

Nicholas Pleace OBSERVATOIRE EUROPÉEN SUR LE SANS-ABRISME

Le logement d'abord

SYNTHÈSE / SUMMARY



Ce document est une synthèse de l'étude « logement d'abord » commandée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DiHAL) à Nicholas Pleace, universitaire anglais, par l'intermédiaire de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA).

Cette étude vise à présenter une synthèse de la conceptions et de la mise en œuvre du « logement d'abord » dans différents pays européens. Il propose une typologie des différentes déclinaisons du modèle nord-américain « Pathways to housing », puis présente les résultats des évaluations existantes sur les expériences qui ont été menées.

Nicholas Pleace est chercheur attaché au « Centre for housing policy » de l'université de York. Il a mené de nombreux travaux sur l'exclusion par le logement et l'absence de chez-soi. Il est co-rédacteur de la revue « European Journal of Homelessness ».



pages 1 à 4 : Synthèse en Français



pages 5 à 7 : English Summary

SYNTHÈSE

Qu'est-ce que le logement d'abord ?

Le logement d'abord diffère des autres services d'aide aux sans-abri car il attribue directement un logement stable aux personnes sans domicile. En d'autres termes, le logement d'abord donne aux personnes sans domicile un logement avant toute autre chose. Le logement d'abord « sépare » le logement et l'accompagnement. Cette « séparation » signifie que les personnes sans domicile bénéficient immédiatement d'un logement stable sans devoir pour autant suivre un traitement psychiatrique ou arrêter toute consommation de drogues et d'alcool. En outre, les personnes sans domicile peuvent *rester* dans ce logement stable sans condition relative à un traitement psychiatrique ou à une abstinence de la consommation d'alcool ou de drogues. Les services de logement d'abord fonctionnent selon une approche de « réduction des risques » qui vise à stabiliser et à réduire les problèmes de santé mentale ainsi que la consommation problématique de drogues et d'alcool. Les services de logement d'abord adoptent une approche tournée vers le rétablissement qui encourage les personnes sans domicile à renoncer à leurs comportements nocifs, et ne visent pas la guérison.

Le logement d'abord a été initialement développé par l'organisation Pathways à New-York. Depuis la création du service de logement d'abord selon le modèle Pathways, plusieurs autres formes de services de logement d'abord ont fait leur apparition aux Etats-Unis et dans nombre d'États membres de l'UE dont le Danemark, la Finlande, l'Irlande, la France, la Hongrie, les Pays-Bas, le Portugal, l'Autriche et le Royaume-Uni. Ces services partagent une philosophie similaire mais diffèrent à plusieurs égards. Trois grands groupes de services de logement d'abord apparaissent :

- » Le logement d'abord selon le modèle Pathways (PHF),
- » Le logement d'abord regroupé (CHF)
- » Le logement d'abord « léger » (HFL)¹


Le logement d'abord selon le modèle Pathways (PHF²)

- » Le PHF travaille avec les sans-abri chroniques³ qui sont caractérisés par des maladies mentales graves, une consommation problématique d'alcool et de drogues, un comportement perturbateur, une petite criminalité, un chômage de longue durée et des longues périodes de vie alternant les centres d'hébergement et la rue.
- » Le PHF procure immédiatement ou le plus rapidement possible un logement avec une sécurité d'occupation à un sans-abri chronique.
- » Le PHF assure un accompagnement léger destiné à promouvoir la stabilité du logement et oriente les personnes sans domicile vers des services externes. Il fournit également *directement* des services de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie ainsi que des services psychiatriques, sociaux, médicaux et autres. L'équipe qui fournit ces services est *mobile* et rend visite aux personnes utilisant le service dans leur logement ou dans d'autres lieux qui leur conviennent. Il s'agit d'une équipe pluridisciplinaire dédiée.
- » Les services de PHF proposent un choix considérable aux sans-abri chroniques en suivant un modèle de réduction des risques qui leur permet de continuer à boire de l'alcool et à consommer des drogues. Les sans-abri chroniques peuvent choisir de ne pas avoir recours aux services psychiatriques et aux services de traitement de

1 Veuillez noter que les sigles PHF, CHF et HFL seront utilisés tout au long du rapport

2 Pathways Housing First

3 Le gouvernement fédéral américain définit un sans-abri chronique comme une personne sans domicile non accompagnée avec une condition invalidante qui est continuellement sans domicile depuis un an ou plus, ou une personne non accompagnée avec une condition invalidante qui a connu au moins quatre épisodes de sans-abrisme au cours des trois dernières années. Le terme est utilisé de plus en plus fréquemment dans les contextes européens pour décrire les sans-abri à long terme ayant des problèmes plus complexes.



l'alcoolisme ou de la toxicomanie proposés par le PHF tout en restant dans le logement fourni par le PHF. C'est ce qu'on appelle la « séparation » du logement et de l'accompagnement. L'un n'étant plus conditionné par l'autre.

