

RAPPORT INTERMÉDIAIRE : SYNTHÈSE

L'exclusion du logement est considérée comme un problème social qui, comme tel, justifie l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques destinées à y remédier.

C'est très clairement l'objectif du nouveau dispositif Equip'Apparts et des membres de son comité — Réseau des institutions fribourgeoises pour personnes souffrant d'addictions (RIFA); association Les Traversées, Fondation de Fribourg pour la jeunesse (FFJ), association REPER — dont l'offre s'articule sur deux axes, soit l'accès à un logement dans le cadre du Housing first — logement d'abord — et le maintien au logement dans le cadre de la prévention.

Dans les deux cas, la sécurité résidentielle, assurée par une équipe mobile d'accompagnement et de soutien — devoir de moyens —, a pour objectif de garantir la stabilité au logement.

Fribourg, en effet, n'échappe pas à la problématique de l'exclusion du logement. Selon la définition en vigueur en Europe, connue sous l'acronyme ETHOS — « European Typology on Homelessness and Housing Exclusion » — sont considérées comme sans-abri les personnes dormant à la rue, les personnes sans logement prises en charge par les structures d'accueil d'urgence, hébergées par de la famille ou des tiers, tout comme celles vivant en logement inadéquat ou encore en logement précaire (menacées d'exclusion sévère en raison de baux précaires, expulsions, violences domestiques).

Parmi la population sans domicile fixe dans le canton de Fribourg figure une catégorie de personnes tout particulièrement vulnérables en raison de problèmes de dépendance à des produits psychotropes légaux et illégaux. En leur sein, une partie d'entre elles sont également confrontées à des problèmes de santé psychique, parfois à l'origine de leur dépendance — automédication.

D'une manière générale, celles-ci sont doublement vulnérables dans la mesure où, d'une part, compte tenu des modalités de gestion de l'offre et de la demande, ces personnes constituent, aux yeux des gérants et des propriétaires privés, des locataires tout particulièrement à risque. Leur capacité à retrouver un logement est ainsi réduite.

D'autre part, les conditions d'accueil et de maintien au sein des structures d'hébergement d'urgence — règlements — réduisent leur capacité à offrir une prise en charge à des populations dont les besoins sont à la fois très complexes et variés, d'où des situations d'exclusions provisoires, d'exclusions définitives, de non recours, d'auto-exclusion, etc. Nous pouvons parler ici d'inadéquation de l'offre d'urgence pour ces profils de populations.

De nombreux pays européens, à commencer par les pays du nord de l'Europe, dont la Finlande est un pionnier, ont entrepris de renforcer la capacité de leurs structures d'hébergement d'urgence afin de leur permettre de pouvoir répondre à la demande de ces populations, notamment en renforçant leur attractivité — conditions de séjour —, leur capacité d'accueil — vers un accueil inconditionnel — ainsi que leur capacité de rétention des résidants.

Si, d'une part, l'offre d'hébergement d'urgence peine à garantir une prise à l'ensemble des populations sans domicile, soit à leur garantir une mise à l'abri en réponse à l'urgence sociale de leur situation et à ses conséquences, elle ne peut en aucun cas, d'autre part, prétendre à elle seule apporter une réponse à l'exclusion du logement.

A cet égard, l'exemple de la commune de Lausanne est particulièrement révélateur de certaines attentes à l'égard de structures de type sleep-in. C'est ainsi que, en 2003, les autorités lausannoises ont été contraintes, après une dizaine d'années de pratique au travers du Sleep-In et de La Marmotte, de reconnaître que si cette offre d'urgence « *pouvait remplir une fonction humanitaire, {le Sleep-In et la Marmotte} ne jouent pas un rôle de "tremplin social" dans la mesure où ils ne constituent pas — en offrant uniquement un lit et un toit — un outil suffisamment dynamique pour permettre à une part importante des usagers de retrouver une autonomie dans un logement fixe.* »¹

Faute d'une véritable politique publique de lutte contre l'exclusion du logement des populations les plus vulnérables, le risque est alors très grand de voir leur situation évoluer vers une chronicisation dont les conséquences, en termes d'exclusion, vont se décliner sous diverses formes : rupture des liens sociaux ; disqualification (perte d'estime de soi ; stigmatisation) ; désinsertion — emploi/formation/occupation, santé ; etc.

Le coût d'une telle évolution est loin d'être anodin en termes de dépenses publiques dans la mesure où ces populations tendent à être grosses consommatrices de prestations d'urgence, en particulier par des hospitalisations fréquentes en milieu somatique et/ou psychiatrique. Il en va de même au niveau de la justice et du pénitencier.

Au-delà du respect de la Convention des droits de l'homme ou en regard des recommandations formulées par l'Organisation mondiale de la santé ou encore de l'Union européenne par rapport à l'accès et au maintien logement, les questions relatives au coût du sans-abrisme chronique devraient également constituer des arguments de poids pour lutter contre l'exclusion du logement.

¹ Commune de Lausanne (2003). *Nouvelle politique du logement. Rapport-préavis no 2003/43.*

Dans le canton de Fribourg, La Tuile, structure d'hébergement d'urgence, n'est pas toujours en mesure de répondre à une demande de mise à l'abri de populations confrontées à une dépendance — associée ou non à une pathologie psychiatrique — dont les besoins et les comportements sont à la fois complexes et variés.

