon les villes* », un membre du comité de pilotage de Housing first Liège.

« *Chaque ville a ses réalités socioéconomiques. On s'adapte au paysage. Par exemple ici il y a TADAM⁵⁴ alors qu'il n'y en a pas à Charleroi* », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Par ailleurs, l'implantation définitive de Housing first Liège a été précédée par un projet pilote dont la cohérence et la pertinence faisaient parties des critères de l'évaluation. Il n'y a donc pas de risque de greffage aveugle ni d'aversion à l'émulation.

- **La prise de pouvoir, le faisceau et le pillage**

Alors que la prise de pouvoir survient lorsqu'un des acteurs du réseau confisque à son profit le pouvoir, mettant ainsi sous sa dépendance les autres partenaires, on parle de faisceau lorsqu'il y a une totalisation du réseau par une institution. Quant au pillage, il désigne la situation où certains membres font passer les réussites du réseau comme étant leurs exploits personnels et, en revanche, attribuent au réseau leurs propres échecs.

Ces risques de dépendance et de totalisation ne sont pas sortis de nos entretiens. D'ailleurs nous pensons qu'ils sont absents puisque comme nous l'avons déjà vu, le comité de pilotage a inclus les responsables de toutes les institutions partenaires du réseau.

Il en est de même pour le pillage de succès, puisque, comme vu plus haut, le réseau en célébrant ses réussites, salue également les contributions individuelles des institutions partenaires.

- **Le surplace**

Il désigne une situation de paralysie qui résulte d'un déficit dans le pilotage du réseau. Il n'y a aucun déficit perceptible dans le pilotage du réseau Housing first Liège. En revanche il y a un sous-effectif des travailleurs. « *Ça fait seulement une année qu'on a une infirmière dans notre*

⁵⁴TADAM est un projet liégeois de traitement assisté par diacétylmorphine (DAM ou héroïne pharmaceutique). Ce projet, qui était en discussion à Liège depuis 1995, a fait l'objet d'un accord définitif en février 2007, date à laquelle les ministres fédéraux de la Santé publique et de la Justice ont annoncé le lancement de TADAM et l'octroi d'un budget. En 2007, les estimations établies par l'université de Liège ont dénombré entre 3.500 et 4.500 personnes dépendantes de l'héroïne de rue en Province de Liège, dont 1.600 à 2.100 pour la seule commune de Liège qui compte 200.000 habitants.

équipe, on s'est battu énormément pour l'avoir », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

« Moi je viens de rentrer de quelques mois de congé arrêt maladie, mon collègue s'est retrouvé tout seul et c'était très difficile pour lui ; maintenant il est en congé, il revient au début du mois prochain », une accompagnatrice sociale.

Ce sous-effectif amoindrit la marge de manœuvre du réseau en termes de prise en charge des personnes sans-abri.

« J'aurais une équipe de 10 personnes, moi j'accompagnerais 100. Au bout de 5 ans j'aurais fait le boulot ; mais la misère appelle la misère », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

D'autres acteurs sont revenus sur ce sous-effectif des accompagnateurs sociaux en le mettant en lien avec des pannes de communication qui en résulteraient.

« Pour moi c'est important de communiquer, d'échanger des informations quoi. Il y a des fois où l'on m'appelle pour me dire qu'il y a eu tel ou tel problème. Moi j'aimerais l'apprendre de la part du service, peut-être on aurait pu trouver des solutions », un acteur de captage de logement.

« Les gros problèmes arrivent quand il n'y a pas d'accompagnement. Moi alors je me trouve devant le propriétaire complètement démuni car je n'ai pas le service qui peut y répondre, le locataire est tout seul dans son logement il fait n'importe quoi », un acteur de captage de logement.

« Ce qui serait bien c'est que quand il y a des personnes qui n'ont plus besoin d'accompagnement, il faudrait qu'ils me préviennent. Ils ne le font pas chaque fois », un acteur de captage de logement.

- **La juxtaposition**

Ce problème renvoie à un manque d'interactions, de synergie et de cohésion, d'où le réseau devient une somme des tâches individuelles à l'instar du travail à la chaîne.

Quelques partenaires ont exprimé un manque d'intégration effective au sein du réseau.

« Pour moi, nous n'avons pas encore intégré le réseau Housing first Liège. En effet le projet Housing first s'est positionné dès le départ comme si on n'existait pas. Au départ ils ont dit c'est un petit projet avec une subvention du fédéral, ça ne va pas durer, tu vas voir dans un an ça n'existera plus. Autrement dit ne faites pas de vague on ne va pas tous ensemble travailler sur ce truc qui de toute façon va mourir », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

« Leur positionnement hiérarchique ne nous a pas permis d'être en partenariat avec eux ; nous avons ouvert nos portes pour un partenariat opérationnel mais ils ne sont jamais venus », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Cela veut dire que les activités de cette institution se développent à côté de celles du réseau alors qu'elle en est partenaire du moins dans certains projets. Donc, il y a une certaine juxtaposition.

- **L'injonction paradoxale**

Le Boterf (2018), appelle l'injonction paradoxale le scénario où les acteurs reçoivent une mission de réaliser une action ou d'adopter un comportement et qu'en même temps on les empêche de le faire, à travers notamment l'absence des moyens de pilotage et l'insuffisance de financement.

En effet, il existe à Liège un décalage flagrant entre l'ampleur des problèmes et des moyens disponibles. La motivation des travailleurs ne suffit pas pour faire face de manière efficace à cette situation de très grande précarité.

« On est dans un contexte de très grande précarité et les travailleurs sociaux prennent en charge des situations de plus en plus complexes. Les gens sont très motivés car ils adhèrent aux valeurs qu'ils défendent. Mais vu l'accroissement de la précarité, il faut des ressources humaines pour répondre à cette demande. Rien à faire. Sinon vu l'engagement énergivore, la charge trop importante, l'un des dangers c'est qu'ils risquent le burn-out », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Ce problème a été souligné par tous les acteurs rencontrés. Ils ont insisté sur le fait que la problématique de sans-abrisme de longue durée est très bien connue à Liège et que les solutions efficaces existent pour y remédier.

« La ville a un problème, on a un projet qui peut apporter une solution, en effet le Housing first bien mené doit avoir comme impact moins de nuisances dans la rue par une approche positive parce qu'on fait en sorte que les gens aient un logement mais aussi qu'ils se sentent bien et donc ils n'ont plus besoin d'avoir cette vie dans la rue », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

On distingue des problèmes liés au logement et ceux liés au financement. Ces derniers occasionnent l'insuffisance de ressources humaines.

« Nous faisons face à deux défis principaux : le manque de moyens humains, il manque des moyens pour assurer l'accompagnement social et le manque de reconnaissance et de moyens financiers », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

« Le budget actuel octroyé au projet spécifique Housing first dans chaque ville dont Liège est de 125.000 euros. Cela représente seulement 500.000 euros par an dans toute la Wallonie, alors qu'en Finlande le budget annuel consacré à Housing first est de 400.000.000 d'euros », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Au niveau du réseau Housing first Liège, il y a un décalage entre l'offre et la demande de prise en charge. Cette dernière serait en augmentation continue alors que les moyens financiers disponibles ne suivent pas.

« Au départ ils ont dit oui mais faites des micro-projets pilotes. Ils seront financés par la loterie nationale. Ça permet à peine de financer deux assistants sociaux et de ne prendre en charge qu'une vingtaine de personnes. Or la demande ne cesse d'augmenter », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Selon les acteurs, la principale solution c'est d'augmenter le financement car cela permettrait d'élargir l'équipe des accompagnateurs sociaux.

« Si on veut vraiment aider efficacement, il faut quatre fois plus de financement. Cela permettra d'élargir l'équipe des accompagnateurs et de prendre en charge plus de sans-abri qui ne cessent d'augmenter », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

« Parmi les 600 sans-abri enregistrés à Liège, 300 sont de longue durée. [...] Le calcul est simple il faut un accompagnateur par 10 bénéficiaires », un membre de la coordination du réseau Housing first.

L'autre problématique concerne le manque de logement aggravé par la non-coopération du parc locatif public liégeois. Pourtant cette option est opérationnelle dans d'autres villes notamment à Namur, Bruxelles et Charleroi.

« A Namur les réalités sont toutes autres, les usagers ont accès aux logements sociaux, ils travaillent aussi avec les AIS ce qu'on n'a pas encore ici », un acteur du captage de logement à Liège.