Le logement d'abord regroupé (CHF⁴)

- » Les services de CHF se concentrent sur les sans-abri chroniques. Le CHF fournit immédiatement un logement regroupé (chambre individuelle ou appartement) avec une sécurité d'occupation dans des bâtiments destinés uniquement aux personnes qui utilisent le service de CHF. Le bâtiment est souvent spécifiquement construit ou aménagé pour fournir un service à des sans-abri chroniques. Les services médicaux et les services d'accompagnement sont situés dans le même bâtiment ou à proximité.
- » Le CHF fournit immédiatement un logement regroupé avec une sécurité d'occupation à une personne en situation chronique de sans-abrisme.
- » Le CHF propose directement des services psychiatriques, médicaux ou de traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme, et peut également aiguiller les usagers vers d'autres services de droit commun.
- » Les services de CHF offrent un choix considérable aux sans-abri chroniques dans la mesure où ils suivent un modèle de réduction des risques. Si les sans-abri chroniques décident de ne pas utiliser les services qui leur sont proposés, ou choisissent de ne pas mettre un terme à leur consommation de drogues et d'alcool, cela ne menace en rien leur logement dans le service de CHF.

Le logement d'abord « léger » (HFL⁵)

- » Le HFL est fourni en utilisant un logement locatif privé ordinaire ou un logement social et une équipe mobile d'accompagnement.

- » Le HFL fournit un logement avec une sécurité d'occupation immédiatement ou le plus rapidement possible à une personne sans domicile.
- » Le HFL peut être utilisé pour *prévenir* le sans-abrisme lorsque l'on estime qu'une personne ou un ménage qui n'a jamais été sans domicile pourrait tomber dans une situation de sans-abrisme.
- » Le HFL fournit des services mobiles d'accompagnement légers afin de favoriser la stabilité dans le logement.
- » Le HFL peut orienter les usagers vers des services psychiatriques, médicaux ou de traitement de la toxicomanie et de l'alcoolisme ainsi que vers des services d'enseignement, de formation ou autres lorsque cela s'avère nécessaire.
- » Les services de HFL ne fournissent pas directement des services médicaux, psychiatriques et de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie.
- » Le HFL peut accompagner les sans-abri chroniques mais peut également être utilisé par d'autres groupes de personnes sans domicile, notamment par les personnes sans domicile qui ont des besoins d'accompagnement plus modérés. Les autres groupes qui peuvent être ciblés par les services de HFL sont les jeunes sans domicile et les familles sans domicile.
- » Les services de HFL offrent un choix considérable aux sans-abri chroniques dans la mesure où ils suivent un modèle de réduction des risques. Si les personnes sans domicile décident de ne pas utiliser les services qui leur sont proposés, ou choisissent de ne pas mettre un terme à leur consommation de drogues et d'alcool, cela ne menace en rien leur logement.

Les différences entre les services de PHF, de CHF et de HFL sont résumées dans le Tableau S.1

4 Communal Housing First
5 Housing First Light

Tableau S.1: Différents types de services de logement d'abord

Service offert	Le logement d'abord selon le modèle Pathways	Le logement d'abord regroupé	Le logement d'abord léger
Logement avec une sécurité d'occupation dans le secteur locatif privé ou dans un logement social immédiatement ou le plus rapidement possible	Oui	Non	Oui
Chambres ou appartements individuels avec une sécurité d'occupation fournis immédiatement dans un immeuble collectif	Non	Oui	Non
Les personnes sans domicile doivent mettre un terme à leur consommation de drogues	Non	Non	Non
Les personnes sans domicile doivent arrêter de boire de l'alcool	Non	Non	Non
Les personnes sans domicile doivent avoir recours aux services de santé mentale	Non	Non	Non
Approche de réduction des risques	Oui	Oui	Oui
Equipe mobile d'accompagnement	Oui	Non	Oui
Fournit directement des services de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie	Oui	Oui	Non
Fournit directement des services psychiatriques et médicaux	Oui	Oui	Non
Orienté les usagers vers les services de droit commun	Oui	Oui	Oui
Accompagne dans le logement	Oui	Non	Oui

Preuves de l'efficacité du logement d'abord

Les données sur le logement d'abord proviennent principalement des États-Unis. Certaines données émanent également de l'Europe et plus particulièrement de la Finlande. Des évaluations du modèle du logement d'abord sont réalisées aux quatre coins de l'Union européenne et en France. Par exemple, Housing First Europe⁶ est un projet d'expérimentation sociale financé dans le cadre du programme PROGRESS de la Commission européenne. Il évaluera et fournira un apprentissage mutuel sur 10 projets de logement d'abord dans des villes européennes, et dégagera des conclusions en 2013. La France met en œuvre une grande expérimentation sociale appelée « Un Chez-soi d'abord »⁷ pour tester l'efficacité des services de logement d'abord pour les personnes sans domicile souffrant de pathologies mentales sévères.

