



Stratégie nationale contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement 2013-2020

Au mois d'octobre 2011, la plate-forme de collaboration, initiée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration et composée de représentants du Ministère de la Famille, du Ministère du Logement, du Ministère de la Santé, du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, de la Ville de Luxembourg et de la Ville d'Esch-Alzette, du CEPS-Instead et des organisations non gouvernementales, a élaboré le document « D'un état des lieux vers une stratégie nationale contre l'exclusion liée au logement et au sans-abrisme ». Ce document définit le sans-abrisme, en dresse un état des lieux au Luxembourg et met en évidence que les prix élevés des logements ainsi que le manque de logements financièrement abordables constituent les problèmes majeurs des personnes exposées au risque de pauvreté. Le document fait le relevé des propositions d'action qui émanent des instances concernées et énonce les principes d'une stratégie nationale contre le sans-abrisme.

La présente stratégie repose sur ce document ; elle met en exergue les éléments qui permettent une mise en œuvre d'actions en faveur des personnes sans-abri à court et moyen terme, sans pour autant en éliminer les éléments de réflexion et d'étude indispensables à la compréhension du phénomène du sans-abrisme au Luxembourg.

S'il est préconisé une approche globale de la personne sans-abri, une approche qui prend en compte ses besoins sociaux, psychologiques et médicaux, il est tout aussi nécessaire de différencier entre les besoins urgents et vitaux des personnes qui se retrouvent à la rue et les besoins de personnes dont une partie de la vie s'est déroulée à la rue ou dans des structures spécialisées.

Les approches proposées varient aussi en fonction de l'urgence. Ainsi, un certain nombre d'actions seront du domaine de l'intervention immédiate, d'autres projets auront trait à la prévention du sans-abrisme.

Toutes ces multiples approches sont cependant liées par le fil rouge du « logement d'abord » ou du « housing first », modèle qui soutient que l'objectif premier à atteindre par une personne qui vient de perdre son logement est de retrouver rapidement un logement stable et durable.

Par ailleurs, la présente stratégie se base aussi sur les constats faits en 2012 lors de la tournée effectuée par Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration et par Monsieur le Ministre du Logement dans les communes ainsi que des éléments des nombreuses consultations qui ont eu lieu au cours de l'année 2012 lors des plateformes de collaboration avec les représentants des Offices Sociaux et des organisations non-gouvernementales.

Enfin, cette stratégie a été annoncée dans le Plan national de Réforme 2020 et lors de l'interpellation sur le sans-abrisme qui a eu lieu à la Chambre des Députés le 27 juin 2012.

La stratégie vise les objectifs prioritaires suivants:

- **Objectif I.** Fournir des logements privés, stables et adaptés aux personnes qui sont des sans-abri de longue durée ou chronifiés, aux personnes vivant dans des logements précaires et inadéquats et aux personnes sortant d'institutions.
- **Objectif II.** Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence.
- **Objectif III.** Prévenir le sans-abrisme.
- **Objectif IV:** Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance.

La politique pour réduire l'exclusion liée au logement et le sans-abrisme est transversale et nécessite, pour être efficace, un engagement de tous les acteurs concernés :

- au niveau gouvernemental,
- aux niveaux régional et communal,
- au niveau de la société civile.

En vue de garantir la mise en œuvre de la présente stratégie contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement, la coordination des politiques de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement est assurée par le Ministère de la Famille et de l'Intégration.

Objectif I: Fournir des logements stables, privés et adaptés aux personnes qui vivent dans la rue, dans des structures d'accueil d'urgence, dans des logements précaires et inadéquats, qui sortent d'institutions et à des familles en grande précarité

Action 1 : Mise en place de logements privés, stables et adaptés aux besoins de personnes qui sont sans-abri de longue durée

Deux projets, dont l'un se situera à Belval, permettront de fournir des logements privés, stables et encadrés à des personnes seules ou en couple ainsi qu'à des familles et à des familles monoparentales en situation de grande précarité. A défaut de telles structures, ces personnes vivent le plus souvent, soit dans des foyers d'urgence, soit dans des logements précaires et inadéquats et manquent d'accompagnement psycho-social.