La dépendance à l'unique parc locatif privé fait que le réseau Housing first Liège ne prend en charge qu'un faible effectif de sans-abri de longue durée alors que la demande est de loin importante.

« On a plus de demandes de personnes qui veulent sortir de la rue que de logements », une accompagnatrice sociale.

Or, la ville souhaiterait mettre fin au sans-abrisme et disposerait des moyens pour atténuer la situation actuelle.

« La ville met la pression pour qu'on sorte les gens de la rue afin qu'il y ait moins de nuisance. C'est à eux comme institution de disponibiliser les logements. La ville a son parc de logement par la régie foncière qu'elle loue à des ménages moyens et le CPAS a un parc de logement qu'il loue à quiconque, pour moi la solution devrait venir de là », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Le réseau Housing first Liège est donc confronté à une injonction paradoxale en termes de logement, de financement et de moyens humains et cela limite ses actions inhérentes à la mission d'éradiquer le sans-abrisme sur le territoire liégeois.

5. Explication des nœuds par les acteurs (les causes et les effets sur le fonctionnement)

Dans ce chapitre, nous allons voir comment les acteurs du réseau Housing first expliquent les principaux problèmes identifiés plus haut. Nous nous limiterons à la juxtaposition et à l'injonction paradoxale car ce sont les seuls problèmes saillants. Aussi tenterons-nous d'en élucider les causes potentielles.

5.1. La juxtaposition

Nos interlocuteurs se sont exprimés sur les raisons éventuelles de la non-inclusion totale des acteurs existants dès le lancement de l'approche Housing first à Liège.

La première raison qui nous a été donnée c'est l'incertitude et la précarité présumée du projet pilote de Housing first Liège. En effet, selon les acteurs, le projet n'ayant pas de financement structurel au départ, les promoteurs ne croyaient pas en sa longévité. Ils auraient pensé que ça ne valait pas la peine de mobiliser les institutions autour d'un petit projet éphémère.

« Moi j'ai eu l'impression qu'au sein du réseau ils n'y croyaient pas... comme quelque chose qui allait donner l'impulsion au secteur social dans sa globalité notamment en ce qui concerne l'approche d'accompagnement social dans le logement », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

L'autre postulat soulevé c'est l'effet de surprise. En effet, l'approche Housing first a fait son entrée en Wallonie à partir de Charleroi. Ce sont les acteurs Carolos qui auraient mené des lobbies auprès des acteurs politiques jusqu'à ce que le ministre décide de lancer des projets pilotes dans plusieurs villes dont Liège. Hypothétiquement les liégeois auraient été surpris par ces fonds et auraient agi à la hâte pour mettre en œuvre le projet pilote.

« [...] C'est le relais de Charleroi qui a conduit les négociations. Alors l'argent est venu, il faillait en faire quelque chose. Voilà l'explication historique... Le réseau Housing first s'est développé à côté du réseau existant et à partir de zéro. Ils auraient dû ou pu profiter de l'expertise des institutions liégeoises qui œuvrent dans les domaines de l'accompagnement en logement, la santé mentale, la toxicomanie, ... », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Enfin, la spécificité du public de Housing first Liège a également été relevée comme argument de non-inclusion opérationnelle de certaines institutions dans le réseau. En effet, le public de Housing first est très spécifique et diffère des publics des autres institutions qui travaillent dans la lutte contre le sans-abrisme.

« Nos publics sont différents. Eux ils ont un public très pointu. Ils travaillent avec les 5% les plus démunis chez les démunis. On ne se retrouve pas forcément autour des mêmes personnes, et donc leur réseau naturel on n'en fait pas partie », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

5.2. Injonction paradoxale

Nous avons vu que l'injonction paradoxale concerne les problématiques de faible financement et de manque de logement. Ce point aborde les explications des acteurs concernant l'actuelle injonction paradoxale que connaît Housing first d'une manière générale, puis s'attarde sur le cas de Liège. Concernant le faible financement les acteurs ont donné les avis suivants en guise d'explication :

- **Faible soutien politique**

Les acteurs ont souhaité aborder ce problème au niveau macro. Ainsi, d'une manière générale, parmi les causes de l'injonction paradoxale, ils ont évoqué le faible soutien politique au niveau national. Ils déplorent que l'engouement et le soutien que connaît Housing first dans d'autres pays soient loin d'être les mêmes en Belgique.

« Contrairement à d'autres pays comme la Finlande, Housing first en Belgique n'a pas connu beaucoup de soutien des politiques », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

« Dans le contexte belge, le soutien politique est relativement faible », un responsable d'une institution partenaire de Housing first.

- **Choix politiques**

La seconde cause mentionnée par les acteurs concerne les choix politiques au niveau national. En effet, la politique actuelle mettrait en avant la dissémination de micro-projets Housing first et non le renforcement des projets existants en termes des ressources financières et humaines.

« Concernant les enjeux, au lieu de penser comment renforcer les sites de Housing first existants et leur permettre d'œuvrer convenablement, ils sont en train d'en créer d'autres. Il faut garantir le financement. C'est ça notre combat », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

« Pour le moment la tendance est d'élargir au lieu d'augmenter les moyens. C'est de la coresponsabilité de la Wallonie et du fédéral », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre le sans-abrisme à Liège.

Par ailleurs, toujours dans le cadre des choix politiques peu cohérents, certains acteurs soulignent la primauté des politiques d'urgence sociale aux politiques qui offrent des solutions structurelles de lutte contre le sans-abrisme dont le Housing first.

« Le plus gros budget des relais sociaux est plutôt consacré à l'urgence sociale », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

« La priorité politique est de renforcer l'urgence sociale au lieu de financer les projets comme les nôtres qui proposent des solutions efficaces et durables contre le sans-abrisme », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first Liège.

Cependant cette opinion ne fait pas l'unanimité puisque certains acteurs estiment qu'il ne faut pas entrer dans une logique de compétition. Pour eux il faut trouver un équilibre entre les solutions structurelles et l'urgence sociale.

« Il faut faire attention. Il ne s'agit pas d'une compétition. Il faut envisager cette lecture dans le registre de complémentarité des dispositifs. Il faut réfléchir à la diversité », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Pour d'autres acteurs le nœud principal est à chercher du côté des politiques publiques en générales qui se préoccupent de moins à moins de la sécurité sociale et du bien-être sociétal.

« La solidarité en Belgique existe depuis longtemps-disons 1945. L'Europe sociale n'est pas juste une idée, c'est un système de sécurité qui vise le bien-être des gens », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

• **Les politiques d'austérité**

Les acteurs ont évoqué ces politiques parmi les causes de manque de moyens financiers au niveau des institutions notamment à travers des mécanismes de coupes budgétaires dans le secteur social.

« [...] et puis les finances on coupe de plus en plus dans le domaine social », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Selon les acteurs ces politiques entraîneraient un décalage entre les besoins sociaux qui sont en augmentation et les moyens disponibles pour y répondre. *« Les problématiques sociales ne cessent de s'aggraver et les fonds publics ne suivent plus »,* un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

En ce qui concerne la crise de logement, les acteurs formulent des opinions d'ordre général suivantes :

- **Défaillance des politiques de logement**

Pour eux, il y a eu négligence quant à l'investissement dans les logements publics alors les autres pays y investissent massivement pour tenter de mettre fin au sans-abrisme. C'est donc une question de priorité dans les choix politiques.

« On a négligé l'investissement dans le logement public depuis longtemps », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

« En Finlande ils sont allés très loin : ils ont construit des logements publics pour abriter un plus grand nombre de sans-abri sur base de la typologie ETHOS », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre le sans-abrisme à Liège.

Selon eux, cette défaillance se manifeste également par une mauvaise gestion financière dans le domaine du logement et une redistribution socialement injuste qui ne favorise pas les plus pauvres.

« L'argent public est mal géré. 80% des déductions fiscales ne bénéficient pas aux précarisés. Moi je touche 1.000 euros par an car je suis propriétaire. Cet argent servirait mieux aux précarisés. Il y a une injustice flagrante qui doit être corrigée et on est loin de là », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

Concernant le manque de logement pour le public du réseau Housing first Liège d'une manière particulière, les explications qui nous ont été fournies sont les suivantes :

- **Manque de soutien politique**

Les acteurs évoquent encore le problème de manque de soutien politique et de choix politiques peu cohérents au niveau local de Liège, plus particulièrement dans le domaine du logement. En effet, le parc locatif public liégeois ne collabore aucunement avec le réseau Housing first alors que cette collaboration existe dans d'autres villes wallonnes.