Des données provenant des États-Unis démontrent clairement que les services de PHF offrent un

logement stable aux sans-abri chroniques ayant des besoins très importants en matière d'accompagnement et une longue expérience de sans-abrisme. Il existe également des données plus limitées sur les services de CHF et de HFL qui démontrent également l'apport de solutions stables de logement pour les personnes sans domicile. Certaines données montrent également que les services de logement d'abord, en promouvant la stabilité du logement et en suivant une approche de réduction des risques, peuvent stabiliser voire réduire les problèmes de santé mentale et la consommation problématique de drogues et d'alcool.

Le PHF s'est avéré beaucoup plus efficace pour fournir une stabilité de logement aux sans-abri chroniques que les services par palier. Les services par palier demandent aux personnes sans domicile de franchir différentes étapes avant de pouvoir accéder à un logement. Ils exigent souvent une abstinence à l'alcool et aux drogues. Les données indiquent clairement que l'approche par palier ne fournit pas de logement stable pour la majorité des sans-abri chroniques.

6 <http://www.servicestyrelsen.dk/housingfirsteurope>

7 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Programme-Chez-Soi-d-abord.html>



L'influence mondiale du logement d'abord

Le logement d'abord est devenu mondialement important grâce à son succès sans précédent pour fournir un logement ou un hébergement stable aux sans-abri chroniques. Le logement d'abord a été au cœur de la stratégie fédérale de lutte contre le sans-abrisme aux Etats-Unis tant sous le gouvernement Bush que sous le gouvernement Obama. Les services de logement d'abord ont été intégrés dans les stratégies de lutte contre le sans-abrisme en France, au Danemark, en Finlande, en Irlande, aux Pays-Bas et en Suède, et sont largement testés dans des programmes pilotes dans de nombreux États membres. Le jury de la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, organisée à Bruxelles en décembre 2010, a affirmé que les approches « dirigées vers le logement » étaient la solution la plus efficace pour combattre le sans-abrisme, et que les différentes formes de service de logement d'abord étaient des bons exemples de ces services « dirigés vers le logement ».

Les arguments en faveur du logement d'abord

Il y a trois grandes raisons d'envisager l'utilisation des services de logement d'abord en France.

- La mise en œuvre de la philosophie centrale du logement d'abord permet d'assurer un logement stable aux sans-abri chroniques. Il est possible de s'inspirer de la philosophie du logement d'abord sans copier le mode de fonctionnement exact

des services opérant aux Etats-Unis. Les idées du logement d'abord peuvent être utilisées pour développer des services pouvant être utilisés pour réduire le sans-abrisme chronique et d'autres formes de sans-abrisme dans différents pays disposant de différents régimes de protection sociale. On peut citer en exemple l'utilisation de la philosophie du logement d'abord pour refonder efficacement les services d'aide aux sans-abri en Finlande.

- Le logement d'abord est très flexible. La philosophie centrale a été adaptée du modèle Pathways de logement d'abord (PHF) et utilisée dans les services de logement d'abord regroupé (CHF) et de logement d'abord léger (HFL) qui se concentrent tant sur le sans-abrisme chronique que sur d'autres formes de sans-abrisme ou de difficultés d'accès au logement.
- Les services de logement d'abord peuvent soutenir d'autres types de services d'aide aux sans-abri, en mettant par exemple un terme aux séjours de très longue durée dans les hébergements d'urgence pour les personnes sans domicile qui pourraient accéder à un logement permanent. Il importe de noter que le logement d'abord n'est pas destiné à remplacer tous les services existants d'aide aux sans-abri et a été utilisé dans le cadre d'une combinaison de services pour combattre le sans-abrisme aux Etats-Unis et en Finlande. En soutenant le travail d'autres services d'aide aux sans-abri, les services de logement d'abord peuvent potentiellement renforcer les capacités des services généraux d'aide aux sans-abri et garantir la satisfaction des besoins des différents groupes de personnes sans domicile.