A Belval, dans le cadre de la réalisation des projets immobiliers de l'Etat, il est prévu de construire une maison destinée au logement de personnes sans-abri de longue durée qui ont souvent aussi des problèmes de dépendances chroniques. Ces personnes fréquentent les foyers de nuit de façon continue ou ont connu plusieurs périodes de sans-abrisme sur les trois dernières années. Etant donné que les foyers d'hébergement d'urgence sont destinés à accueillir des personnes pour de courts séjours, ces foyers voient une grande partie de leurs capacités bloquées par ces sans-abri de longue durée. Partant, il s'avère indispensable de mettre en place une structure adaptée à cette population. En application du principe du « housing first », principe selon lequel l'accès à un logement privé et, si possible, définitif, permet à une personne de mieux appréhender ses problèmes, il est envisagé de mettre en place une structure spécialisée afin de répondre aux besoins de ces personnes. Cette structure, qui hébergera une soixantaine de personnes, sera idéalement située dans un milieu urbain disposant de commerces, de moyens de transport et d'infrastructures médicales. La gestion sociale de la structure sera confiée à des organismes spécialisés d'aide à la personne

Le deuxième projet vise à mettre en place des logements stables destinés à l'hébergement accompagné de personnes, essentiellement de familles, en situation de précarité. En effet, face à une demande croissante, il existe un réel besoin de structures adaptées au logement de familles et de familles monoparentales. Les familles concernées sont dans une situation de détresse sociale (surendettement, déguerpissement, perte d'emploi, divorce, incompétence des parents) qui entraîne souvent le placement des enfants dans des institutions spécialisées ou dans des familles d'accueil. Loger ces familles dans des structures encadrées et les accompagner de manière individuelle permettrait, entre autres, de réduire le nombre

de ces placements d'enfants. Par ailleurs, il sera insisté sur le lien au travail des personnes hébergées ; il sera fait en sorte que tout adulte s'adonne à une activité rémunérée ou non, le cas échéant dans le cadre d'une structure de travail adaptée. Cette structure d'hébergement sera prévue pour loger une quarantaine de personnes au maximum. La gestion sociale sera confiée à un organisme spécialisé dans les services à la personne, conventionné avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration. Le lieu d'implantation de ces logements n'est pas encore déterminé.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : Ministère du Développement durable et des Infrastructures ; Ministère de l'Égalité des Chances ; Fonds Belval ; commune de Sanem ; organismes actifs dans les services à la personne

Calendrier : Belval 2014/2015 ; 2^{ème} projet : 2015/2016

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de logements mis à disposition et nombre de personnes accueillies

Action 2 : Soutien et accompagnement de projets-pilotes novateurs en matière de logements stables pour personnes en situation de grande précarité.

Les organismes actifs dans les services à la personne ainsi que certains acteurs de la société civile actifs dans le domaine du sans-abrisme et de la pauvreté mettent en oeuvre un processus continu de réflexion quant à la mise en place de nouveaux types d'hébergement d'urgence. Ainsi, Caritas Accueil et Solidarité est-elle en train de préparer la mise en oeuvre d'un « wet shelter », une structure d'accueil d'urgence dans laquelle la consommation d'alcool est autorisée et organisée. Les projets-pilotes qui en découlent souvent sont novateurs et donc essentiels pour permettre au Ministère d'améliorer la prise en charge des personnes en grande précarité. Il est donc important de soutenir et d'accompagner ces projets-pilotes qui émanent du « terrain » et qui permettront au Gouvernement d'affiner sa politique en matière de sans-abrisme.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme ; communes

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre et degré novateur des projets-pilote mis en place