« A Namur les réalités sont toutes autres, les usagers ont accès aux logements sociaux, ils travaillent aussi avec les AIS ce qu'on n'a pas encore ici », un acteur du captage de logement à Liège.

Le manque de soutien politique est attribué à la faible mobilisation des acteurs associatifs.

« Au niveau politique, il faut mobiliser le pouvoir public (le Bourgmestre, les échevins) voire pour un test », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

- **Rapport de force entre les secteurs public et associatif**

D'autres estiment qu'ils ont fait le nécessaire en termes de mobilisation. Aussi mentionnent-ils plutôt le rapport de force inégal entre les secteurs public et associatif liégeois, d'où la difficulté de se faire entendre. En effet, le secteur associatif pourtant très développé à Liège aurait un souci d'organisation et de structuration en vue de pouvoir peser lors des négociations avec les acteurs du secteur public.

« Pendant plus de cinq ans nous avons tout essayé en vain; les logements sociaux, la régie foncière, l'AIS », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

« C'est aussi une question de rapport de force, d'un côté un secteur public assez structuré et de l'autre un secteur associatif super éparpillé. Le secteur public est représenté par les CPAS de Liège et de Seraing, ils sont très forts et peuvent parler d'une voix, et le secteur associatif qui n'arrive pas à parler, pas facilement en tout cas », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

- **Obligation de résultats**

L'autre raison qui serait à la base de la non-coopération du parc locatif public c'est l'obligation de résultats. Selon les acteurs qui l'évoquent, le résultat d'un service de logement social renvoie au bénéfice financier généré et non au bien être des plus précarisés.

« Les logements sociaux, les AIS sont-elles prêtes à prendre le risque au vu de leurs obligations de résultats ? », un acteur du captage de logement à Liège.

Cette course aux résultats financiers serait à la base du ciblage des bénéficiaires de logement. Dans les logements publics, le loyer est calculé en fonction du revenu des usagers. La solvabilité serait donc un des principaux critères de sélection des candidats au logement social.

« Les services de logement sociaux, notre public ce n'est pas leur public. Notre public est le plus chaud à loger, alors que le leur se situe entre la précarité et le prêt-à-s'en sortir », un acteur du captage de logement à Liège.

Selon certains acteurs cette obligation de résultats pose un problème d'ordre éthique dans le sens où la priorité est accordée à la rentabilité mettant de côté la dignité des plus démunis.

« Leurs arguments ne sont pas fondés : ils disent que la loi ne permet pas aux bénéficiaires du RIS de payer plus de 25% de leur revenu, par ailleurs il y a des règles au niveau du service de logement notamment concernant les listes d'attente, ... ils disent aussi que c'est pour éviter des effets pervers ... les gens pourraient dire : si vous avez besoin d'un logement vous n'avez qu'à vous déclarer sans-abri ! Je vais continuer à plaider. C'est un vrai problème éthique », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

- **La recherche de la sécurité ou la stigmatisation**

Cette approche discriminatoire en logement public serait motivée par l'envie de préserver la sécurité des locataires et du voisinage. Elle serait liée à la stigmatisation des sans-abri, postulant qu'ils ne seraient pas capables d'habiter, encore moins de co-habiter.

« Ils peuvent avoir les mêmes réticences que chez les propriétaires privés. Ils ont peur que ça foute le bordel, que ça prenne la drogue... », un acteur du captage de logement à Liège.

« Il y a de la stigmatisation oui il y a un peu de ça, au niveau de la direction je crois qu'ils ont peur aussi des problèmes de voisinage », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

- **La mauvaise santé financière du parc locatif public liégeois**

Le déficit présumé des institutions de logement public liégeois a aussi été mentionné parmi les facteurs qui motivent le rejet du public de Housing first.

« On parle d'un marché locatif public à Liège qui est en très mauvaise santé, c'est-à-dire qu'ils sont en déficit chaque année. Alors vu que le loyer ne peut excéder 20, 25% de revenu, quand on fait rentrer un bénéficiaire de revenu d'intégration, ils sont déjà en perte en fait. Ça veut dire que le locataire va payer moins de 300 euros alors que le logement leur coûte 350 euros, ils sont en perte de 50 euros chaque mois », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

« *Maintenant il faut savoir ce qu'on demande. Aujourd'hui la maison liégeoise c'est 3.500 logements sur Liège, nous on demande de nous filer que 3 par an, ce n'est pas nous qui vont mettre en déficit la société de logement quoi* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

- **Crainte des effets pervers**

« *[...] ils disent aussi que c'est pour éviter des effets pervers ... les gens pourraient dire : si vous avez besoin d'un logement vous n'avez qu'à vous déclarer sans-abri !* », un membre de la coordination des initiatives de lutte contre la pauvreté à Liège.

« *Il y a aussi le risque d'attirer du monde que nous ne serons pas capables d'aider* », un membre de l'administration de la Ville de Liège.

Ce monde qui risque d'affluer vers Liège a été évoqué par plusieurs acteurs. Ces gens seraient susceptibles de provenir des communes avoisinantes mais aussi de la transhumance intra et extra-européenne.

En effet, selon les témoignages des acteurs, il y aurait des communes qui se déchargent de leur responsabilité en envoyant leurs personnes sans-abri à Liège.

« *L'appel d'air comme nous on l'appelle ça existe mais c'est pas vérifiable. Par contre on a des sources sûres qu'il y a des communes qui renvoient automatiquement leurs sans-abri sur Liège alors qu'elles devraient être dans l'obligation de les prendre en charge. Va à Liège il y a des abris de nuit, va à Liège il y a des structures d'accueil, va à Liège il y a ceci et cela. Du coup on n'a pas de partage de responsabilité entre les communes de l'arrondissement de Liège quoi* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Par ailleurs, une partie importante des sans-abrisme sur le territoire liégeois serait constituée de sans-abri saisonniers qui profitent de l'offre liégeoise de prise en charge surtout pendant la période hivernale.

« *Il faut savoir que ce sont tous les gens qui ont l'habitude de partir dans les pays du sud pour aller travailler dans les champs, puis ils vont dans le nord pour faire les vendanges, des choses comme ça, ils sont très mobiles au final. Ils viennent à Liège pour le plan grand froid, ils savent que ça existe. On parle des sans-papiers réfugiés économiques venant des pays d'Afrique du nord et les pays européens autour* », un membre de la coordination du réseau Housing first Liège.

Ces effets pervers ont également été confirmés par d'autres acteurs, mais ils n'empêchent pas des initiatives de prise en charge des personnes sans-abri.

« Si vous avez vu notre déclaration politique de février⁵⁵, notre ambition est de tout faire pour diminuer le nombre de sans-abri. Pour cela nous sommes en train d'élaborer un nouveau plan de lutte contre la pauvreté, en concertation avec tous les acteurs de terrain ici à Liège », un membre de l'administration de la ville de Liège.

- **La responsabilité et le sens de priorité**

L'argument de responsabilité des pouvoirs publics a été évoqué à plusieurs reprises par des acteurs qui conçoivent le logement comme un droit humain.

« Je pense que c'est au pouvoir public de fournir les logements, c'est une question d'intérêt public. C'est ce que j'entends : la ville met une pression pour que les projets comme Housing first sortent les gens de la rue, ça je le comprends, mais à partir de ce moment pour moi c'est aussi à elle de fournir les logements. La solution viendrait du parc public du CPAS et de la ville par le biais de la régie foncière », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first.

Tous les acteurs rencontrés n'ont pas la même compréhension de l'ordre des priorités dans l'approche Housing first. En effet, alors que la plupart d'entre eux jugent que l'accès au logement est prioritaire pour toute pratique de Housing first, d'autres estiment que la prioritaire c'est d'améliorer la qualité de l'accompagnement notamment en termes de soins de santé.

« La priorité de Housing first doit être l'accompagnement de qualité qui permet l'accès à la santé et à l'emploi, puis le logement », un membre de l'administration de la ville de Liège.

Il y en a aussi qui préfèrent aborder cette thématique en termes de finalité. Ils reconnaissent que la mise en logement n'est pas une finalité en soi de la politique Housing first, mais affirment que sans logement le reste du parcours vers le bien-être et l'intégration sociale serait mise en cause.

« On ne met pas quelqu'un dans un logement pour le sortir de la rue, ça c'est un effet bénéfique secondaire. On le met dans un logement pour lui permettre d'aller vers le mieux-

⁵⁵ <https://www.yumpu.com/fr/document/read/62382589/declaration-de-politique-communale-du-college-communal-2018-2024>

être. Parce qu'on va mieux on va pouvoir se projeter vers l'avenir », un responsable d'une institution partenaire du réseau Housing first Liège.