SUMMARY

What is Housing First?

Housing First differs from other homelessness services because it immediately provides homeless people with either secure independent or communal housing. This means that Housing First gives homeless people 'housing first' before it does anything else. Housing First 'separates' housing and support. This 'separation' means that homeless people are immediately given secure housing *without* being required to enter psychiatric treatment or becoming abstinent from drugs and alcohol. In addition, homeless people can *remain* in the secure housing provided by a Housing First service without there being any expectation that they comply with psychiatric treatment or stop drinking alcohol or using drugs. Housing First services use a 'harm reduction' approach that attempts to stabilise and reduce mental health problems, problematic drug and alcohol use. Housing First services also have 'recovery orientation' that aims to encourage homeless people away from behaviour that is causing them harm.

Housing First was originally developed by the organisation Pathways in New York. Since the Pathways Housing First service was first established, several different forms of Housing First service have appeared in the USA and in a number of EU member states including Denmark, Finland, Ireland, France, Hungary, the Netherlands, Portugal, Austria and the UK. These services all share a similar philosophy but can work in quite different ways. The three main *groups* of Housing First service are:

- Pathways Housing First (PHF),
- Communal Housing First (CHF)
- Housing First 'Light' services (HFL)¹

Pathways Housing First (PHF)

- PHF works with 'chronically homeless people'² who are characterised by severe mental illness, problematic drug and alcohol use, nuisance behaviour, low-level criminality, sustained worklessness and long periods living in homelessness shelters and on the street.
- PHF provides independent housing with security of tenure immediately or as soon as possible to a chronically homeless person.
- PHF provides low-level support designed to promote housing stability, service brokerage (to connect chronically homeless people to essential services) and also *directly* provides psychiatric, drug and alcohol, social work, medical and other services. The team providing these services is *mobile* and visits people using the service in their homes or at other agreed locations.
- PHF services give considerable choice and control to chronically homeless people by following a harm reduction model which allows them to continue drinking alcohol and using drugs. Chronically homeless people can choose not to use the psychiatric and drug and alcohol services that are made available by PHF whilst remaining in the housing provided by PHF. This is called a 'separation' of housing and support.

1 Please note that the acronyms PHF, CHF and HFL are used consistently within this report hereafter

2 The US Federal government defines a chronically homeless person as either an unaccompanied homeless individual with a disabling condition who has been continuously homeless for a year or more; or an unaccompanied individual with a disabling condition who has had at least four episodes of homelessness in the past three years. The term is used more and more frequently in European contexts to describe long-term homeless people with more complex needs.



Communal Housing First (CHF)

- ▶ CHF services are focused on chronically homeless people. CHF offers communal housing (single rooms or apartments) with security of tenure provided immediately in a building only lived in by homeless people using the CHF service. The communal housing has often been specifically modified, or designed, to provide a service for chronically homeless people. Support and medical services are situated in the same building or are very nearby.
- ▶ CHF provides communal housing with security of tenure immediately to a chronically homeless person.
- ▶ CHF directly provides psychiatric, drug and alcohol services and medical services and may also use service brokerage to arrange access to other services.
- ▶ CHF services give considerable choice and control to chronically homeless people as part of following a harm reduction model. If chronically homeless people opt not to use the services that are on offer, or choose not to stop drinking and using drugs, this does not place their housing in the CHF service under threat.

Housing First 'Light' (HFL)

- ▶ HFL is delivered by using ordinary private rented or social housing and a team of mobile support workers.
- ▶ HFL provides independent housing with security of tenure immediately or as soon as possible to a homeless person.

- ▶ HFL may be used to help *prevent* homelessness where an individual or household who has never been homeless is assessed as being at risk of homelessness.
- ▶ HFL provides low-level mobile support services designed to help promote housing stability.
- ▶ HFL uses service brokerage to arrange access to psychiatric, drug and alcohol services and medical services where these are required and may also use service brokerage to arrange access to education, training and other services where these are needed.
- ▶ HFL services do not directly provide medical, psychiatric or drug and alcohol services.
- ▶ HFL can support chronically homeless people but may also be used for other groups of homeless people, including homeless people with *lower* support needs. The other groups that might be targeted by HFL services can include young homeless people and homeless families.
- ▶ HFL services give considerable choice and control to homeless people as part of following a harm reduction model. If homeless people do not use the medical and support services which can be arranged, or choose to continue drinking alcohol and using drugs, this does not place their housing under threat.