Objectif II: Réagir de manière rapide et adéquate aux situations d'urgence

Action 1: Mise en place de lits d'accueil d'urgence décentralisés pour personnes légalement sur le territoire

Il existe actuellement deux foyers de nuit (au total 82 lits) et un foyer de jour (45 places) pour accueillir les personnes sans-abri. Toutes ces structures sont situées à Luxembourg/Ville et à Esch. Dans un souci de décentralisation, il est essentiel de prévoir un certain nombre de lits d'accueil d'urgence dans une ou plusieurs autres communes du pays.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : communes ; organismes actifs dans le domaine du sans-abrisme

Calendrier : 2015-2020

Indicateurs de mise en oeuvre : nombre de lits mis en place ; nombre de personnes accueillies, nombre de nuitées.

Action 2: Aide aux enfants et aux jeunes en détresse et en situation de sans-abrisme

Dans le cadre du Pacte pour la Jeunesse 2012-2014, cinq actions spécifiques sont prévues pour améliorer l'aide individuelle aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes (champ d'action n° 3, objectif n°6). Si ces actions sont destinées à prévenir toute situation de sans-abrisme d'un mineur, il est pour autant nécessaire de prévoir des structures permettant un accueil et un accompagnement d'urgence adapté aux besoins des mineurs à la rue. Ainsi, il est prévu de dresser un premier bilan des activités du « Péitrusshaus » après 18 mois de fonctionnement et d'en tirer les conclusions qui s'imposent. En cas de besoin avéré, d'autres structures de ce type seront mises en place.

Ministère responsable: Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : Ville de Luxembourg, Solidarité Jeunes asbl

Calendrier : juillet 2013

Indicateurs de mise en oeuvre : réalisation du bilan oui/non

Action 3: Projets pilote dans les communes pour jeunes en situation de sans-abrisme

Les structures de logement spécialisées pour jeunes adultes ont comme population cible les personnes de 18 à 30 ans souhaitant vivre de manière autonome, mais nécessitant un minimum d'encadrement individuel dans leurs activités de la vie quotidienne. L'encadrement spécifique vise la stabilisation des personnes sur le plan psychique, social et relationnel.

Certaines communes, telles Hespérange et Pétange, ont mis en place des projets de logements accompagnés pour jeunes en situation de précarité. D'autres communes pourront suivre ces exemples et mettre en place des projets similaires. Une mise en réseau de ces projets afin de créer des synergies s'imposera.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : communes ; organismes actifs dans les services aux jeunes

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de projets-pilotes, nombre de logements mis à disposition, taux d'occupation

Objectif III: Prévenir le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement

Action 1: Augmenter l'offre de logements sociaux et favoriser la mixité sociale par la mise en place de quotas de logements sociaux dans les communes

L'un des principes du Paquet Logement est le suivant : « *Le segment le plus important à promouvoir sera celui de la location avec l'objectif d'éviter des ghettos sociaux* » (présentation du Paquet Logement par Monsieur le Ministre du Logement le 8 avril 2011). Lors de la réunion du 31 octobre 2011 entre Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration et Monsieur le Ministre du Logement, les deux ministres se sont prononcés pour l'élaboration d'un projet de loi ayant pour objet de fixer des quotas de logements sociaux dans les communes, à l'instar de la loi française n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Ministère responsable : Ministère du Logement

Partenaires : Ministère de la Famille et de l'Intégration ; Syvicol ; promoteurs publics ; promoteurs privés

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de logements sociaux

Action 2: Inciter les communes à mettre en œuvre la taxe annuelle spécifique telle qu'arrêtée à l'article 16, a) de la loi du 22 octobre 2008 (Pacte Logement)

L'introduction d'une « *taxe annuelle spécifique* » sur les « *immeubles bâtis ou les parties d'immeubles bâtis destinés au logement ou à l'hébergement de personnes et qui ne sont pas occupés ou utilisés effectivement* » (art. 16 a) de la loi du 22 octobre 2008) permet de remettre sur le marché locatif des biens laissés vacants et d'apporter une réponse partielle au problème du manque de logements locatifs. Une commune a introduit cette taxe, d'autres communes sont sur le point de le faire.