Les acteurs du réseau Housing first Liège partagent une même motivation, ils ont une vision claire de la plus-value liée au travail en réseau et une même identification des problèmes dont le plus important résulte de l'injonction paradoxale. Cependant il y a des nuances dans les explications qu'ils donnent par rapport aux causes, aux responsables potentiels et aux solutions à apporter à ces problèmes. Il y a également une légère divergence quant à l'ordre des priorités.

Chapitre 9 : Analyse sémiotique

Comme nous l'avons annoncé, en guise de complément analytique, nous allons procéder à une brève analyse sémiotique d'un extrait d'entretien ci-dessous :

« J'aurais une équipe de 10 personnes, moi j'accompagnerais 100. Au bout de 5 ans, j'aurais fait le boulot ; mais la misère appelle la misère », un membre de la coordination de Housing first.

Nous avons choisi cet extrait car il nous semble le plus ambigu et il est susceptible de contenir beaucoup d'informations.

Pour tenter d'en comprendre la signification, nous allons l'analyser sur deux niveaux au moyen de la grille de Greimas.

Niveau discursif

Qui? L'image de l'énonciateur est celui d'un travailleur social expérimenté qui parle avec des chiffres à l'appui.

À qui? Il s'adresse à un étudiant dont il n'attend ni action particulière ni émerveillement en guise de réponse, mais bien une compréhension de sa réalité et peut être une adhésion à son point de vue.

Quel contrat ? Il s'agit d'une relation plutôt pédagogique dans le cadre d'un entretien où le narrateur adopte la posture d'un enseignant qui s'adresse à un élève.

Comment?

Le support est verbal, soit une communication orale qui s'inspire des chiffres écrits.

Le point de vue du narrateur est clairement critique.

Concernant les choix rhétoriques verbaux, l'extrait renferme une évocation de passions (faire le boulot) et une description frappante qui présente un bref plan d'action en mobilisant des mots lourds de sens comme équipe et misère.

Le verbe « appelle », renvoie aux relations de corrélation mais surtout de causalité entre les variables que qualifie le double mot « misère ». Ce mot répété représente le caractère interchangeable de la cause et de l'effet.

La première partie du raisonnement cache une forme (si...alors...), qui traduit une induction c'est-à-dire que le narrateur passe d'une anecdote imaginaire chiffrée du genre storytelling, à la finalité qui est d'accomplir le boulot. La deuxième partie du message contient une déduction introduite par une figure rhétorique métaphorique évoquant les conditions d'obtention des résultats en l'occurrence la rigueur.

Quant aux lieux communs, il y a une comparaison sous entendue de la situation actuelle et celle imaginaire et idéalisée. Donc, il y a bien à la fois un appel au présent et au futur en passant par le conditionnel pour affirmer les conditionnalités de l'accomplissement de sa mission.

Le narrateur fait recours à la rhétorique du chiffre pour convaincre ou du moins minimiser le doute.

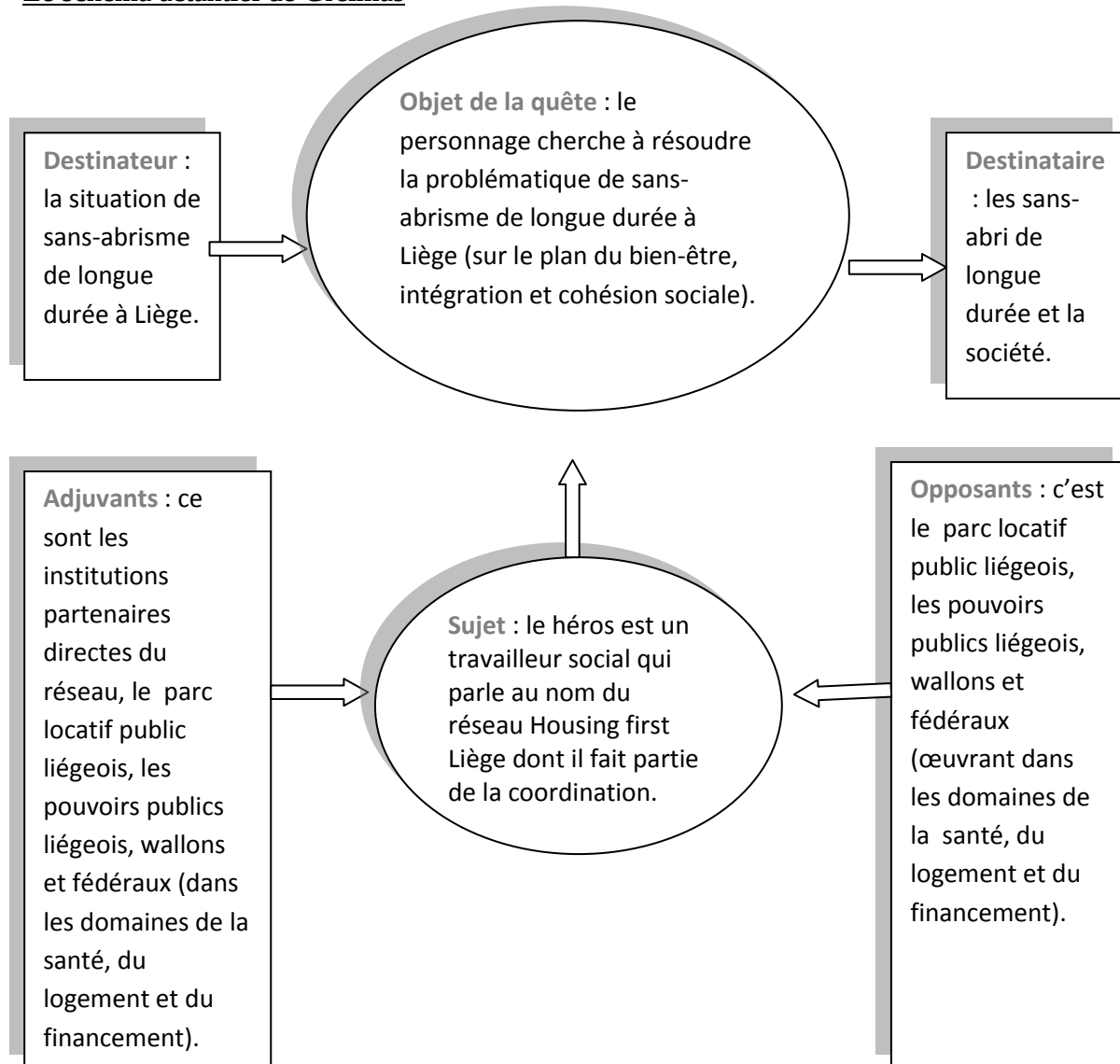
Il adopte une stratégie d'énonciation plutôt personnelle en utilisant le « je ». Sa stratégie de persuasion est basée sur une promesse conditionnée, au moyen d'un discours rationnel susceptible de cacher une culpabilisation.

Quoi? Il oppose deux images du monde à travers le scénario idéal d'un monde qui offre des moyens pour faire face aux problématiques sociales en l'occurrence le sans-abrisme, et celui du monde actuel de dénouement et où il incombe aux gens de s'en sortir.

Niveau narratif

Quels acteurs, quelles actions, quels programmes d'actions, quels rôles actantiels ?

Le schéma actantiel de Greimas



Conclusion partielle

Il ressort de cette analyse sémiotique la manifestation de la volonté et de l'envie d'aider, l'affirmation du savoir-faire qui esquisse un plan d'action et le regret des moyens insuffisants qui limitent le pouvoir agir.

D'autre part, la métaphore « *la misère appelle la misère* » est pourvue d'un double sens : plus les sans-abri manquent de logement et trainent dans la rue, plus ils risquent d'avoir d'autres problèmes liés à la santé, la sécurité, la justice en guise d'exemples. L'inverse est aussi

plausible puisque dans la relation établie par le narrateur, la cause et l'effet sont interchangeables car les deux portent le même nom.

L'autre facette de la métaphore renvoie à la responsabilité des bénéficiaires d'aide : la prise en charge est là pour aider les gens à s'en sortir mais ce sont les gens eux-mêmes qui s'en sortent d'une manière effective. Cela veut dire que les solutions que les acteurs sociaux apportent ne sont qu'un support, d'où la nécessité de donner la priorité aux politiques de prévention et celles qui offrent des solutions durables au sans-abrisme. Ceci rejoint les principes de l'approche Housing first ainsi que l'approche intégrée proposée par FEANTSA.