The differences between PHF, CHF and HFL services are summarised in Table S.1

Table S.1: Broad Types of Housing First Services

Service offered	Pathways Housing First	Communal Housing First	Housing First Light
Housing with security of tenure in private rented sector or in social housing provided immediately or as soon as possible	Yes	No	Yes
Offers communal housing (single rooms or apartments) with security of tenure provided immediately in a building only lived in by homeless people using the service	No	Yes	No
Homeless people have to stop using drugs	No	No	No
Homeless people have to stop drinking alcohol	No	No	No
Homeless people have to use mental health services	No	No	No
Harm reduction approach	Yes	Yes	Yes
Uses mobile teams to provide services	Yes	No	Yes
Directly provides drug and alcohol services	Yes	Yes	No
Directly provides psychiatric and medical services	Yes	Yes	No
Uses service brokerage	Yes	Yes	Yes
Provides support to promote housing stability	Yes	Yes	Yes

Evidence in favour of Housing First

The bulk of evidence about Housing First is American. There is also some evidence from Europe and in particular from Finland. Large scale testing of the Housing First model is occurring across the European Union and within France. For example, Housing First Europe³ is a Social Experimentation project funded in the framework of the PROGRESS programme of the European Commission. It will evaluate and provide mutual learning on 10 Housing First projects in European cities and deliver conclusions in 2013. France is implementing a major social experimentation called "Un Chez-soi d'abord"⁴ to test the effectiveness of Housing First services for homeless people with mental illness.

There is very strong evidence from the USA that PHF services provide stable housing for chronically homeless people with very high support needs and a long history of homelessness. There is more limited evidence on CHF and HFL services that also show success in providing stable housing for homeless people. There is some evidence that by promoting housing stability and following a harm reduction approach, Housing First services can stabilise and in some cases reduce mental health problems and problematic use of drugs and alcohol.


PHF has shown far more success in providing housing stability for 'chronically homeless' people than 'staircase services'. Staircase services require homeless people to move through a series of 'steps' before they are given access to housing. They often require abstinence from alcohol and drugs. There is strong evidence that the 'staircase' approach fails to provide stable housing for the majority of chronically homeless people who use staircase services.

The Global Influence of Housing First

Housing First has become globally important because of the unparalleled success that it has shown in providing stable housing and accommodation for chronically homeless people. Housing First has been central to Federal homelessness strategy in the United States under both the Bush and Obama administrations. Housing First services have been integrated into the homelessness strategies of France, Denmark, Finland, Ireland, the Netherlands and Sweden and are being widely tested in pilot programmes across many EU Member States. The Jury for the *European Consensus Conference on Homelessness*, held in Brussels in December 2010, recommended that 'housing-led' approaches were the most effective

3 <http://www.servicestyrelsen.dk/housingfirsteurope>

4 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Programme-Chez-Soi-d-abord.html>



solution to homelessness and that the different forms of Housing First service were good examples of these 'housing-led' services.

The Case for Housing First

There are three main reasons to consider using Housing First services in France.

► The core philosophy of Housing First is the reason for the success that has been achieved in delivering stable housing and accommodation for formerly chronically homeless people. The Housing First philosophy can be drawn upon without copying the detailed operation of Housing First services working in the USA. The ideas of Housing First can be used to design services that can be used to reduce long-term homelessness in different countries with different welfare systems. An example of this has been the use of the Housing First philosophy to effectively redesign homelessness services in Finland.

► Housing First is highly flexible. The core philosophy has been adapted from the PHF model and employed in CHF and HFL services that can be focused on both chronic homelessness and on other forms of homelessness.

► Housing First services can support other types of homelessness services, for example, by stopping very long stays in emergency accommodation beds by chronically homeless people. It is important to note that Housing First is *not* designed to *replace* all existing homelessness services and has been used as one part of a mixture of services to respond to homelessness. By supporting the work of other homelessness services, Housing First services can potentially enhance their capacity to respond to issues such as migrant homelessness and homelessness among families with low support needs in France.

Pour toute question concernant cette étude ou la DiHAL,
vous pouvez nous contacter à :

Délégation à l'hébergement et à l'accès au logement (DiHAL)

Ministère de l'Écologie, du Développement durable,
des Transports et du Logement

20, av. de Ségur – 75007 Paris

tél. +33 (0)1 40 81 33 73

contact.dihal@developpement-durable.gouv.fr

Remerciements

L'auteur souhaite remercier Marie Gaffet, chef de projet à la DiHAL, pour la coordination de la rédaction et de la production de ce rapport, ainsi que Ruth Owen, chargée de mission à la FEANTSA, pour son aide à la relecture et ses commentaires.

L'auteur se porte garant du contenu de ce rapport.



www.logement.gouv.fr