Ministères responsables : Ministère du Logement ; Ministère de l'Intérieur

Partenaires : communes ; Syvicol

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de communes ayant introduit cette taxe ; nombre de logements remis sur le marché locatif suite à l'introduction de la taxe

Action 3: Inciter les communes à mettre en œuvre une disposition de la loi du 21 septembre 2006 concernant le bail à usage d'habitation

D'après l'art. 26. de ladite loi (cf. chapitre VI. – *Des missions incombant aux autorités communales*) les administrations communales ont la mission d'assurer dans la mesure du possible le logement de toutes les personnes qui ont leur domicile sur le territoire de la commune.

Ministères responsables : Ministère du Logement ; Ministère de l'Intérieur

Partenaires : communes

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de personnes logées suite à cette mise en œuvre par les communes respectives

Action 4: Introduction d'une subvention de loyer (S.L.)

Au Grand-Duché de Luxembourg, le nombre de ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté se situe à environ 14.000 unités. Au cours de l'année 2013 entrera en vigueur une nouvelle aide étatique en matière de logement, appelée « Subvention de loyer » dont le but primaire consistera à diminuer le taux d'effort (cf. rapport loyer-revenu disponible) des ménages-locataires, et plus particulièrement des familles monoparentales ainsi que des couples avec un ou plusieurs enfants.

De plus, il s'agira d'éviter le « mal-logement » qui touche des individus qui ne sont pas véritablement en situation d'exclusion liée au logement, mais qui sont fragilisés et donc susceptibles de basculer dans l'exclusion sociale en cas de coup dur. Cette subvention sera versée mensuellement par l'Etat à des ménages-locataires au revenu modeste n'ayant pas pu accéder à un logement locatif social auprès d'un promoteur public.

Ministère responsable : Ministère du Logement

Calendrier : 2013

Indicateurs de mise en œuvre : Diminution du taux d'effort des ménages-locataires du marché locatif privé vivant en dessous du seuil de pauvreté

Action 5: Coopérer avec les communes et les offices sociaux afin de fournir des logements abordables aux personnes en situation de détresse

Actuellement l'Agence Immobilière sociale ((AIS) opère de façon centralisée à partir de Luxembourg/Ville. Chaque demandeur d'un logement auprès de l'AIS fait l'objet d'une enquête sociale qui détermine si le demandeur peut bénéficier d'un logement via l'AIS ou non. Mettre en place, dans les régions, un modèle d'agence immobilière

du type de l'AIS signifie que le suivi des demandeurs et des locataires sera effectuée par l'office social de la commune de résidence, alors que la gestion administrative (gestion des baux) sera toujours effectuée par l'AIS. Cette façon de procéder permettra non seulement de décharger l'AIS du suivi social de certains locataires, mais assurera une plus grande proximité entre l'offre de l'AIS, les offices sociaux et les bénéficiaires. A noter qu'un projet-pilote de ce type fonctionnera à partir du 1^{er} janvier 2013 dans la commune de Beckerich, en coopération avec l'office social du canton de Rédange. Un autre modèle de coopération entre l'AIS et les communes pourrait consister en un renforcement du personnel de l'AIS par la commune dont les logements sociaux sont gérés administrativement par l'AIS.