Certains acteurs sont à la fois adjuvants et opposants. Cela illustre encore une fois l'injonction paradoxale.

« *J'aurais une équipe [...]* ». Le choix du mot équipe n'est pas aléatoire. Il renvoie au travail collectif en réseau d'acteurs animés par une même mission. Ceci rejoint la métaphore sportive de la compétence collective : « *C'est comme une équipe de football, il ne suffit pas que les joueurs soient excellents dans la maîtrise du ballon encore faut-il qu'ils sachent jouer ensemble pour gagner* », (Le Boterf, 2018).

Chapitre 10 : Conclusion générale

Le sans-abrisme est une problématique réelle qui cause beaucoup de dégâts sociaux, économiques et moraux dans notre société.

En passant par l'exploration de la complexité de ce phénomène et des politiques publiques pour y faire face dans les contextes international, national, puis liégeois, nous avons abordé divers modes d'action dont la coopération interinstitutionnelle en réseau que nous avons décidé de retenir comme cadre théorique spécifique, suite à sa pertinence par rapport à la problématique étudiée.

Ainsi, ce travail avait pour objectif d'une part, de comprendre le fonctionnement du réseau Housing first Liège dans sa mission d'éradiquer le sans-abrisme du territoire liégeois, de l'autre, d'identifier les nœuds et de proposer des pistes d'amélioration.

Il était donc question, tout d'abord de vérifier si les conditions formulées par Le Boterf (2018) qu'il faut réunir pour réussir un travail en réseau qui produit la compétence collective efficace étaient réunies ou pas, ensuite de tenter de saisir la pertinence, la cohérence et l'efficacité de cette compétence produite.

Pour ce faire nous avons conduit 10 entretiens compréhensifs semi-directifs auprès des institutions partenaires du réseau, puis confronté les avis des divers interlocuteurs. Rappelons que 10 autres entretiens exploratoires ont préalablement été conduits dans le but de permettre une problématisation avisée, ainsi qu'une délimitation thématique et géographique. D'où, ce travail a mobilisé 20 entretiens au total.

Il ressort de ces entretiens que Housing first Liège est un réseau interinstitutionnel et multi-acteur qui a commencé à se constituer en 2013 et dont le projet s'inscrit dans la finalité de lutte contre la grande précarité et l'exclusion sociale visant l'éradication du sans-abrisme en soutenant l'accès immédiat et inconditionnel au logement.

Nous retenons également que ce réseau a dû affronter les obstacles et présente des résultats probants mais aussi de nombreux défis à relever.

L'obstacle majeur surmonté a été la lente adhésion des partenaires. Cette lenteur est à mettre en lien avec le slogan révolutionnaire de la politique Housing first « changer le monde », mais surtout le fait que la mobilisation des acteurs n'a commencé qu'à la phase de la mise en œuvre

du projet pilote. Il a donc fallu faire a posteriori le travail qui normalement se fait pendant les phases de programmation, identification et de formulation de projet.

Les principaux défis sont d'ordre quantitatif et qualitatif, plus exactement la nécessité de mettre en logement un plus grand nombre de personnes sans-abri et d'améliorer la qualité de l'accompagnement qui leur est prodigué pour assurer leur mieux-être, épanouissement en logement, ainsi que leur intégration dans la société.

Face à ces défis, ce réseau interinstitutionnel a mis en place une série de mesures pour développer le vouloir coopérer, le savoir coopérer, le pouvoir coopérer et pour faire progresser les façons de coopérer.

En effet, dans la visée de la cohésion sociale, en plus de la mission partagée des institutions, les acteurs au sein du réseau Housing first Liège coopèrent pour éviter les rivalités qui handicaperaient leur performance individuelle. Un climat de confiance et une valorisation des apports individuels de chaque institution partenaire du réseau accentuent leur volonté de coopérer.

Par ailleurs, la montée de la complexité du sans-abrisme et des situations de travail avec de nombreux critères à prendre en compte dont l'obligation des résultats, la qualité du service, le bien-être des bénéficiaires et des travailleurs et l'impact, les exigences inhérentes à l'innovation de rupture qu'est l'approche Housing first, la nécessité même du travail en réseau insufflée par l'actuel paradigme de décloisonnement des politiques et de la transversalité des services, sont tout autant des raisons qui motivent les acteurs de Housing first Liège à coopérer entre eux.

Le savoir coopérer se construit et se renforce à travers des formations mutuelles et des boucles d'apprentissage, des méthodes de travail collaboratif, la conception des outils en commun ainsi que la capitalisation ayant une visée opérationnelle c'est-à-dire d'améliorer les pratiques internes au réseau, et stratégique, en l'occurrence promouvoir la politique Housing first.

C'est au moyen de cette capitalisation mais aussi des évaluations internes et externes en guise de veille que le réseau Housing first Liège fait avancer ses façons de coopérer.

Le pouvoir coopérer est caractérisé par une grande créativité, une mutualisation des compétences notamment concernant les pratiques de captage de logement et une bonne

coordination du réseau. Tel est le socle de la compétence collective construite par le réseau Housing first Liège.

Cette compétence collective est cohérente dans la mesure où le public visé est spécifique, l'approche est orientée vers la durabilité de l'impact, d'où la politique Housing first s'insère harmonieusement au sein des politiques existantes de lutte contre le sans-abrisme sur le territoire liégeois notamment celles de l'urgence sociale.

La pertinence de cette compétence collective réside en la coopération interinstitutionnelle dans l'opérationnalisation des solutions structurelles et durables en vue d'éradiquer le sans-abrisme, par opposition aux réponses conjoncturelles comme le plan hiver.

Quant à l'efficacité de la compétence collective produite, elle est illustrée par les résultats probants notamment en termes de taux de maintien en logement des usagers qui est de 90%, en dépit des conditions de travail très difficiles suite 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.

Le handicap majeur reste l'injonction paradoxale redoutée par les auteurs et démontrée à la fois par les analyses sociologique et sémiotique. En effet, tous les acteurs du réseau s'accordent sur cette injonction paradoxale en déplorant le grand décalage existant entre la mission de zéro sans-abri et les moyens disponibles pour l'accomplir.

Ils corroborent le fait que ces deux problèmes majeurs limitent la marge de manœuvre du réseau en termes d'effectifs de sans-abri à accueillir et de la qualité d'accompagnement à leur prodiguer car le nombre des accompagnateurs étant trop limité.

Cependant leurs avis sont nuancés en ce qui concerne les causes de cette injonction paradoxale, la responsabilité et la hiérarchie des priorités.

D'une manière générale, l'insuffisance de financement est attribuée aux politiques d'austérité et aux mauvais choix politiques, alors que le manque de logements à bas prix à Liège revient aux politiques défaillantes de logement et au manque de soutien politique dont découlerait le manque de coopération du parc locatif public qui entraîne des opérations chronophages de captage de logement exclusivement privé. La course à la rentabilité des logements sociaux, la stigmatisation des sans-abri et la crainte des effets pervers, sont les principales raisons de non-coopération du parc locatif public évoquées par les acteurs.

En dépit de ces difficultés, Housing first Liège est un réseau d'action collective dont la compétence collective est cohérente, pertinente et efficace, et où les institutions coopèrent et font coopérer des ressources par rapport au projet d'éradication du sans-abrisme.

Conformément à nos hypothèses, il est vrai que le réseau Housing first Liège affiche une compétence collective pertinente, cohérente et efficace, et que les deux obstacles identifiés ont un caractère nettement exogène. Cependant nous ne pouvons valider nos hypothèses car la taille de notre échantillon était limitée. En effet, les dix entretiens proprement dits conduits dans le cadre de cette étude ne nous semblent pas suffisants pour établir une vérité scientifique.

Chapitre 11 : Recommandations et perspectives

Les services de Housing first Liège, de par la mise en logement et l'accompagnement social, permettraient la stabilisation et la réduction de la toxicomanie et de l'alcoolisme, amélioration de la santé mentale et physique, intégration social, et auraient le potentiel de réduire les coûts des autres services comme ceux de l'hospitalisation, de la police et de la justice. Ainsi, il serait judicieux de créer d'amples postes d'accompagnateurs sociaux pour non seulement élargir l'offre de prise en charge, mais aussi garantir un accompagnement assidu requis par le public Housing first. La qualité de leur service sera aussi fonction de leur effectif permettant le taux de couverture optimal.