Quant à l'offre de logements accompagnés dont dispose La Tuile, elle n'est pas accessible à ces mêmes populations qui, très justement, ne correspondent pas à sa population cible. Quand bien même ils y auraient accès, le modèle sur lequel repose cette offre — Treatment first ou modèle de l'escalier — n'est pas en mesure de lutter efficacement contre le sans-abrisme chronique, ainsi que l'ont mis en évidence les nombreux travaux effectués depuis le milieu des années 1990.

Il est admis aujourd'hui que seule l'approche dite « le logement d'abord » est à même de garantir un retour et une stabilité au logement de ces populations et, au-delà, grâce à une sécurité résidentielle, de lutter efficacement contre les différentes formes d'exclusion dont elles font l'objet.

Son élaboration s'est imposée en raison de l'échec du modèle jusque-là dominant — modèle de l'escalier — qui s'est non seulement révélé dans l'incapacité de mettre un terme au sans-abrisme chronique mais qui, de ce fait même, s'est traduit également par une aggravation de la situation des populations concernées.

Le modèle de l'escalier considère en effet que seules les personnes sans-abri ayant acquis les compétences nécessaires et ayant résolu leurs problèmes de santé, de dépendances, etc. sont à même de pouvoir bénéficier d'un logement. Ainsi, l'accès à un logement autonome apparaît comme une forme de récompense au terme d'un long processus de prise en charge psycho-socio-éducatif par paliers successifs.

Pour les concepteurs du modèle du logement d'abord comme pour tous les responsables des villes et pays qui, en regard de son succès, vont progressivement l'adopter aux Etats-Unis d'abord et en Europe ensuite, l'enjeu est de pouvoir remplacer un modèle dont l'échec n'est plus à démontrer afin de pouvoir apporter une réponse qui soit à la fois efficace et efficiente au problème du sans-abrisme chronique.

C'est dans une configuration identique que les responsables du RIFA ont opté pour le modèle du logement d'abord, modèle grâce auquel ils entendaient être en mesure d'offrir un logement sans conditions préalables et avec un accompagnement adapté afin d'en garantir le maintien à une population dont le dénominateur commun est la dépendance. A ce premier objectif d'inclusion au logement s'ajoutait un second objectif, celui d'une amélioration de la situation des bénéficiaires et, au-delà, de leur inclusion sociale.

Grâce à Equip'Apparts, le canton de Fribourg dispose aujourd'hui d'une offre à même de lutter efficacement contre l'exclusion chronique du logement. Il apparaît, au terme de ses 18 premiers mois de mise en œuvre, que le taux de maintien au logement est supérieur à 90 %, ce qui le situe un peu au-dessus de la moyenne européenne.

Chapitre II
Pages 77 et
suivantes

Au-delà d'un ajustement bienvenu de l'offre fribourgeoise, le canton dispose également aujourd'hui, grâce à l'initiative du comité d'Equip'Apparts, d'une plateforme — 1ToiAToi — qui, par sa très large composition et par le cumul des compétences dont elle bénéficie, pourrait jouer efficacement le rôle d'incubateur de propositions adaptées aux situations complexes et à ce jour insolubles. De même, elle pourrait permettre au canton de disposer, en temps réel, d'une photographie de la situation en matière de précarité et d'exclusion du logement.

De même, dans la perspective éventuelle de l'élaboration d'une véritable politique publique de lutte contre l'exclusion du logement, le canton disposerait, grâce à cette plateforme, d'un véritable groupe d'experts et de réflexion. Si une telle politique devait voir le jour, cette plateforme pourrait intervenir comme dispositif de pilotage en lien avec les autorités du canton.

Chapitre III
Pages 64 - 66

Si le canton de Fribourg dispose aujourd'hui d'une offre de lutte contre l'exclusion du logement, celle-ci est loin de s'inscrire au sein d'un véritable dispositif dont les structures qui le constituent seraient véritablement intégrées, capables d'offrir une prise en charge à l'ensemble de la demande et à garantir des trajectoires cohérentes et en adéquation avec les différents profils d'exclus.

Chapitre II
Pages 76 - 77

Il faut savoir en effet que, face à la complexité de la problématique de l'exclusion du logement, aucun acteur n'est en mesure d'y apporter à lui seul une solution. Ce constat est aujourd'hui l'un des postulats essentiels des politiques publiques mises en place au sein de l'Union européenne.

Chapitre II

Ainsi, la mise en place d'un tel dispositif devrait permettre une bonne articulation entre l'offre de La Tuile et celle d'Equip'Apparts pour les personnes les plus vulnérables et dont les problématiques sont multiples et complexes.

Force est de reconnaître que l'offre actuelle est encore loin de s'inscrire et de s'articuler au sein d'un véritable dispositif de lutte contre l'exclusion. Il en résulte que, si ses structures sont à même de répondre à la demande des personnes sans-abri qui correspondent au profil de leurs populations respectives, l'offre fribourgeoise n'est pas en mesure de prendre en compte l'ensemble des situations d'exclusion du logement.

OLIVIER SCHMID (juillet 2018) — Doctorant, Université de Lausanne, Faculté des géosciences et de l'environnement (Institut de géographie et durabilité) ; collaborateur de l'Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, Université de Lausanne (Institut de géographie et durabilité).