Ministères responsables : Ministère de la Famille et de l'Intégration ; Ministère du Logement

Partenaires : Agence Immobilière Sociale ; communes ; offices sociaux

Calendrier : 2013-2016

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de communes impliquées, nombre de logements mis à disposition, nombre de personnes logées, durée moyenne de la période de location

Action 6: Modifier la loi sur le RMG dans le sens d'une redéfinition de la part destinée au logement

Le dispositif actuel du RMG est fonction d'un barème qui lui est fonction de la composition du ménage. La bonification pour charge de loyer dépend en principe du montant du loyer à payer, mais dans la pratique il s'agit toujours du montant maximum au vu des loyers élevés. Une division du RMG en trois composantes – l'une reprenant les besoins journaliers, une autre prenant en compte les charges de logement effectives et une troisième réservée à certains besoins spécifiques – réserverait une partie spécifique du RMG aux frais de logement. Cette façon de faire permettrait de moduler la « part loyer » en fonction du loyer réel et, le cas échéant, de chercher de modalités alternatives de paiement du loyer afin d'éviter que les loyers ne soient pas payés et d'empêcher ainsi les situations de déguerpissement.

Ministère responsable : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Partenaires : Fonds national de Solidarité ; Service national d'Action sociale ; groupe de travail ad hoc « RMG » mis en place dans le cadre de l'objectif du PNR visant à réduire le nombre de personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale

Indicateurs de mise en œuvre : modification de la loi relative au Revenu Minimum Garanti

Action 7: Comprendre le phénomène du sans-abrisme au Luxembourg

S'il existe des données chiffrées et ventilées en fonction du sexe et de la nationalité sur le nombre de personnes hébergées et sur la durée de leur séjour dans les foyers d'accueil, il existe peu d'informations sur les parcours de vie de ces personnes. Or, pour pouvoir fournir des solutions adéquates, il est essentiel de caractériser la population des sans-abri au Luxembourg et d'analyser leurs trajectoires biographiques. Etant donné que ce sont les structures d'accueil qui sont les mieux placées pour effectuer ce type d'enquête, un questionnaire sera distribué dans ces foyers ; ce questionnaire sera rempli par un professionnel du foyer d'accueil pour chaque personne accueillie et hébergée.

Responsable : Caritas Accueil et Solidarité ; CRP-Santé

Partenaires : structures d'accueil des sans-abris

Calendrier : 2013

Indicateurs de mise en œuvre : résultats et rapport final de l'étude

Action 8: Analyser les phénomènes du mal-logement et de l'exclusion liée au logement

S'il est avéré que la plupart des situations de sans-abrisme résultent d'une perte du logement due, soit à des loyers qui dépassent les moyens financiers des locataires, soit à des situations de déguerpissement, aucune étude n'a été menée jusqu'à présent sur les phénomènes du mal-logement et de de l'exclusion liée au logement. Une telle étude, menée dans le cadre de l'Observatoire de l'Habitat, permettra , dans un premier temps, de mettre en place un tableau de bord avec une typologie du mal-logement adaptée à la réalité luxembourgeoise, quantifier le nombre de personnes qui vivent dans des situations de logement précaires et de comprendre quels sont les mécanismes qui font qu'une personne se retrouve à la rue.

Ministère responsable : Ministère du Logement /Observatoire de l'Habitat

Partenaire : Ministère de la Famille et de l'Intégration

Calendrier : 2013

Indicateurs de mise en oeuvre : résultats et rapport final de l'étude

Objectif IV: Consolider les mesures existantes et renforcer la gouvernance

Action 1 : Soutien aux organismes

Le Gouvernement continuera à soutenir les communes et les organisations non-gouvernementales ayant conclu une convention avec l'Etat dans le domaine de l'accès au logement. Tous les acteurs concernés collaboreront à une mise en réseau efficace en vue de créer des synergies et d'optimiser les ressources disponibles.

Ministères responsables : Ministère de la Famille et de l'Intégration ; Ministère de l'Égalité des Chances ; Ministère de la Santé ; Ministère du Logement

Partenaires : Ministère de l'Intérieur, Syvicol ; organisations non-gouvernementales, offices sociaux, communes, instituts de recherche

Calendrier : en continu

Indicateurs de mise en œuvre : nombre de réunions de concertation, synergies créées ; économies d'échelle réalisées