Ce remaniement serait encore plus bénéfique si ces accompagnateurs supplémentaires pouvaient provenir des institutions partenaires car cela permettrait de mettre fin à l'actuelle forme de juxtaposition institutionnelle. En effet, d'une part, chaque institution partenaire du réseau a ses accompagnateurs spécialisés et expérimentés qui aspirent à faire du Housing first moyennant une formation, de l'autre, cette inclusion effective dans l'accompagnement de la personne correspond aux attentes des partenaires et pourrait donc renforcer les relations de coopération au sein du réseau. Ajoutons que pour une meilleure adhésion au réseau, normalement l'inclusion des acteurs doit être pensée dès la programmation et le diagnostic en termes de cycle de projet.

Housing first Liège propose une approche de mise en logement inconditionnel qui est susceptible de contribuer à l'éradication du sans-abrisme en favorisant, le plus efficacement possible, l'intégration et la réinsertion des sans-abri puisque sans logement stable il est très difficile de faire d'autres démarches quelles qu'elles soient. De plus, vues l'efficacité de cette politique en termes de taux de maintien en logement, son efficience en matière de diminution des coûts divers liés à la santé, la justice, ...par rapport aux très onéreuses et inefficaces politiques d'urgence dont les plans hivernaux que Wagener (2012) appelle « les politiques du thermomètre », Housing first offre des solutions structurelles et durables, d'où il est grand temps de requalifier les priorités et d'en faire la politique principale de lutte contre le sans-abrisme à Liège et au niveau national.

Cependant, dans un tel cas de figure qui implique le changement de paradigme ayant pour finalité de mettre fin au sans-abrisme, trois ajustements s'imposent.

Primo, dans ce scénario où la reconstruction passe par une déconstruction voire dans les moindres mesures, une logique intégrative des expertises préexistantes dans les domaines d'accueil de jour et de nuit, de l'accompagnement dans le logement, de la santé mentale et intégration, serait impérative. Il faudra 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, une véritable co-construction d'un nouveau paradigme de zéro sans-abri.

Nous pensons qu'il est opportun de repenser le service social non pas, prioritairement, en termes d'emplois générés ou sauvegardés mais bien à l'endroit du bien-être effectif qu'il restitue aux bénéficiaires et de la dignité agrégée.

Secundo, comme c'est le cas en Finlande qui représente l'expérience européenne la plus probante, tout le public très précarisé se trouvant dans le besoin de logement devrait y être éligible sans discrimination car d'une part si la méthode fonctionne pour le public actuel c'est qu'elle peut fonctionner aussi pour le reste des cas de précarité avérée. Par ailleurs cela éviterait le risque d'un effet pervers où les gens seraient contraints de se droguer pour tenter de mériter un logement. Cela s'appelle du rapid rehousing et c'est opérationnel en Finlande. Le rapid rehousing présente un effet 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 ; le l'accompagnement social et médical étant très faible ou inexistant.

Quant à l'Ecosse, ils ont mis au point un Housing first spécifique pour les jeunes. Ce modèle de Housing first spécifique conviendrait parfaitement à d'autres publics particuliers comme le cas des femmes battues, des réfugiés reconnus qui cherchent leur premier logement etc.

Comme recommande Le Boterf (2018), il faudra alors veiller à ce que cette opération de *benchmarking* ne soit pas réduite à un simple transport mais bien un transfert des invariants finlandais qui pourraient être réadaptés au contexte liégeois et servir de base à la capitalisation, en vue d'une pertinence et d'une cohérence avec la situation politico-socio-économique locale.

Tertio, pour éradiquer complètement le sans-abrisme, il faudra que l'approche Housing first couplée de rapid rehousing s'accompagne de politiques efficaces de prévention. Celle-ci pourrait inclure les politiques de lutte contre la pauvreté, celles de la promotion de la cohésion sociale et du renforcement des structures familiales, celles de l'enseignement, formation et

emploi,... sans oublier les politiques migratoires et la problématique des sans-papiers dont les transmigrants qui doit être réglée parallèlement, car ceux-ci ne sont pas pris en charge dans le cadre de Housing first puisque n'étant pas enregistrés, ils ne peuvent pas avoir accès au revenu d'intégration.

Le problème de manque de logement abordable ne peut être résolu que par des efforts concertés des communes, des CPAS via leurs régies foncières, des logis sociaux, des AIS, et des parcs locatifs associatifs et privés. Cette coopération en réseau autour d'une responsabilité partagée, qui normalement devrait incomber exclusivement aux pouvoirs publics, est susceptible de favoriser l'émergence d'une communauté de pensée et la cohésion sociale des acteurs d'abord, puis des autres couches de la société. Par ailleurs, l'énergie considérable que dépense Housing first aujourd'hui dans le captage de logement serait consacrée à l'amélioration de la qualité de l'accompagnement pour le bonheur des travailleurs sociaux mais surtout des usagers.

Cependant, l'accès au logement ne résoudra que partiellement la problématique du sans-abrisme tant que toutes les causes ne seront pas élucidées, qu'il y aura toujours la stigmatisation, que les effectifs des sans-abri seront approximatifs et que certaines communes resteront spectatrices.

C'est le rôle des politiques, des médias mais aussi des associations citoyennes, d'éduquer la population à la tolérance et à l'acceptation des ex-sans-abri, sans quoi « ils porteront toujours leur passé sur leur visage », ce qui rendra difficile leur effective intégration.

Le dénombrement des victimes du sans-abrisme mais aussi la mise à jour des connaissances sur les causes et les mécanismes du sans-abrisme moderne, demandent non pas des battues sporadiques, mais bien un travail ethnographique minutieux des socio-anthropologues à déployer dans chaque ville.

Enfin, l'harmonisation des politiques est nécessaire pour éviter les effets pervers dont l'afflux massif dans une seule ville suite à son offre en termes de prise en charge sociale.

En guise de perspectives, nous pensons qu'il conviendrait d'appréhender les mesures d'adaptation des institutions académiques du domaine des sciences sociales face à l'émergence du paradigme de la coopération. Autrement dit, que font ces institutions en vue de préparer les acteurs à coopérer et à développer des compétences collectives dans leurs futurs lieux de travail ?

Il serait aussi intéressant de voir dans quelle mesure la quête de la compétence collective affecte la conception traditionnelle des référentiels des métiers dans le domaine social.

Par ailleurs, notre constat est que les politiques de lutte contre la précarité et la pauvreté y compris l'ambition d'éradiquer le sans-abrisme, sont tiraillées par le devoir de réagir, la volonté d'agir et la crainte des effets pervers dont l'attraction des pauvres, la fraude et l'assistanat. Ce tiraillement est susceptible d'être à la base des flagrantes injonctions paradoxales qui, aujourd'hui, paralysent les services sociaux. La question alors devient : dans des contextes socioéconomiques disparates, comment opérationnaliser l'harmonisation des politiques afin de lutter efficacement contre les problématiques sociales dont le sans-abrisme tout en évitant des éventuels effets pervers liés aux interventions sociales ?

Enfin, notre étude démontre que le travail en réseau dans le cadre de Housing first Liège a permis la production d'une compétence collective cohérente, pertinente et efficace, malgré l'injonction paradoxale exogène qui est le principal problème mis en lumière par les analyses sociologique et philologique. Cependant pour mieux comprendre le fonctionnement de ce réseau interinstitutionnel, et surtout la nature des problèmes qu'il rencontre dans l'opérationnalisation du zéro sans-abrisme, ainsi que des solutions susceptibles de faciliter l'accomplissement de cette ambitieuse mission, il conviendrait de diligenter une étude comparative multi-locale entre plusieurs sites de Housing first, et qui aboutirait à une capitalisation d'expertises des acteurs opérants dans des environnements diversifiés, mettant ainsi en lumière les facteurs d'échec et de succès du travail en réseau.

Bibliographie

Livres et mémoires

- CULTIAUX, J., (2018), *Travail social et réseau. Pourquoi ? Comment ?* Lyon : Chronique sociale.
- DAMON, J., (2012), *La question SDF, critique d'une action publique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- DAMON, J., (1998), *Des hommes en trop, essai sur le vagabondage et la mendicité*. La Tour-d'Aigues: Editions de l'Aube.
- DUMOULIN, P., DUMONT, R., BROSS, N. & MASCLET, G., (2015), *Travailler en réseau: Méthodes et pratiques en intervention sociale*. Paris: Dunod.
- LE BOTERF, G., (2008), *Travailler efficacement en réseau. Une compétence collective*. Paris: Eyrolles.
- LE BOTERF, G., (2018), *Construire les compétences collectives. Coopérer efficacement dans les entreprises, les organisations et les réseaux de professionnels*. Paris: Eyrolles.
- WEISS, C., (1998), *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. 2e éd. Upper Saddle River: Prentice Hall, 372 pp.

Articles de revues

- BALTHOLOMÉ, C., (2005), « L'accompagnement des personnes handicapées en Belgique. Un concept au cœur des nouvelles politiques sociales », in *Nouvelles pratiques sociales*, Vol.17, Issue1, p. 98–111.
- BALTHOLOMÉ, C., (2008), « Quatre questions d'évaluation sur le travail en réseau ». *Intermag*, p. 1-10. https://www.intermag.be/images/stories/pdf/analyse_reseau_2.pdf
- BOZIO, A., (2014), « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », in *Revue française d'économie*, vol.29, n° 4, p. 59-85.
- BROUSSE, C., (2005), « Définir et compter les sans-abri en Europe : enjeux et controverses », in *Genèses*, vol. 1, n° 58, p. 48-71.
- DAMBUYANT, G., (2004), « Sans toit ni loi, les exclus, Ethnologie française », in *Presses Universitaires de France*, CAIRN info, p. 499 – 508.
- FYALKOWSKI, P., AUBIN, D., (2013), « L'évaluation des politiques publiques en Wallonie », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol.25, n° 2190, p. 5-43.

GREGOIR, S., (2014), « L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ? », in *Economie & prévision* vol.1, n° 204-205, p. 211-224.

PLEACE, N., (2008), «Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: Evidence from an International Review», Edinburgh: Scottish Government.
<http://www.gov.scot/Resource/Doc/233172/0063910.pdf>

PLEACE, N., BRETHERTON, J., (2013), The Case for Housing first in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness *European Journal of Homelessness*, 7(2), 21-41

http://housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/03/The-case-for-Housing-First-in-the-EU-np_and_jb.pdf

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

WAGENER, M., (2012), « L'urgence sociale. Vers une politique concertée à Bruxelles ? », In *La revue nouvelle*, Vol. n°12, p. 50-58, consulté le 14 juillet 2018.

WASMER, E., (2014), « Évaluation des politiques publiques : faut-il de l'interdisciplinarité ? », in *Economie & prévision*, vol.1, n° 204-205, p. 193-209.

Autres documents (rapports, brochures, etc.)

ANFRIE M.-N. & GOBERT O., (2016), Les chiffres-clés du logement public en Wallonie – 2016, Rapport du Centre d'Études en Habitat Durable, Charleroi, 179 pages.

BUSCH-GEERTSEMA, V., (2013), Housing first Europe: Final Report.

<http://housingfirstguide.eu/website/wp-content/uploads/2016/03/FinalReportHousingFirstEurope.pdf>, consulté le 17 juillet 2018.

CENTRE D'APPUI AU SECTEUR BRUXELLOIS D'AIDE AUX SANS-ABRI, (2015), Troisième dénombrement des personnes sans-abri, sans logement, et en logement inadéquat en Région de Bruxelles-Capitale.

DE BOYSER, K., LINCHET, S., VAN DIJCK, L., (2009), Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans-abri Ordonnée par le SPF Intégration Sociale, RAPPORT FINAL.

https://www.mis.be/sites/default/files/documents/enquete_aides_cpas_aux_sans_abri_fr.pdf , consulté le 17 juillet 2018.

HABITAT SERVICE, (2019), Le bail glissant est fait pour vous !

http://www.habitat-service.be/bail_glissant

HOUSING FIRST BELGIUM, (2017), Osons le Housing first! Manuel de recommandations pour les opérateurs de terrain.

HOUSING FIRST, une nouvelle politique pour les personnes sans-abri, module interprofessionnel de santé publique 2012. EHESP.

<http://www.housingfirstbelgium.be/medias/files/osons-housing-first-handbook-fr.pdf> , consulté le 19 juillet 2018.

HOUSING CAFÉ (2018), Housing-café : trouver un logement.

<https://www.caritasinternational.be/fr/projects/asile-et-migration/housing-cafe-trouver-un-logement/>, consulté le 11 mars 2019.

LAMEUSE, (2019), 26 «sans-domicile» sont morts en 2018 dans les rues de Liège. <https://www.lameuse.be/306589/article/2018-11-12/26-sans-domicile-sont-morts-en-2018-dans-les-rues-de-liege>, consulté le 10 mars 2019.

NAGELS, C., « Philippe Vienne, *Violences à l'école : au bonheur des experts. Une analyse critique des réseaux d'expertise de la violence scolaire.* », *Champ pénal/ Penal field* [En ligne], Vol. VII | 2010, mis en ligne le 16 décembre 2010, consulté le 01 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/champpenal/7953>

PLAN DE COHÉSION SOCIALE, (2016), Guide des services en matière de logement à Liège. Outil à destination des travailleurs sociaux accompagnants des locataires précarisés. <https://www.liege.be/fr/vie-communale/services-communaux/securite/plan-de-cohesion-sociale/telechargements/guide-des-services-logement-liege-avril-2016.pdf>, consulté le 01 janvier 2019.

PLEACE, N., (2016), Guide sur le logement d'abord en Europe. www.housingfirstguide.eu, consulté le 26 juillet 2018.

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE, (2019), Plan de cohésion sociale de la commune de Liège. <https://www.liege.be/fr/vie-communale/services-communaux/securite/plan-de-cohesion-sociale/telechargements/plan-de-cohesion-sociale-ville-de-liege-septembre.pdf> , consulté le 01 janvier 2019.

RELAIS SOCIAL DU PAYS DE LIEGE (2009), Qu'est-ce que la Relais social ? http://www.coordsociale.be/docs_coorsoc/relais%20social.pdf

THE CHARTERED INSTITUTE OF HOUSING, (2018), Tackling homelessness through Rapid Rehousing.

http://www.cih.org/news-article/display/vpathDCR/templatedata/cih/news-article/data/Scotland/Tackling_homelessness_through_Rapid_Rehousing, consulté le 02 mai 2019.

THELEN, L., (2006), *L'exil de soi, sans-abri d'ici et d'ailleurs*, facultés universitaires Saint-Louis de Bruxelles, travaux et recherches.

UNITED STATES INTERAGENCY COUNCIL ON HOMELESSNESS *The Housing first Checklist: A Practical Tool for Assessing Housing first in Practice*

https://www.usich.gov/resources/uploads/asset_library/Housing_First_Checklist_FINAL.pdf, consulté le 20 juillet 2018.

Documents électroniques

SDF : 26 morts dans la rue, en un an, à Liège

https://www.rtc.be/video/info/societe/sdf-26-morts-dans-la-rue-en-un-an-a-liege-_1500067_325.html?fbclid=IwAR07Pcb2hGGyk481QnS8-dr46f-N47c0k0J1NAJLC1Pkwj3M7TTwwQoMTgw

Housing first: Sam Tsemberis at TEDx Moses Brown School

<https://www.youtube.com/watch?v=HsFHV-McdPo>

Gagner la lutte contre le sans-abrisme par le logement.

<http://www.housingfirstbelgium.be/>

The Housing first approach to homelessness | Lloyd Pendleton

<https://www.youtube.com/watch?v=5nys6iebjHw>

Housing first: An End To Chronic Homelessness

<https://www.youtube.com/watch?v=Dal6RuJc2t4>

Housing first: Principles Into Practice - Animated Overview

<https://www.youtube.com/watch?v=pwdq2VWavtc>

Annexes

Annexe 1: Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

Annexe 2: Comparaison entre Housing first et l'approche par paliers

Annexe 3: The eight core principles of Housing first

Annexe 4: Housing first et ses différentes formes d'aide aux usagers

Annexe 5: Guide d'entretien générique

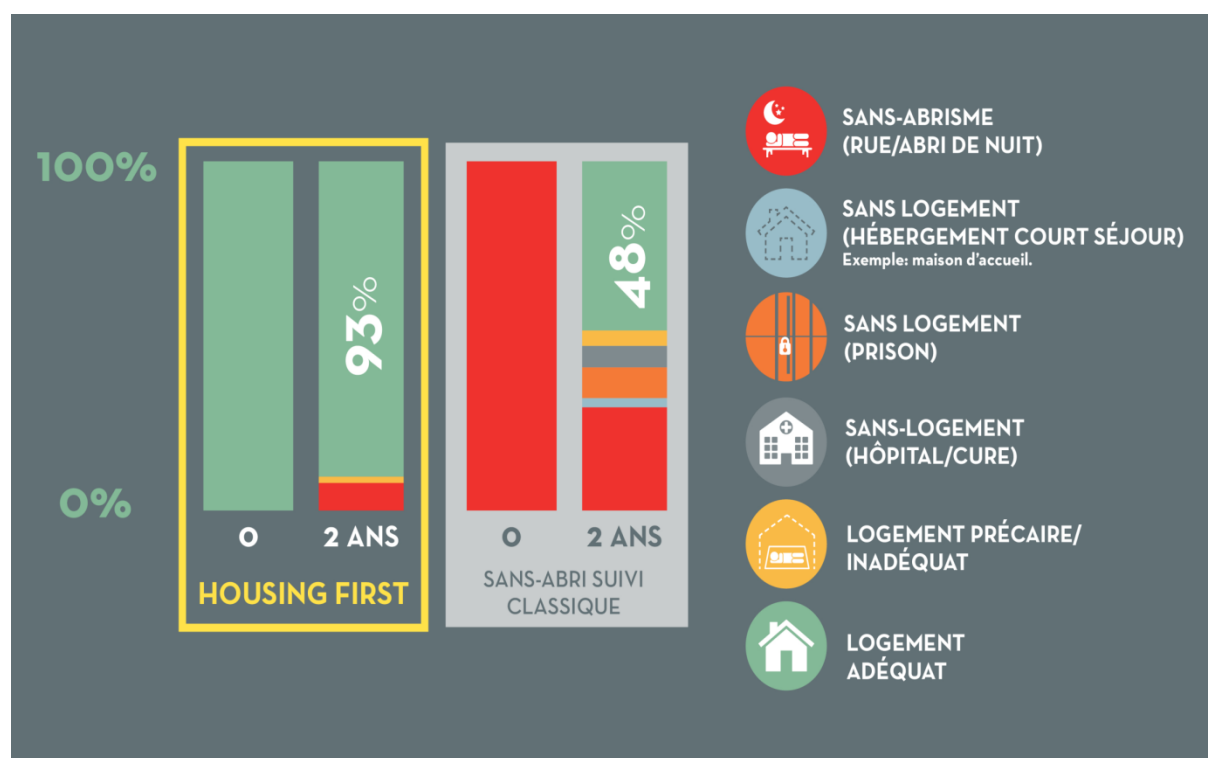
Annexe 1: Typologie européenne de l'exclusion liée au logement

		Catégorie opérationnelle	Situation de vie		Définition générique
SANS ABRI	1	Personnes vivant dans la rue	1.1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2	Personnes en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
	3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
			3.2	Logement provisoire	
			3.3	Hébergement de transition avec accompagnement	
	4	Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5	Personnes en hébergement pour immigrés	5.1	Logement provisoire/centres d'accueil	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
			5.2	Hébergement pour travailleurs migrants	
	6	Personnes sortant d'institutions	6.1	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 ^e anniversaire)
			6.2	Institutions médicales (*)	
6.3			Institutions pour enfants / homes		
7	Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)	
		7.2	Logement accompagné pour ex-sans-abri		
LOGEMENT PRÉCAIRE	8	Personnes en habitat précaire	8.1	Provisoirement hébergé dans la famille/ chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement Occupation d'une habitation sans bail légal Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal
			8.2	Sans bail de (sous-)location	
			8.3	Occupation illégale d'un terrain	
	9	Personnes menacées d'expulsion	9.1	Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels
			9.2	Avis de saisie (propriétaire)	Quand le prêteur possède un avis légal de saisie
10	Personnes menacées de violences domestiques	10.1	Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques	
LOGEMENT INADÉQUAT	11	Personnes vivant dans des structures provisoires/ non conventionnelles	11.1	Mobile homes Construction non conventionnelle	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel Abri, baraquement ou cabane de fortune Baraque ou cabine de structure semi permanente
			11.2		
			11.3	Habitat provisoire	
	12	Personnes en logement indigne	12.1	Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction
13	Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables	
Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an. Cettedéfinitionestcompatibleaveclesdéfinitionsdurecensementtellesqu'ellesontrecommandéesdanslerapportUNECE/EUROSTAT(2006)					

(*) Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.

Source : FEANTSA (2016)

Annexe 2: Comparaison entre Housing first et l'approche par paliers



Source: Housing first guide Europe-FEANTSA, 2016

Annexe 3: The eight core principles of Housing first



Housing is
a human right



Choice and control for
service users



Separation of housing
and treatment



Recovery orientation



Harm reduction



Active engagement
without coercion



Person-centred
planning

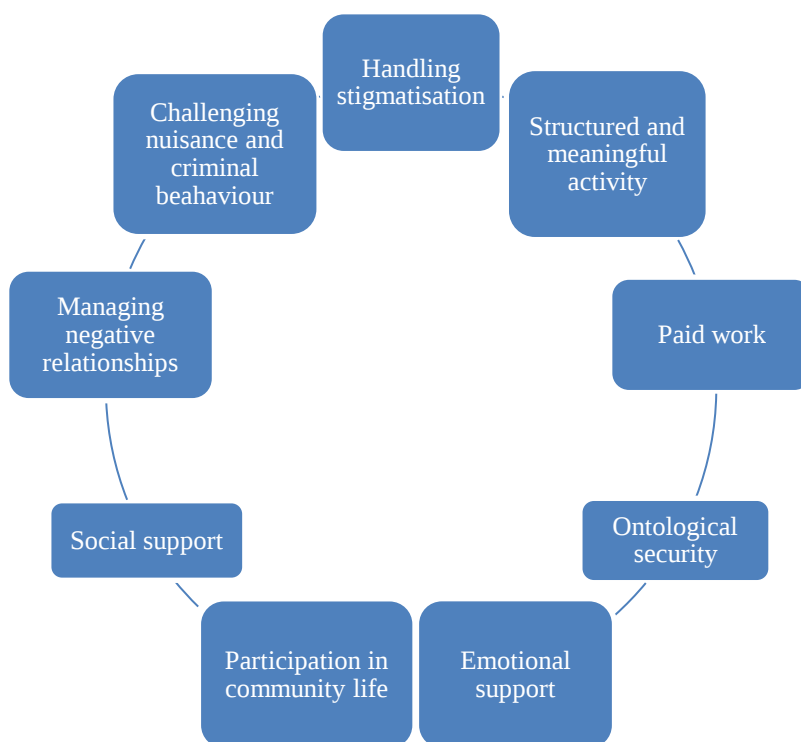


Flexible Support for as
Long as is Required

Source: Housing first guide Europe-FEANTSA, 2016

<https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2016/09/guide-eight-core-principles.png>

Annexe 4 : Housing first et ses différentes formes d'aide aux usagers



Source : Réalisé par l'auteur sur base du modèle de Housing first guide Europe-FEANTSA, 2016

Annexe 5 : Guide d'entretien générique

1. La généalogie de l'institution concernée.

Parlez-moi de votre institution : son historique, les missions, les principaux acteurs/partenaires, les moments mémorables, les principales réalisations ainsi que les défis majeurs.

2. Les attentes des institutions à l'égard du réseau Housing First.

Quel est votre rôle dans la mise en œuvre et la gestion quotidienne de Housing first à Liège ?
Quelles sont vos attentes à l'égard du travail en réseau ?

3. La coopération en réseau/fonctionnement

Qu'est-ce que la coordination du réseau met en place pour assurer

- le vouloir coopérer ? (inciter les acteurs à coopérer-motivation)
- le savoir coopérer ? (outiller les acteurs-formation/technique)
- le pouvoir coopérer ? (faciliter la coopération effective)
- faire progresser les façons de coopérer ? (évaluation-capitalisation)

4. Les relations de coopération

Quels sont les principaux obstacles auxquels fait face Housing first en tant que réseau d'acteurs ayant pour mission d'éradiquer le sans-abrisme à Liège ?

5. Explications des nœuds par les acteurs

Selon vous, quelles sont les causes de ces comportements/ problèmes ?

Dans quelle mesure ces problèmes affectent-ils le bon fonctionnement du réseau ?

6. Facteurs endogènes et exogènes

Quelles solutions recommandez-vous pour un meilleur travail en réseau et une meilleure efficacité de Housing first?

7. La cohérence et la pertinence de Housing first selon les acteurs

Quelle est votre opinion sur la politique publique de lutte contre le sans-abrisme par la mise en logement d'abord à l'instar de Housing first, par rapport aux approches classiques comme le Dispositif d'urgence social et l'approche par Paliers

